

N. 1807-1342-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE TARABINI, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(BOSCO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CARON)

alla Presidenza il 17 settembre 1969

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni
a statuto ordinario

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

INGRAO, CERAVOLO DOMENICO, TAORMINA, IOTTI LEONILDE, LUZZATTO, BARCA, RAFFAELLI, ORILIA, CAPRARÀ, PASSONI, RAUCCI, FINELLI, VESPIGNANI, BOIARDI, TERRAROLI, FERRI GIANCARLO, FLAMIGNI, LATTANZI

Presentata il 18 aprile 1969

Finanza delle regioni a statuto ordinario

Presentata alla Presidenza il 5 novembre 1969

INDICE

	PAG.
RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA	3
PARERI DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE:	
— di maggioranza	13
— di minoranza	20
PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE	22
PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE	24
DISEGNO DI LEGGE N. 1807	27
PROPOSTA DI LEGGE N. 1342	41

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nel predisporre il disegno di legge in esame il Governo si è lodevolmente attenuto ad un criterio pratico: quello di apprestare strumenti di rapida applicazione, onde la regione a statuto ordinario non rimanga, anche all'indomani della legge finanziaria, un istituto teorico, o, peggio, non degeneri ben presto in un organismo fatiscente. Questo proposito è ravvisabile fin nell'intitolazione, che significa il carattere operativo del provvedimento, e, ancor più, nel suo congegno, il quale non si limita a definire le entrate delle regioni, ma ne prefigura, attraverso il procedimento della delega legislativa, un rapido afflusso alle casse regionali e una sollecita gestione da parte dei nuovi enti. Uno dei temi sui quali è facile prevedere la polemica è, appunto, questo della delega. Ma non si può obiettivamente contestare il rilievo che il finanziamento dell'ente-regione è strettamente connesso con il trapasso di funzioni e, quindi, di spese dallo Stato all'ente minore. Conseguentemente, non si può disconoscere al disegno di legge in esame il merito di aver tenuto ben ferma questa connessione e di aver conciliato, mediante la previsione della delega, l'esigenza di conferire rapidamente alle regioni la loro dotazione finanziaria con quella, statutale e regionale insieme, di trasferire altrettanto sollecitamente i compiti di spesa.

Pur preordinato ad una finalità, in certo senso, contingente, il provvedimento non manca di delineare il quadro della finanza regionale. Sotto questo rispetto la commissione ha inteso integrare il disegno governativo quando, all'articolo 18, ha inserito la previsione del coordinamento tra finanza erariale e finanza regionale anche nella redazione dei bilanci regionali e, più precisamente, nella classificazione delle voci di entrata e di spesa; e, quando, allo stesso articolo, ha introdotto una norma che riecheggia, quasi alla lettera, le disposizioni degli ultimi commi dell'articolo 81 della Costituzione in tema di leggi di bilancio e di copertura finanziaria delle nuove spese. In effetti, la necessità del coordinamento, affermata nell'articolo 119, primo comma, della Costituzione, opera non solo con riguardo ai tributi, ma più generalmente nel-

l'insieme dei rapporti che, in campo finanziario, si intrecciano fra la regione e gli altri enti territoriali.

La logica o, come oggi si dice impropriamente, la filosofia del provvedimento in esame ha un ampio retroterra di studi e di iniziative. È comune opinione che la maggior difficoltà frappostasi alla realizzazione dell'ordinamento regionale sia stata costituita dal problema finanziario. E, invero, è difficile pensare che in un bilancio in cui la pressione dei bisogni, vecchi e nuovi, tutti prospettati come legittimi, quando non prioritari, si traduce in una costante e, in questi ultimi anni, preoccupante dilatazione della spesa pubblica trovi agevole collocazione una spesa, come quella per le regioni, che non si traduce in un beneficio immediatamente apprezzabile. Ed è ancor più difficile quando si abbia presente che una parte non modesta della pubblica opinione, pur non contraria in linea di principio all'istituto regionale, lo è di fatto, a causa dei cattivi esempi offerti da regioni a statuto speciale, della sfiducia verso la burocrazia e del timore che l'introduzione delle regioni ne accresca ulteriormente le dimensioni e il potere, del dubbio, quando non della convinzione, che i nuovi enti siano solo occasione di nuove spese, utili, in termini di onori e di vantaggi economici, per ristrette cerchie di beneficiari, ma inutili, e quindi dannose, per la collettività. Pertanto non si può seriamente procedere alla costituzione delle regioni senza conoscere, almeno per approssimazione, il costo addizionale. Ma non è compito agevole. Anzitutto il problema del costo si intreccia saldamente con quello delle funzioni regionali. Queste, è vero, sono elencate dall'articolo 117 della Costituzione: ma la difficoltà sta nell'individuare, nell'ambito delle spese erogate dallo Stato, quelle il cui carico passerà alle regioni per effetto del trasferimento dei compiti e, più esattamente, nel distinguere le spese da trasferire alle regioni da quelle che rimangono allo Stato: difficoltà aggravata dal fatto che in taluni punti la terminologia e i criteri classificatori usati dal costituente nella redazione dell'articolo 117 citato non sono omogenei con il linguaggio dei capitoli di spesa dei vari dicasteri. Inoltre

la suddivisione delle spese suppone la sicura individuazione dei compiti che, nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione, rimangono allo Stato: argomento, questo, intensamente controverso nella storia degli studi sull'ordinamento regionale e che si apparenta strettamente a quello della pregiudizialità delle cosiddette leggi cornice rispetto alla legislazione regionale. Lo studio condotto privatamente dal compianto Presidente Einaudi, apparso poi nelle « Prediche inutili », presentava conclusioni importanti, anzi « terrificanti », a detta dell'autore, in ordine al « rischio per il bilancio dello Stato ». Occorre, peraltro, rilevare che i calcoli vennero eseguiti sulla base dei bilanci delle regioni a statuto speciale: onde il grande statista, il quale si professava convinto autonomista, dichiarava di offrire le sue conclusioni « con tutti i debiti scongiuri, al solo scopo di invitare chi può ad apprestare il materiale necessario ad un esame serio del problema ».

In data 29 agosto 1960 il Presidente del Consiglio dei ministri insediava una commissione che dal nome del suo presidente prese quello di commissione Tupini, con lo scopo di studiare gli aspetti giuridici e finanziari dell'ordinamento regionale. Le conclusioni presentate da questa commissione furono, invece, sorprendentemente confortanti giacché, mentre stimavano in 163 miliardi di lire annue l'importo delle spese che lo Stato avrebbe trasferito alle regioni, calcolavano in 57 miliardi, pari al 34 per cento della prima cifra, il costo aggiuntivo per le pubbliche finanze. Questa percentuale veniva dedotta dal rapporto fra il valore della spesa relativa all'ordinamento degli uffici ed enti dipendenti dalle regioni a statuto speciale e l'ammontare complessivo della spesa sostenuta da queste regioni per tutte le materie di loro competenza. Su queste basi veniva redatto il disegno di legge n. 4281, presentato alla Camera dei deputati sul finire della terza legislatura dal Ministro del bilancio (all'epoca l'onorevole La Malfa), e quindi decaduto con la fine della legislatura, il quale ipotizzava, appunto, un finanziamento iniziale aggirantesi sui 200 miliardi di lire annue.

L'esigenza di approfondire il tema del costo delle regioni conduceva successivamente alla costituzione di una seconda commissione, presieduta dal Presidente della Corte dei conti, Ferdinando Carbone, la quale rassegnava la sua relazione nel febbraio del 1966. Anche le conclusioni di questa commissione appaiono, nel complesso, tranquillanti. Nell'ipotesi deteriore, e cioè in quella in cui si

ipotizza il maggior costo aggiuntivo, il conto economico prospettato dalla commissione prevede una spesa addizionale di 148 miliardi di lire annue, in concomitanza con una spesa sostitutiva di 229 miliardi. Nell'ipotesi più favorevole, invece, il costo aggiuntivo è stimato in lire 76 miliardi circa, e quello sostitutivo in lire 301 miliardi.

In epoca più recente venne istituita un'altra commissione, alla quale, come già alla commissione Tupini, fu assegnato il compito di studiare, oltre l'aspetto finanziario, anche quello istituzionale, con particolare riguardo all'opportunità di modificare o no la legge 10 febbraio 1953, n. 62. I risultati dei lavori di questa commissione non sono noti. E si deve pensare, in base alle indicazioni che si desumono dal presente disegno di legge, che, per quanto riguarda l'aspetto finanziario, essi non si discostino in modo rimarchevole da quelli della commissione Carbone. Le spese di cui si prevede il trasferimento sono stimate, dal disegno di legge in esame, in 580 miliardi di lire annue, mentre le spese aggiuntive sono in parte fronteggiate dai 120 miliardi del prevedibile gettito dei tributi propri, e per il resto, e cioè per la parte riflettente i costi addizionali connessi con il trasferimento delle funzioni, dagli stanziamenti che dovranno essere disposti con i decreti legislativi operanti il trasferimento stesso. Poiché la spesa statale è salita dall'anno 1966, al cui preventivo fa riferimento la commissione Carbone, all'anno 1970 di circa il 60 per cento, la valutazione attuale si muove evidentemente, sia pur con maggiore ampiezza, nell'ambito delle previsioni espresse da quella commissione. È però opportuno rilevare che dei 148 miliardi previsti come grandezza dei costi aggiuntivi dalla commissione Carbone oltre 110 riflettono oneri connessi con il trasferimento delle funzioni e, più precisamente, oneri derivanti dalla difficoltà di distribuire le competenze (56 miliardi circa), dalla prevedibile espansione della spesa regionale nelle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione (40 miliardi circa) e dalla temuta dilatazione della spesa relativa al personale trasferito (18 miliardi circa).

A questo punto giova porre in rilievo un aspetto saliente del disegno di legge. Si è già annotato che i tributi propri affluiscono alle regioni indipendentemente dall'accollo di funzioni, mentre la devoluzione delle quote di tributi erariali è connessa con questo accollo. Il meccanismo adottato rende assoluta questa connessione: onde in tanto si fa luogo all'attribuzione di queste quote in quanto si attuano anche il passaggio delle funzioni. E poiché que-

sto passaggio è necessariamente graduale, parimenti graduale è la devoluzione. In tal guisa l'onere derivante allo Stato dall'attribuzione alle regioni delle loro quote di tributi erariali è contestualmente compensato dall'esonero dello Stato dalla spesa relativa alle funzioni trasferite.

Non solo: il gettito delle quote devolute dei tributi erariali, stimato per l'anno 1970 in 580 miliardi, costituisce solo il limite inferiore alla spesa da trasferire, mentre non è previsto nessun limite superiore. In altri termini, le spese da trasferire dovranno ammontare alla somma minima di 580 miliardi; ma potranno anche attingere livelli superiori. In tal caso si provvederà ad aumentare congruamente le quote dei tributi erariali.

Il discorso sulla spesa occorrente per l'istituzione delle regioni a statuto ordinario ha condotto necessariamente ad approssimarci ad un esame più approfondito del provvedimento e, in particolare, del congegno con il quale si progetta di attuare il trasferimento dei fondi e degli oneri. Quanto ai primi, il progetto si articola secondo il disegno dell'articolo 119 della Costituzione, e prevede, conseguentemente, che alle regioni siano attribuiti sia tributi propri, che quote di tributi erariali; quanto ai secondi esso propone la delega al Governo, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

Com'è risaputo, la Costituzione prevede che le regioni a statuto ordinario abbiano un'autonomia finanziaria coordinata con la finanza degli altri enti. Questo dell'autonomia è un tema tormentato. In realtà, se si ha riguardo alla cosiddetta intenzione del legislatore, se cioè si prende cognizione dei lavori dell'Assemblea costituente, si rileva che essa fu intesa piuttosto come autosufficienza finanziaria che come condizione di ampia discrezionalità nella manovra dei tributi. Frequenti sono pure, negli interventi dei deputati all'Assemblea costituente, i riferimenti alla necessità di inquadrare quest'autonomia in un'organica riforma generale dei tributi e, addirittura, all'opportunità di ricollegarla a una generale pianificazione perequativa. Non per nulla il relatore onorevole Ambrosini osservava che la proposizione sul coordinamento era stata introdotta nonostante l'opposizione della minoranza autonomista la quale riteneva questa coordinazione « lesiva del principio stesso dell'autonomia ». E l'onorevole Ruini, presidente della commissione per la Costituzione, così rispondeva all'onorevole Codignola, il quale aveva chiesto « che cosa la commissione abbia voluto intendere con

l'espressione " autonomia finanziaria " che, a dire il vero, è molto oscura »: « Si stabiliva di dare alle regioni tributi propri o quote di tributi erariali, in modo che anche le regioni meno provviste di mezzi potessero provvedere alle loro funzioni essenziali. Ecco la sostanza dell'autonomia; da realizzare, appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla regione, sia con quote di tributi dello Stato ».

Con queste parole l'onorevole Ruini riassume il pensiero della generalità dei deputati fautori della formula, i quali avevano insistito essenzialmente sulla necessità che i mezzi forniti alle regioni fossero sufficienti all'esercizio delle funzioni normali e fossero obiettivamente predeterminanti in guisa da evitare la dipendenza finanziaria delle regioni dallo Stato. Parimenti sottolineata fu in quella sede la necessità che si evitassero duplicazioni burocratiche nella fase dell'accertamento dei tributi e, come abbiamo già accennato, l'altra necessità, che le entrate regionali fossero rigorosamente inquadrare in un nuovo ordinamento tributario, il quale realizzasse un'armonica distribuzione dei cespiti fra lo Stato e gli altri enti territoriali. Non possiamo certo ritenere che, a distanza di tanti anni, queste ragioni si siano affievolite. Il disegno di legge in esame si coordina espressamente con le linee del progetto di riforma tributaria generale, già presentato dal Governo al Parlamento; e tiene fondamentale conto di quest'esigenza di armonia e di coordinazione che è reclamata, oltre che dall'articolo 119 della Costituzione, dall'articolo 3 sull'uguaglianza dei cittadini e dall'articolo 41 sulla programmazione e sul coordinamento delle attività economiche. Perciò la manovra delle aliquote dei tributi propri assegnati alle regioni è necessariamente ridotta.

Un altro aspetto meritevole di esame è la proporzione fra le grandezze dei tributi propri e delle quote dei tributi erariali, che non appare del tutto plausibile. È ben vero che in linea prospettica le imposte fondiarie saranno sostituite da un'aliquota dell'imposta sui redditi patrimoniali, dalla quale si aspetta un gettito più vigoroso e dinamico, ma è anche vero che il rapporto dei tributi propri con le quote dei tributi erariali, alcuni dei quali dimostrano grande vitalità, è troppo sfavorevole ai primi, soprattutto quando si consideri la destinazione dei due ordini di tributi. Torna qui opportuno discorrere del regime delle quote di tributi erariali. Mentre i tributi propri affluiscono alle casse regionali in ragione del loro gettito nell'am-

bito del territorio di ogni regione, le quote dei tributi erariali affluiscono, invece, ad un fondo comune il quale viene ripartito fra le regioni in base ad un criterio perequativo. In realtà il criterio adottato dal disegno di legge lascia, quanto meno, perplessi.

È ben vero che la Costituzione ha previsto una finanza regionale di compartecipazione anche e soprattutto a scopo perequativo. Ma la perequazione significa, appunto, che tutte le regioni devono essere poste su un piede di sostanziale parità; onde sarebbe stato corretto un criterio di ripartizione che, maggiorando le *tranches* destinate alle regioni meno fortunate, le compensasse del minor gettito dei tributi propri e sortisse, in definitiva, una distribuzione del complesso delle risorse — tributi propri e quote di tributi erariali — tale che ciascuna regione ricevesse *pro capite* una somma tendenzialmente eguale. Invece, in base alle disposizioni del disegno di legge in esame, il riparto è operato in guisa che le assegnazioni *pro capite* vanno dalle lire 13.090 per la Lombardia alle lire 24.945 per la Calabria. Il problema è serio e non può essere esaminato in un clima di antagonismi regionali. La relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge accenna alle maggiori spese per istruzione ed assistenza facenti carico alle regioni depauperate di classi di età intermedia. Ma replica con un evidente sofisma alla naturale obiezione che anche le regioni di immigrazione, in conseguenza dello stesso fenomeno, registrano maggiori costi, e cioè i costi di insediamento; invero anche questi costi, al pari di quelli considerati in senso contrario per l'istruzione e l'assistenza, sono dei costi differenziati e specifici. Senza dire che nella relazione ministeriale manca ogni indicazione statistica dell'incidenza degli invocati costi sociali sulle finanze delle regioni di emigrazione, mentre, per converso, non è certo statisticamente modesto il fenomeno di lavoratori che emigrano in altre regioni con tutta la loro famiglia.

D'altro canto, se ad una distribuzione veramente perequativa del fondo comune sopravvenisse una condizione deteriore di alcune regioni, questa non sarebbe da imputare alla insufficienza dei servizi regionali, ma ad una carenza più radicale, alla quale si dovrebbe avviare, nel quadro della programmazione economica, con i contributi speciali previsti dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione. L'ipotesi è assai verosimile e deve indurre a riflettere; altrimenti si corre il rischio di una grave distorsione della spesa pubblica, il rischio, cioè, che le regioni meno

fortunate economicamente, ma favorite nella distribuzione del fondo comune, si trovino a spendere in una direzione improduttiva, mentre, per converso, altre regioni avrebbero serie difficoltà nell'affrontare i compiti di istituto.

Nel disegno di legge presentato durante la terza legislatura si prospettava la distribuzione delle quote dei tributi erariali in ragione della spesa sostenuta dallo Stato per ciascuna regione nell'esercizio delle funzioni trasferite. Ora non è detto che questo sia il criterio più giusto. D'altro canto è nota la difficoltà, o addirittura l'impossibilità, di accertare questa spesa, stante che le uniche risultanze al riguardo sono quelle offerte dal conto del Tesoro, il quale fa riferimento al luogo del pagamento materiale e non a quello dell'effettiva destinazione della spesa. Tuttavia non si è lontani dal vero nel ritenere, anche sulla scorta di recenti studi (si veda Tarquinio, *Significati delle entrate e delle spese dello Stato per regioni*, Svimez, ed. Giuffrè, 1969), che la spesa *pro capite* dello Stato nelle regioni a statuto ordinario non si differenzia grandemente da regione a regione. Se così è, il risultato di una distribuzione erronea del fondo comune sarà solo quello di imporre un ulteriore onere alle pubbliche finanze, giacché è impensabile che si possa procedere in prosieguo di tempo ad una correzione dei criteri di riparto riducendo sensibilmente le devoluzioni già fatte a singole regioni; mentre è ancor oggi possibile, senza arrecare danno ad alcuna regione, dirottare le somme risultanti dalla riduzione lungo la via segnata dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione.

Il tema merita, adunque, di essere rimediato; anche se, obiettivamente, non si può sottacere la difficoltà di rivedere il meccanismo di ripartizione del fondo comune e soprattutto la difficoltà di migliorare il rapporto tra grandezza dei tributi propri e delle quote di tributi erariali: difficoltà, quest'ultima, che non si può superare, in termini di copertura finanziaria, senza inserire anche i tributi propri nel congegno di ripartizione di entrate e di spese che, nell'attuale testo del disegno di legge, coinvolge solo le quote di tributi erariali.

Per il trasferimento delle funzioni il disegno di legge prevede la concessione della delega al Governo. Trattasi di materia riservata alla competenza legislativa dall'VIII disposizione transitoria della Costituzione e per la quale, conseguentemente, è ben possibile la delega ai sensi dell'articolo 76 della

Costituzione: principio, questo, che è già stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La questione, adunque, è politica. Peraltro, la richiesta della delega è la miglior prova della volontà del Governo di giungere rapidamente all'attuazione delle regioni, giacché il trasferimento delle funzioni attuato attraverso i provvedimenti della legislazione ordinaria richiederebbe indubbiamente una perdita di tempo ben maggiore. La commissione si è intrattenuta ampiamente su questo argomento e, anche alla luce delle indicazioni contenute nel parere della Commissione affari costituzionali, ha apportato alcuni emendamenti al testo originario.

Peraltro, il dibattito non ha investito la questione dell'ammissibilità della delega, quanto quella dei principi e dei criteri direttivi da assegnare al Governo. Si versa qui nel controverso tema dei poteri residui dello Stato nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione: tema che la commissione ha affrontato nel suo insieme, e cioè così in riferimento alle competenze legislative come a quelle amministrative. La commissione, e il Governo ancor prima, hanno accolto la tesi della Commissione affari costituzionali secondo la quale né l'articolo 117 né la IX disposizione transitoria della Costituzione esigono, affinché prenda avvio la legislazione regionale, la previa emanazione delle leggi cornice o, come anche si dice con termine mutuato dal diritto francese, delle leggi quadro. Invero questa sembra l'interpretazione più corretta. L'opposta tesi risale, bensì, ad autore autorevolissimo, l'onorevole Tosato, al quale principalmente si deve il testo del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione nonché la iniziativa della IX disposizione transitoria citata; ma non sembra reggere alla critica, stante che obiettivamente né l'articolo 117, né la IX disposizione transitoria prevedono la subordinazione della legiferazione regionale all'emanazione di leggi cornice; e stante, altresì, che l'interpretazione dell'onorevole Tosato, di fatto, non era pacificamente accolta nemmeno dai deputati dell'Assemblea costituente: non, ad esempio, dall'onorevole Ruini che, a questo riguardo, interrompeva un discorso dell'onorevole Lami Starnuti (seduta del 1° luglio 1947); né dall'onorevole Ambrosini (replica del relatore: seduta del 2 luglio 1947). Ciò posto, diviene naturale proporre la abrogazione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, il quale vieta, in linea generale, ai consigli regionali di legiferare in assenza delle leggi cornice. Si dirà che questa non è materia di legge finanziaria. Ed è vero.

Ma è altresì vero che il legislatore non può chiudere gli occhi di fronte ai problemi di diversa indole che si pongono come immediata conseguenza della legge finanziaria. Se con l'entrata in vigore di questa legge gli organi regionali vengono messi in condizione di funzionare, non si può limitarne l'attività alla sola sfera amministrativa, tenendo in vigore una norma sulla cui legittimità costituzionale si nutrono, quanto meno, seri dubbi.

Il problema interpretativo rappresentato dall'articolo 117 della Costituzione si impone poi per un altro verso, strettamente connesso al precedente e connesso, altresì, con l'aspetto finanziario del disegno di legge in esame. L'interpretazione che nega la subordinazione della legislazione regionale all'emanazione di leggi cornice è stretta parente di quella che assegna allo Stato un potere meramente direttivo nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione: potere che, in sede legislativa, si esplica con la statuizione, pregressa o avvenire, dei principi fondamentali; e, in sede amministrativa, si manifesta, secondo il cosiddetto criterio del parallelismo, con l'esercizio di attività di mero indirizzo e coordinamento. Anche su questo punto l'interpretazione accolta dal testo dell'articolo 15 deliberato dalla commissione sembra trovare il conforto del costituente. La questione fu allora sollevata in termini netti dall'onorevole Bozzi e trovò nella replica dell'onorevole Ruini una soluzione che lo stesso proponente dichiarò di sua soddisfazione. Disse in sostanza l'onorevole Ruini che « lo Stato, che stabilisce i principi generali della legislazione in siffatte materie, deve evidentemente conservare funzioni di vigilanza e di controllo ».

Si diceva dianzi che la questione ha implicazioni finanziarie. La cosa sembra evidente, non solo per l'ovvia correlazione tra funzioni e spese da trasferire, onde, se si è scelto di costituire entrate a favore delle regioni contestualmente con il trasferimento di funzioni, non si può declinare il compito di disciplinare questo trasferimento, ma, più in generale, perché l'entità dell'onere finanziario è in ragione diretta dell'ampiezza delle funzioni trasferite. Quest'ultimo rilievo suscita qualche dubbio circa la congruità della stima fatta dell'ammontare della spesa da trasferire alle regioni. Si ha, cioè, il dubbio (e qualcosa più del dubbio) che il disegno di legge, nel testo originario dell'articolo 15, muova da un'interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione che è restrittiva rispetto a quella del testo deliberato dalla commissione. Se il dubbio è fondato, le conseguenze finanziarie

riguardano non solo l'ammontare dei costi sostitutivi, i quali, di per sé, non costituiscono ragione di preoccupazione, ma altresì quello dei costi aggiuntivi connessi con il trasferimento delle funzioni: costi che, secondo le stime della commissione Carbone, hanno, come s'è visto, un'incidenza assai elevata.

Ed ora veniamo all'esame dei singoli articoli.

L'articolo 1 contiene l'indicazione delle entrate tributarie delle regioni, e cioè dei tributi propri e delle quote di tributi erariali, nonché l'elencazione dei tributi propri. È evidente, in base a quanto si è dianzi scritto a proposito del problema dell'autonomia finanziaria, che con il termine di tributi propri non si suppone una potestà originaria della regione in materia tributaria. Anche i tributi propri, secondo la lettera dell'articolo 119 della Costituzione sono « attribuiti » dallo Stato alle regioni, le quali li istituiscono e li governano nell'ambito delle leggi dello Stato intese a coordinare l'attività tributaria dei vari enti. Essi vengono istituiti, a norma dell'articolo 12, con legge regionale, e si compongono: di un'imposta sulle concessioni statali, di una tassa sulle concessioni regionali, di una tassa di circolazione e di una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Rimandiamo per i dettagli alla relazione ministeriale. Ai tributi propri è assimilato il gettito delle imposte fondiarie, che è devoluto per intero alle regioni e che, pertanto, non può essere ricompreso nella categoria delle quote di tributi erariali. Trattasi di una situazione transitoria. Il disegno di legge n. 1639, presentato dal Governo alla Presidenza della Camera il 1° luglio 1969, prevede l'abolizione delle imposte fondiarie e delle relative sovrimposte erariali e locali nel quadro di un nuovo sistema di imposizione diretta nel quale figura, con scopi perequativi, l'imposta sui redditi patrimoniali. Questa colpisce i redditi fondiari, i redditi di capitale e quelli d'impresa ed è destinata per intero alla finanza degli enti locali. In particolare, il citato disegno di legge prevede la potestà delle regioni di imporre i redditi suddetti con un'aliquota variante tra l'uno e il due per cento.

La commissione ha conservato il testo governativo, ad eccezione del secondo comma, relativo al gettito delle imposte fondiarie. Qui si è voluta introdurre una clausola di salvaguardia diretta ad ovviare al pericolo che la sostituzione dell'attuale cespite con l'imposta sui redditi patrimoniali si traduca

in una diminuzione dell'entrata. Peraltro questa cautela non disconosce il proposito del Governo di assicurare in prosieguo alle regioni il gettito di un'imposta più dinamica delle attuali imposte fondiarie.

È stato, invece, respinto un emendamento, a firma dei deputati Raucci, Passoni e Gastone, con il quale si proponeva l'attribuzione di un'addizionale all'imposta di ricchezza mobile, così come è stata respinta la proposta di un articolo 1-bis avanzata dagli stessi deputati, concernente l'attribuzione alle Regioni non del solo gettito, ma della gestione dell'imposta fondiaria, nonché la riduzione di tre decimi dell'attuale aliquota dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile e la contestuale attribuzione alle regioni della potestà di imporre i suddetti redditi nell'ambito della riduzione suddetta. Queste proposte, invero, sembrano ignorare l'esigenza fondamentale di abbandonare al più presto i tributi diretti dell'attuale ordinamento tributario e, perciò, confliggono con il disegno governativo, informato, invece, ai lineamenti della riforma tributaria. Inoltre è apparso eccessivo l'ambito di manovra che i proponenti vogliono riservare alle regioni. Infine l'attribuzione alle regioni dei tre decimi dell'attuale aliquota dell'imposta di ricchezza mobile importa un onere finanziario aggirantesi sui 500 miliardi di lire annue, onere per il quale i proponenti non hanno indicato alcuna copertura.

L'articolo 2 disciplina l'imposta sulle concessioni statali e cioè sui rapporti giuridici intercorrenti tra lo Stato e i concessionari di beni del demanio o del patrimonio indisponibile siti nella regione. L'ulteriore tassazione di questi beni si comprende alla luce della dottrina che vuole riservare alla finanza locale l'imposizione sulla ricchezza immobiliare o almeno parte di essa. L'articolo è stato modificato, con il consenso del Governo, nella sola parte afferente al tasso massimo d'imposta, che è stato portato dal doppio al triplo del canone di concessione. Sono stati così respinti, oltre ad alcuni emendamenti di intento prevalentemente formale, quello degli onorevoli Raucci, Passoni e Gastone tendente ad elevare al quintuplo il tasso d'imposta e a consentire alle regioni la concessione di esenzioni o agevolazioni; e quello dell'onorevole Delfino inteso a dimezzare il tasso d'imposta. È stato pure respinto, sul supposto che trattasi di concessioni già variamente gravate da sovraccanoni in favore degli enti locali, lo emendamento degli onorevoli Raucci, Gastone e Passoni inteso a sopprimere l'esenzione per le concessioni relative al demanio idrico.

L'articolo 3, che trasferisce alle regioni la tassa di concessione governativa sugli atti attualmente emanati dallo Stato ma che, con l'attuazione delle regioni, saranno emanati dalle autorità regionali, è stato approvato senza modifiche. Sono stati così respinti alcuni emendamenti presentati dagli onorevoli Raucci ed altri e dall'onorevole Delfino, diretti rispettivamente a consentire una maggiore manovrabilità in senso discendente dell'imposta e ad impedire o a ridurre la possibilità di elevare l'aliquota.

L'articolo 4, relativo alla tassa di circolazione, anche per la sua ben più consistente significazione in termini di gettito, è stato oggetto di più vivace attenzione. Esso è stato approvato nel testo originario, con l'unica variante, apportata al terzo comma, riflettente la facoltà di manovrare l'aliquota, nell'ambito del 5 per cento della tassa, anche nel senso dell'aumento e la menzione, a questo fine, delle caratteristiche di pregio dei veicoli e degli autoscafi. Correlativamente sono stati respinti gli emendamenti degli onorevoli Raucci ed altri diretti a ridurre il limite inferiore dell'aliquota e permettere una più ampia esenzione in senso discendente (e, in senso ascendente, per i soli veicoli di lusso); nonché quello dell'onorevole Delfino diretto, da un lato, a ridurre il limite superiore dell'aliquota e, dall'altro, a regolare in modo diverso e più analitico la fase transitoria di introduzione della tassa. Un emendamento di maggior importanza è stato presentato dai deputati Principe e Mussa Ivaldi Vercelli. Esso propone la riduzione al 10 per cento della tassa erariale di circolazione e l'attribuzione alle regioni di una tassa variante fra le otto e le dieci volte la tassa erariale. Va qui ricordato che nella legislazione vigente un terzo del gettito è riservato alle province. Il disegno di legge il quale, per far posto alla tassa regionale, prevede la riduzione alla metà della tassa erariale, si è preoccupato delle sorti delle province; e, come meglio si vedrà esaminando l'articolo 12, propone un corrispondente aumento della quota di partecipazione delle province. Poiché, in definitiva, allo Stato sarà riservato il decimo dell'attuale gettito del tributo (infatti cinque decimi, in buona sostanza, vanno alle regioni e quattro decimi, giusta quanto si dirà sotto l'articolo 12, devono andare alle province), si spiega la prima parte di questo emendamento. Con la seconda parte, però, si escludono le province dalla partecipazione al gettito del tributo. Ora il disegno dei proponenti non è privo di pregio, giacché è facilmente intuibile

l'intento sottostante di affidare alle regioni il compito di devolvere una quota del tributo regionale alle province, in corrispondenza con l'esercizio da parte delle regioni del potere-dovere di delegazione stabilito dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione. Senonché è apparso prematuro, allo stato, l'accoglimento di siffatto emendamento.

All'articolo 5, concernente la tassa per la occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza regionale, non sono state apportate dalla commissione modificazioni di rilievo, eccezion fatta per il secondo comma dove è stata estesa la facoltà di manovra del tasso.

L'articolo 6 è stato approvato nel testo originario. Trattasi di norme attinenti all'aspetto processuale dei tributi propri e che detta, al riguardo, una disciplina molto semplice. Si deve a questo punto ricordare che l'accertamento e la riscossione dei tributi propri sono affidati agli stessi organi che procedono all'accertamento e alla riscossione dei connessi tributi erariali o locali. Questo regime risponde all'esigenza di semplicità e di funzionalità universalmente invocata e, come si è ricordato, reclamata fin nei lavori dell'Assemblea costituente. Gli onorevoli Gastone, Raucci e Passoni hanno presentato un articolo aggiuntivo *8-bis* del quale è opportuno discorrere qui. Con questo articolo si propone che gli uffici finanziari dello Stato comunichino alla Giunta regionale la lista dei contribuenti, con l'indicazione dei redditi dichiarati od accertati; e che la Giunta, esaminate, integrate e rettificata le liste, le rinvii agli uffici finanziari per i provvedimenti di loro competenza, provvedimenti che la Giunta è poi legittimata ad impugnare. Questo articolo avrebbe assunto maggior significazione se fossero stati accolti l'emendamento all'articolo 1 e l'articolo *1-bis* proposti dagli stessi colleghi; ma non è privo di valore positivo, quanto meno in linea prospettica, ove intervenga la progettata imposta sui redditi patrimoniali (senza dire che un qualche rilievo può assumere anche nel campo delle attuali imposte fondiarie). In effetti non si può sottovalutare l'importanza della collaborazione che gli enti locali, specie quelli minori, possono offrire agli organi statali in tema di accertamento né l'efficacia di una norma che abiliti gli enti locali a difendere, anche in sede processuale, i loro cespiti.

Tuttavia la commissione ha, a questo riguardo, fatto proprio il parere della Commissione affari costituzionali secondo il quale questo tema trova la sua giusta collocazione in quello più ampio della riforma tributaria ge-

nerale. Eppertanto ha respinto il proposto articolo aggiuntivo 8-bis.

Resta dunque l'articolo 6, alla stregua del quale il tributo, dopo l'accertamento o, rispettivamente, dopo la riscossione, esce dalla simbiosi in cui è vissuto con i connessi tributi erariali o locali, per imboccare la strada del ricorso gerarchico improprio al Presidente della giunta regionale e, in seguito, dell'azione giudiziaria. A questo riguardo sono stati respinti per ragioni tecniche due emendamenti dell'onorevole Delfino, con il primo dei quali si assegna al Presidente della giunta regionale un termine per decidere, mentre con il secondo il termine per l'azione giudiziaria viene ridotto da sei mesi (termine ordinario nel nostro sistema) a tre mesi.

Analogo discorso vale per le sanzioni amministrative, per le quali, peraltro, non è prevista alcuna procedura amministrativa, ma la azione immediata avanti l'autorità giudiziaria: il che lascia un poco perplessi.

Quanto all'articolo 7 l'attenzione dei commissari si è appuntata particolarmente sull'ultimo comma, che contiene, come l'ultimo comma dell'articolo 4 relativamente alla tassa di circolazione, una disposizione transitoria. Il gettito delle imposte fondiari è attribuito alle regioni nella misura della metà nel periodo intercorrente tra l'approvazione dello statuto regionale e il 31 dicembre dell'anno successivo. Analogamente la tassa di circolazione è assegnata alla regione in ragione di un quarto del gettito erariale (e, quindi, della metà dell'ammontare che le spetta nell'assetto definitivo) nel periodo corrente fra la sua istituzione e il 31 dicembre dell'anno successivo. Queste disposizioni si spiegano considerando la necessaria gradualità con cui, anche spiegandosi la maggior sollecitudine, l'ordinamento regionale può essere attuato. L'articolo 7 è stato quindi approvato nel testo originario con contestuale elezione di un emendamento interamente soppressivo proposto dai deputati Raucci ed altri.

Ampia discussione è stata riservata all'articolo 8, il quale regola la costituzione e l'amministrazione del cosiddetto fondo comune. Si deve qui avvertire preliminarmente che, nonostante la denominazione, questo fondo è un semplice capitolo di bilancio, il cui ammontare è determinato dalla percentuale spettante alle regioni degli incassi effettuati nel penultimo anno relativamente ai tributi indicati all'articolo 8. Nessun emendamento è stato presentato in ordine ai primi due commi, che indicano i tributi riservati *pro quota* alle regioni nonché le relative percentuali. Vivace è

stata, invece, la discussione sul terzo e quarto comma riflettenti la riserva allo Stato dei maggiori introiti derivanti da modificazioni di aliquote o da altri fatti normativi, quando gli stessi siano destinati alla copertura di nuove spese, nonché le modalità con le quali si prevede di far luogo alla loro discriminazione. La commissione, pur condividendo a larga maggioranza il principio della riserva, si è mostrata alquanto perplessa circa la possibilità materiale di procedere alla discriminazione, e, quindi, circa la legittimità — sulla quale era stato elevato dubbio anche dalla prima Commissione — di un decreto ministeriale nel quale non si eserciti una mera discrezionalità tecnica, ma una vera e propria discrezionalità amministrativa. Comunque anche questi commi sono stati approvati senza emendamenti.

L'attenzione maggiore è stata dedicata ai commi successivi, nei quali sono stabiliti i criteri di riparto del fondo comune. Di ciò si è più ampiamente parlato nella prima parte della relazione. Si deve poi dare conto della perplessità determinata dall'adozione di alcuni parametri la cui validità è stata contestata da una parte della commissione. Così il tasso di emigrazione è stato giudicato un indice mal sicuro, particolarmente perché soggetto in avvenire a pericoli di frode. Lo stesso dicasi del tasso di disoccupazione, rispetto al quale sarebbe stata preferibile l'adozione dei dati ISTAT. Anche il parametro offerto dal carico *pro capite* dell'imposta complementare riscossa mediante ruoli offre il fianco a grave critica, soprattutto ove si consideri che nel 1969 solo il 66 per cento delle dichiarazioni presentate si sono rivelate utili ai fini dell'iscrizione nei ruoli della complementare; e se altresì, si abbia presente che, mentre il rapporto interregionale in termini di carico medio fiscale ai fini dell'imposta complementare è di 1 a 8, lo stesso rapporto in termini di reddito speso è di 1 a 2. Per queste ragioni la commissione, per iniziativa dello stesso Governo, ha inserito dopo il terzultimo comma, un comma aggiuntivo con il quale si stabilisce che entro un triennio il criterio di ripartizione fondato sulle condizioni sociali ed economiche delle regioni sia riveduto e che, in luogo degli attuali parametri, ne sia introdotto un altro fondato sul reddito medio *pro capite* di ciascuna regione.

Sono invece stati soppressi gli ultimi due commi dell'articolo 8. È parso, invero, inaccettabile che la costituzione del fondo speciale, da spendersi secondo le indicazioni del programma economico nazionale, avvenisse

a spese delle quote di tributi erariali le quali, nella logica dello stesso provvedimento governativo, sono destinate a fronteggiare gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni normali. Com'è noto, tali oneri subiscono un non trascurabile incremento annuo, onde il contenimento del fondo comune nella somma iscritta originariamente si traduce, di fatto, in una riduzione progressiva delle entrate. L'emendamento soppressivo, al quale il Governo si è dichiarato contrario, è stato proposto dagli onorevoli Principe e Mussa Ivaldi Vercelli, i quali peraltro, lo avevano presentato in coordinazione con un altro emendamento diretto a finanziare diversamente, e cioè con il venti per cento del maggior gettito tributario annuale, il fondo speciale previsto dai due commi soppressi. Trattasi di proposta interessante, che si riallaccia all'emendamento presentato per l'articolo 1 dagli stessi proponenti, e poi ritirato, nonché a quello sull'attribuzione della tassa di circolazione, di cui abbiamo già parlato. È ben visibile, in questa serie di emendamenti, il disegno di migliorare, da un lato, il rapporto tra finanza propria e finanza di partecipazione e, dall'altro, di finanziare gli interventi straordinari senza pesare sulla finanza ordinaria. Tuttavia questo emendamento non è apparso accoglibile, allo stato, anche in dipendenza della sua notevole incidenza finanziaria.

L'articolo 9 risulta notevolmente ampliato rispetto al testo originario. Innanzitutto la possibilità di contrarre mutui è estesa all'assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali costituite da enti pubblici il cui oggetto risulti nelle materie che la Costituzione riserva alla competenza amministrativa delle regioni. In secondo luogo è elevato al 20 per cento dell'ammontare delle entrate tributarie l'importo complessivo delle annualità di ammortamento: con il che si è accolto in parte il voto della commissione II e della commissione VI il quale segnalava il maggior agio consentito ai comuni e alle province nella contrazione dei prestiti. In terzo luogo si è distinto il trattamento dei prestiti obbligazionari, solamente per i quali è prevista, ai sensi delle leggi vigenti, la valutazione preventiva del comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

L'articolo 10 si occupa del patrimonio e del demanio regionale. Il testo originario è stato variato, con l'adesione del Governo, per consentire il trasferimento immediato dei beni che non sono strettamente connessi con l'esplicazione delle funzioni da trasferire e che, perciò, possono essere sottratti al mec-

canismo della delega. E così, accogliendo il parere della Commissione affari costituzionali, si è disposto il trasferimento immediato, fra i beni demaniali, dei porti lacuali e degli acquedotti, nonché, fra i beni patrimoniali indisponibili, delle foreste demaniali, delle cave e torbiere, delle acque minerali e termali. Per gli edifici e per gli altri beni, attesa la loro stretta strumentalità rispetto alle funzioni, si è conservata la norma che vuole il loro trasferimento con quello delle funzioni. A complemento è stata inserita, al penultimo comma, una disposizione concernente le modalità e i termini secondo i quali si deve procedere alla individuazione specifica dei beni trasferiti. Per il resto rimangono ferme le disposizioni classificatorie e di coordinamento contenute nel testo originario.

All'articolo 11 è stata apportata un'aggiunta di valore politico con la quale si è voluto solennemente affermare che i contributi di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, devono avere carattere aggiuntivo.

Anche l'articolo 12 è rimasto sostanzialmente inalterato, giacché la modificazione introdotta al primo comma ha valore prevalentemente formale. A sua volta la variazione apportata all'ultimo comma è stata dettata da esigenze di mero coordinamento. Il testo originario si limitava a prevedere l'aumento a quattro quinti della quota di partecipazione delle province al provento della tassa erariale di circolazione. La disposizione, invero, ricalcava quella contenuta nel disegno di legge n. 532, già presentato dal Governo alla Camera, il quale all'articolo 10 prevede, per l'appunto, l'elevazione a due quinti della partecipazione delle province: infatti i due quinti del gettito erariale avanti l'introduzione dell'ordinamento regionale corrispondono ai quattro quinti del gettito del periodo successivo, quando lo Stato ha provveduto a ridurre alla metà il gettito di sua spettanza. Senonché le due disposizioni vanno coordinate, lasciando la determinazione dell'aumento sostanziale della quota provinciale di partecipazione al provvedimento sulla finanza locale e riservando a quello in esame la sola variazione formale.

Anche l'articolo 13 è stato approvato nel testo originario. Altrettanto si dica dell'articolo 14, approvato dopo avere respinto alcuni emendamenti tendenti o ad ampliare la dotazione finanziaria delle regioni per le spese di impianto e di primo funzionamento, oppure a stabilirne una diversa distribuzione.

L'articolo 15 ha subito non poche modificazioni. Di esso si è già discusso quando

si è trattato della delega. Basterà segnalare qui che è stato riconosciuto congruo e non riducibile il termine di due anni assegnato al Governo per l'emanazione delle leggi delegate; che, tra i principi e criteri direttivi determinati ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, oltre all'indicazione delle superstiti competenze statali, v'è la raccomandazione dell'uso della delega ai sensi del secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, per il caso in cui gli organi statali rimangano titolari di funzioni residue e le funzioni trasferite siano prevalenti; che nel trasferimento delle funzioni dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione. Quest'ultima direttiva merita di essere energicamente sottolineata, essendo ben chiara la volontà del costituente che le regioni devono essere organismi snelli, con apparati amministrativi decisamente modesti, onde si eviti il pericolo di una nuova burocrazia e di una nuova centralizzazione, a livello regionale questa volta, dell'attività amministrativa. Molto opportunamente il nuovo testo richiama l'articolo 118 della Costituzione, il quale vuole che l'attività amministrativa sia esercitata normalmente dalle regioni mediante delega agli enti locali minori o mediante utilizzazione dei loro uffici.

Il penultimo comma del testo della commissione reca una modificazione di ordine procedurale suggerita dal Governo, intesa ad accogliere la richiesta avanzata da più parti che, oltre alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, siano sentite, avanti la emanazione dei decreti legislativi, le regioni interessate.

Della pratica soppressione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, si è già detto.

Parimenti si è discusso in sede di trattazione generale degli articoli 16 e 17, disciplinanti la graduale distribuzione del fondo comune e le corrispondenti soppressioni o riduzioni dei capitoli di spesa, nonché la coper-

tura delle spese aggiuntive. I due articoli sono stati approvati senza variazioni.

Con l'articolo 18 si è introdotta una norma di coordinamento. Per vero norme di coordinamento già si rinvenivano, per la materia finanziaria, anche nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, che stabilisce la coincidenza dell'anno finanziario con l'anno solare (articolo 36) e i termini per la presentazione dei bilanci e dei consuntivi (articoli 37 e 38). Ma, in ossequio all'articolo 118 Cost., è sembrato giusto che il coordinamento debba avvenire anche con riferimento alla tipologia e alla struttura dei bilanci regionali. L'ultimo comma della legge per le regioni norme analoghe a quelle costituzionali in tema di leggi di bilancio e di nuove spese.

Da ultimo, nell'articolo 19, si è provveduto ad eliminare il riferimento all'anno 1969, essendo evidente, allo stato, la sua superfluità.

Onorevoli colleghi, il provvedimento in esame, pur con gli inevitabili difetti che sono connaturali all'opera dell'uomo, testimonia la serietà con cui il Governo ha inteso affrontare il problema regionale. In siffatta materia sarà l'esperienza a dettare via via la disciplina più appropriata. Tuttavia non si può disconoscere il merito del Governo il quale ha presentato un progetto che, se appare criticabile in alcuni aspetti particolari, dimostra una sana e valida visione dell'ordinamento regionale. Chi si è occupato di questo disegno di legge si è reso conto che non è possibile affrontare in termini legislativi il tema della finanza regionale astraendo dal quadro dei problemi istituzionali. Perciò il compito del Governo non è stato facile. È giusto dargliene atto; come è giusto dargli atto della ponderatezza e del senso di responsabilità che contraddistingue il suo progetto. Sia, perciò, consentito l'augurio che la Camera perfezioni l'opera nello stesso spirito e con gli stessi intendimenti.

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali)

PARERE DI MAGGIORANZA

(RELATORE: BALLARDINI)

Contenuto del provvedimento. — Sebbene il titolo del disegno di legge in esame alluda soltanto ai provvedimenti finanziari per la attuazione delle regioni a statuto ordinario che esso dispone, il suo contenuto in realtà è assai più ampio. E ciò non solo perché i provvedimenti finanziari in se stessi costituiscono la sostanza destinata a dar corpo all'involucro istituzionale prefigurato dalla Costituzione per le regioni, talché, a seconda della loro minore o maggiore consistenza, il modello astratto assumerà una concreta fisionomia od un'altra, ma perché le modalità, oltre che la dimensione, del rifornimento finanziario delle regioni influiscono direttamente sulla natura ed estensione del potere politico-amministrativo dell'ente. E, soprattutto, perché il disegno di legge contiene norme, l'articolo 10 e l'articolo 15, che concernono aspetti non finanziari ma squisitamente di ordinamento. L'articolo 10 dispone circa il trasferimento ed il regime giuridico dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato da attribuirsi alle regioni. L'articolo 15, che contiene una delega legislativa, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, prevede e regola il trasferimento alle regioni di funzioni e personale, ora, dello Stato. Come si vede, la portata del provvedimento è assai vasta e di grande importanza.

Importanza del provvedimento. — È questo il primo atto con il quale, dopo più di venti anni dalla promulgazione della Costituzione, ci accingiamo a costruire le regioni. La creazione delle regioni assume un'importanza determinante perché con esse si realizza una vera e propria riforma dello Stato. Non credo sia retorico o superfluo ricordare a noi

stessi il significato profondo della riforma che con questo provvedimento avviamo, soprattutto per ammonirci contro illusioni di facilità, e per avere chiara la coscienza che le regioni non saranno evocate con un fiat, per virtù demiurgica del dettato legislativo. La legge che andremo a votare sarà solo un primo atto, che dovrà essere corredato da una costante e vigile volontà politica tesa a completarlo attraverso un adempimento rigoroso e puntuale, il quale esigerà la mobilitazione e la partecipazione, sia pure contraddittoria e dialettica, dell'intero corpo nazionale. Troveremo, su questa strada, difficoltà oggettive, immanenti in ogni impresa profondamente riformatrice. Ma troveremo anche ostacoli frapposti dalla dura ed insidiosa resistenza degli interessi costituiti, che da questa riforma inevitabilmente risulteranno lesi. Da qui, la necessità di misurare questi primi passi con grande scrupolo, di fissare alcune idee direttrici assolutamente chiare, di ricercare attorno ad esse la convergenza delle più vaste forze politiche e popolari, autenticamente percorse da un'ansia di democratico autogoverno.

Il modello costituzionale e la programmazione. — Le idee direttrici per costruire il nuovo stato regionale dobbiamo attingerle dal modello costituzionale. Vero è che nei venti anni che sono trascorsi dalla promulgazione della Costituzione abbiamo fatto nuove esperienze, ed è maturato e divenuto dominante il tema della programmazione, come asse centrale sul quale si svolge la vita politica nazionale. Questo nuovo contenuto, che impregna di sé le lotte sociali ed il dibattito

politico, inevitabilmente è portato a riflettersi anche sulle forme secondo le quali si organizza l'esercizio del potere e, pertanto, sulle istituzioni politiche e, fra queste, le regioni. Ma questo fatto nuovo non ha reso superato il modello costituzionale, in quanto non appare incompatibile con le previsioni che la Carta contiene per le regioni. Esso può e deve essere tenuto presente dal legislatore ordinario che, infine, si appresti ad attuare le regioni, essendo possibile, nelle larghe maglie della previsione costituzionale, introdurre procedure e norme che formino le regioni come organi di autonomo e decentrato autogoverno ed al tempo stesso come momenti essenziali della programmazione nazionale, come strumenti di democrazia politica e veicoli di democrazia economica.

Spettava alla Commissione affari costituzionali vagliare il disegno di legge soprattutto sotto il profilo della sua rispondenza al modello costituzionale; toccherà alla Commissione bilancio controllare la sua omogeneità con le esigenze della programmazione nazionale. Dobbiamo, dunque, noi verificare se il disegno di legge rispetta i due principi-valori sanciti dalla Costituzione e precisamente l'autonomia ed il decentramento di poteri.

Autonomia. — La Costituzione attribuisce alle regioni una funzione legislativa nelle materie indicate dall'articolo 117 e nei limiti dei principi fondamentali delle leggi dello Stato. Nelle stesse materie la regione esercita anche le funzioni amministrative. L'area dell'autonomia è, dunque, assai vasta. Lo è al punto che l'articolo 127 della Costituzione prevede che una regione possa entrare in conflitto con il Governo centrale circa il modo di intendere l'interesse nazionale, e per tale ipotesi, l'arbitro che media il contrasto è il Parlamento. Possiamo dedurre, dunque, che, rispetto al Governo centrale, la regione si atteggi come ente non subordinato e completamente autonomo nelle sue funzioni. Rispetto ad esso il Governo centrale ha solo funzioni di coordinamento, di impugnativa di competenza innanzi la Corte costituzionale, di impugnativa di merito innanzi il Parlamento. La Commissione si è domandata se questa ampia autonomia sia rispettata dal disegno di legge in esame.

Non v'è dubbio che l'autonomia politico-amministrativa dipende dall'autonomia finanziaria. Questa a sua volta consiste nella libertà di spesa ma anche nella libertà di formazione delle risorse disponibili. Bisogna riconoscere che il disegno di legge, tentando di corrispon-

dere a questa esigenza con l'istituzione dei cosiddetti « tributi propri » di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, dimostra di avvertire il problema, ma non lo risolve in modo adeguato. Difatti, non si può non constatare che i cosiddetti tributi propri non sono affatto tali. La qualifica di tributi propri è giustificata dal fatto che essi vengono istituiti con legge regionale (articolo 12), che la regione può fissarne le aliquote entro minimi e massimi, assai ristretti (articoli 2, 3, 4, 5), che il Presidente della regione ha un potere di decisione su ricorso gerarchico ed un potere sanzionatorio (art. 6). Ma tali poteri sono assai inferiori a quelli che l'ordinamento vigente attribuisce ai comuni in ordine ad alcuni tributi propri. Basti pensare all'imposta di famiglia, all'imposta sul valore locativo, all'imposta di consumo, ed altre, tutte imposte nelle quali il comune ha poteri di istituzione, di fissazione di tariffe, di partecipazione al contenzioso, ma anche di accertamento, di esenzione, di riscossione, tutti poteri, questi ultimi, che alla regione sono negati.

D'altra parte, a fronte di questa esigenza di maggiori poteri regionali in relazione ai tributi cosiddetti propri, si contrappone, per esigenze di perequazione tributaria, l'interesse generale alla uniformità della normativa tributaria ed alla unicità dell'accertamento dell'oggetto d'imposta. La conciliazione di queste esigenze può tuttavia trovarsi, o già in questa legge, come ritengono i colleghi del gruppo PCI e PSIUP, o, come invece ha ritenuto la maggioranza della Commissione, in occasione della riforma tributaria generale, prevedendosi modi e procedure che consentano la partecipazione della regione al processo tributario, in modo particolare al suo momento più delicato quale l'accertamento dell'imponibile.

La Commissione ha, quindi, ritenuto che più concretamente l'autonomia finanziaria della regione possa essere assicurata dalla dimensione delle risorse attribuite, che deve essere congrua al fabbisogno delle funzioni esercitate, nonché dal meccanismo della sua determinazione, che deve essere il più automatico ed obiettivo possibile, così da non lasciare alcun margine all'interferenza del potere discrezionale del Governo centrale. Alla luce di questi criteri, la Commissione ha ritenuto che le risorse che il disegno di legge devolve alle regioni appaiono adeguate alle esigenze che saranno poste dall'esercizio delle funzioni trasferite. È ovvio che il fenomeno di decentramento di poteri, graduale e progrediente, com'è per sua natura, porterà, dopo l'avvio del nuovo ordinamento, all'applicazione del-

l'articolo 17, che appunto prevede un meccanismo di adeguamento del fondo comune in relazione allo espandersi dell'attività regionale surrogatoria di quella statale. Quanto ai criteri di ripartizione del fondo comune, indicato dall'articolo 8, la Commissione li giudica sufficientemente oggettivi da garantire l'autonomia delle regioni.

La Commissione fa una riserva per i commi terzo e quarto dell'articolo 8, poiché attribuiscono al Ministro delle finanze, in determinate circostanze, il compito di determinare la quantità dei proventi erariali destinati alla compartecipazione regionale: se questa determinazione non possa farsi che in virtù di un calcolo matematico visibile e controllabile, *nulla quaestio*; ma se, invece, essa sia il frutto di valutazioni approssimative, il potere ministeriale incontrollato può divenire un mezzo limitativo dell'autonomia finanziaria che questa legge intende assicurare alle regioni.

Gravemente lesiva, invece, dell'autonomia delle regioni la Commissione ha ritenuto la preventiva autorizzazione del Ministero del tesoro che l'articolo 9 prescrive per le leggi regionali deliberative di debili. Difatti, in nessun modo è possibile far rientrare, fra i limiti che l'articolo 117 della Costituzione pone alle funzioni regionali, un'autorizzazione ministeriale. Invero, anche per l'articolo 129 della Costituzione, l'autonomia finanziaria delle Regioni può subire limiti stabiliti da leggi della Repubblica, non già da atti amministrativi del Governo centrale. Lo stesso articolo 9 pone limiti di legge al potere di indebitamento delle regioni che appaiono legittimi e ragionevoli, quali il vincolo che i prestiti debbano destinarsi a spese di investimento e l'altro per cui gli oneri per il relativo ammortamento non debbano superare una certa quota delle entrate finanziarie. Ma limiti amministrativi non sono legittimi né sono, oltretutto, necessari.

Difatti, posto che la regione può deliberare un prestito con legge, il Governo ha sempre il modo di rinviare, ed in ultima istanza impugnare innanzi la Corte costituzionale, la eventuale legge, che non rispetti i principi-limite fissati dall'articolo 9. Nel caso poi che la legge regionale deliberi l'emissione di obbligazioni, non v'è alcun dubbio che l'operazione sarà subordinata a tutte le vigenti prescrizioni in materia, ivi comprese le autorizzazioni dell'autorità monetaria che vigila sul mercato finanziario.

Altra norma, infine, che attiene all'autonomia finanziaria della regione è quella prevista dall'articolo 10. Essa, come è formulata, ap-

pare ambigua ed insufficiente. Ambigua perché non dispone il trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali dallo Stato alle regioni, ma si limita a stabilire il regime di detti beni per il caso che demanio e patrimonio regionale venissero a costituirsi per... generazione spontanea. Sembra, invece, necessario garantire alle regioni, oltre che i mezzi finanziari, anche quelli demaniali e patrimoniali corrispondenti alle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione. È per questo motivo che la Commissione ha ritenuto di dover proporre l'adozione di un testo parzialmente modificato dell'articolo 10, che corrisponde all'esigenza di individuare le categorie di beni che costituiscono il demanio ed il patrimonio indisponibile regionale, e altresì all'esigenza di ordinarne il trasferimento dallo Stato alle singole regioni, in quanto mezzo e premessa per il completo esercizio delle funzioni trasferite.

Decentramento di poteri. — L'articolo 15 del disegno di legge esprime il lodevole proposito di attuare, con delega legislativa, contemporaneamente alla devoluzione dei mezzi finanziari, altresì il trasferimento alle regioni delle funzioni oggi esercitate dallo Stato. La Commissione ha ritenuto di dover assecondare tale proposito, dopo aver attentamente esaminato altre soluzioni, che in argomento sono state, da varie parti, prospettate.

Ha ritenuto di non aderire alla proposta di uno stralcio della materia, rinviandola ad altro provvedimento legislativo da adottarsi in prosieguo di tempo. Difatti, considerando gli impegni politici e legislativi in atto o in via di formazione, le elezioni dei consigli regionali sono prevedibili per la primavera del 1970. Calcolando il tempo che sarà necessario per la formazione degli organi regionali, per la deliberazione ed approvazione degli Statuti, non è da escludersi che con i primi mesi del 1971 le regioni comincino ad introitare le prime rate dei tributi propri. È, dunque, condizione irrinunciabile che per tale epoca esse siano già state dotate delle funzioni necessarie a spendere quanto andranno a riscuotere. A questo fine, la contestualità della normativa finanziaria e di quella di trasferimento delle funzioni è garanzia di tempestività.

La Commissione ha, altresì, scartato l'idea, seriamente considerata, di rinunciare alla delega legislativa al Governo, e far assumere direttamente al Parlamento l'onere di una legge direttamente regolatrice del trasferimento delle funzioni e del personale. E ciò

perché, data la complessità e varietà della materia, difficilmente le Camere avrebbero potuto in tempo utile fronteggiare un impegno così tecnico e dettagliato.

La Commissione ha, quindi, finito per accedere all'originaria idea del disegno di legge di regolare la materia attraverso una delega legislativa. Però ha ritenuto che la formulazione della delega, come è contenuta nell'articolo 15, dovesse essere radicalmente mutata.

Difatti, i criteri elencati nell'odierno articolo 15 o sono ovvi (« il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie ») o sono talmente generici da essere assolutamente inconsistenti (« il trasferimento avverrà secondo un ordine di priorità, anche in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale »). Quando addirittura non siano vagamente incostituzionali, come il criterio di salvaguardia delle « competenze statali che si ricollegano ad esigenze di interesse nazionale ». Con questo criterio, difatti, si finirebbe per attribuire la portata di un limite di competenza o di legittimità ad un concetto, quello di interesse nazionale, che, invece, ha il solo significato di un limite di merito all'autonomia regionale. Non solo, ma addirittura se ne affiderebbe la impossibile definizione astratta e generale al Governo, e ciò da parte del Parlamento con delega legislativa, ciò che non può farsi, giacché la definizione dell'interesse nazionale spetta sì al Parlamento, ma non nell'esercizio della sua funzione legislativa, bensì in virtù del suo speciale potere di mediazione dei conflitti che in materia sorgessero fra Governo ed una regione, previsto dall'articolo 127 della Costituzione.

Da qui la necessità di una riformulazione dell'intero articolo 15, al che la Commissione ha provveduto premurosa e di rispettare il dettato dell'articolo 76 della Costituzione, e di prefigurare una ripartizione dell'attività amministrativa che, nel quadro di un generale coordinamento, sia la più decentrata possibile ed eviti al tempo stesso il sovrapporsi di responsabilità promiscue.

Così con il criterio di cui al punto *a*) si è stabilito che nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione devono essere trasferite alle regioni tutte le funzioni ora esercitate dallo Stato tramite i suoi organi sia periferici sia centrali. Allo Stato restano riservate soltanto funzioni di « coordinamento e promozione » con riferimento ai fini ed alle procedure della programmazione nazionale e degli impegni derivanti dai regolamenti delle comunità internazionali. In altre parole, al Go-

verno centrale restano, nelle materie predette, solo funzioni di indirizzo amministrativo, mentre l'azione amministrativa vera e propria deve passare alle regioni che sono chiamate a gestire sia le leggi regionali che le leggi statali.

Con il criterio di cui al punto *b*) si è affermato l'importante e razionale principio che il trasferimento di funzioni deve consistere nel materiale trasferimento alle dipendenze delle regioni degli organi che vi presiedono, intesi unitariamente, come corpo formato di beni personali ed attribuzioni. Per evitare che detti centri amministrativi cadano in uno stato di confusioni di responsabilità, si è previsto che, nell'ipotesi in cui detti organi siano titolari anche di residue funzioni dello Stato, il loro esercizio sia delegato alle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. In tal modo, si tende a realizzare il massimo di decentramento di funzioni, ed il massimo di individuazione di responsabilità. Naturalmente, per le attribuzioni proprie dello Stato e delegate alle regioni, il decreto legislativo da emanarsi dovrà contenere norme, che regolino i rapporti finanziari aggiuntivi nonché il potere di sostituzione dell'organo centrale dello Stato, nel caso di inattività della regione per atti propri delle funzioni delegate.

Con il criterio di cui al punto *d*) si è voluto rispettare e rendere esecutivo, il principio della delega delle funzioni dalla regione agli enti autarchici minori, nonché far salve le funzioni ad essi fino ad oggi già delegate dallo Stato. Difatti, sarebbe contrario allo spirito della riforma consentire, nel momento stesso in cui si dispone un decentramento dallo Stato alle regioni, un processo inverso di concentrazione di funzioni dalla periferia regionale al suo centro. Ciò significa che le funzioni oggi esercitate su scala provinciale da uffici ed organi dello Stato e che debbono, per la loro materia, essere trasferite all'ente regione, debbono, per delega di questa, essere di fatto trasferite alle province. Ciò che postula un adeguamento, non già una soppressione, dell'attuale ordinamento delle province, in modo da trasformarle, a loro volta, in organo amministrativo autonomo e decentrato della regione.

Il criterio di cui al punto *c*) è lo stesso contenuto nel disegno di legge, parzialmente modificato, e vale per il trasferimento del personale dallo Stato alle regioni. Naturalmente dovranno essere fatti salvi i diritti quesiti del personale trasferito, ciò che la Commissione ha ritenuto perfettamente compatibile con la rigorosa applicazione del criterio fissato.

Il secondo comma dell'articolo 15, come proposto dalla Commissione, prevede le modalità di emanazione dei decreti legislativi. Degna di nota è la previsione che la Commissione parlamentare, di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sia, nell'esercizio della sua funzione consultiva per l'emanazione dei decreti, integrata dai quindici rappresentanti delle regioni. La norma si giustifica ampiamente quando si pensi che le norme emanande saranno tali da interferire profondamente in materie che, secondo la Costituzione, appartengono alla competenza regionale.

L'ultimo comma del progetto di articolo 15 proposto dalla Commissione merita una particolare attenzione. Con esso si propone l'abrogazione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

La proposta di abrogare l'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 non rappresenta una intrusione arbitraria di materia estranea a questa legge. Anzi ne costituisce la naturale e logica integrazione. Non può, difatti, contestarsi che nel momento in cui si dotano le regioni di mezzi finanziari, è necessario attribuire ad esse il potere di spesa, vale a dire le funzioni amministrative, alla cui devoluzione correttamente provvede l'articolo 15. È, perciò, altrettanto necessario rimuovere le norme vigenti che costituiscono ostacolo all'esercizio delle funzioni trasferite. Tale è l'articolo 9 della più volte citata legge. Esso, difatti, subordina l'effettivo esercizio delle funzioni da parte delle regioni non già all'emanazione delle leggi di trasferimento previste dalla disposizione VIII transitoria della Costituzione, ciò che pur ovvio sarebbe stato logico; gli è che esso subordina l'esercizio delle funzioni così trasferite alla preventiva promulgazione delle cosiddette leggi-quadro, una sorta di codificazione di principi fondamentali delle leggi dello Stato per ciascuna materia, che si asserisce essere postulate dal combinato disposto dell'articolo 117 e disposizione transitoria IX della Costituzione. Ora la Commissione non ha ritenuto di poter far propria questa interpretazione dottrinarica, che fu accolta dal legislatore del 1953.

Difatti, l'articolo 117 della Costituzione si limita a stabilire che le regioni possono legiferare rispettando il limite dei principi fondamentali delle leggi dello Stato; la disposizione IX contempla un obbligo della Repubblica di adeguare le sue leggi alla competenza attribuita alla regione. Come sia possibile stabilire un rapporto di complementare integrazione fra queste due norme è difficile da spie-

gare. Difatti la prima dispone che le Regioni devono adeguare la loro attività legislativa ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato; la seconda non dice che la Repubblica deve stabilire i principi fondamentali delle sue leggi, ai quali appunto le regioni devono adeguarsi (difatti non vi era alcun bisogno che ciò venisse detto!), ma dice esattamente il contrario, cioè che la Repubblica deve adeguare essa le proprie leggi alla competenza legislativa delle regioni e, non lo si dimentichi, alle esigenze delle autonomie locali. La disposizione transitoria IX non va dunque messa in relazione con l'articolo 117, bensì con l'articolo 5 della Costituzione, del quale, appunto, ripete il contenuto, solo aggiungendovi l'opportuna predeterminazione di un limite temporale per il suo adempimento.

Correttamente interpretato, dunque, il dettato costituzionale ci porta a concludere che in esso non esiste assolutamente la previsione di leggi-quadro come *conditio sine qua non* per l'entrata in esercizio delle funzioni regionali. Ciò non significa che il legislatore attuale non possa, una volta costituita le regioni, legiferare, nelle materie di loro competenza, secondo previsioni meno dettagliate e quasi per principi, in tal modo preconstituendo il quadro entro il quale può liberamente svolgersi la legislazione regionale; ma è sicuramente arbitrario pretendere che le funzioni regionali non possano esplicarsi finché non siano state emanate le leggi-quadro.

Il legislatore regionale può subito legiferare, rispettando i principi fondamentali delle leggi dello Stato. Nè si dica che tali principi possono non esserci, poiché il vuoto legislativo non esiste. Se tali limiti siano o meno rispettati valuterà il Governo, nell'esercizio del suo potere di controllo di competenza, rinviando o, in ultima istanza, impugnando la legge regionale che ritenga non rispettosa di detti principi. La Corte costituzionale infine dirimerà il conflitto. In altre parole, la determinazione dei principi fondamentali delle leggi dello Stato spetta sì al legislatore statale, ma se questi non vi provveda in modo espresso, vi soccorre l'opera dell'interprete, e precisamente del legislatore regionale, del Governo e della Corte costituzionale nei momenti e con le procedure previste dalla Costituzione.

Per questi motivi è chiaro che la norma dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 costituisce solo un impedimento al tempestivo avvio delle funzioni regionali, e quindi è contraddittoria con le finalità perseguite dall'ar-

ticolo 15 del disegno di legge. Ecco perché è logico e coerente proporre l'abrogazione.

L'onorevole Franchi, a nome del gruppo del MSI, ha presentato un parere di minoranza sul disegno di legge in esame, che esige una risposta.

Al punto 1) formula una censura di incostituzionalità del disegno di legge perché sarebbe lesivo dell'articolo 81 della Costituzione. Invero non si vede come possa violarsi la norma citata per il fatto di non disporre la copertura di spese che, definite imprevedibili dallo stesso estensore del parere di minoranza, non sono appunto nemmeno previste. Le spese, invece, che il disegno di legge prevede, risultano tutte corredate da una indicazione puntuale di copertura.

Al punto 2) si nega che il disegno di legge contenga norme di coordinamento tra la finanza regionale e quella dello Stato e degli altri enti locali. È molto difficile intendere il senso di questo appunto dal momento che il disegno di legge è disseminato di norme che coordinano le finanze regionali con quelle dello Stato e degli altri enti. Basti per tutte citare l'articolo 8.

Quanto al punto 3) poteva forse aver ragione d'essere rispetto al testo dell'articolo 10 del disegno di legge, ma ha perso ogni fondamento in confronto al nuovo testo dell'articolo 10, proposto dalla maggioranza della Commissione.

Quanto all'addebito di cui al punto 4), abbiamo già risposto svolgendo la motivazione generale del parere. Resta da dire che non si capisce perché mai il trasferimento delle funzioni e del personale che, per la disposizione VIII della Costituzione deve essere fatto con legge, non possa avvenire per decreti legislativi delegati, posto che l'articolo 76 della Costituzione non pone, alla delega legislativa, altri limiti oltre quelli in esso precisati e che, nel caso in esame, risultano fedelmente rispettati dal nuovo testo dell'articolo 15, sia per quanto attiene al tempo limitato ed agli oggetti definiti, sia per quanto riguarda la determinazione dei principi e criteri direttivi.

Mi auguro di aver fedelmente adempiuto al compito affidatomi dalla Commissione fornendo una esauriente motivazione al parere da essa adottato nei precisi termini seguenti:

« La proposta di legge n. 1342 è conforme alla Costituzione e non propone particolari questioni che attengano alla competenza di questa Commissione.

Il disegno di legge n. 1807 nel suo contenuto strettamente finanziario è rispettoso del

dettato costituzionale. Bisognerà, tuttavia, in sede di riforma tributaria generale, prevedere procedure e modalità atte a far partecipare anche la regione al processo tributario, in particolare al momento determinativo dell'oggetto imponibile. Si ritiene, inoltre, assolutamente incompatibile con la funzione legislativa della regione la preventiva autorizzazione ministeriale per le leggi deliberative di prestiti prevista dall'articolo 9, terzo comma. La determinazione, infine, della percentuale del gettito complessivo dei tributi affluenti al fondo comune imputabile a « maggiorazioni di aliquote o altre modificazioni » può essere sanzionata, come si propone ai commi terzo e quarto dell'articolo 8, con decreto del Ministro delle finanze, solo se essa sia una pura operazione matematica, non già se il relativo calcolo sia per sua natura suscettibile di approssimazione. Sarà la Commissione V a valutare se detta determinazione possa sempre farsi in modo certo ed oggettivo. In caso contrario occorre prevedere una partecipazione o un controllo di altri organi che diano la garanzia che, con tale provvedimento, non si incida anche sulla quota di proventi soggetta alla partecipazione regionale.

La Commissione ha con maggiore profondità esaminato gli articoli 10 e 15 che attengono esclusivamente alla sua propria competenza. Propone una diversa formulazione degli articoli stessi nel testo seguente:

ART. 10.

I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822 del codice civile, se appartengono alle regioni per acquisizione a qualsiasi titolo, costituiscono il demanio regionale e sono soggetti al regime previsto dallo stesso codice per i beni del demanio pubblico.

Il medesimo regime si applica ai diritti reali che spettano alle regioni sui beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni previsti dal comma precedente o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quello cui servono i beni medesimi.

Sono assegnati alle regioni ed entrano a far parte del demanio regionale i porti lacuali e, se appartenenti allo Stato, gli acquedotti.

I beni appartenenti alle regioni, che non siano della specie di quelli previsti dal primo e secondo comma, costituiscono il patrimonio delle regioni.

Sono assegnati alle regioni ed entrano a far parte del loro patrimonio indisponibile, le foreste che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le acque minerali e termali, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici trasferiti per competenza dallo Stato alle regioni.

Per i beni costituenti il patrimonio delle regioni si applicano le norme del codice civile, delle leggi speciali e quelle sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

La individuazione dei singoli beni trasferiti sarà effettuata entro due anni dalla entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro competente per materia, d'intesa con la regione interessata.

ART. 15.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni statali ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione, del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione dovranno essere attribuite alle regioni tutte le funzioni attualmente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, con la sola eccezione delle funzioni e degli interventi dello Stato, che attengono ai suoi compiti di coordinamento e di promozione sull'intero territorio della Repubblica delle attività delle regioni anche con riferimento al perseguimento degli obiettivi del programma economico nazionale e

all'attuazione degli impegni derivanti dai regolamenti delle comunità internazionali;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle regioni avverrà per settori organici di materia e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici od organi periferici dello Stato considerati nella loro organica unità di attribuzioni e beni; qualora gli uffici stessi siano titolari anche di competenze statali residue, ovvero di altre funzioni statali, dovrà di massima, farsi ricorso alla delega di funzioni, prevista dall'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, ferma rimanendo la necessità di regolare, in ogni caso, i rapporti finanziari fra Stato e regioni e prevedendo i rimedi da esperire, in caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate;

c) in ogni caso per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle regioni verrà stabilito il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, da trasferire alle regioni stesse, riducendosi contemporaneamente i ruoli organici delle amministrazioni statali interessate;

d) nel trasferimento delle funzioni di cui sopra dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione, conservando, comunque, alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locali, decentrate dalle norme vigenti.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto dei Ministri competenti e con quelli dell'interno, del tesoro e delle finanze, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, integrata da un rappresentante per ogni regione.

L'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è abrogato.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali)

PARERE DI MINORANZA

(RELATORE: FRANCHI)

1) Il disegno di legge n. 1807 è incostituzionale nella sua parte finanziaria perché viola l'articolo 81 della Costituzione che al quarto comma recita: « ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Il disegno di legge prevede esclusivamente la copertura per il primo anno di funzionamento delle regioni, funzionamento peraltro limitato, come si deduce dal contenuto del primo comma dell'articolo 15, e come appare logico solo se si tenga conto di quanto stabilisce l'articolo 9 della legge n. 62 del 1953, che si riferisce alla pura e semplice deliberazione degli Statuti e che, quindi, comporta una previsione di spesa necessariamente limitata.

Per i successivi anni, quando le spese saranno state ovviamente dilatate per centinaia di miliardi — in gran parte inevitabilmente aggiuntivi — e per un ammontare non prevedibile in quanto non è prevedibile neppure il tipo di regione che deve essere creato, non è prevista alcuna copertura.

2) Il disegno di legge n. 1807 è incostituzionale nella parte che si riferisce ai tributi regionali e alla partecipazione a quote di tributi erariali in quanto contrasta con il disposto dell'articolo 119 della Costituzione che al primo comma recita: « Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni ».

Manca nelle norme cui si fa riferimento ogni e qualsiasi coordinamento con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

3) Il disegno di legge 1807 è incostituzionale nella parte che si riferisce ai beni di

demanio e patrimonio regionale in quanto contrasta con l'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione che dice: « La regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica ».

L'articolo 10 del disegno di legge 1807 infatti, mentre si riferisce alle leggi statali che devono disciplinare il passaggio delle funzioni attribuite alle regioni e stabilisce che esse debbano disporre anche i criteri e le modalità della devoluzione alle regioni stesse dei beni e del patrimonio indisponibile, finge di ignorare che il successivo articolo 15 stabilisce una delega al Governo per la emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio delle funzioni statali da attribuire alle regioni e per il passaggio alle medesime del personale dipendente dello Stato, ma non affronta per nulla né i criteri né le modalità della devoluzione dei beni del demanio e del patrimonio, sicché quella che risulta essere una delega impropria all'articolo 10 non rientra neppure nella delega prevista dall'articolo 15.

Si propone lo stralcio dell'articolo 0, in via subordinata, l'emendamento sostitutivo allegato.

4) Il disegno di legge n. 1807 nella parte relativa al trasferimento delle funzioni e del personale (articoli 15 e 16) è incostituzionale perché in netto contrasto con l'articolo 76 della Costituzione che recita: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetto definiti ».

Le lettere *a)*, *b)*, *c)* dell'articolo 15 non possono essere considerate sufficienti ai fini della prescritta determinazione di principi e criteri direttivi in quanto si limitano a far « salve le competenze statali che si ricollegano ad esigenza di interesse nazionale ».

L'articolo 117 della Costituzione stabilisce: « La regione emana per le seguenti materie norme legislative, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato... » e tale norma è correttamente recepita dall'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 che recepisce altresì il disposto della norma transitoria IX della Costituzione che recita: « La Repubblica... adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni ».

L'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 al primo comma recita: « Il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'articolo 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale ».

Alla luce di quanto esposto, poiché tali leggi-quadro non sono state emanate, non possono esservi dubbi circa la incostituzionalità degli articoli 15 e 16.

La definizione ed il trasferimento delle funzioni e del personale non può essere delegata, ma deve essere stabilita con legge ordinaria.

Si propone lo stralcio degli articoli 15 e 16 o, in via subordinata, la allegata serie di emendamenti.

Non possiamo non concludere questo parere di minoranza con la constatazione che la più grave violazione costituzionale verrebbe ad essere introdotta proprio con l'accoglimento del parere di maggioranza della I Commissione che propone l'abrogazione dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953. Tale articolo, come abbiamo già osservato, altro non è se non la corretta attuazione dell'articolo 117 e della disposizione transitoria IX della Costituzione.

(Segue una serie di emendamenti agli articoli 10, 15 e 16, già pubblicati sul Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari rispettivamente del 28 ottobre 1969 [pag. 3], e 29 ottobre 1969 [pagg. 13 e 20]).

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari interni)

PARERE

(Relatore: ZAMBERLETTI)

La II Commissione affari interni esaminato il disegno di legge n. 1807 esprime, a maggioranza, parere favorevole con osservazioni.

Opposizione di principio al disegno di legge ha invece manifestato la minoranza liberale e del gruppo MSI, secondo il quale sarebbe stato capovolto l'ordine di priorità che prevedeva prima della legge elettorale e di quella finanziaria, l'emanazione della nuova legge sulla costituzione ed il finanziamento degli organi regionali, le leggi-cornice per ogni singola materia, la legge per il comando del personale dello Stato. Ha manifestato riserve sulle previsioni del costo, ed inoltre espresso l'opinione che non si possa comunque attuare l'ordinamento regionale senza aver chiarito le attribuzioni ed i limiti della potestà normativa dell'ente regione e senza aver individuato con legge i capoluoghi, come presupposto per la convocazione dei primi consigli regionali.

Le osservazioni della Commissione sono le seguenti.

1) Per quanto riguarda l'impostazione generale del disegno di legge, la Commissione rileva che viene accentuata la tendenza ad avviare la finanza locale (disegno di legge n. 532) e quella regionale verso un regime di partecipazione, abbandonando la via della attribuzione della potestà impositiva, a lungo sostenuta come fondamentale cardine dell'autonomia del potere locale.

In effetti le entrate tributarie definite come « tributi propri » in ossequio all'articolo 119 della Costituzione, rappresentano nel disegno di legge in esame non solo una componente minore della finanza regionale ordinaria, ma le stesse caratteristiche dei tributi prescelti, privi di reale possibilità di manovra, confermano la tendenza ad una centralizzazione della finanza pubblica e della politica tributaria.

Tale centralizzazione ad avviso della maggioranza della commissione corrisponde tuttavia alle esigenze:

a) di salvaguardare il principio della unità della finanza pubblica da cui dipende una equa ripartizione dei carichi tributari fra le varie categorie di contribuenti e nelle varie zone geografiche del Paese; la possibilità di utilizzare lo strumento fiscale per trasferimenti di reddito dalle categorie più agiate a quelle meno abbienti nonché la manovra dello strumento fiscale a fini di politica economica generale, particolarmente in relazione alle varie fasi congiunturali;

b) di stabilire un collegamento organico con la riforma tributaria in modo da non aggravarne le difficoltà di realizzazione.

I commissari di parte comunista e del PSIUP, pur insistendo nella riaffermazione del principio dell'autonomia impositiva, concordano in via subordinata sulla proposta di consentire alle regioni di partecipare con loro rappresentanti alla fase di accertamento delle imposte erariali attribuite in tutto o in parte alle regioni.

2) Passando all'esame degli articoli del disegno di legge n. 1807, la Commissione esprime il proprio dissenso in merito ai criteri di ripartizione del fondo comune di cui all'articolo 8. Innanzitutto si rileva che il provvedimento proposto tende impropriamente a confondere le esigenze della finanza ordinaria delle regioni con quelle della finanza straordinaria.

Compito della finanza ordinaria è quello di consentire alle regioni di far fronte all'esercizio delle normali attribuzioni.

Il compito di intervenire con azione perequatrice a colmare gli squilibri esistenti fra regione e regione è proprio della finanza straordinaria e può risolversi solo nel quadro della programmazione economica nazionale coordinata con quella regionale, mediante interventi qualitativamente e quantitativamente ben definiti e pertanto con contributi speciali.

Del resto è noto che il costo dei servizi e « fattori agglomerativi » cresce progressivamente con lo sviluppo di insediamenti industriali intensivi.

A riguardo i commissari di parte comunista e del PSIUP ritengono, al contrario, elemento positivo il concetto perequativo espresso nell'articolo, mentre esprimono il loro dissenso sul ricorso al metodo dei contributi speciali non legati a criteri oggettivamente prefissati e lasciati ad una discrezionalità non accettabile.

La Commissione inoltre rileva l'inesattezza di una affermazione contenuta nella relazione al disegno di legge secondo cui « Incidenza minore (un decimo) è stata attribuita all'elemento superficie territoriale in quanto le funzioni regionali influenzate da tale elemento sono più limitate ».

L'affermazione sembra ignorare le materie affidate dall'articolo 117 della Costituzione alle regioni: urbanistica, viabilità, lavori pubblici e agricoltura sono ad esempio competenze in cui l'elemento « territorio » è tutt'altro che irrilevante.

Inoltre i sei decimi del fondo distribuiti in proporzione alla popolazione stabiliscono già un criterio perequativo.

Infine lasciano perplessi i requisiti prescelti per la ripartizione dei tre decimi del fondo di cui al paragrafo C dell'articolo 8 (per esempio quello relativo al grado di disoccupazione, quale risulta dal numero degli iscritti nelle liste di collocamento).

In ogni caso la Commissione ritiene che l'elemento superficie territoriale debba essere elevato a due decimi, fermi restando i sei decimi attribuiti in proporzione diretta alla popolazione residente.

Dopo l'articolo 8, la Commissione propone il seguente articolo 8-bis: « Per l'accertamento delle imposte erariali attribuite in tutto o in parte alle Regioni, gli uffici dell'Amministrazione finanziaria dello Stato sono integrati da rappresentanti delle singole amministrazioni regionali ».

All'articolo 9, la Commissione propone di adeguare le possibilità delle regioni a contrarre mutui ed emettere obbligazioni, almeno a quella dei comuni e delle province, di cui all'articolo 300 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni. A giudizio della Commissione appare inoltre lesivo dell'autonomia regionale il terzo comma dello stesso articolo 9, là dove prescrive per l'accensione dei prestiti la preventiva autorizzazione del

Ministro del tesoro, di concerto con quello delle finanze e dell'interno tanto più che la possibilità di contrarre mutui non è illimitata, ma deve essere contenuta nei limiti stabiliti dal comma precedente.

Particolare attenzione la Commissione ha posto sull'articolo 15 che è stato oggetto di vivace discussione.

La Commissione propone un emendamento sostitutivo del seguente tenore:

« Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per regolare per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni statali attribuite alle Regioni nonché il passaggio alle medesime del personale dipendente dello Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) nelle materie attribuite alla competenza regionale a norma dell'articolo 117 della Costituzione il trasferimento delle funzioni attualmente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato sarà attuato in conformità ai principi fissati dallo stesso articolo 117 e dall'articolo 118 della Costituzione;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle regioni avverrà per settori organici di materie, secondo un ordine di priorità, anche in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale, e dei piani di sviluppo economico delle Regioni;

c) per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni verrà stabilito il contingente del personale statale anche di Amministrazioni centrali da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente i ruoli organici delle Amministrazioni statali.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto coi Ministri competenti e con quelli dell'interno, del tesoro e delle finanze, previo parere di una speciale commissione in cui siano rappresentate tutte le Regioni a statuto ordinario e previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Le norme delegate previste dal presente articolo non possono in ogni caso prefissare la competenza legislativa delle Regioni ».

Con queste osservazioni ed entro questi limiti la Commissione esprime, a maggioranza, parere favorevole.

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e Tesoro)

P A R E R E

(RELATORE: ZAMBERLETTI)

La VI Commissione Finanze e tesoro ha deliberato, a maggioranza, di esprimere parere favorevole sul disegno di legge n. 1807 e, nei limiti di coincidenza con il disegno di legge, sulla proposta di legge n. 1342, con le seguenti osservazioni riferite al disegno numero 1807:

1) La Commissione condivide il principio cardine del disegno di legge che, nel rispetto dell'articolo 53 della Costituzione, ribadisce il principio della potestà impositiva primaria spettante allo Stato e che considera pertanto come derivata ogni potestà impositiva spettante agli enti locali.

Si sottolinea peraltro che nel disegno di legge la definizione dei « tributi propri » spettanti alle regioni configura nella sostanza semplici partecipazioni a quote erariali che, stanti le caratteristiche dei tributi prescelti e la bassa percentuale rappresentata dai tributi propri stessi sul complesso delle entrate regionali, presentano natura fortemente anelastica.

La Commissione ritiene peraltro opportuno si configuri, nel disegno di legge, la compartecipazione delle regioni alla fase dell'accertamento delle imposte erariali, attribuite in tutto o in parte alle regioni, ed in tal senso fa proprio l'emendamento suggerito nel parere della II Commissione affari interni, *sub* articolo 8-bis.

2) Nelle stime del fabbisogno su cui si fonda il progetto governativo l'attenzione è rivolta soltanto alle funzioni trasferite dallo Stato alle regioni: ignorando che il significato innovante — anche solo d'efficienza nella gestione del pubblico denaro — dell'istituto regionale sta non soltanto nella possibilità di meglio attendere alle funzioni, di competenza regionale ai sensi dell'arti-

colo 117 della Costituzione ed attualmente svolte dallo Stato, ma anche e forse soprattutto nello svolgimento di compiti nuovi, praticamente inesistenti sino ad oggi nel contesto pubblico ed essenziali peraltro ad un adeguamento minimo della struttura pubblica alle esigenze sociali. Basti ricordare, a questo proposito, le funzioni regionali nel settore urbanistico e in quello del coordinamento dell'attività degli enti locali minori.

Nel progetto governativo, inoltre, si distorce la struttura istituzionale della finanza locale in base ad un inaccettabile concetto di perequazione e di risoluzione degli squilibri economici interregionali. Non è infatti pensabile che la redistribuzione territoriale del solo ammontare di risorse che oggi lo Stato spende, per le funzioni da trasferire, possa contribuire a risolvere il problema degli squilibri. Se tale soluzione fosse accolta, toglierebbe ad alcune regioni la semplice possibilità di spendere almeno quanto oggi spende lo Stato per determinate funzioni, senza dare a nessun'altra regione nulla che muti in sostanza e strutturalmente la situazione socio-economica.

Il pericolo di una simile impostazione è, da una parte, di amputare in nome di un nuovo mito politico le capacità istituzionali dell'ente regione; dall'altra, ponendo a carico della struttura istituzionale dell'ente un contributo al problema degli squilibri interregionali, di provocare il rischio di agire sugli effetti piuttosto che sulle cause e di avallare la rinuncia alla elaborazione di una politica di piano degna di questo nome: che è la sola sede in cui il sistema politico di una società industrialmente avanzata e sperequata può collocare l'attenzione a questo tipo di problema. Ciò non tocca evidentemente il problema

della solidarietà interregionale, che però sembra quantitativamente e qualitativamente diverso.

Alla luce di queste considerazioni sul progetto governativo, e di una interpretazione dell'istituto regionale costituzionalmente corretta, oltre che adeguata, per il possibile, alle esigenze del sistema sociale ed economico, sembra opportuno che il Parlamento proponga l'elaborazione di una strategia articolata, che tenga conto anche delle scadenze politiche e istituzionali, esterne, ma che pure condizionano la questione delle finanze regionali, e che sia comunque fondata sulla ipotesi di un primo provvedimento « aperto ».

3) Per quanto concerne l'articolo 8 occorre che la Commissione di merito definisca al primo comma, *sub* lettera a), se il 15 per cento dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali scatti o meno sull'intero provento. Si ricorda infatti che gli incrementi di imposta (derivanti dal decreto-legge 9 novembre 1966, n. 913, convertito nella legge 23 dicembre 1966, n. 1140, e dal decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 241), sono destinati, fino al 31 dicembre 1970, a copertura degli oneri derivanti dagli interventi legislativi a favore dei comuni della Sicilia colpiti dal terremoto del gennaio 1968 e che, a partire dal 1° gennaio 1971, si prevede la devoluzione degli incrementi stessi a favore dei comuni (articolo 9 del disegno di legge n. 532; articolo già approvato dalla VI Commissione finanze e tesoro).

Inoltre gli ulteriori incrementi di gettito derivanti dal decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 10, convertito nella legge 2 aprile 1969, n. 118, sono devoluti dalla legge 30 aprile 1969, n. 153, a parziale copertura degli oneri pensionistici.

È di tutta evidenza che le cifre assolute corrispondenti al 15 per cento risultano diverse a seconda che la stessa percentuale del 15 per cento, prevista dal primo comma dell'articolo 8 del disegno di legge n. 1807, scatti sull'intero gettito (nel qual caso si riducono gli incrementi differenziali di imposta destinati alle precitate diverse coperture) ovvero sul gettito al netto degli incrementi derivati dai precitati decreti (nel qual caso si riduce la cifra assoluta destinata al fondo comune da ripartirsi tra le regioni).

4) Per quanto concerne l'articolo 9 la Commissione osserva che il limite del 10 per cento delle entrate delle regioni, fissato ai fini dell'intero servizio mutui ed emissione di obbligazioni, è assai basso e dovrebbe essere al-

meno ragguagliato al limite vigente per i comuni e per le province (25 per cento solo per il servizio interessi); il limite del 10 per cento appare oltre tutto incongruo ove si consideri che la contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni è consentita esclusivamente per spese di investimento.

Fissando comunque un limite massimo appare superflua ed eccessiva l'autorizzazione dei Ministri del tesoro, delle finanze e dell'interno prevista dal quarto comma dell'articolo 9. L'autorizzazione del Comitato interministeriale del credito e del risparmio dovrebbe in ogni caso limitarsi ai prestiti obbligazionari.

5) Per l'articolo 10 la Commissione suggerisce di specificare che il trasferimento dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile dello Stato avviene, sentite le regioni, con le stesse modalità ed entro i limiti temporali previsti per le materie delegate contemplate dal successivo articolo 15. Inoltre per lo stesso articolo la Commissione ritiene opportuno che vengano elencati i beni demaniali di pertinenza delle regioni (porti lacuali, acque pubbliche ad uso potabile, irriguo ed industriale, acquedotti e strade di interesse regionale) e quelli patrimoniali indisponibili (foreste, acque minerali e termali, cave, torbiere, edifici ed arredi ed altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici trasferiti dallo Stato alle Regioni). Suggerisce di specificare altresì che sono comunque trasferiti dallo Stato alle regioni tutti i beni e diritti patrimoniali e demaniali connessi alle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione.

6) La Commissione suggerisce ancora di modificare l'ultimo comma dell'articolo 12 del disegno di legge n. 1807. Infatti l'articolo 10 del disegno di legge n. 532 (articolo già approvato dalla Commissione finanze e tesoro) eleva, a partire dal 1° gennaio 1971, da un terzo, a due quinti la quota spettante alle province. Le difficoltà create dal combinato disposto degli articoli 4 e 12 del disegno di legge n. 1807 rischiano di ingenerare numerose confusioni. Infatti il gettito erariale può corrispondere, nel periodo transitorio, o all'intero gettito totale, o essere ridotto al 75 per cento, ovvero essere ridotto in maniera non precisabile a seconda della gradualità o meno del passaggio, per le regioni, dal regime fiscale transitorio a quello definitivo. La percentuale dell'80 per cento sul gettito erariale, destinata alle province dall'ultimo comma dell'articolo 12 del disegno di legge n. 1807, coincide in valori assoluti con il 40 per cento (contemplato dall'articolo 10 del di-

segno di legge n. 532), solo nel caso sia terminata per tutte le regioni la fase di regime fiscale transitorio. Negli altri casi, alla luce dell'attuale dizione dell'ultimo comma dell'articolo 12, la compartecipazione delle province oscillerebbe fra l'80 per cento del gettito totale ed il 60 per cento (80 per cento del 75 per cento). D'altra parte ove nulla fosse previsto per la materia nel disegno di legge n. 1807, la percentuale del 40 per cento (prevista dall'articolo 10 del disegno di legge n. 532) verrebbe invece a corrispondere in valori assoluti, cessata la fase transitoria del regime fiscale per le regioni, al solo 20 per cento dell'intero gettito.

7) Per le materie investite dalla delega contemplata dall'articolo 15 la Commissione suggerisce:

a) la riduzione ad un anno del termine concesso al Governo per l'emanazione dei decreti regolanti il passaggio delle funzioni, e del personale, dallo Stato alle regioni;

b) una migliore formulazione dei criteri direttivi, nel senso auspicato dalla Commissione interni e cioè:

nelle materie attribuite alla competenza regionale a norma dell'articolo 117 del-

la Costituzione il trasferimento delle funzioni attualmente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato sarà attuato in conformità ai principi fissati dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;

il trasferimento delle funzioni statali alle regioni avverrà per settori organici di materie, secondo un ordine di priorità, anche in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale e dei piani di sviluppo economico delle regioni;

per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle regioni verrà stabilito il contingente del personale statale, anche di amministrazioni centrali, da trasferire alle regioni stesse, riducendosi contemporaneamente i ruoli organici delle amministrazioni statali;

c) l'introduzione del previo parere, prima dell'emanazione delle norme delegate, di una Commissione speciale formata da un rappresentante per ogni regione a statuto ordinario, oltre che del previo parere della Commissione interparlamentare.

Con le sopraindicate osservazioni, la VI Commissione finanze e tesoro ha espresso parere favorevole sul disegno di legge n. 1807.

**DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO**

N. 1807

ART. 1.

Entrate tributarie.

Alle Regioni sono attribuiti i seguenti tributi propri:

a) imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;

b) tassa sulle concessioni regionali;

c) tassa di circolazione;

d) tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

Alle Regioni è attribuito il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati, che sarà, all'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, sostituito da una quota del gettito derivante da altra imposta corrispondente, secondo le aliquote in detti provvedimenti previste.

Alle Regioni sono altresì attribuite quote del gettito di tributi erariali mediante la costituzione di apposito fondo comune.

ART. 2.

Imposta sulle concessioni statali.

L'imposta sulle concessioni statali si applica alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della Regione, ad eccezione delle concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche.

Le Regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al doppio del canone di concessione.

L'imposta è dovuta dal concessionario, contestualmente e con le medesime modalità del canone di concessione ed è riscossa, per conto delle Regioni, dagli uffici competenti alla riscossione del canone stesso.

ART. 3.

Tasse sulle concessioni regionali.

Le tasse sulle concessioni regionali si applicano agli atti e provvedimenti adottati dalle Regioni nell'esercizio delle loro funzioni e

**TESTO
DELLA COMMISSIONE**

N. 1807

ART. 1.

Entrate tributarie.

Identico.

Alle Regioni è attribuito il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati. All'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, il gettito di tali imposte sarà sostituito da una quota del gettito derivante da un'imposta corrispondente di importo non inferiore al gettito dell'ultimo anno di applicazione delle imposte fondiarie.

Identico.

ART. 2.

Imposta sulle concessioni statali.

Identico.

Le Regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al triplo del canone di concessione.

Identico.

ART. 3.

Tasse sulle concessioni regionali.

Identico.

corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato assoggettati alle tasse sulle concessioni governative ai sensi delle vigenti disposizioni. Esse sono disciplinate, per quanto non disposto dalla presente legge, dalle norme dello Stato che regolano le tasse sulle concessioni governative.

Nella prima applicazione le Regioni determinano l'ammontare della tassa in misura non superiore al 120 per cento e non inferiore all'80 per cento delle corrispondenti tasse erariali. Successive maggiorazioni possono essere disposte ad intervalli non inferiori al quinquennio, nel limite del 20 per cento delle tasse regionali vigenti nel periodo precedente.

L'atto amministrativo regionale, per il quale sia stata pagata la relativa tassa di concessione regionale, non è soggetto ad analoga tassa stabilita da altre regioni, anche se l'atto medesimo spieghi i suoi effetti al di fuori del territorio della regione.

All'accertamento, liquidazione e riscossione della tassa di concessione regionale provvedono, per conto delle regioni, gli uffici competenti ad eseguire dette operazioni per la tassa di concessione governativa.

ART. 4.

Tassa di circolazione.

La tassa regionale di circolazione si applica ai veicoli ed autoscafi, soggetti alla tassa erariale di circolazione, immatricolati nella circoscrizione della Regione, nonché a quelli per i quali non occorre il documento di circolazione e che appartengono a persone residenti nella Regione. La tassa è disciplinata, per quanto non disposto dalla presente legge, dalle norme dello Stato che regolano la tassa erariale di circolazione.

Le Regioni determinano l'ammontare della tassa in misura non superiore al 110 per cento e non inferiore al 90 per cento della corrispondente tassa erariale ridotta a norma del penultimo comma.

Possono essere previste riduzioni della tassa regionale di circolazione, in misura non eccedente il cinque per cento della stessa, in relazione alla destinazione dei veicoli e degli autoscafi, risultante dalle caratteristiche costruttive, e al numero degli anni decorsi dalla fabbricazione.

La tassa di circolazione è applicata contestualmente, nei termini e con le medesime for-

ART. 4.

Tassa di circolazione.

Identico.

Identico.

Possono essere, inoltre, previste riduzioni ovvero aumenti della tassa regionale di circolazione in misura non eccedente il 5 per cento della stessa, in relazione alla destinazione dei veicoli e degli autoscafi, alle loro caratteristiche di minore o maggiore pregio, con particolare riguardo a quelle di lusso, ed al numero degli anni decorsi dalla fabbricazione.

Identico.

me e modalità stabilite per la riscossione della tassa statale di circolazione.

La rinnovazione dell'immatricolazione di un veicolo o di un autoscafo in una provincia compresa nel territorio di una Regione diversa da quella nel cui ambito era precedentemente iscritto non dà luogo all'applicazione di ulteriore tassa per il periodo per il quale la tassa di circolazione sia stata già riscossa dalla Regione di provenienza.

Nelle Regioni a statuto ordinario la tassa erariale di circolazione è ridotta al 50 per cento, ad eccezione di quella dovuta per i veicoli e gli autoscafi in temporanea importazione i quali restano ad ogni effetto soggetti alle norme statali che li regolano.

A decorrere dalla sua istituzione e fino al 31 dicembre dell'anno successivo, l'ammontare della tassa di circolazione regionale è commisurata al 25 per cento della tassa erariale, che viene corrispondentemente ridotta al 75 per cento, ferma restando la facoltà di aumentare o diminuire la tassa stessa entro i limiti di cui al secondo comma.

ART. 5.

Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

La tassa per l'occupazione di spazi ed aree si applica alle occupazioni di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle Regioni ed è disciplinata, per quanto non disposto dalla presente legge, dalle norme dello Stato che regolano l'analogo tributo provinciale.

Le Regioni determinano l'ammontare delle tasse in misura non superiore al 120 per cento e non inferiore all'80 per cento di quella prevista dalle norme dello Stato per le corrispondenti occupazioni degli spazi e delle aree appartenenti alle Province.

All'accertamento, liquidazione e riscossione della tassa provvedono, per conto delle Regioni, gli Uffici competenti ad eseguire le dette operazioni per l'analogo tributo provinciale.

ART. 6.

Ricorsi e sanzioni.

Ferma restando l'azione giudiziaria dinanzi al giudice ordinario, avverso l'accertamento e la riscossione nonché per il rimborso dei tributi regionali può essere proposto, in luogo dei ricorsi previsti dalle leggi relative ai

Identico.

Identico.

Identico.

ART. 5.

Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Identico.

Le Regioni determinano l'ammontare delle tasse in misura non superiore al 150 per cento e non inferiore al 50 per cento di quella prevista dalle norme dello Stato per le corrispondenti occupazioni degli spazi e delle aree appartenenti alle Province.

Identico.

ART. 6.

Ricorsi e sanzioni.

Identico.

corrispondenti tributi erariali e comunali, il ricorso in via amministrativa al presidente della giunta regionale.

Qualora il contribuente abbia presentato ricorso in via amministrativa, l'azione giudiziaria non può essere proposta trascorso il termine di sei mesi dalla notificazione della decisione amministrativa.

Per le infrazioni alle norme relative ai tributi regionali si applicano le disposizioni delle leggi statali che disciplinano le corrispondenti imposte erariali e comunali.

Le sanzioni amministrative sono applicate, con provvedimento motivato, dal Presidente della giunta regionale. Avverso tale provvedimento l'azione giudiziaria deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla notificazione.

ART. 7.

Attribuzione del gettito di tributi erariali.

Fino all'attuazione della riforma tributaria, il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati attribuito a ciascuna Regione è quello relativo agli immobili situati nel rispettivo territorio. I ricevitori provinciali ne effettuano il versamento nei termini stabiliti dalla legge per il versamento di detti tributi erariali.

Restano a carico della Regione i rimborsi effettuali per qualsiasi causa.

A decorrere dalla data di cui all'ultimo comma dell'articolo 14 e fino al 31 dicembre dell'anno successivo, il gettito delle imposte di cui al primo comma, o di quella ad esse corrispondente in base ai provvedimenti di attuazione della riforma tributaria è attribuito alle Regioni nella misura del 50 per cento.

ART. 8.

Partecipazione al gettito di imposte erariali.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito un fondo il cui ammontare è commisurato al gettito annuale dei seguenti tributi erariali nelle quote sotto indicate:

a) il 15 per cento dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi;

b) il 75 per cento dell'imposta di fabbricazione e dei diritti erariali sugli spiriti;

ART. 7.

Attribuzione del gettito di tributi erariali.

Identico.

ART. 8.

Partecipazione al gettito di imposte erariali.

Identico.

c) il 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sulla birra;

d) il 75 per cento delle imposte di fabbricazione sullo zucchero; sul glucosio, maltosio e analoghe materie zuccherine;

e) il 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione;

f) il 25 per cento dell'imposta erariale sul consumo dei tabacchi.

Le quote suindicate sono commisurate all'ammontare complessivo dei versamenti in conto competenza e residui, relativi al territorio delle Regioni a statuto ordinario ed affluiti alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato nel penultimo anno finanziario antecedente a quello di devoluzione, al netto dei rimborsi per qualsiasi causa effettuati nel medesimo anno.

Sono riservati allo Stato i proventi derivanti da maggiorazioni di aliquote o altre modificazioni dei tributi di cui sopra, che siano disposte successivamente all'entrata in vigore della presente legge, quando siano destinati per legge alla copertura di nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale.

La percentuale del gettito complessivo del tributo, attribuibile alle modificazioni e maggiorazioni di aliquote prevista dal precedente comma, è determinata con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con quello del tesoro.

Il fondo comune è ripartito fra le Regioni a statuto ordinario con decreto del Ministro del tesoro di concerto con quello delle finanze nel modo seguente:

A) per i sei decimi, in proporzione diretta alla popolazione residente in ciascuna Regione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativi al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione;

B) per un decimo in proporzione diretta alla superficie di ciascuna Regione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativi al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione;

C) per i tre decimi, fra le Regioni in base ai seguenti requisiti:

a) tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale, relativo al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica:

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

b) grado di disoccupazione, relativo al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dal numero degli iscritti nelle liste di collocamento appartenenti alla prima e seconda classe, secondo i dati ufficiali rilevati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

c) carico *pro capite* dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo posta in riscossione mediante ruoli nel penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dai dati ufficiali pubblicati dal Ministero delle finanze. Con l'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, il carico *pro capite* sarà riferito ad altra imposta corrispondente.

La determinazione delle somme spettanti alle Regioni sui tre decimi del fondo è fatta in ragione diretta della popolazione residente, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativa al penultimo anno antecedente a quello della ripartizione, nonché in base alla somma dei punteggi assegnati a ciascun requisito nella tabella annessa alla presente legge.

Al pagamento delle somme spettanti alle Regioni, il Ministero del tesoro provvede bimestralmente con mandati diretti intestati a ciascuna Regione.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è altresì istituito un fondo speciale il cui ammontare è commisurato all'incremento del fondo comune di cui al primo comma, conseguente al maggior gettito dei tributi, rispetto all'ammontare del fondo comune stesso iscritto nel bilancio dello Stato per l'intero suo importo, a norma del successivo articolo 16, secondo comma.

Tale fondo speciale è assegnato alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale e sulla base dei criteri che saranno annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Identico.

Identico.

Con successiva legge, da emanarsi non appena l'Istituto centrale di statistica abbia elaborato e pubblicato i dati relativi alla distribuzione regionale del reddito nazionale e comunque non oltre tre anni, saranno rivisitati i criteri di ripartizione del fondo comune di cui alla lettera C) del quinto comma del presente articolo, osservando il principio di una perequazione in ragione inversamente proporzionale al reddito medio *pro capite* di ciascuna Regione.

Soppresso.

Soppresso.

ART. 9.

Mutui, obbligazioni e anticipazioni.

Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento.

L'importo complessivo delle annualità di ammortamento dei mutui e dei prestiti in estinzione non può superare il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione.

La legge regionale dispone l'accensione dei prestiti di cui sopra previa autorizzazione del Ministro del tesoro di concerto con quelli delle finanze e dell'interno, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, e deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri.

Le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente l'ammontare bimestrale delle quote dei tributi erariali ad esse spettanti. Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte.

ART. 10.

Beni di demanio e patrimonio regionale.

Le leggi statali, che disciplinano il passaggio delle funzioni attribuite alle Regioni, stabiliscono i criteri e le modalità della devoluzione alle Regioni stesse dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato che siano necessari all'espletamento delle funzioni e dei servizi di spettanza regionale.

I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822 del codice civile, se appartengono alle Regioni per acquisizione a qualsiasi titolo, costituiscono il demanio regionale e sono soggetti al regime previsto dallo stesso codice per i beni del demanio pubblico.

ART. 9.

Mutui, obbligazioni e anticipazioni.

Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento e per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e dei prestiti in estinzione non può superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione.

La legge regionale che autorizza l'accensione dei prestiti di cui al primo comma deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità, previo conforme parere del comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ai sensi delle leggi vigenti.

Identico.

ART. 10.

Beni di demanio e patrimonio regionale.

Soppresso.

Identico.

Il medesimo regime si applica ai diritti reali che spettano alle Regioni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni previsti dal comma precedente o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quello a cui servono i beni medesimi.

I beni appartenenti alle Regioni, che non siano della specie di quelli previsti dal secondo e terzo comma, costituiscono il patrimonio delle Regioni.

Fanno parte del patrimonio indisponibile delle Regioni, a qualsiasi titolo acquisite, le foreste, le cave e torbiere, le acque minerali e termali, nonché i beni destinati a sede di uffici pubblici regionali, con i relativi arredi, o ad un pubblico servizio regionale.

Per i beni costituenti il patrimonio delle Regioni si applicano le norme del codice civile, delle leggi speciali e quelle sulla amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

ART. 11.

Contributi speciali.

I contributi speciali di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, sono assegnati alle Regioni a statuto ordinario con apposite leggi in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno.

Identico.

Sono trasferiti alle Regioni e fanno parte del demanio regionale i porti lacuali e, se appartenenti allo Stato, gli acquedotti di interesse regionale.

I beni appartenenti alle Regioni, che non siano della specie di quelli previsti dai commi precedenti, costituiscono il patrimonio delle Regioni.

Sono trasferiti alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le acque minerali e termali. Gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici di spettanza regionale saranno trasferiti ed entreranno a far parte del patrimonio indisponibile delle Regioni con i provvedimenti legislativi di cui al successivo articolo 15.

La individuazione dei singoli beni trasferiti sarà effettuata, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto col ministro competente per materia, sentita la Regione interessata.

Identico.

ART. 11.

Contributi speciali.

I contributi speciali di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione devono in ogni caso avere carattere aggiuntivo rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato con carattere di generalità per tutto il proprio territorio. Essi sono assegnati alle Regioni a statuto ordinario con apposite leggi in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale e degli eventuali programmi di sviluppo regionali, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno.

NORME FINALI E TRANSITORIE

ART. 12.

Tributi propri.

Le Regioni istituiscono con legge i tributi propri di cui all'articolo 1 con decorrenza dal primo gennaio dell'anno successivo alla data di approvazione dei rispettivi Statuti.

Le Regioni possono emanare le norme di attuazione necessarie per l'applicazione dei tributi propri.

Le tasse di concessione governativa per gli atti ed i provvedimenti indicati nell'articolo 3 rimangono di spettanza statale fino alla entrata in vigore delle leggi che regolano il passaggio delle funzioni relative a ciascuna materia indicata nell'articolo 117 della Costituzione.

La riduzione della tassa erariale di circolazione disposta per le Regioni a statuto ordinario nel precedente articolo 4 decorre, rispetto a ciascuna Regione, dalla data di applicazione della rispettiva tassa regionale di circolazione. Non è ammesso il rimborso della tassa erariale corrisposta nella maggiore misura in vigore anteriormente alla riduzione e, per il periodo cui la tassa erariale stessa si riferisce, non può essere applicata la tassa regionale.

La quota di partecipazione delle province al provento della tassa erariale, prevista dalle vigenti disposizioni, è elevata a quattro quinti.

ART. 13.

Contabilità speciale.

Per il versamento delle entrate e per il pagamento delle spese di competenza regionale è istituita, presso le Sezioni di Tesoreria provinciale situate nei capoluoghi delle Regioni, apposita contabilità speciale.

Le norme per la gestione di tale contabilità speciale sono emanate con decreto del Ministro del tesoro.

ART. 14.

Spese di impianto e di primo funzionamento.

Dalla data di convocazione dei comizi per la elezione dei Consigli regionali e fino a quella di decorrenza della ripartizione stabilita nel

NORME FINALI E TRANSITORIE

ART. 12.

Tributi propri.

Le Regioni istituiscono con legge i tributi propri di cui all'articolo 1 e gli altri che saranno previsti dalla legge di riforma tributaria con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di approvazione dei rispettivi Statuti.

Identico.

Identico.

Identico.

La quota di partecipazione delle province al provento della tassa erariale, prevista dalle vigenti disposizioni, è elevata in misura proporzionale alla diminuzione della tassa erariale di cui ai commi sesto e settimo del precedente articolo 4.

ART. 13.

Contabilità speciale.

Identico.

ART. 14.

Spese di impianto e di primo funzionamento.

Dalla data di convocazione dei comizi per la elezione dei Consigli regionali e fino a quella di decorrenza della ripartizione stabilita nel

successivo articolo, sono corrisposte a ciascuna Regione, per le spese di impianto e di primo funzionamento degli organi ed uffici regionali, le seguenti somme ragguagliate ad anno:

- quattrocentosessanta milioni alla Basilicata, al Molise e all'Umbria;
- seicentocinquanta milioni all'Abruzzo, alla Calabria, alla Liguria e alle Marche;
- ottocentoquindici milioni alla Campania, all'Emilia-Romagna, al Lazio, alla Lombardia, al Piemonte, alla Toscana, al Veneto e alla Puglia.

L'attribuzione alle Regioni del gettito di cui all'articolo 7 ha inizio dal 1° giorno del bimestre di esazione successivo all'approvazione dei rispettivi Statuti.

ART. 15.

Delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per regolare per ogni ramo della Pubblica amministrazione il passaggio, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni statali attribuite alle Regioni nonché il passaggio alle medesime del personale dipendente dello Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) nelle materie attribuite alla competenza regionale a norma dell'articolo 117 della Costituzione il trasferimento delle funzioni attualmente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato sarà attuato facendo salve le competenze statali che si ricollegano ad esigenze di interesse nazionale o che riguardino interessi di più Regioni ed assicurando il coordinamento fra le funzioni statali e quelle trasferite alle Regioni;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie, secondo un ordine di priorità, anche in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale;

successivo articolo 16, sono corrisposte a ciascuna Regione, per le spese di impianto e di primo funzionamento degli organi ed uffici regionali, le seguenti somme ragguagliate ad anno:

- quattrocentosessanta milioni alla Basilicata, al Molise e all'Umbria;
- seicentocinquanta milioni all'Abruzzo, alla Calabria, alla Liguria e alle Marche;
- ottocentoquindici milioni alla Campania, all'Emilia-Romagna, al Lazio, alla Lombardia, al Piemonte, alla Toscana, al Veneto e alla Puglia.

Identico.

ART. 15.

Delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nelle stesse materie restano riservate allo Stato le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento al perseguimento degli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato.

Qualora gli uffici stessi siano titolari anche di competenze statali residue e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede, di massima, alla delega ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, ferma restando, in ogni caso, la necessità di regolare i

c) per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni verrà stabilito, sentite le Regioni, il contingente del personale statale anche delle Amministrazioni centrali da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente i ruoli organici delle Amministrazioni statali interessate.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti e con quelli dell'interno, del tesoro e delle finanze, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

ART. 16.

Trasferimento di spese e formazione del fondo.

I decreti legislativi di cui all'articolo precedente determinano, con effetto dal primo gennaio dell'anno successivo alla loro entrata in vigore, la conseguente soppressione o ridu-

rapporti finanziari tra Stato e Regioni secondo le disposizioni degli articoli 8 e 16 della presente legge e di prevedere i rimedi da esperire in caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate;

c) per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni verrà stabilito il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente i ruoli organici delle amministrazioni statali interessate;

d) nel trasferimento delle funzioni di cui sopra dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione, conservando, comunque, alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale, decentrate dalle norme vigenti.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri competenti e con quelli dell'interno, del tesoro e delle finanze, e con l'obbligo di sentire preventivamente le Regioni, le quali potranno comunicare le proprie osservazioni entro e non oltre 60 giorni dalla comunicazione delle norme proposte. Decorso tale termine, le norme verranno sottoposte, unitamente alle eventuali osservazioni delle Regioni, al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

L'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni a statuto ordinario nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolgerà secondo le disposizioni della Costituzione e nei limiti dei principi fondamentali quali si desumono dal sistema legislativo vigente per ciascuna di dette materie o quali risultano da leggi che possano espressamente stabilirli ».

ART. 16.

Trasferimento di spese e formazione del fondo.

Identico.

zione da apportare agli stanziamenti iscritti nei singoli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti, nonché l'ammontare delle spese aggiuntive connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni, indicandone i relativi mezzi di copertura.

Dalla detta data del primo gennaio avrà inizio l'esercizio da parte delle Regioni delle attribuzioni ad esse trasferite e sarà provveduto alla iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune indicato nel precedente articolo 8.

Sino al completo passaggio delle funzioni e del personale dello Stato alle Regioni, il fondo comune anzidetto è commisurato a quote dei tributi di cui all'articolo 8, determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro e dell'interno, sulla base dell'ammontare complessivo delle spese eliminate nel bilancio dello Stato e delle spese aggiuntive risultanti dall'attuazione del primo comma del presente articolo.

ART. 17.

Adeguamento del fondo.

Qualora, per effetto del trasferimento delle funzioni e del personale, l'ammontare delle riduzioni degli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato e di quelli soppressi risulti superiore all'ammontare del fondo istituito con l'articolo 8, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, di concerto col Ministro delle finanze, si provvede all'aumento delle quote di tributi erariali al cui gettito è commisurato il fondo stesso.

Con le stesse forme, sentita la Regione, si provvederà a regolare i rapporti finanziari fra Stato e Regione nel caso in cui venga, a norma dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, delegato alla Regione l'esercizio di altre funzioni statali.

ART. 17.

Adeguamento del fondo.

Identico.

ART. 18.

Bilanci regionali.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il tesoro, sarà provveduto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ad emanare le disposizioni per la redazione dei bilanci delle Regioni, affinché il sistema di classificazione

ART. 18.

Copertura degli oneri.

All'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 14 della presente legge, valutato in ragione d'anno in lire 10.500 milioni, si fa fronte mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo 3523 dello Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969 ed al corrispondente capitolo dello stato di previsione della spesa dello stesso Ministero per l'anno finanziario 1970.

All'onere derivante dall'attribuzione alle Regioni dei tributi indicati nel primo comma - lettere *b*) e *c*) - e nel secondo comma dell'articolo 1, valutato per l'anno 1970 in lire 20.000 milioni, si fa fronte mediante riduzione del fondo destinato al finanziamento di provvedimenti legislativi in corso iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1970.

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

delle entrate e delle spese sia coordinato con le norme della legge 1° marzo 1964, n. 62.

Con lo stesso decreto possono essere emanate eventuali disposizioni di coordinamento per i bilanci degli altri enti territoriali.

Con la legge regionale di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove o maggiori entrate né disporre nuove o maggiori spese. Ogni altra legge regionale che importi nuove o maggiori spese ovvero minori entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte.

ART. 19.

Copertura degli oneri.

All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 14 della presente legge, valutato in ragione d'anno in lire 10.500 milioni, si fa fronte, per l'anno finanziario 1970, mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti iscritti al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

All'onere derivante dall'attribuzione alle Regioni dei tributi indicati nel primo comma - lettere *b*) e *c*) - e nel secondo comma dell'articolo 1, valutato in lire 20.000 milioni per l'anno finanziario 1970, si fa fronte mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti iscritti al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Identico.

(Testo del Ministero e identico della Commissione)

TABELLA DEI COEFFICIENTI

CARICO TRIBUTARIO (1)		GRADO DI DISOCCUPAZIONE (2)		TASSO DI EMIGRAZIONE (3)	
Misura del requisito	Pun- teggio	Misura del requisito	Pun- teggio	Misura del requisito	Pun- teggio
Inferiore alla media .	1	Inferiore alla media .	0	Inferiore a 0,85 volte la media	0
Da 1 a 2 volte la media	2	Da 1 a 1,5 volte la media	1	Da 0,85, a 1,5 volte la media	1
Da 2 a 3 volte la media	3	Da 1,5 a 2 volte la media	2	Oltre 1.5 volte la media	2
Da 3 a 4 volte la media	4	Oltre 2 volte la media	3	—	—
Da 4 a 4,5 volte la media	5	—	—	—	—
Oltre 4,5	6	—	—	—	—

(1) Rapporto tra il carico tributario medio *pro capite* per imposta complementare delle Regioni a statuto ordinario e quello *pro capite* di ciascuna Regione.

(2) Rapporto tra il grado di disoccupazione di ciascuna Regione e quello medio delle Regioni a statuto ordinario.

(3) Rapporto tra il tasso di emigrazione di ciascuna Regione e quello medio delle Regioni a statuto ordinario.

PROPOSTA DI LEGGE

N. 1342

FINANZA, DEMANIO E PATRIMONIO DELLE REGIONI

ART. 1.

Le regioni hanno autonomia finanziaria ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

Salvo l'assetto finanziario definitivo che sarà stabilito con legge dello Stato, sentite le regioni, la finanza regionale è disciplinata dalle norme della presente legge.

ART. 2.

Le regioni possono applicare, come tributi propri, le seguenti imposte:

I. — Imposte sui terreni e fabbricati.

Sono comprese le imposte sul reddito dominicale dei terreni, sul reddito agrario, sul reddito dei fabbricati, nonché l'imposta speciale sul reddito dei fabbricati di lusso ed ogni altra imposta derivante dalla proprietà immobiliare. Le corrispondenti imposte erariali sono soppresse.

Le aliquote sono determinate con legge regionale entro il limite massimo di quelle previste dalle norme in vigore.

La legge regionale determina le esenzioni e le riduzioni di aliquote da applicare in favore dei coltivatori diretti, coloni e partecipanti e dei proprietari di fabbricati aventi le caratteristiche dell'edilizia economica e popolare adibiti ad abitazione propria o dei soci delle cooperative.

II. — Addizionale all'imposta di ricchezza mobile.

Le aliquote dell'imposta di ricchezza mobile, ferme tutte le differenziazioni in vigore, sono ridotte di tre decimi.

Le aliquote dell'addizionale sono determinate con legge regionale non superando le riduzioni apportate all'imposta erariale a norma del comma precedente.

La legge regionale, in aggiunta alle agevolazioni vigenti, determina le esenzioni e le riduzioni di aliquote da applicare, agli effetti dell'addizionale, in favore dei redditi dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, delle piccole imprese industriali e commerciali.

Per le imprese industriali e commerciali, l'addizionale regionale grava sul reddito o sulla parte di reddito prodotto nella regione. A tale effetto, nell'accertamento dei redditi di ricchezza mobile, vengono determinate le quote di reddito afferenti all'attività di stabilimenti ed impianti situati nel territorio di ciascuna regione.

III. — Tassa regionale di circolazione.

La tassa erariale di circolazione è ridotta del 50 per cento.

Le regioni determinano, con legge regionale, l'ammontare della tassa regionale in misura non superiore al 100 per cento della corrispondente tassa erariale ridotta a norma del comma precedente.

All'accertamento e alla riscossione delle imposte di cui al presente articolo provvedono, per conto della regione, gli organi ed uffici che vi sono attualmente preposti.

ART. 3.

Alle regioni sono attribuite le seguenti partecipazioni ai tributi erariali:

I. — Compartecipazione fissa su scala regionale.

La quota è commisurata al 50 per cento del gettito riscosso nell'ambito di ciascuna regione per l'imposta sulle società ed obbligazioni e per l'imposta di consumo sui tabacchi.

Le somme spettanti sono corrisposte alle regioni mensilmente sulla base dei versamenti affluiti, in conto competenza e residui, alle sezioni di tesoreria dello Stato.

II. — Compartecipazione fissa su scala nazionale.

La quota è commisurata al 50 per cento del gettito riscosso nazionalmente per l'imposta sugli oli minerali e derivati, al netto delle riscossioni effettuate nell'ambito delle regioni a statuto speciale.

La ripartizione è effettuata per metà in proporzione ai coefficienti ottenuti per ciascuna regione dal prodotto del numero degli abitanti per il reciproco del reddito medio per testa di abitante; per metà in proporzione ai coefficienti ottenuti per ciascuna regione dal prodotto degli ettari di superficie agraria e forestale per il reciproco del reddito medio per ettaro.

I versamenti delle somme spettanti sono effettuati sulla base di acconti bimestrali

determinati secondo il comma precedente in relazione all'introito iscritto nel bilancio dello Stato per l'imposta sugli oli minerali e derivati, salvo successivo conguaglio, da effettuarsi entro l'esercizio successivo.

III. — Compartecipazione supplementare variabile.

Una quota non inferiore a un ventesimo del gettito complessivo nazionale delle entrate tributarie dello Stato, detratte le imposte di cui ai precedenti punti I. e II., è ogni anno stanziata nel bilancio dello Stato in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali delle regioni, su proposta della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'articolo 126 della Costituzione, sentiti i consigli regionali.

Per la ripartizione si applicano gli stessi parametri indicati per la compartecipazione di cui al punto II.

ART. 4.

Ai fini dell'accertamento delle imposte dirette erariali, gli uffici finanziari dello Stato nella regione comunicano alla giunta regionale la lista dei contribuenti domiciliati nella regione, con l'indicazione dei redditi compresi nella dichiarazione annuale o accertati d'ufficio.

La giunta sentita la competente commissione consiliare esamina la lista, la completa, la rettifica, indicando la ragione delle variazioni introdotte.

La giunta indica altresì gli altri dati necessari per il nuovo o migliore accertamento dei tributi nei confronti degli iscritti nella lista.

Gli uffici finanziari dello Stato nella regione daranno alla giunta notizia dei provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute.

Le regioni possono ricorrere contro gli indebiti esoneri o le insufficienti tassazioni.

ART. 5.

I contributi speciali previsti dal terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione saranno assegnati con legge in relazione ai piani di sviluppo economico disposti dalle regioni in rapporto a indici riflettenti lo stato di sviluppo oggettivamente predeterminati su proposta della Commissione parlamentare per le questioni regionali, indicata dal penultimo comma dell'articolo 3.

ART. 6.

Le regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni per provvedere a spese d'investimento o altre esigenze straordinarie.

Alla copertura degli oneri relativi le regioni provvedono mediante le entrate derivanti da tributi propri e partecipazioni.

ART. 7.

Le regioni hanno un proprio demanio e patrimonio.

Sono assegnati alle regioni ed entrano a far parte del loro demanio i porti lacuali, le acque pubbliche ad uso potabile, irriguo ed industriale e, se appartenenti allo Stato, gli acquedotti e le strade di interesse regionale; sono assegnati alle regioni ed entrano a far parte del loro patrimonio indisponibile le foreste che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le acque minerali e termali, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati a uffici e servizi pubblici trasferiti per competenza dallo Stato alle regioni; sono comunque trasferiti dallo Stato alle regioni, tutti i beni e diritti patrimoniali e quelli demaniali connessi alle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione.

La consistenza di tali beni e le modalità per la loro consegna saranno determinati con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previa intesa con le regioni.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 8.

Il primo esercizio finanziario decorre dalla data dell'elezione del consiglio regionale e si chiude il 31 dicembre 1970.

Le spese relative al primo funzionamento delle regioni sono anticipate dallo Stato sui proventi spettanti alle regioni in conformità dell'articolo 3.

Fino a quando le regioni non approveranno le leggi per l'applicazione dei tributi propri di cui all'articolo 2, le rispettive imposte erariali continueranno ad essere riscosse secondo le norme vigenti. In tale periodo sarà devoluto a ciascuna regione il gettito delle imposte erariali sui terreni, sul reddito agra-

rio, sui fabbricati e sui fabbricati di lusso riscosse nella regione, nonché dei tre decimi dell'imposta di ricchezza mobile e del 50 per cento della tassa di circolazione riscosse dallo Stato nell'ambito regionale. Per le imprese industriali e commerciali saranno attribuiti a ciascuna regione i tre decimi dell'imposta di ricchezza mobile relativa alle quote di reddito afferenti agli stabilimenti ed impianti situati nel rispettivo territorio.

Entro il mese di febbraio 1970 sarà provveduto con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, di intesa con i presidenti delle giunte regionali, alla determinazione delle somme spettanti ai sensi del precedente comma per il periodo compreso tra la data delle elezioni dei consigli regionali e il 31 dicembre 1969.

A partire dalla data del 1° gennaio 1970 avrà inizio l'attribuzione delle quote fisse di compartecipazione indicate ai punti I. e II. dell'articolo 3.

La quota di cui all'articolo 3, punto III., decorrerà dal 1° gennaio 1971. Entro tale data saranno emanate le norme ai fini del completo passaggio alle regioni delle funzioni ad esse spettanti.

ART. 9.

A partire dalla data del 1° gennaio 1970 saranno addebitate alle regioni le spese relative agli uffici statali che adempiono alle funzioni attribuite alle medesime.

La determinazione di tali spese sarà effettuata con decreto del Ministro del tesoro, d'intesa con i presidenti delle giunte regionali, entro tre mesi dall'effettivo trasferimento all'amministrazione regionale degli uffici statali.

In corrispondenza con le funzioni trasferite dallo Stato alle regioni saranno ridotti gli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati.

Con il passaggio delle funzioni e il contemporaneo trasferimento del personale statale, degli uffici centrali e periferici, dovranno essere ridotti in misura corrispondente, i ruoli organici delle amministrazioni statali interessate.

ART. 10.

La quota di partecipazione delle province al provento della tassa erariale di circolazione, prevista dalle vigenti disposizioni, è elevata a quattro quinti.