

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1100-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE FRANZA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26-28 gennaio 1970
(V. Stampato n. 1807)*

presentato dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 30 gennaio 1970*

Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 1970

**Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni
a statuto ordinario**

ONOREVOLI SENATORI. — L'attuazione delle regioni è problema di sovranità, unità ed indivisibilità dello Stato e perciò di rigoroso regolamento dei rapporti tra Stato e Regione; è problema di posizione del cittadino verso la legislazione statale e regionale e perciò di saggia organizzazione delle competenze sulle materie e di univocità di distribuzione di funzioni.

È, naturalmente, anche problema finanziario, dal che deriva la posizione costituzionale di autonomia politico-amministrativa degli organismi regionali.

Il disegno di legge all'esame, che abbraccia appunto la materia delle competenze, dell'organizzazione e del finanziamento delle Regioni, è legge di attuazione della Costituzione e perciò pone sul tappeto questioni di aderenza al dettato costituzionale, sia per la parte della delega legislativa di ristrutturazione dello Stato unitario in uno Stato regionale, sia per la parte finanziaria.

La materia della delega legislativa importa innovazioni sostanziali nella struttura dello Stato specie per quanto riflette la potestà legislativa autonoma attribuita alle Regioni sulle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione. Ma ci sembra che il disegno di legge all'esame non tenga conto del fatto che occorre prestabilire una correlazione fra la legislazione dello Stato e quella delle Regioni sia sotto l'aspetto della tutela degli interessi di ciascuna Regione i quali non possono essere vulnerati nè compromessi dalla legislazione di ogni altra Regione, come previsto dall'articolo 127, terzo comma della Costituzione, sia sotto l'aspetto della salvaguardia del principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, articolata su un'organizzazione statale che riconosce larga autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria alle Regioni ai sensi del combinato disposto degli articoli 5, 117, 118, 119 della carta costituzionale.

Tenuto conto di ciò, la legge di attuazione dell'ordinamento regionale, è da considerare legge primaria perchè diretta a concretizzare l'istituto regionale secondo i principi posti nel titolo V della Costituzione.

Partendo da siffatte premesse ci sembra che la soluzione accolta nell'articolo 17 del disegno di legge non sia in tutto aderente al dettato costituzionale.

Allorquando si pone la questione della non aderenza della legislazione alla Costituzione, si solleva una questione pregiudiziale a norma di regolamento sull'iter legislativo, come quando si discute dell'incostituzionalità delle leggi; si tratta comunque di eccezioni che, anche se respinte in sede parlamentare, non importano preclusione di esame da parte dell'organo competente a decidere sulla costituzionalità delle leggi, ma con ciò non si intende affermare che il Parlamento non debba valutare col massimo impegno possibile ogni eccezione relativa all'aderenza costituzionale della produzione legislativa.

Il disegno di legge all'esame si muove sul terreno impervio dell'attuazione dei principi fondamentali ed investe materie che, essendo per propria sostanza attinenti all'organizzazione strumentale dello Stato ed alla sovranità stessa, non possono essere disciplinate sul piano legislativo con la procedura prevista dall'articolo 76 della Costituzione.

La delega legislativa importa un trasferimento di competenze dal potere legislativo al potere esecutivo. La delega, già per sè stessa appena concepibile in uno Stato costituzionale basato sulla divisione dei poteri, può riflettere tutto al più oggetti specifici, di contenuto complementare, e non mai la materia dei principi costituzionali.

La delega è forma anomala e straordinaria di legislazione in quanto mezzo sussidiario e limitato con fini di mera semplificazione e facilitazione della produzione legislativa.

Ci sembra che questa sia la più corretta interpretazione dell'articolo 76 della Costituzione. E trattasi di una disciplina che non consente libertà di interpretazione quali quelle riscontrabili anche nel contesto dell'articolo 17 del disegno di legge.

Con questa disposizione si chiamano a concorrere alla formazione del complesso normativo di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione organi, quali le Regioni, che hanno soltanto un qualche riconoscimento del diritto di iniziativa per quanto riflette

le leggi dello Stato e non mai attribuzione di partecipazione diretta all'*iter* legislativo parlamentare.

Come è evidente la previsione dell'articolo 17 del disegno di legge altera i presupposti inderogabili e fondamentali relativi alla formazione delle leggi.

L'obbligo di sentire le Regioni sulla legge delegata, prima della promulgazione, non ha alcuna giustificazione costituzionale ed anzi ha contenuto di interferenza del tutto arbitraria nell'attività legislativa del Parlamento.

L'articolo 17 del disegno di legge non rispetta neppure nella sostanza i principi informativi della delega legislativa per quanto riflette i criteri direttivi da tenere presente in merito ai limiti di demarcazione della competenza legislativa fra lo Stato e le Regioni sulle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione. Dette materie investono ogni settore dell'attività economica dello Stato e la legislazione attuativa occupa un posto fondamentale nel complesso normativo della Repubblica e pertanto la competenza legislativa regionale andava impostata su precisi criteri e su linee organiche e non generiche per ciascuna materia con particolare cura nell'individuazione di una ben definita divisione dei settori di competenze.

Non è solo problema di demarcazione delle competenze legislative ma anche di unità di indirizzi nella produzione legislativa sia sul piano interno sia sul piano delle correlazioni internazionali, tenuto conto per quest'aspetto, degli impegni comunitari i quali incidono largamente sulle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione.

L'ordinamento regionale non consiste soltanto nel trasferimento alle Regioni di alcune attribuzioni degli organi centrali dello Stato e di competenze per settori organici in materia e di determinazioni dei contingenti del personale, compiti questi per sé stessi assai complessi e difficili da attuare. L'ordinamento regionale potrà bene ed utilmente estrinsecarsi nel decentramento e nell'autonomia soltanto se si riuscirà ad evitare situazioni di differenziazione della posizione dei cittadini nella nazione italiana rispetto alle leggi regionali.

Il pericolo di compromettere l'unità e la indivisibilità della Repubblica, considerato non territorialmente ma amministrativamente, è riposto proprio nella possibilità di una diversificazione della legislazione regionale e nella conseguente diversificata posizione dei cittadini rispetto alla legislazione.

Il travaglio dell'unificazione delle leggi dei sette Stati, sofferto dai grandi statisti del Risorgimento, è una testimonianza eloquente ed ammonitrice. L'unificazione potè essere attuata per l'impegno di alti intelletti e di nobili cuori nel fervore dei tempi risorgimentali ma richiese anni ed anni di studi profondi e di meditata elaborazione.

Ora si imbecca la strada inversa e si ha l'impressione che il problema venga affrontato con scarso impegno di responsabilità e confusamente per quanto riflette le mete da raggiungere.

Nel disegno di legge vi è altresì difetto di ogni indicazione dei limiti territoriali delle Regioni ai fini della estrinsecazione delle funzioni previste dagli articoli 117, 118, 119, 120 della Costituzione.

Non vale osservare che i limiti territoriali siano ormai ben noti perchè riscontrabili nell'ambito della ripartizione delle province le quali abbracciano ben definite circoscrizioni comunali. Non vale dire: « sappiamo quali sono i territori dei Comuni compresi nelle province le quali di fatto costituiscono l'area regionale », in quanto la competenza legislativa ed amministrativa degli organi regionali va considerata anche rispetto alle popolazioni rientranti nell'ambito territoriale delle Regioni ed esistono tuttora situazioni complesse di popolazioni di circoscrizioni comunali, le quali rientrano territorialmente nei confini di una provincia ma amministrativamente, per effetto di provvedimenti legislativi *ad hoc*, rientrano nella giurisdizione di altre province comprese nell'area di altre Regioni.

L'articolo 17 del disegno di legge non dà direttive in merito per operare quelle eventuali necessarie rettifiche ai fini dell'unità regionale dei territori e delle popolazioni senza di che accadrà che i cittadini di alcune circoscrizioni comunali, comprese territorialmente in una Regione, saranno soggetti alla

legislazione ed alla disciplina di altre Regioni.

Nella parte finanziaria il disegno di legge si muove con una perplessità che potrebbe trovare anche il consenso di quanti auspicano un ordinamento regionale limitato nell'autonomia politica-finanziaria ma sufficientemente decentrato sul piano delle funzioni amministrative.

Si afferma che in linea generale sia aderente ai principi costituzionali il concetto della potestà impositiva primaria dello Stato; ne consegue che le norme di natura finanziaria, contenute nel disegno di legge, rispetterebbero i limiti della impostazione di principio e perciò, nella loro reale consistenza, sarebbero state dettate per impedire eventuali ampliamenti della sfera impositiva autonoma delle Regioni.

Si afferma altresì che i programmi nazionali di sviluppo presuppongono direttive centralizzate e mezzi centralizzati per cui gli organi regionali verrebbero ad avere una posizione di responsabile collaborazione nella elaborazione del programma relativo all'area regionale ma funzioni meramente esecutive per la realizzazione dei piani di sviluppo.

La stessa impostazione dei provvedimenti finanziari, condizionati ad adempimenti, vincolati a termini certamente derogabili e le riserve da parte del Ministro del tesoro sulla impostazione dei bilanci regionali ed il richiamo implicito all'articolo 81 della Costituzione contenuto nell'ultimo comma dell'articolo 20 del disegno di legge, e le modalità di finanziamento del programma di sviluppo ed i limiti posti, infine, alla contrazione dei mutui ed alla emissione di obbligazioni, rivelano che non esiste né chiarezza né un definito indirizzo politico su ciò che si intende fare dell'ordinamento regionale.

Ci sembra che i provvedimenti finanziari siano di tale portata da consentire soltanto una limitata iniziale fase di attività del tutto sperimentale, rigidamente controllata, degli organi regionali, pertanto i rilievi relativi alla non aderenza dell'articolo 119 della Costituzione al complesso delle norme finanziarie sono difficilmente superabili.

L'attribuzione dell'autonomia finanziaria dovrebbe consentire una efficiente strumen-

talizzazione della potestà legislativa, in merito alle materie di competenza delle Regioni indicate nell'articolo 117 della Costituzione, il che non è.

Sotto l'aspetto politico la parte finanziaria del disegno di legge è del tutto reticente e perciò foriera di impreviste difficoltà nei rapporti tra Stato e Regioni le quali, nel momento stesso in cui prenderanno corpo in organismi di assemblee politiche, rivendicheranno ed attueranno posizioni di autonomia finanziaria facendo diretto richiamo al dettato costituzionale; e quindi verranno al pettine, mano mano, anche i nodi delle competenze, delle attribuzioni e delle funzioni.

Questo disegno di legge aprirà una serie di conflitti a catena fra Stato e Regioni e le soluzioni verranno imposte da alcune Regioni con l'impegno di ogni mezzo e le altre conseguentemente vorranno vedersi riconosciuti diritti di parità nelle posizioni di potere.

Alquanto omissive sono altre norme. Ad esempio l'articolo 16 del disegno di legge, che indica i finanziamenti i quali andranno ad essere corrisposti alle Regioni per le spese di impianto e di primo funzionamento a decorrere dalla data dei comizi elettorali a quella di approvazione dei bilanci con legge regionale, nulla dice sulla gestione amministrativa e finanziaria dei fondi.

I finanziamenti confluiranno in una contabilità speciale presso le istituende sezioni della tesoreria provinciale dei capoluoghi di regione e vi è riserva per la emanazione delle norme relative alla gestione della contabilità speciale per quanto riflette il versamento delle entrate e il pagamento delle spese.

Ciò che resta oscuro nel contesto dell'articolo 16 del disegno di legge è la parte relativa all'organo detentore del potere dispositivo e decisorio per gli impegni di spesa durante il tempo della *vacatio*, quello cioè che intercorre fra la indizione dei comizi elettorali e l'approvazione dei bilanci regionali.

Il potere legale della spesa non è demandato al Ministro del tesoro che si limita a corrispondere i finanziamenti alle Regio-

ni; non al Ministro dell'interno od al commissario del Governo dei quali non si fa alcun cenno nel disegno di legge; non agli organi regionali i quali non avendo ancora uno statuto e non avendo ancora un bilancio approvato, non sarebbero legalmente autorizzati a deliberare la spesa.

Dunque il disegno di legge all'esame non stabilisce in merito ad una materia quale quella della legalità della spesa i cui atti di autorizzazione, nel quadro delle norme generali e di quelle speciali sulla contabilità dello Stato, vanno assoggettate a complessi controlli e formalità e soprattutto alla registrazione dell'impegno previo verifica della regolarità formale e sostanziale.

La corresponsione alle Regioni, da parte del Ministro del tesoro, delle somme indicate nell'articolo 16, costituisce certamente titolo di disponibilità, ma doveva far seguito una indicazione legislativa per la qualificazione degli organi o delle persone fisiche autorizzate a decidere sulla spesa e ad emettere i mandati relativi per le conseguenti responsabilità legali. E pertanto non si sa bene come e con quali modalità si potranno utilizzare i mezzi disponibili, nè si può sottintendere che siffatti compiti possano essere attribuiti col decreto che andrà ad emettere il Ministro del tesoro per la gestione della contabilità speciale in quanto questa riflette soltanto le modalità di versamento delle entrate ed il pagamento della spesa da parte delle sezioni speciali delle tesorerie provinciali dei capoluoghi.

Un ultimo rilievo in merito all'articolo 18 del disegno di legge sul trasferimento delle spese in relazione all'articolo 81 della Costituzione.

Contestualmente alla data del 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 17 del disegno di legge, entrerà in vigore la legge annuale di gestione del bilancio dello Stato che verrà approvata in tempi anteriori alla data del 1° gennaio.

In sede di impostazione del bilancio dello Stato si terrà conto naturalmente delle spese aggiuntive per le Regioni nonchè delle riduzioni e soppressioni da apportare nei singoli

stati di previsione, connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni.

Ne consegue che la norma relativa al trasferimento delle spese, la quale prevede un decreto legislativo per l'attuazione dei predetti compiti, non ha in sostanza alcun valore pratico o tutto al più lo avrà per un solo esercizio finanziario, quello della saldatura del primo trasferimento delle funzioni e conseguentemente delle spese.

Ma, a parte che non è comprensibile un decreto di modifica della legge di bilancio il quale va approvato con procedura normale dal Parlamento ed implica la osservanza della medesima procedura per ogni variazione in corso di esercizio, sembra manifesto che il criterio adottato, quello cioè del procedimento di saldatura tra bilanci dello Stato e bilanci regionali, rispetti solo apparentemente l'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Infatti la stabilità e la permanenza della spesa da parte delle Regioni importa autonomia stabilità delle entrate le quali non possono trovare giustificazione di copertura nel quadro dell'articolo 81 con una formale e fittizia compensazione con eventuali riduzioni di spese del bilancio dello Stato il cui *deficit* va dilatandosi di anno in anno.

Si è sempre sostenuto che le spese fisse, ai sensi dell'articolo 81, dovrebbero avere costantemente una solida copertura col gettito fiscale. Il procedimento previsto invece lede la Costituzione in quanto se fosse vero l'assunto che le leggi le quali importano nuove spese fisse possano indicare correttamente, tra i mezzi di copertura, anche quelli del ricorso all'indebitamento, non avrebbero ragion d'essere le cautele costituzionali previste nell'articolo 81.

Poichè infatti non esiste altro sistema di copertura oltre il gettito fiscale è ovvio che l'articolo 81, se dovesse presupporre anche il ricorso all'indebitamento relativamente alle spese fisse non avrebbe nessuna giustificazione nel sistema costituzionale di impostazione del bilancio e, come abbiamo rilevato, la copertura di nuove spese, effettuata mediante la riduzione di spese già deliberate previste in un bilancio deficitario, è fatto illusorio e non reale di copertura.

Le osservazioni che abbiamo avuto l'onore di sottoporre all'attenzione del Senato consiglierebbero una diversa impostazione del disegno di legge. Gli emendamenti che andremo a proporre tenderanno appunto di dare una più razionale formulazione del testo governativo per una efficiente e sana organizzazione delle Regioni a statuto normale. Ma riteniamo che la materia debba formare oggetto di rimeditazione poichè non ci sembra che il lungo tempo trascorso, dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi, sia stato bene ed utilmente impiegato

per l'approntamento di strumenti adeguati per una riforma così profonda delle strutture dello Stato.

L'attuazione delle Regioni, in un momento come l'attuale di carenza di un potere stabile ed unitario all'apice della vita nazionale e di profonda crisi sociale politica ed economica dello Stato importerà, a tutti i livelli, implicazioni costituzionali il che ci rende profondamente trepidanti per l'avvenire della Nazione.

FRANZA, *relatore di minoranza*