

1

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 LUGLIO 1991**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO  
**GIORGIO MACCIOTTA**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 17,50.**

**Audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, onorevole Fermo Mino Martinazzoli.**

**PRESIDENTE.** Ringrazio, anche a nome della Commissione il ministro Martinazzoli per averci consentito, in questi ultimi giorni di lavoro prima della pausa estiva, di incardinare l'indagine conoscitiva sulla finanza regionale.

Farò una breve introduzione ricordando i motivi che ci hanno indotto a chiedere lo svolgimento dell'indagine.

Il problema della finanza regionale ha rilievo sotto un duplice profilo. In primo luogo, nella situazione attuale, la finanza regionale assorbe circa 150 mila miliardi (compresa la sanità), che rappresentano il 25 per cento della spesa pubblica complessiva. In secondo luogo, come i colleghi sanno, è in corso di approvazione un complesso testo di revisione costituzionale che, operando un vero e proprio rovesciamento di impostazione, attribuisce alle regioni poteri penetranti. Inoltre è all'esame dell'altro ramo del Parlamento la riforma del servizio sanitario nazionale, che prevede anch'essa l'attribuzione di poteri rilevanti alle regioni.

Credo che, da questo punto di vista, sia evidente l'esigenza di revisionare la finanza regionale per renderla adeguata al nuovo modello istituzionale. Tale revisione non può che avvenire su due fronti: da un lato quello di una maggiore flessibilità delle entrate regionali, rispondendo alla richiesta, ripetuta dai presidenti delle regioni più volte, di avere meno vincoli nella gestione dei fondi destinati dallo

Stato ai bilanci regionali; dall'altro quello di indicare regole rigorose di compatibilità, di equilibrio delle gestioni e di responsabilità.

In questi anni sono state introdotte importanti innovazioni in materia di finanza pubblica nazionale: penso alle leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988, entrambe successive alla legge n. 335 del 1976, nonché al complesso di procedure che, con la collaborazione degli uffici della Camera, del Senato e del Ministero del tesoro, abbiamo definito in materia di controlli.

Verificare come tali innovazioni si siano inserite nella finanza regionale è l'obiettivo dell'indagine conoscitiva che avviamo oggi con l'audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, al quale do la parola.

**FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali.** Desidero ringraziare il presidente e la Commissione per avermi invitato ad avviare questa importante indagine conoscitiva che, come ricordava il presidente, dovrà auspicabilmente sfociare in proposte di modifica dell'attuale normativa di contabilità che disciplina i rapporti Stato-regione.

Dividerò il mio intervento in tre parti, la prima riepilogativa del sistema che governa il settore, la seconda con specifico riguardo ai problemi di collegamento e coordinamento con la programmazione economica-finanziaria statale, e la terza sul rapporto tra queste problematiche e le più vaste esigenze di revisione del sistema di contabilità che si pongono alla luce delle prospettive derivanti dal nuovo modello dell'impatto dei poteri tra Stato

e regione che si delinea nella riforma costituzionale che collega bicameralismo e regionalismo.

Per quello che riguarda il primo punto, mi limito ad un accenno schematico con riferimento alla legge finanziaria regionale n. 281 del 1970, alla legge quadro sulla contabilità regionale n. 335 del 1976 e alle leggi regionali di contabilità.

Successivamente alla legge n. 335, con l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, si prevedono accordi ordinamentali di tipo programmatico, i quali implicitamente pongono in coerenza logica le rispettive politiche di bilancio. Ciò avviene in un momento in cui culturalmente sembra che la programmazione possa costituire riferimento per il coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, mentre il raccordo tra programmazione degli interventi statali e regionali riguarda loro obiettivi che devono essere perseguiti in comune per potersi realizzare in modo organico, difettano poi ulteriori normative che prevedano esplicitamente raccordi sul piano della programmazione finanziaria. Tant'è che quando si arriva alla riforma del bilancio con la legge n. 468 del 1978, il problema viene affrontato in modo non coerente con il disegno di fondo che aveva ispirato la legge n. 335 sulla contabilità regionale, approvata solo due anni prima.

Si evidenzia così una sconnessione tra programmazione economica e programmazione finanziaria. La riforma del 1978 appare, infatti, preoccupata di accentrare la gestione del processo di finanza pubblica in relazione al problema dell'indebitamento nazionale, anche se sono previste forme di consultazione delle regioni in seno alla commissione interregionale presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica. Tale sconnessione, a mio avviso, appare ancor più accentuata dalla successiva riforma attuata con la legge n. 362 del 1988, che prevede la cancellazione del bilancio pluriennale in termini programmatici, che avrebbe potuto rappresentare, almeno sulla carta, lo strumento di raccordo tra

programmazione economica e programmazione finanziaria, e il totale abbandono di ogni tentativo di definire, sia pure a fini meramente conoscitivi, programmi economici a medio termine.

Veniva meno così lo strumento principale la cui formazione ed attuazione era preordinata alla partecipazione regionale e locale pervista dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Inoltre, lo strumento che lo sostituiva non era più neppure il bilancio pluriennale programmatico, ma la legge finanziaria annuale retta, nella sua impostazione, da due logiche, quella macrofinanziaria che privilegia le esigenze di contenimento della spesa, anche sacrificando talvolta la composizione e la qualità (e quindi i risultati da conseguire e i bisogni cui corrispondere) e quella categoriale e settoriale che soddisfa le istanze di gruppi specifici.

Si può affermare che la prima logica sia interpretata dal Ministero del tesoro, la seconda spesso dai ministeri della spesa e anche dalle Commissioni parlamentari, senza che nessuno trovi ovviamente nella regione il suo interlocutore privilegiato. Non possono certamente supplire a questa situazione le forme di consultazione dell'ultima ora, in sedi quali la conferenza Stato-regioni oppure la partecipazione a diverse udienze conoscitive. Anche l'ultima consultazione avvenuta nella sede della conferenza Stato-regioni in ordine al documento di programmazione economico finanziaria di quest'anno ha replicato il parere negativo che le regioni stesse avevano già dato l'anno scorso.

Piuttosto, proprio il problema dell'indebitamento richiama una prima sottolineatura. Infatti, mentre la legge n. 468 evidenzia il *deficit* in modo che definirei istituzionale, utilizzando il ricorso al mercato come una delle modalità di copertura che fanno sistema, nella disciplina del bilancio regionale risultante dalle leggi nn. 281 e 385 questo strumento è utilizzabile nella forma più limitata del ricorso ai mutui, in una situazione di formale equilibrio fra entrate e spese.

Ne deriva che l'insorgenza di fattori che producono squilibri non può essere formalmente registrata e quindi tende a prendere vie sommerse. Con ciò non possiamo affermare che nel bilancio dello Stato tutti gli elementi di *deficit* siano evidenti, a differenza di quanto accade per le regioni. Sappiamo infatti – e questo costituisce oggetto di dibattito nelle discussioni sulle questioni di bilancio – che anche nella finanza statale sono presenti, più o meno sott'acqua, elementi di sommerso. Per le regioni, tuttavia, il sommerso non può venire in emersione come *deficit* formalmente accertato e questo crea indubbiamente una prima singolarità del regime.

Mi sembra importante sottolineare questo aspetto, perché nelle discussioni a cui a vari livelli mi è capitato di partecipare, in relazione al procedere della riforma del regionalismo, ha aleggiato neppure in modo poco allusivo un'osservazione: quando si andrà ad operare un massiccio trasferimento di funzioni e di corrispondenti risorse, quale quella prevista con la riforma costituzionale in discussione, ci si dovrà porre il problema se un ente a questo livello di *deficit*, come lo Stato, possa trasferire a enti formalmente in pareggio, quote di disavanzo oppure se l'operazione debba avvenire al netto. Se dovessimo prendere per buone alcune estrapolazioni del professor Giarda (che per la verità sono molto elementari e schematiche, ma che costituiscono le basi dell'osservazione, espressa anche nel dibattito in Commissione e in Assemblea sulla riforma regionale, in base alla quale più del 70 per cento delle risorse pubbliche, attraverso questa riforma, verrebbe conferito alle regioni, rimanendo il 30 per cento allo Stato) dovremmo supporre con buona approssimazione che allo Stato rimarrebbe la gestione del *deficit* e alle regioni il resto. Se immaginassimo una procedura inversa, dovremmo trasferire alle regioni una quota di *deficit* statale, il che porrebbe uno scenario che andrebbe fortemente indagato, poiché è chiaro che non ci accingiamo ad affrontare l'avventura di una riforma, la quale risulti poi

soltanto una legge-manifesto e non invece una riforma processuale, che esigerà soprattutto da parte delle Commissioni parlamentari competenti una grande attenzione e, mi auguro, un proficuo contributo.

È evidente che accedere alla tesi di trasferire una parte del disavanzo significherebbe complicare oltre misura un'operazione di decentramento, di per sé sufficientemente complessa; però appare chiaro da questa provocazione che l'idea di redistribuire un blocco di funzioni, a fronte delle quali non esistono risorse corrispondenti, se non ricorrendo a forme di indebitamento, consentite allo Stato, ma non alle regioni, significa anche porsi il problema di rivedere quanto meno il congegno dei mutui a ripiano previsti per il sistema regionale.

Le osservazioni che ho testé formulato servono quindi a mettere a fuoco l'esistenza di una stretta correlazione tra le basi della finanza regionale, la gestione contabile-finanziaria delle regioni e gli effetti di incoerenza e disarmonia con gli ordinamenti contabili, con le conseguenti esigenze di revisione.

È noto (e non mi dilungo su questo punto) come il *mix* di finanza propria e derivata previsto per le regioni dall'articolo 119 della Costituzione sia stato tradotto, a livello attuativo, in un regime di pressoché esclusiva finanza derivata.

È altresì noto che questo regime non è neppure frutto di una finanza derivata, ma è pur sempre di tipo fiscale, cioè per quote di tributi erariali, caratterizzato da un alto livello di automatismo in relazione ai tempi di riscossione; si è invece realizzato un sistema di trasferimenti vincolati nelle destinazioni settoriali e sub-settoriali, ma discrezionali nei tempi di erogazione.

La lentezza dei trasferimenti non solo pone alle regioni problemi circa l'impostazione corretta del bilancio, ma provoca anche gravi difficoltà di cassa, alle quali si cerca di ovviare attraverso una serie di ripieghi (il Ministero del tesoro sarà più esplicito su questo punto), che prevedono anche l'utilizzazione di somme destinate

ad altri obiettivi, salvo reintegrazioni successivamente.

Un'altra pratica, che viene segnalata come alquanto diffusa e che a me sembra davvero patologica, è quella, peraltro conseguente a un regime consentito dalla legge e meno rigoroso di quello previsto per gli enti locali, di iscrivere in bilancio un mutuo prima della formale contrazione e di affrontare la spesa per la quale esso deve servire da copertura: oltretutto la regione tende anche a procrastinare la stipula per rinviare un elemento di rigidità del bilancio, contemporaneamente riportando queste somme come residui attivi nell'esercizio successivo senza avere acquisito l'entrata.

Altri problemi appaiono legati al confronto fra i congegni di copertura vigenti per la spesa statale, resi alquanto rigidi e puntuali con la legge n. 362, e quelli utilizzati dalle regioni. Non sono infrequenti capitoli senza leggi sostanziali di base e privi di indicazione delle procedure di gestione; gli avanzi di gestione, talvolta, sono presunti, ma vengono impegnati ugualmente per spese discrezionali. Nonostante tutto, io non scambierei la causa con l'effetto.

Gli *escamotages* contabili sono infatti solo la conseguenza di una finanza resa incerta e affannata da una serie di cause, che ho in parte richiamato, che sono a tutti voi note e sulle quali occorre soffermarsi, con l'intento di adeguare congegni di vasta portata. Si pensi, solo per completare il quadro, agli oneri sanitari, che non si riesce a quantificare in misura obiettiva e che ormai « ballano » fra Stato e regioni per una cifra che oscilla fra i 4 e i 10 mila miliardi. Si pensi agli oneri per i trasporti o a quelli dei contratti per il personale, tutte poste che la regione non controlla per ragioni di impianto istituzionale, che vanno quindi ben al di là della gestione contabile-finanziaria dell'ente.

In questo senso, a me è sembrato di qualche suggestione l'intervento svolto ieri in Assemblea dall'onorevole Ciaffi, il quale, polemizzando con la tesi dell'enorme trasferimento di fondi, sosteneva

che in verità l'indebitamento delle regioni appartiene quasi esclusivamente alle materie nelle quali esse non hanno una competenza propria. Mi pare che, anche in questo modo, in sostanza, egli sottolineasse la patologia che deriva da una non identificazione della responsabilità finanziaria con quella amministrativa e operativa.

Vorrei dedicare qualche ultima considerazione al ruolo della funzione di controllo, in particolare a quella di controllo legislativo. Essa appare rivolta a verificare se le leggi regionali corrispondano ai principi fondamentali contenuti nelle leggi cornice dello Stato. Si tratta di un rapporto basato su parametri formali talvolta problematici se il principio anziché essere stabilito va desunto da una valutazione ordinamentale più complessa, pur essendo caratterizzato da un ancoraggio a criteri sufficientemente definibili.

Anche per il controllo sulle leggi finanziarie regionali si potrebbe dire che il problema si risolve nello stesso modo, cioè con una pura e semplice verifica dell'aderenza delle discipline da esaminare ai criteri contenuti nella legge quadro sulla contabilità. A ben guardare, però, il problema si pone in modo diverso, trattandosi di valutare il rispetto di regole, come quella contenuta nell'articolo 81 della Costituzione, che possono trovare coperture formali senza una corrispondente copertura sostanziale, come accade per il caso dei mutui e degli avanzi presunti, oppure una copertura non altrettanto puntuale quale quella richiesta, dato che è ammesso il rinvio alla legge di bilancio.

Tenuto conto di questa diversa realtà rispetto alla comune legislazione, si ricorre talvolta anche al rinvio parziale, da parte del Governo, in sede di controllo, per evitare di bloccare e mettere in crisi un'intera gestione. Anche l'ulteriore corso viene sovente accompagnato da osservazioni abbastanza stringenti che costituiscono non solo impegni politici per gli organi di governo della regione, ma anche occasioni di riscontro dell'adeguamento in sede di controllo amministrativo.

Queste brevi considerazioni mi sembra conducano a tener conto del fatto che i problemi che ho passato in rassegna, non come tecnico della finanza pubblica ma come osservatore responsabile dei punti critici bisognosi di intervento riformatore, sono abbastanza concatenati tra loro e non si possono risolvere aggredendo solo uno di essi, ad esempio portando il controllo ad un livello quasi vessatorio o operando qualche aggiustamento sulla legge quadro n. 335 del 1976 sulla contabilità regionale, ovvero accelerando l'erogazione dei finanziamenti statali.

Poiché siamo ormai avviati verso decisioni politico-costituzionali piuttosto impegnative in ordine alla redistribuzione delle funzioni tra pubblici poteri centrali e locali, credo che non si dovrebbe perdere l'occasione e che si dovrebbe trovare l'energia politica e istituzionale adeguata ad una riflessione più profonda e complessiva.

Dovremmo iniziare dalla considerazione che la scarsità delle risorse e l'esigenza di contrastare un *trend* di *deficit* crescente non possono non portare a rivalutare il ruolo profondo di un'azione pubblica programmata. Uno dei fatti centrali diventa quindi la disciplina delle procedure della programmazione, che però non resti avulsa dal sistema finanziario e di bilancio, ma vi si colleghi in modo da superare il distacco che oggi si lamenta tra amministrazione e finanza, tra decisioni amministrative e decisioni di spesa.

I raccordi programmatori vanno naturalmente sviluppati nelle sedi settoriali loro proprie, affidando a documenti generali di programmazione economico-finanziaria il compito di stabilire il quadro delle compatibilità e degli obiettivi.

Il sistema dell'assegnazione delle risorse delle regioni deve essere reso certo. Sia per i tributi propri, sia per le quote di tributi statali, sia per i finanziamenti occorre che la cadenza delle entrate consenta la redazione di un bilancio preventivo significativo, in quanto attendibile.

È questo l'aspetto ordinamentale più impegnativo, dal cui corretto assetto può

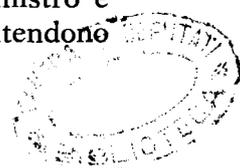
discendere un ordinamento contabile che presupponga una finanza ordinaria.

Risolti questi presupposti di base, occorre che le regioni risolvano a loro volta quei problemi strutturali e funzionali propri della loro organizzazione interna, impiantando anch'esse una sorta di ragioneria generale che assicuri i controlli e il monitoraggio della spesa dei vari assessorati e preveda forme di controllo di gestione. Alcune situazioni che vanno emergendo credo si colleghino direttamente con la mancanza di strumenti di controllo e monitoraggio, quindi può accadere che si realizzi uno sfondamento di bilancio proprio perché non vi è, in tempo reale, da parte delle regioni, una possibilità di verifica attendibile.

Queste sono misure che potrebbero essere avviate subito su iniziativa autonoma delle regioni; il Governo non potrebbe che agevolare leggi siffatte.

Per quanto riguarda invece il riordino del sistema contabile, della struttura del bilancio, delle stesse leggi di spesa, che però fin da ora potrebbero meglio curare l'aspetto della procedura, occorrerà attendere i nuovi assetti delle funzioni legislative ed amministrative dello Stato e delle regioni. Se dovessimo arrivare – come sembra ipotizzabile – ad una massiccia redistribuzione di funzioni sulla periferia, con conseguente riallocazione delle risorse, anche i meccanismi centrali della programmazione finanziaria dovrebbero adeguarsi. Congegni come il documento di programmazione economica e finanziaria diverrebbero, a questo punto, centrali per la definizione degli indirizzi, i quali si potrebbero far rispettare attraverso giudizi di merito del Parlamento su impieghi di risorse regionali che, pur formalmente legittimi, si discostassero dagli obiettivi e dalle prescrizioni, anche di contenimento della spesa, stabiliti a livello nazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e do la parola ai colleghi che intendono intervenire.



**FERDINANDO RUSSO.** Siamo grati al ministro per la panoramica che ci ha esposto e per i capitoli che ci propone di approfondire, anche se mi domando dove potremmo ricercare gli strumenti per evidenziare alcuni degli aspetti che egli ci ha sottoposto. Mi riferisco in primo luogo alla questione del « sommerso » delle regioni, che certamente esiste, ma del quale non conosciamo le quantificazioni né, allo stato attuale, disponiamo degli strumenti per registrarle. Ciò è molto grave soprattutto se consideriamo l'esistenza di moderni strumenti per effettuare controlli.

Avviando un approfondimento di questo tipo, il ministro ha anche cercato di individuare le sottovoci del sommerso e ci ha parlato dei mutui regionali iscritti in bilancio ma non stipulati. Questo aspetto, pur non rientrando in un sommerso molto ben definito, mostra una irregolarità operativa che dovremmo chiarire. Analoghe considerazioni possono farsi in merito al settore sanitario (che oscilla tra i 4 mila e i 10 mila miliardi).

Vi è poi il problema dell'indebitamento delle regioni in materie non di propria competenza. Probabilmente la questione si risolverà nel futuro a seguito dell'allargamento delle competenze regionali, ma attualmente esiste ed è esistito nel passato. Anche questo aspetto ritengo che dovrebbe essere approfondito. Non so se attraverso le audizioni dei rappresentanti regionali riusciremo a raccogliere elementi sufficienti, ma credo che esso debba essere segnalato alla Corte dei conti, o agli organi di controllo esistenti e al Ministero in modo da attivare strumenti di informazione e di ricerca. Comunque, tale punto deve essere esplicitato al massimo attraverso l'indagine che abbiamo avviato: senza ciò il nostro lavoro risulterebbe quasi inutile.

Il ministro ha avuto una grande capacità di sintesi e ci ha presentato un panorama di problemi sul quale far convergere l'attenzione del Parlamento e soprattutto degli organi di controllo. Ritengo che dovremmo segnalare agli organi di controllo gli aspetti evidenziati dal mini-

stro e chiedere di fornirci i dati e gli elementi necessari per avere un quadro di insieme complessivo, che non è rilevante se si pensa alla situazione già delineata sul piano delle spese regionali e delle conseguenze che alcune di esse possono provocare al bilancio generale del paese. A conclusione del mio intervento, ringrazio nuovamente il ministro e rinnovo la richiesta che vengano forniti alla Commissione i documenti cui ho fatto cenno.

**BRUNO SOLAROLI.** Ritengo che dal quadro uscito dalla relazione del ministro emerga con forza l'esigenza di una svolta radicale per quanto riguarda la finanza regionale. Sono convinto che le questioni di carattere generale, ma anche quelle più specifiche, relative cioè al mantenimento sotto controllo della spesa a livello regionale, non siano percorribili mantenendo l'attuale assetto, anche perché lavorare su questi aspetti significa solamente praticare la strada della finanza derivata, che comporta un aumento dei vincoli, quindi una riduzione degli spazi di autonomia. D'altra parte, di tratta di un sistema di vincoli che non riesce a frenare il rapporto fra esigenze e spese: mi pare che la questione debba essere affrontata anche da questo punto di vista, facendo affidamento su una svolta radicale per quanto riguarda la finanza regionale.

Dico ciò perché ci troviamo in una situazione contraddittoria: da un lato vi è un'esigenza che cresce sempre più forte nel paese, di un ripensamento dello Stato unitario, che non si muove solo in senso sovranazionale, ma anche in senso del rilancio del decentramento dello Stato. Non a caso in tale direzione si muove questo provvedimento di revisione costituzionale, che rappresenta una svolta radicale rispetto alla situazione di oggi.

Dall'altro lato, mentre crescono questa esigenza e questa richiesta, ci troviamo di fronte ad un fallimento e ad una crisi dell'esperienza regionale maturata fino a questo momento. Credo che tale crisi e tale fallimento abbiano motivazioni di carattere diverso, sia pure con situazioni

differenziate. Credo che una motivazione di carattere fondamentale stia anche nel fatto che in questi anni è venuta avanti una politica di accentramento « centralistico », che ha teso a svuotare di poteri, e quindi di possibilità di risposta, e di spazi di autonomia, quello che è il sistema delle autonomie locali e quello regionale. Dall'altro lato questo centralismo ha comportato anche il fallimento delle cosiddette politiche di programmazione.

Il ministro ricordava la verticalizzazione della spesa e il meccanismo che ha portato a saltare quella politica di programmazione, che fu portata avanti verso la fine degli anni settanta e agli inizi degli anni ottanta, che di fatto ha escluso il sistema delle regioni, a parte gli spazi di consultazione che sono rimasti aperti, ma che non riescono ad incidere e ad influire sui processi reali. È un elemento, questo, che ha pesato, mettendo in difficoltà una parte dello Stato rispetto alla situazione reale.

Sono sempre più convinto che la competenza di spesa debba essere unita alla responsabilità per quanto riguarda il reperimento delle risorse. Credo che la mancanza di responsabilità su questo versante, invece che su altri, abbia contribuito a creare una situazione difficilmente governabile.

Ho colto nelle parole del ministro un'indicazione di svolta radicale. Il problema che si pone, anche nei confronti di una revisione costituzionale che rilanci lo stato regionale, è quello di porre mano a un provvedimento conseguente, che ricostruisca il sistema di finanza regionale fondato sull'autonomia finanziaria ed impositiva. Mi riferisco, in sostanza, ad un sistema fiscale che preveda una partecipazione delle regioni al gettito tributario e che, nel contempo, lasci ad esse un certo spazio, ad un sistema fiscale costruito in maniera unitaria, determinando all'interno di esso i necessari elementi di solidarietà. Credo che la risposta all'esigenza di rimuovere il sistema regionale debba arrivare sulla base di una revisione profonda, di una svolta che

vada nel senso dell'autonomia finanziaria e impositiva.

ANDREA GEREMICCA. Vorrei porre una domanda molto precisa e puntuale, anche se mi rendo conto che la risposta non è così facile. Sono rimasto colpito dall'impostazione che il ministro ha dato alla questione, andando a rileggere una serie di norme e di leggi che disciplinano la finanza pubblica e il bilancio e ricordando il venir meno della programmazione, che avrebbe potuto creare la saldatura tra i vari momenti di spesa. Mi ha colpito, perché poi il ministro è arrivato ad esporre una serie di possibili alternative di carattere operativo.

Vorrei chiedere quali riflessioni abbia compiuto il ministro sull'esigenza di disporre di uno Stato unitario fondato sulla responsabilità e, al tempo stesso, sulla autonomia e sulla solidarietà. È una questione che sosteniamo, rispetto alla spinta oggettiva che esiste verso una maggiore autonomia regionalista. Chi ha alle spalle un'esperienza di meridionalismo fondato sul regionalismo è rimasto deluso. Questa via, veniva intesa come una fuga in avanti da una certa opinione pubblica ribellistica e becera in certe zone del Nord. D'altra parte, abbiamo anche il meridionalismo accattone, fondato molto su un concetto di tipo assistenziale. È possibile anche, nell'ambito degli strumenti che consentono di realizzare in concreto questa strada nuova, prevedere momenti veri di autonomia impositiva e finanziaria.

In questo senso, si tratta di una responsabilità reale. Si può avere una posizione che faccia affidamento sul « potente » e quindi subalterna, come si può sostenere un'altra che sia al tempo stesso di autonomia finanziaria, di autorità senza far venir meno i necessari elementi di solidarietà. Su questo ritengo sia necessaria una riflessione. Mi ha stimolato l'impostazione data dal ministro, perché avvertito che è possibile raggiungere risultati positivi sul terreno di una reale programmazione, all'interno della quale si

possono individuare meglio ruoli e responsabilità.

La seconda questione che vorrei porre al ministro riguarda il « sommerso » che nella finanza regionale meno che in altri settori può emergere con facilità. Ho però la sensazione che vi siano risorse non ancora utilizzate. Ancora una volta il problema concerne regioni meridionali: vi è chi, come le Puglie, va in *tilt* e chi, come la Campania, dispone di risorse ingenti non utilizzate. Su questo terreno abbiamo notizie? Come può lo Stato rappresentare un elemento di stimolo nei confronti di certi *deficit* regionali, nel rispetto delle autonomie e al tempo stesso non consentendo che grandi risorse non vengano utilizzate e che si faccia comunque e sempre riferimento alla finanza nazionale?

**RAFFAELE VALENSISE.** Ringrazio il ministro per la concisione ed il carattere stimolante di alcune osservazioni contenute nella sua relazione introduttiva.

A me sembra che la problematica che è di fronte all'Esecutivo e al Parlamento debba essere collegata all'articolo 119 della Costituzione il quale, come è noto, sancisce il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni nei limiti stabiliti dalle leggi che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni. Il secondo comma dello stesso articolo stabilisce che alle regioni sono affidati tributi propri e quote di tributi erariali. A questo punto dobbiamo constatare che chi ha istituito le regioni a statuto ordinario, lo ha fatto al di fuori della Costituzione perché le regioni sono in regime di finanza derivata. Ciò ha avuto influenze notevolissime anche perché, come il terzo comma dell'articolo 119 ci ricorda, per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali.

Il quesito che pongo all'onorevole ministro è il seguente: la Costituzione sancisce il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni, in relazione ai compiti che lo Stato devolve loro ed a cui esse de-

vono adempiere. La legge n. 362 del 1988 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 hanno « scaricato » sulle regioni determinati compiti senza il corredo finanziario necessario. Di conseguenza si è verificata una sorta di compressione della soddisfazione dei bisogni nel rapporto regioni-popolazione amministrata, compressione che ha influito sullo sviluppo delle strutture dell'istituto regionale ed ha contribuito anche alla sua impopolarità nelle zone in cui la compressione dei bisogni causata dalla minore disponibilità, era più acuta e cioè nel Mezzogiorno d'Italia. Vi sono quindi in Italia due velocità, la cui origine risiede nella mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

La finanza di trasferimento è stata attuata con mezzi empirici, senza alcun riferimento ai bisogni derivanti dai compiti che le regioni dovevano svolgere. Cito l'esempio del decentramento amministrativo agli enti locali, che nel Mezzogiorno non è avvenuto perché le regioni si sono trovate di fronte ad enti che, dal punto di vista strutturale, erano e sono deficitari: pochi geometri, pochi impiegati, pochi uffici, poche strutture, poca capacità progettuale e poca incidenza.

A proposito del regionalismo, come il ministro ben sa, appartengo ad un gruppo politico contrario alla riforma in discussione presso la Camera. Abbiamo ascoltato con grande attenzione la replica del ministro e ci permetteremo di intervenire in quella sede. Voglio dire però che anche se la riforma ci sembra avventata, lo Stato deve intervenire. A mio giudizio quello che si deve e si può fare — sarebbe interessante conoscere l'opinione del ministro in merito — è una correzione degli strumenti.

Onorevole Martinazzoli, lei ha fatto giustamente cenno alle leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988, le quali non hanno tenuto conto delle realtà e delle esigenze regionali. Si tratta di leggi di contabilità che adombrano rozzi strumenti di programmazione economico-finanziaria (una definizione che ho usato spesso volte in questo contesto e in que-

sta Commissione), e che non sopperiscono all'esigenza che abbiamo di fronte, alla quale si potrebbe rispondere anche con gli strumenti istituzionali attuali, senza dover aspettare l'avvenire. Purtroppo le grandi riforme sono sempre dietro l'angolo, ma tale è la vita: *primum vivere deinde philosophari*, questa dovrebbe essere la norma dei politici, anche di chi, come noi, appartiene ad un partito di opposizione, di alternativa, che si pone come forza riformatrice, non diciamo riformista perché il termine è usato da altri settori.

Più volte ho avanzato la proposta di prevedere, con gli strumenti istituzionali esistenti, almeno una sessione di programma che preceda la sessione di bilancio, nel corso della quale il Parlamento operi una grande ricognizione delle esigenze, delle risorse e delle priorità, in modo che il documento di programmazione economico-finanziaria sia verante il punto di arrivo, basato su una scala di priorità determinata dal Parlamento.

Le regioni dovrebbero far sentire la propria voce, attraverso il ministro e anche attraverso consultazioni ed indagini avviate dal Parlamento, dalla sessione di programma al documento di programmazione economico-finanziaria, per accertare ciò che lo Stato spende o non spende nelle singole regioni.

La legge n. 64, sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno stabilisce che le amministrazioni centrali dello Stato riferiscano al Parlamento sull'andamento della spesa ordinaria delle regioni. Da anni la norma è in vigore ed è disattesa dal Governo. Gli organi centrali dello Stato non hanno obbedito a questo comando di legge. Ho presentato mozioni – ferme in questa Commissione – per conoscere l'andamento della spesa ordinaria delle regioni, essendo questo lo zoccolo duro sul quale deve fondarsi l'eventuale intervento straordinario e l'eventuale attribuzione di quei contributi di cui parla il terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Quindi vi è la necessità di partire da una ricognizione dell'andamento della

spesa ordinaria, perché essa è fondamentale per accertare i bisogni delle regioni e le spese necessarie per adempiere alle loro funzioni. Mi riferisco ai bisogni delle regioni di cui al secondo comma dell'articolo 119: non vi è dubbio che essi vadano presi in considerazione in relazione alla loro struttura attuale. Se una regione non ha ferrovie, avvertirà determinati bisogni; se una regione non ha strade interpoderali, è evidente che le esigenze saranno di tipo diverso; se una regione non ha alloggi, scuole, ospedali, i suoi bisogni debbono essere visti in relazione all'intervento ordinario. Se una regione, infine, presenta esubero di posti letto, avrà bisogni di altro tipo.

Se non si parte da questo accertamento fondamentale, non si può andare oltre. Ecco perché pongo tale problema, fondamentale al ministro per gli affari regionali, altrimenti non si può costruire neppure la finanza regionale. Il provvedimento sulla finanza regionale in corso di esame al Senato è un documento importante e, come tutti i documenti, aulico, con affermazioni di principio che sono interessanti per gli studiosi, per coloro i quali seguono l'evoluzione e il passaggio delicato e complesso da una economia e una finanza centralizzate ad una finanza che vorrebbe articolarsi come regionale, secondo l'articolo 119 della Costituzione; però, per arrivare nel concreto a tale realtà, occorre conoscere. Nessuno conosce quale sia l'andamento, rispetto alle regioni, della spesa ordinaria dello Stato, per cui registriamo spinte lottizzatrici di maggioranze occasionali o permanenti, indirizzate verso il Nord, costituite dalla coincidenza di interessi che producono determinati effetti, ricadute e conseguenze sul territorio.

Esiste questo « non ordine » – non voglio parlare di disordine, ma forse bisognerebbe usare questa parola –, esistono sperequazioni sul territorio, con le conseguenze che conosciamo. Il mio non è meridionalismo piagnone e accattone. Respingo l'accattonaggio e respingo il meridionalismo accattone, anche perché le

condizioni storiche non ci consentono di parlare di accattonaggio: questo è stato attuato semmai in altre zone d'Italia, quando si è utilizzato il lavoro a basso costo per costruire le premesse del miracolo economico, quando si è preferito trasferire le persone anziché i capitali. Sarebbe stato più semplice trasferire i capitali anziché le persone, evitando così le migrazioni bibliche che si sono verificate negli anni cinquanta e sessanta.

Il punto è che la ricognizione e la consapevolezza della situazione allo stato degli atti delle diverse regioni, per quanto attiene la spesa ordinaria dello Stato, è una base importante per la finanza regionale. Infatti, se non si crea un minimo di omogeneità all'interno del sistema Italia, come possiamo poi integrare questo sistema nella sua interezza con la Comunità europea?

Sono questioni molto attuali, altrimenti corriamo il rischio di presentarci in Europa a due velocità, con zone che saranno emarginate dal processo di sviluppo europeo o diventeranno zone di conquista per determinate facilitazioni. Occorre aver paura soltanto a scorrere le direttive comunitarie in materia bancaria, per quello che potrà avvenire nei confronti dell'Europa. Le zone deboli non sapranno come contenersi, una volta che dipenderanno direttamente dalla fonte di potere centrale e sovranazionale. In alcune situazioni o in alcuni settori si registrano dei salti, in altri dei regressi o degli oscuramenti. Avremo una condizione di disordine, di non omogeneità, di disarmonia del sistema Italia, sia negli aspetti produttivi, sia nello sviluppo civile.

Su questi grandi problemi è necessario e importante richiamare l'attenzione e la sensibilità del ministro, che ha vissuto esperienze varie, ma soprattutto, quella della sua regione, caratterizzata da uno sviluppo distorto in determinati settori e prodotti. Sono questi i problemi che devono essere affrontati, se si vuole dare un senso all'autonomia regionale, soprattutto dal punto di vista amministrativo. Siamo contrari alle diciannove repubblicette,

ma le autonomie regionali debbono essere guardate, considerate, valorizzate, perché il decentramento, l'amministrazione fuori dalla porta di casa è quella che il cittadino si aspetta, ma ai fini non tanto di una esaltazione dei veicoli clientelari per l'acquisizione del consenso, quanto di un miglioramento delle condizioni e della qualità della vita, delle condizioni di partecipazione del cittadino in genere, in tutte le parti vitali, non in alcune sì ed in altre no, per dati storici che non si ha la capacità di rimuovere. Ma neppure questo è il dramma da individuare.

FLORINDO d'AIMMO. Credo che la riflessione svolta dal signor ministro riguardi un nodo importante della situazione economico-finanziaria del nostro paese, perché la riforma in senso regionale delle competenze e del sistema Italia è una necessità politica. Dopo una lunga discussione, le forze politiche sono arrivate quasi all'unanimità alla conclusione che occorre assegnare maggiori poteri alle regioni, al fine di dare risposte più dirette allo specifico delle comunità del territorio regionale, attraverso l'esercizio di un potere molto più vicino alle comunità e alla popolazione.

Questo obiettivo strategico, che è molto importante e che rappresenta una riforma sostanziale anche come risposta ad un'esigenza che sale dai cittadini, dal popolo, dagli elettori, incontra la difficoltà che è stata messa in evidenza: un paese con un debito pubblico che supera ormai largamente il prodotto interno lordo, con un bilancio contrassegnato da un disavanzo che, anche se corretto, si aggirerà intorno ai 130 mila miliardi, è in una situazione che va al di là del risanamento della spesa storica; tutto questo non può che gravare sul bilancio dello Stato. Vi è in tutti i casi uno scompensamento tra gli investimenti e le spese rispetto alle entrate e alle previsioni. È stato messo giustamente in evidenza nella relazione che, nel momento in cui si trasferiscono competenze e funzioni alle regioni, occorre stabilire le coperture. A questo punto si rischia che il

disavanzo resti a totale carico del bilancio dello Stato.

Indubbiamente è difficile, e non sempre è praticabile determinare le previsioni di spesa per le competenze che la riforma assegna alle regioni: se poi vi saranno all'atto pratico delle differenze, saranno le regioni che dovranno provvedere attraverso l'autonomia impositiva. La stessa valutazione probabilmente potrà essere fatta settore per settore, in relazione alle funzioni che vengono trasferite.

Qui ritorna il discorso dell'autonomia impositiva delle regioni, che rappresenta un problema serio e che potrebbe significare un ritorno indietro rispetto alla riforma del 1973 proposta da Visentini e decisa dal Parlamento, che ha stabilito l'accentramento delle entrate, delle imposizioni tributarie e fiscali e un processo di redistribuzione e di trasferimento anche nei confronti delle istituzioni locali per superare una grossa difficoltà, un aspetto negativo, cioè un'autonomia impositiva che corrispondeva ad un potere politico esercitato nei confronti del cittadino elettore, con una discrezionalità che lo trasforma spesso in un potere clientelare.

La riforma non può essere messa in discussione e non si può tornare indietro di venti anni. Indubbiamente però il tempo trascorso ha dimostrato che il controllo del cittadino sulle attività amministrative e sulle funzioni di Governo degli organi delle istituzioni locali è necessario perché non può pagare sempre Pantalone! Anzi, nel momento in cui le ideologie non rappresentano più il punto essenziale di distinzione tra le forze politiche, le proposte che vengono formulate e la capacità e l'efficienza della gestione amministrativa sempre di più possono rappresentare l'elemento di valutazione nei confronti delle forze politiche da parte dei cittadini-contribuenti-elettori.

In questo senso, negli ultimi anni, si è ripensato alle autonomie impositive, cercando di rendere oggettiva, per le istitu-

zioni locali, la fonte delle entrate in modo che non possa più rappresentare un potere politico di memoria sicuramente non felice.

Allora il discorso dell'autonomia impositiva non può che essere limitato e legato all'inefficienza delle amministrazioni locali, tra le quali includo le regioni, e non può rappresentare la fonte primaria della copertura delle funzioni e delle competenze che vengono assegnate, perché altrimenti, con l'accentramento delle entrate il cui organo garante è lo Stato, si annullerebbe la riforma Visentini.

Ciò ha consentito negli anni un trasferimento di risorse non proporzionato al gettito derivante dalle diverse aree territoriali, ma il più possibile legato al fabbisogno. Si è realizzata, quindi, una redistribuzione di risorse che teneva conto delle esigenze e delle necessità, che indubbiamente dovevano meglio essere definite sul piano della programmazione. Proprio questo rappresenta l'aspetto negativo della finanza locale degli ultimi decenni.

Il problema si presenta in tutta la sua drammaticità. Parlerei meno del « sommerso » delle regioni e dei mutui di bilancio non stipulati perché, con il sistema della tesoreria unica, le risorse vengono accreditate in relazione al bisogno, nel momento della spesa, per cui se mutui di bilancio non sono stati stipulati, ciò è dovuto al fatto che probabilmente la spesa delle regioni è andata avanti lentamente e quindi le somme accreditate presso la tesoreria unica, a fronte delle competenze dei settori a cui venivano attribuite, sono state più che sufficienti. D'altra parte il mutuo di bilancio assicurava le entrate per la copertura delle spese, quindi era soltanto un problema di cassa.

La questione evidenziata è di una gravità notevole: uno Stato indebitato con un disavanzo di bilancio così elevato da porsi all'attenzione degli altri paesi della Comunità economica europea, deve trasferire competenze, funzioni e risorse ad enti che non possono avere un'autonomia

impositiva totale, come quella dello Stato centrale.

Credo che questo tema debba essere approfondito ed esaminato con la dovuta correttezza perché, tra l'altro, il problema dell'autonomia impositiva complementare rispetto alle risorse trasferite, pone in evidenza anche la diversa base di entrata che esiste per i divari esistenti nel nostro paese tra regione e regione. Vi è il rischio che all'aspetto positivo del controllo da parte dell'elettore-contribuente sull'attività dei governi, delle istituzioni locali e delle regioni corrisponda una minore capacità di contribuenza e ciò rischia di approfondire il divario esistente.

Tenendo conto della debolezza di contribuenza di talune regioni, occorre prevedere fondi di riequilibrio che in qualche modo consentano allo Stato centrale di redistribuire le risorse, considerando il diverso livello di bisogno ma anche la diversa capacità di contribuenza, essendo diverso il livello del prodotto individuale e locale di cui ogni regione dispone.

Non credo che i vincoli della finanza derivata limitino l'autonomia regionale, perché — come dicevo — ci troviamo di fronte a regioni che hanno capacità e risorse dissimili. Quindi la finanza derivata, e il trasferimento delle risorse danno la possibilità allo Stato di realizzare una situazione di equilibrio tra le diverse zone. Si tratta perciò di elementi positivi e non limitativi.

Ritengo che non sia così semplice realizzare la riforma in termini regionali, trasferendo le competenze, se non si pone rimedio, così come è stato messo benissimo in evidenza, a questo quadro finanziario che rischia di compromettere la riforma stessa, creando caos e aggiungendo disagi e confusione a quelli già esistenti oggi nel nostro paese a livello di finanza e di bilancio dello Stato.

Questo è un momento delicato in cui l'Italia si trova nell'occhio del ciclone. Aggiungere un'ulteriore preoccupazione a quelle già esistenti potrebbe veramente compromettere la capacità operativa del

nostro paese e l'obiettivo del risanamento, che il Governo e le forze politiche si sono poste.

Allora, l'argomento introdotto dal ministro è vasto e importante e credo che richieda un approfondimento e soprattutto una capacità organizzativa notevole per coordinare le diverse esigenze, per risolvere insieme ai problemi vecchi anche quelli nuovi, che la riforma verrà indubbiamente ad aggiungere, modificando il quadro complessivo.

**SERGIO COLONI.** Signor presidente, desidero intervenire sull'ordine dei lavori. Io non faccio parte del comitato permanente per il controllo sulla politica monetaria e di bilancio, ma faccio notare che alcuni colleghi sono assenti. Il gruppo della democrazia cristiana ha avuto la possibilità di far svolgere interventi ai colleghi d'Aimmo e Ferdinando Russo. Per questo vorremmo che il dibattito con il ministro rimanesse aperto.

In Assemblea, nella seduta di ieri, il ministro Martinazzoli ha svolto un discorso che mi ha convinto, nel senso che bisogna percorrere la strada indicata in quella sede. Occorre osservare che essa ha uno sbocco minimale, nel senso di eliminare l'accentramento. Intendo fare riferimento a esperienze quali il FIO, i mondiali, eccetera. Mi domando, però, se a questo punto il debito debba essere diviso tra le regioni.

Occorre fare discorsi seri. A me pare che la tematica sia talmente importante, che è bene continuare a discutere proprio con il ministro delle riforme istituzionali la questione relativa al collegamento del debito con l'autonomia impositiva, come ha ben messo in evidenza tutto il dibattito; tale questione mi sembra sia pregiudiziale anche per affrontare il discorso con le amministrazioni regionali. È un approccio nuovo, che finora non è venuto alla ribalta del paese, ma dobbiamo pur sempre affrontarlo. Mi riferisco anche alla decisione del Consiglio dei ministri, di attribuire al Governatore

della Banca d'Italia la gestione dei tassi. Dobbiamo esaminare fino in fondo tali temi, per valutare quale sia il modo migliore di continuare a fornire queste risposte.

PRESIDENTE. Credo che la proposta dell'onorevole Coloni sia molto appropriata, oltretutto in presenza di una scon-

vocazione intervenuta in questo momento. Avremo pertanto il piacere di ascoltare di nuovo il ministro alla ripresa dei lavori: in quella sede egli potrà replicare, dopo aver ascoltato il contributo di tutti.

Rinvio pertanto il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 18,55.**