

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— V LEGISLATURA —————

(N. 1100-A-ter)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI BOSSO e BIAGGI)

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 4 maggio 1970

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

ONOREVOLI SENATORI. — La legge n. 1100 sulle finanze regionali, ora in discussione, pone essenzialmente due interrogativi. Ci dobbiamo chiedere in primo luogo se i mezzi da stanziare sono adeguati ai bisogni delle regioni e, più in generale, alle esigenze della finanza pubblica. In secondo luogo occorre valutare se il meccanismo perequativo previsto è accettabile e tiene conto in modo giusto della diversa situazione economica nelle varie regioni.

Alla prima domanda, purtroppo, non si può rispondere con sicurezza, e questo è un grave difetto della procedura con cui si sta attuando l'ordinamento regionale. Il Parlamento non conosce in modo analitico quali funzioni le regioni eserciteranno nel quadro degli articoli 117 e 118 della Costituzione, e dell'articolo 17 del presente progetto di legge; non conosce il calendario preciso di attivazione delle funzioni stesse, tanto più che il Governo ha due anni di tempo per delegarle; e soprattutto non conosce un preventivo dei costi di impianto e di esercizio degno di questo nome.

È evidente che la preoccupazione puramente politica di fare al più presto le elezioni regionali ha indotto a trascurare gli aspetti tecnici del problema. In un certo senso la cosiddetta legge finanziaria non è finanziaria affatto, ma solo politica, oppure, giudicandola con la massima benevolenza possibile, è finanziaria solo a metà, per la parte riguardante le entrate, non per la parte (quasi inesistente) delle uscite. Anche le entrate regionali, tuttavia, sono elencate in modo da lasciare perplessi.

Il totale di 700 miliardi di lire è rappresentato per una cifra irrisoria dal gettito di effettivi tributi regionali, mentre la gran massa è costituita dalle quote erariali che vanno a costituire il fondo comune (580 miliardi) o da tributi statali devoluti alle regioni, come per esempio una frazione delle tasse di circolazione. Si impongono due osservazioni: l'autonomia finanziaria delle regioni è molto scarsa, e continuerà ad essere lo Stato ad avere in mano le principali leve di manovra, ma anche il fardello di trovare i fondi occorrenti. Stando così le cose sareb-

be stato più chiaro e lineare dire senz'altro che lo Stato nel suo bilancio stanziava ogni anno, s'intende con l'approvazione, di volta in volta, del Parlamento, le somme da attribuire alle varie regioni secondo il fabbisogno che via via si manifesta.

Il sistema adottato è invece alquanto barocco, e dà l'impressione, ovviamente errata, che il bilancio dello Stato non abbia oneri addizionali. Formalmente si finanziano le regioni con « riduzioni di stanziamenti statali di spesa », corrispondenti ai compiti delegati dallo Stato agli enti regionali: ma basta gonfiare in anticipo gli stanziamenti stessi perchè il loro ammontare diventi sufficiente per la vecchia e per la nuova burocrazia, anche nel caso in cui si creino, come è probabile, quei doppioni, che i regionalisti ottimisticamente assicurano di poter evitare.

Comunque, se le regioni dovranno svolgere davvero una loro politica fattiva, e non limitarsi a funzioni nominali, occorreranno quasi sicuramente fondi superiori ai 700 miliardi preventivati. Ricordiamo che le spese totali delle regioni a statuto speciale hanno avuto il seguente andamento:

	Miliardi di lire
1965	245,5
1966	340,0
1967	392,3
1968	430,8
1969	424,7

A parte il dato del 1969, che è provvisorio e destinato ad aumentare (cfr. la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*), assistiamo a una continua dilatazione della spesa, che è quasi raddoppiata in quattro anni e che raggiungerà nel 1970 e 1971 un livello presumibilmente di poco inferiore al totale previsto per l'insieme delle regioni ordinarie; tanto più che i 580 miliardi del fondo comune per queste ultime verranno distribuiti a *tranches* nel giro di almeno due anni.

L'inadeguatezza finanziaria del progetto di legge in discussione continua a preoccupare anche se le regioni ordinarie hanno costituzionalmente meno compiti, e quindi, in teo-

ria, meno oneri di quelle a statuto speciale. Diciamo in teoria, perchè in pratica, sempre se accettiamo che le nuove regioni operino effettivamente e non solo sulla carta o in modo insignificante, esse faranno di tutto per emulare l'esempio delle loro consorelle maggiori.

L'onorevole Delfino, relatore di minoranza su questo disegno di legge alla V Commissione permanente (bilancio e partecipazioni statali) della Camera dei deputati, ha fornito vari motivi per dubitare che gli stanziamenti bastino. Sono motivi indiziari, perchè manca un vero e proprio preventivo di spesa, come già si è detto, ma è bene ricordare che secondo i calcoli dell'onorevole Delfino, pur valutando il costo *pro capite* delle regioni ordinarie inferiore di un quarto a quello delle regioni speciali, si arriva a un totale non di 700 miliardi, ma di 1.500 miliardi almeno. Il progetto di legge del Partito comunista italiano, d'altronde, accenna a 2.000 miliardi, sempre per le regioni ordinarie.

Siamo talmente abituati, in sede di bilanci preventivi, a « ragionare » su cifre campate in aria, che la legge regionale non ci scandalizza più. Essa continua quella che è ormai una tradizione, per cui gli aspetti tecnici dei problemi sono sistematicamente evitati. Tuttavia, viene sempre il momento della resa dei conti, presto o tardi: ora noi chiediamo al Governo come possa ritenersi tranquillo circa la possibilità di copertura finanziaria di oneri che inesorabilmente matureranno in futuro, ma che ora sono disinvoltamente ignorati o sottovalutati.

Consideriamo la finanza pubblica nel suo insieme, consideriamo oltre all'incognita delle regioni ordinarie e ai 400-500 miliardi annui delle regioni speciali, i più di 4.000 miliardi annui dei Comuni e i più di 800 miliardi delle Province; ricordiamo che il numero degli enti comunali e provinciali in *deficit* è in continuo aumento, come è in continuo aumento l'ammontare dei loro debiti, valutato a 7.106 miliardi al principio del 1969, di cui 855 soltanto per il comune di Roma. A questo quadro tutt'altro che edificante della finanza locale affianchiamo quello non meno grave del disavanzo di quasi 400 miliardi registrato nel 1969 dalle aziende autonome,

nonchè quello degli enti per la previdenza e l'assistenza sociale, che nello stesso anno lo Stato ha sovvenzionato per 1.296 miliardi. La visione è allarmante. La finanza pubblica è in pieno disordine, lo Stato funge da soccorritore di tutti, ma è esso stesso boccheggiante per cronica insufficienza di fondi e per il peso crescente dei debiti. In definitiva tutto poggia sull'economia del Paese, sottoposta a prove severissime, vera bestia da soma.

La morale è che l'incognita delle regioni ordinarie aggraverà in modo imprevedibile una situazione già disperata, accrescerà il caos e forse sarà determinante per il collasso finanziario. Alla luce di tali considerazioni, ancor più severo deve essere il giudizio sulla insufficienza delle basi tecniche della legge in questione e sul mancato suo inserimento in uno schema organico di programmazione.

Come si è accennato in principio, l'altro fondamentale quesito suscitato dal disegno di legge sul finanziamento regionale riguarda gli aspetti perequativi. La formula macchinosa adottata per ripartire il fondo comune (che, ricordiamo, è la parte principale dei finanziamenti) è tale da suscitare forti scompensi tra una regione e l'altra. È stato calcolato che di fronte al massimo *pro capite* di lire 24.945 in Basilicata, il minimo *pro capite* è di sole lire 13.307 in Liguria; in altre parole il massimo è quasi il doppio del minimo, nell'ambito delle regioni ordinarie. Se poi si tenesse conto delle regioni speciali dovremmo menzionare le 100.000 lire *pro capite* della Valle d'Aosta, le 39.000 della Sicilia, le 42.000 della Sardegna e le 41.500 del Friuli-Venezia Giulia.

Questi scompensi, a prescindere da qualsiasi polemica campanilistica, sono in larga misura arbitrari. Se è vero quel che si dice, ossia che le attribuzioni normali delle regioni surrogano attività statali altrettanto normali, non si capisce perchè debbano essere finanziate in modo tanto abnorme; comunque non si capisce perchè (e così ritorniamo alla critica iniziale) si sia rinunciato a una valutazione analitica in grado di assicurare ad ogni regione i mezzi ordinari occorrenti, non di più e non di meno, salvo intervenire

ad hoc con contributi speciali perequativi. Lo strano è che questi contributi speciali sono previsti all'art. 12 del disegno di legge: la loro assegnazione avverrà con apposite leggi ispirate al programma economico nazionale, e dunque lo strumento adatto c'è. Perché allora sovrapporre a questa norma un discutibile meccanismo perequativo, che non potrà colmare in modo ragionevolmente selettivo gli squilibri regionali, e invece distribuirà miliardi e miliardi secondo il gioco di coefficienti imprecisi?

A parte l'imprecisione statistica dei dati sulla popolazione, sul tasso di emigrazione, sul grado di disoccupazione, sul carico *pro capite* per l'imposta complementare o, peggio ancora, sul reddito *pro capite* regionale, perchè assegnare alla popolazione un peso di 6/10 e non di 5 o 7/10, e al resto un peso di 4/10 e non di 5 o 3/10? Che sicurezza abbiamo che di conseguenza certe regioni non avranno troppo poco, e altre troppo, per cui saranno spinte a spendere e magari a spendere male, ad assumere personale inutile o a pagarlo più della regola?

I nostri dubbi si acuiscono studiando la esperienza delle regioni a statuto speciale, e osservando che il caso dei « superstipendi » si è realizzato più volte, mentre una racco-

mandazione della Corte dei conti di ancorare strettamente il trattamento economico del personale regionale a quello statale sembra destinata a restare lettera morta. Si acuiscono i nostri dubbi anche per il fatto che le regioni già in funzione han mostrato una certa abilità a lasciare allo Stato compiti particolarmente onerosi, la loro preferenza essendo rivolta ai compiti più di prestigio.

È facile estendere la critica agli stanziamenti per le spese di impianto, che oltre ad essere espresse in lire che, purtroppo, si svalutano rapidamente, non mostrano di tenere conto in modo dettagliato del fabbisogno reale di ogni singola regione. Palazzi, segreterie, uffici-studi, eccetera sono finanziati alla cieca, con possibilità di abusi, da un lato, di carenze, dall'altro.

In conclusione, il disegno di legge n. 1100 confeziona un vestito per un corpo di cui non conosciamo le misure e nemmeno le funzioni. Sarà, manco a dirlo, un vestito tagliato male e non funzionale. Non è di buon auspicio che le regioni ordinarie, fin dalla nascita, diano luogo a tali irrazionalità, e per giunta nell'epoca cosiddetta della programmazione.

Bosso e Biaggi,
relatori di minoranza