CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4281-A-bis
(*Urgenza*)

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE **ALPINO**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL BILANCIO
(LA MALFA)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(TRABUCCHI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BOSCO)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(TREMELLONI)

nella seduta del 21 novembre 1962

—

Finanza, demanio e patrimonio delle Regioni

Presentata alla Presidenza il 15 gennaio 1963

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È proprio la legge finanziaria (disegno di legge n. 4281, col sussidio del disegno n. 4280 per quanto riguarda il carico di personale) a confermare con ogni evidenza, se pur ve ne fosse ancora bisogno, che l'iniziativa per l'estensione dell'istituto regionale è sostanzialmente basata sulla contraddizione e sull'equivoco, se non addirittura sull'ipocrisia, per la sistematica dissociazione – o almeno sproporzione – tra le promesse e i conclamati obbiettivi, da una parte, e la realtà degli strumenti e dei mezzi previsti nel progetto governativo dall'altra.

Ci proponiamo di dimostrarvi che tale progetto non accresce concretamente la som-

ma delle autonomie e anzi compromette quelle esistenti; che esso consacra per le « Regioni ordinarie » un forte divario, ben maggiore di quello adombrato dalla Costituzione, nei confronti delle « Regioni speciali » e quindi delude gravemente l'attesa delle popolazioni, specie nelle regioni e zone depresse; che si creano organismi vuoti di funzionalità e di utilità, pur aprendo nel contempo la porta a nuove inflazioni di burocrazia e di spese di consumo, con la conseguenza di ulteriori inasprimenti della pressione fiscale complessiva; che l'auspicato decentramento si potrebbe attuare più razionalmente ed economicamente, nell'ambito dei mezzi ragionevolmente conseguibili, col perfezionamento e potenziamento delle province, le quali potrebbero poi cooperare in proprie unioni o consorzi, entro o fuori dei confini regionali storici secondo le obbiettive convenienze, senza bisogno di istituire nuovi organi e, tanto meno, nuove assemblee.

I. - NATURA E PROSPETTIVE DELLE REGIONI ORDINARIE

UNO ZELO SOSPETTO

Se di qualcosa si deve ben dubitare, anzitutto, è della sincerità e validità dello zelo per le autonomie che la maggioranza di centro-sinistra, spalleggiata dai comunisti, viene ostentando con le frettolose leggi per estendere le Regioni. Questa sconvolgente azione si dichiara volta a smantellare una buona volta un centralismo gretto, arcaico e mortificatore, risalente agli interpreti dello Statuto Albertino e ai primi sospettosi reggitori dello Stato unitario, e ad attuare un decentramento già vaticinato dai più illuminati tra quei reggitori e malamente abbozzato con le autonomie provinciali e comunali costituite dall'Italia liberale.

La realtà è che tali autonomie – rispondenti alle effettive e sentite esigenze delle popolazioni, spontaneamente accolte dal Legislativo e rispettate dall'Esecutivo come logica articolazione e diffusione delle pubbliche funzioni – risultarono anche più larghe ed efficienti sotto l'impero dello statuto predetto: quando province e comuni potevano disporre di un solido campo di imposizione e godere, di fatto, di un'elastica facoltà d'iniziativa (si veda, ad esempio, il fiorire di aziende municipalizzate che sono tuttora, malgrado la deteriorata gestione, nerbo di attività basilari di molte città !) saldamente presidiata, dal costume prima che dalla legge e dalla protezione giurisdizionale, contro abusi e intromissioni del governo o delle autorità tutorie periferiche.

Si può accusare del mutamento l'azione del fascismo che, in coerenza ai conclamati obbiettivi di potenza e alla conseguente necessità di una condotta unitaria del paese, impose profonde alterazioni e restrizioni al preesistente *status* degli enti locali. Ma il regime democratico ripristinato nel 1945, a parte il ritorno a libere elezioni per la scelta degli amministratori locali, ha in gran parte conservato le intromissioni recate dalle leggi fasciste, usandole come comodi espedienti per continuare, di fatto, una politica centralista. È senza dubbio un capitolo, questo, in cui l'opportunità di governo è passata disinvoltamente sopra i dettami della dottrina e della morale democratiche !

Nelle campagne elettorali, specie in quelle amministrative, quasi tutti i partiti sono venuti battendo sul tasto delle autonomie locali, riaffermando ogni volta di volerle tutelare, potenziare e ampliare. Il tema è fra i più popolari, specie sul piano finanziario, trattandosi di difendere diritti e mezzi dalle appropriazioni del centralismo, per soddisfare in modo diretto e tangibile le esigenze locali. Ma nessuno ha denunciato che, dietro la rettorica elettorale delle autonomie, la realtà è marciata in senso inverso, passando allo Stato tradizionali funzioni locali e vieppiù nazionalizzando, con la scusa delle redistribuzioni a sfondo solidale e sociale, le fonti fiscali. E nessuno è uscito dalla comoda genericità delle proclamazioni per affrontare il problema funzionale e i presupposti concreti di vita delle stesse autonomie già esistenti.

Tali presupposti sono :

1°) l'effettiva indipendenza finanziaria degli Enti locali, che dovrebbero disporre di fonti meno sacrificate alla concorrenza della fiscalità statale;

2°) un sistema di controlli meno formalistico di quello attuale, vessatorio coi piccoli

e debole coi grossi comuni, inetto a costituire vere responsabilità per gli amministratori ed a fermare la finanza allegra delle maggiori città, specie quando rette da maggioranze amiche del Governo.

Come già rilevato, le direttive di base restano quelle del centralismo fascista, che aveva statizzato le burocrazie direttive degli Enti e così, col potere gerarchico e disciplinare su chi impersonava la responsabilità e la continuità delle Amministrazioni, aveva confiscato le autonomie. A chi giovano i ruoli nazionali dei segretari comunali? Le grandi città non ambiscono segretari generali di svariata provenienza, che aspirano a sedi ancora migliori, mentre i piccoli comuni sono turbati dall'arrivo di segretari spaesati, privi di aderenza non solo ai problemi ma alla stessa mentalità locale. Peggio se dagli Enti amministrativi si passa agli economici, tipo le Camere di commercio, già dinamici motori di difesa e promozione di attività quando – in tempi liberali – erano realmente autonome e affidate alle legittime ambizioni di carriera di dirigenti ad esse stabilmente legati. Oggi, affiancate strettamente dagli U. P. I. C. e persa l'autonomia con le nomine dall'alto e col ruolo statale dei loro massimi funzionari, provenienti magari da zone eccentriche e non certo stimolati a correre le alee di una spiccata intraprendenza, esse svelano una non infrequente tendenza alla quieta ordinaria amministrazione.

LA DIPENDENZA FINANZIARIA

Lo strumento principale di dipendenza, tuttavia, resta la graduale anemizzazione delle fonti proprie di finanziamento degli enti locali. Non si può parlare di autonomia quando province e comuni dipendono dall'aiuto (compartecipazioni fiscali, contributi integrativi e mutui, leggi speciali) dello Stato per sostenere i loro vacillanti bilanci, onde poi devono logicamente assoggettarsi a minuti e quasi discrezionali controlli di merito.

La situazione è venuta peggiorando gravemente proprio in questi anni: fra il 1958 e il 1961 il disavanzo effettivo è salito per le province da 25 a 95 miliardi annui, per i comuni da 227 a 484 miliardi (e per le Regioni da 12,3 a 16,4); solo nel 1961 tale disavanzo è salito del 105 per cento per le province, del 30 per cento per i comuni (e del 32 per cento per le regioni). Tutto ciò nonostante che il concorso dello Stato, a titolo di partecipazioni fiscali, concorsi e rimborsi, sia salito a oltre 125 miliardi per le province (contro 84 di entrate tributarie proprie), a circa 300 per i comuni (contro 455) e ad oltre 105 per le regioni (contro 1,1).

Le cose stanno volgendo al tragico specie per la finanza comunale, che ha visto vieppiù declinare l'adeguatezza delle sue fonti tributarie, nonostante le successive riforme attuate col testo unico del 1931 e con la legge n. 703 del 1952, che avrebbe dovuto costituire un risanamento e una base di rilancio dell'azione comunale. Il guaio, a parte la natura marginale e disorganica di tutti i tributi minori, è che quelli basilari – imposte di famiglia e di consumo – sono doppioni di similari tributi statali (complementare e imposta generale sull'entrata) e restano sacrificati, per l'ovvia esigenza di non tartassare mortalmente il contribuente, nella progressività delle aliquote e nelle tariffe.

D'altra parte il pur lodevole e auspicato contemperamento di questi doppioni, onde contenerne la gravosa incidenza complessiva che stimola le evasioni, porterebbe sicuramente una stasi dei gettiti attuali: con la necessità di dare ai comuni altre fonti, non più concorrenti ma esclusive, atte a produrre frutti sostanziosi e costanti. Ciò è stato prospettato in un recente convegno del Centro di studi finanziari a Venezia. Auspicata l'unificazione dell'imposizione personale (e per intanto l'assegnazione del contenzioso sull'imposta di famiglia alle commissioni erariali) si è suggerito, per una ragionevole autonomia degli enti locali, quanto segue: attribuire ad essi tutti i tributi fondiari; istituire un'imposta indiziaria sulle spese e una modesta tassa periodica sugli incrementi dei valori immobiliari; introdurre una tassa comunale sulla circolazione degli automezzi o un'adeguata partecipazione comunale ai relativi tributi erariali. Tali proposte meritano un esame assai cauto, in quanto sarebbe errato creare tributi nuovi, che fatalmente sarebbero doppioni di altri, e invece occorre lasciare ai comuni talune delle imposizioni esistenti. Ma di ciò, ossia di un taglio delle sue fonti, lo Stato non intende discutere e preferisce ridurre i compiti dei comuni, assorbendo (come per il servizio pompieri nel « ventennio ») tutta una serie di servizi. Proprio l'opposto dello sviluppo delle autonomie!

In questo senso è viziato anche l'ulteriore palliativo costituito dalla legge 16 settembre 1960, n. 1014, che ha recato nuovi interventi di soccorso dello Stato e, insieme, il trasferimento ad esso di altri oneri e servizi già di

competenza locale. Lo Stato – ripetiamo – è ben pronto ad assorbire funzioni, ma non a cedere tasse. Intanto si prevedono altre scivolate del complesso dei bilanci comunali, il cui debito aveva superato i 1.500 miliardi già nel 1960, e si è pure iniziata una allarmante scivolata dei bilanci provinciali.

In queste condizioni sono persino patetiche le riunioni dei principali assessori alle finanze, quando denunciano l'errore « di elaborare modifiche e aggiunte legislative che si spacciano per riforme ma che non risolvono i problemi di fondo ». Ci si contraddice, anzitutto, quando da un lato si proclama il superamento dei vecchi e limitati compiti di comuni e province, oggi chiamati a intervenire, oltre i confini delle leggi vigenti, nel sostegno della vita sociale ed economica ed in infiniti bisogni delle comunità (dalla casa e dalla scuola, alla salute, allo sviluppo dell'occupazione e alla promozione delle attività ricreative e culturali), e dall'altro si lanciano pressanti appelli per l'estensione delle Regioni, che dovrebbero rafforzare e coordinare l'azione degli enti minori, alleviare i controlli e attuare una efficiente congiunzione tra gli Enti e lo Stato. Con tutte queste belle parole si annuncia, grazie alle regioni, un clima nuovo che « vivificherà la vita locale », mostrando di non rendersi conto di quanto tutto ciò costerebbe e di chi andrebbe a carico. E ci si contraddice pure sul piano tecnico interno quando, dopo aver reclamato una riforma che potenzi le imposte dirette per poter alleviare quelle di consumo, si parla poi di elevare i minimi e le quote esenti dell'imposta di famiglia, dalla quale in varie città è già totalmente fuori più del 70 per cento dei nuclei familiari.

A ciò comunque passa sopra la frenetica azione espansiva della fiscalità statale, che investe spietatamente tutte le fonti impositive e si rifiuta di rilasciare alla fiscalità locale un campo adeguato, capace di salvare comuni e province dalla possibile bancarotta. Ora è chiaro che non si può pagare l'accentramento e, nel contempo, anche il decentramento. Quest'ultimo viene svuotato e reso impossibile, nella sostanza, proprio sul piano finanziario, con la graduale erosione del campo imponibile degli enti esistenti. « Non è facile pensare – ha scritto l'ex ragioniere generale Ettore Cambi – come su un terreno così sconvolto, privo di ogni salda organicità e sorretto malamente con ripari empirici, si potrebbero costruire altri edifici, senza oscuri effetti di finanza e addirittura di statica, appesantendo in misura notevole il pericoloso sovraccarico dei traballanti edifici esistenti ».

Eppure proprio questo si bada a realizzare. Anziché correre a salvare comuni e province, con una riforma risolutiva che li tragga dalle spire dei crescenti massicci disavanzi e dei paurosi indebitamenti e che per contro ne rialzi e integri la provvida e collaudata missione, si creano le « Regioni ordinarie », ben più povere di compiti e di funzionalità e anzi vera caricatura delle « Regioni speciali » (per l'impossibilità di dare loro una vera base finanziaria) e tuttavia incidenti nella travagliata area impositiva degli enti attuali: in via diretta secondo il disegno governativo, con la super-addizionale I.C.A.P., o in via indiretta secondo la modifica della Commissione, con l'imposta sulle concessioni che è retrocessa dallo Stato ma che comunque incide sulle possibilità di cessione di materia imponibile agli enti suddetti.

Ecco perché lo slancio « autonomistico » del Governo e della maggioranza, che non accresce ma invece diluisce e insidia la somma delle autonomie locali operanti, appare volto puramente a soddisfare una condizione politica esterna e, pertanto, risulta contradditorio e menzognero!

BOCCIATA LA PROVINCIA

La via per accrescere in modo pratico e valido e anche con prudenziale gradualità la somma delle autonomie, nel quadro dei mezzi possibili e senza rischiare l'esasperazione fiscale oppure la sterile inazione dei troppi Enti, è suggerita non solo da noi ma anche da un autorevole componente del governo in carica e cioè dal senatore Giovanni Giraudo, in un discorso tenuto alla Camera il 20 luglio 1956 e raccolto in un opuscolo dal titolo (*La Provincia, tappa sicura*) quanto mai significativo.

Espresso il suo consenso a quanti «pongono l'ente regione più come un traguardo d'arrivo che come un traguardo di partenza », egli ricordava l'esigenza non meno importante e impegnativa del rinnovamento e potenziamento delle province. « Converrebbe preoccuparsi – aggiungeva – prima della provincia, se la regione deve essere interpretata, come penso, quale mezzo di propulsione e di coordinamento dell'attività più impegnativa delle province ». Se la Regione è stata un obbiettivo costante della riforma amministrativa, ciò deriva « da ragioni attinenti più all'insufficienza della provincia che non alla necessità

di creare la Regione ». Del resto, questa saggia diagnosi, che il senatore Giraudo corroborava con argomentazioni e proposte informate alla più pacata obbiettività, non era una novità.

Era stato il ministro Andreotti a riportare con favorevole evidenza, nel corpo di un suo articolo di qualche mese prima, una relazione della deputazione provinciale di Milano risalente addirittura al 1898, nella quale si legge: « Le province devono diventare il più potente nucleo della nostra vita amministrativa, completando l'opera che è stata appena cominciata con la legge del 1865. La maggior quantità di funzioni e di servizi, che sono di natura e di interesse locale e che devono essere sottratti allo Stato e alle Autorità governative, noi intendiamo che passino alle province le quali, con la numerosa loro rappresentanza deliberativa, con la deputazione elettiva, con gli uffici esecutivi e le altre magistrature consulenti, presentano già un perfetto organismo per il funzionamento di un completo Governo locale ».

Concludendo l'articolo l'onorevole Andreotti aggiungeva: « Il problema rimane aperto e forse nuoce alla sua soluzione l'interrogativo ancora pendente della creazione delle Regioni non speciali. Anche sotto un profilo strettamente tributario mi auguro di cuore che gli uomini politici evitino passi falsi del genere ». E con la sua nota spregiudicatezza egli chiudeva l'argomento con una espressione di indubbio significato: « E se non si può dire che le Regioni non si faranno, almeno non si facciano ! ».

Al fondo dell'istanza regionalista – scrivevamo a nostra volta commentando il discorso dell'allora deputato Giraudo – sta proprio la delusione del tuttora ristretto funzionamento della provincia, le cui organiche carenze, nel compito di realizzare l'autogoverno della periferia e un più adeguato rapporto tra società civile e società politica, sono state lamentate in tutta la nostra breve vita unitaria. La « sortita » regionale del sindaco di Ormea (che nel 1956 inviò una circolare ai parlamentari della sua provincia per reclamare addirittura l'istituzione della « Regione cuneese ») intendeva solo promuovere, con le illusioni connesse a una nuova denominazione, una più vasta e completa interpretazione della funzione della provincia, con compiti, responsabilità e strumenti di una vera e organica comunità territoriale.

I compiti delle province sono oggi troppo scarsi e scarni di fronte alle necessità di interventi, di coordinamenti, di cooperazione e assistenza agli organismi minori, cominciando dai comuni; tant'è che le province, superando disinvoltamente le attribuzioni ufficiali e giocando con le spese facoltative, vengono assumendo di continuo nuovi compiti e iniziative sul piano civile ed economico. E poiché tuttavia esse non sono presenti con validità e adeguatezza nelle zone più bisognose di aiuto, si è andati sulla via opposta a quella delle regioni e cioè al frazionamento, col decreto presidenziale 10 giugno 1955, n. 987, che ha istituito i Consigli di valle o comunità montane, ormai largamente diffusi nella cerchia alpina.

Insomma, si ruota fra due soluzioni estreme per integrare o superare l'insufficienza della provincia: con la Regione, che è troppo vasta e vaga e non realizzerebbe certo l'integrazione del singolo nella collettività, e col Consiglio di valle, che ha il torto di sceverare una zona ristretta e più povera delle altre e di mettere insieme la complessità dei bisogni e la scarsità dei mezzi.

Ora, se anche la Costituzione articola il decentramento in troppi organi, è chiaro che la soluzione razionale non consiste in una pluralità di Enti tra cui costosamente disperdere e duplicare le funzioni, ma in una specializzazione e semplificazione delle medesime, con rigorosa economia di uffici, atti e spese. In pratica, si porrebbe la scelta tra la provincia, rimodernata e potenziata, e la Regione, che riassuma anche le province e le loro funzioni. E a noi pare ovvio, anche a salvaguardia dalle esorbitanze e degenerazioni politiche verso cui le Regioni già sono pericolosamente scivolate, che la preferenza debba andare alla provincia.

Sul tale piano ottimi sono i suggerimenti formulati, sia pure in un gradualismo non escludente le regioni, dal senatore Giraudo: « Si rifacciano almeno prima le province, trasformandole in organismi forti e autosufficienti per l'azione esecutica che ad esse si richiede, capaci di integrare l'opera dei comuni non solo nel settore della viabilità minore, ma anche in quelli degli acquedotti, delle fognature, dell'edilizia scolastica, dell'arginatura dei torrenti, delle canalizzazioni a scopo irriguo, dell'igiene e sanità, dell'istruzione professionale, delle comunicazioni e di altri servizi e opere che costituiscono, a un tempo, le condizioni dirette per una vita pubblica locale, sana e civile, e le condizioni indirette per la massima valorizzazione economica delle singole zone ». E perché – aggiungiamo noi – non si potrebbero attribuire le competenze normative in tema di circo-

scrizioni comunali, di polizia, di fiere e mercati, di beneficenza, di urbanistica, di turismo, di cave, di caccia e pesca, di agricoltura e di artigianato, quali la Costituzione conferisce alle Regioni ?

In questa organica e prudente soluzione, che ovviamente va sorretta da un sostanzioso passaggio di materia fiscale dallo Stato alla provincia, assicurando a questa una finanza meno subordinata e precaria, con una sana base di imposizione, non c'è posto e soprattutto non restano mezzi per la Regione. Volendola istituire, si avrebbero fra i cittadini e lo Stato ben quattro Enti intermedi: Comuni, Consigli di valle, Province, Regioni. Si disperderebbe la già precaria base finanziaria e impositiva, si ridurrebbe la prospettiva di vita degli Enti esistenti e si creerebbe la regione come una finzione di comunità territoriale operante: un semplice vestito che, come ben mostra l'esame della legge finanziaria, nasconde un'ossatura gracile e tarata.

LA GRANDE ILLUSIONE

Con un simile risultato si consuma un grosso inganno deludendo non solo i contribuenti, che pagano il costo di una vuota e rischiosa manovra politica, ma anche quelle popolazioni che da una lunga e facile propaganda erano state indotte ad attendersi, dall'istituto regionale, il toccasana di tanti mali antichi e recenti.

Nella relazione al bilancio 1956-57 dell'interno il senatore Lepore, esprimendosi a favore dell'estensione dell'istituto regionale, rilevava che l'Italia non poteva continuare ad avere due diverse strutture amministrative, cioè le zone erette a Regioni (a statuto speciale) e il resto. Di contro il senatore Giraudo chiedeva « se tale contrasto potrà ritenersi sanato quando, realizzate le restanti 14 Regioni, avremo in Italia regioni speciali e regioni ordinarie, con una differenza non lieve nei controlli e più ancora nella competenza legislativa ». Il divario risulta più vistoso e clamoroso proprio sul piano finanziario, come abbiamo tante volte illustrato, e il parlamentare piemontese, dopo aver denunciato per le « Regioni speciali » la contraddizione fra l'istanza di una sempre maggiore indipendenza dallo Stato e quella di sempre maggiori finanziamenti e aiuti da parte dello Stato medesimo, aggiungeva: « Ciò suscita comprensibilmente il risentimento di quelle popolazioni pure bisognose che, nulla avendo avuto finora in fatto di autonomia e ben poco in fatto di aiuti finanziari, sono portate a domandarsi se la democrazia, anziché eliminare i privilegi, non vada per caso riordinandoli e catalogandoli soltanto in maniera diversa ».

Di fatto le regioni a statuto speciale, per le quali al pari delle altre la Costituzione prevede l'attribuzione non solo di quote di tributi erariali e di contributi ma anche di imposte proprie, si sono messe a carico dello Stato. Basti ricordare che fra il 1957 e il 1961, mentre le entrate effettive delle quattro « Regioni speciali » sono salite da 92 a 121 miliardi, il gettito dei tributi regionali è sceso da 2,4 a 1,2 miliardi (dovuti al Trentino e alla Valle d'Aosta, perché Sicilia e Sardegna non ne hanno istituiti !). Le « Regioni speciali » – ha rilevato il professor Michele La Torre – assorbono la quasi totalità delle imposte dirette e anche indirette riscosse *in loco* ; sono divenuti meccanismi per pompare denaro dal centro e persino i loro consiglieri e funzionari sono indennizzati o retribuiti con le somme versate dallo Stato.

Alle Regioni speciali si è retrocesso in genere fino al 90 per cento dei maggiori tributi erariali (con aggiunta, per la Sicilia, del contributo di solidarietà finora di 15 miliardi annui), quanto dire che mentre i cittadini « regionali » pagano i tributi statali in gran parte a favore proprio, gli altri contribuenti italiani pagano le spese comuni, quelle delle opere e servizi attuati dallo Stato nelle Regioni e i contributi di solidarietà alle medesime. Solidarietà a senso unico, dunque, che ha permesso a qualche Regione di tenere grossissime giacenze in banca, di fare una politica di super-incentivi ad attività più o meno antieconomiche e di dare generosi aiuti a iniziative non necessarie, che neppure le regioni ricche si permettono. In Sicilia – ha ricordato l'onorevole Malagodi – sono stati costituiti in pochi anni « ben 265 Enti regionali, carichi di personale e di compiti dispendiosi e sottratti a qualsiasi controllo ». Ciò dà anche idea del grosso spreco perpetrato nei fondi doverosamente dati a una regione depressa, avendone attribuito utilizzo e gestione a nuovi organi e uffici, costituenti doppioni di quelli statali e certamente meno rigorosi e imparziali dei medesimi.

Intanto, ad onta di quelle generose erogazioni, si continua a riversare sul Parlamento proposte di leggi speciali, intese ancora ad accollare alla collettività nazionale le spese (risanamento e ricostruzione di interi quartieri

urbani, acquedotti, autostrade, porti, ecc.) cui doveva provvedere proprio la finanza locale appositamente rimpolpata e potenziata con l'ordinamento regionale !

È ovvio che un siffatto seducente panorama abbiano in mente, dinanzi all'estensione regionale, le genti delle altre regioni depresse del sud e del centro, o delle zone montane o comunque depresse delle regioni del nord. Il confronto è di troppa evidenza ! Grazie ai tributi erariali ritenuti e ai vistosi contributi (e continuando a fruire della Cassa del mezzogiorno, dei bilanci dei Ministeri e dei programmi nazionali e speciali) la Sicilia abbonda di mezzi ed è in rapida ascesa; ma come rifiutare un eguale trattamento, appena oltre le brevi acque dello Stretto, a regioni anche più povere, come Calabria, Lucania e Molise ? Veniamo al nord. Nel pur prospero Piemonte intere vallate alpine sono tormentate dalla depressione: reddito minimo, esistenza grama e carenza di essenziali opere pubbliche, donde un accentuato spopolamento; ma appena oltre lo spartiacque del Gran Paradiso la Valle d'Aosta (Regione) può svolgere con buoni mezzi vasti programmi di opere e di sviluppo economico-turistico, sovvenzionando persino l'abbellimento delle case, mentre gli abitanti, poveri e ricchi, fruiscono di generi (benzina, zucchero, caffè liquori, ecc.) sgravati dalle imposte di fabbricazione e doganali.

Non c'è bisogno di sottolineare la natura medioevale di siffatti privilegi fiscali, la cui assurdità risalta proprio dal confronto con le adiacenti e ben più misere zone montane, nelle quali anche i poveri pagano in pieno le imposte sui magri consumi. Eppure si sono svolte campagne per aggiornare i quantitativi dei « generi agevolati » e tale regime sta per essere potenziato con l'erezione della « zona franca », che metterà la Valle « fuori della linea doganale » e che addirittura – secondo le affrettate promesse recate da un ministro delle Finanze nell'immediata vigilia delle ultime elezioni regionali (svoltesi poi, per colmo di disdoro, con un clamoroso insuccesso della Democrazia cristiana) – « si estenderà anche ai diritti per i servizi amministrativi, alle imposte di fabbricazione e di consumo, alle sovrimposte di confine, al diritto erariale sugli alcoli ». In quell'occasione fu annunciata persino la produzione di due tipi di sigarette a basso prezzo, per l'esclusivo consumo degli aostani, poveri e ricchi.

Di non diverso colore medioevale, come privilegio rispetto a basilari leggi fiscali e all'elementare eguaglianza dei cittadini dello stesso paese, è da giudicare l'esenzione, dal 1948 in Sicilia e successivamente in Sardegna e Trentino-Alto Adige, da quella nominatività obbligatoria che è da gran tempo regola assoluta per i titoli azionari in Italia, con una motivazione che diremmo quasi di ordine pubblico, cioè la repressione dell'evasione fiscale. Purtroppo il regime democratico, alterando una tradizione che era unitaria (e, almeno nelle intenzioni, imparziale) sul piano della raccolta dei fondi per passare alla differenziazione perequatrice solo nell'erogazione, ha aperto la porta a siffatti disordini finanziari. Qui l'eccezione alla nominatività è stata intesa, con la seduzione di una tacita franchigia dai tributi personali, a stabilire vantaggi per attrarre investimenti e iniziative dal resto del paese (donde poi la pioggia di voti e mozioni, specie dalle Camere di commercio meridionali, per ottenere l'estensione dell'anonimato azionario ad altre regioni depresse o all'intero Mezzogiorno).

Ci siamo dilungati in questa pur sempre sommaria disamina della posizione delle « Regioni speciali » per ribadire, ancora una volta, quanto si attendono, con piena logica e legittimità sul piano pratico e morale, le altre regioni. Parecchie sperano anche e largamente nei contributi di solidarietà e tutte quante, comunque, contano su un ingente rilascio di tributi erariali, paragonabili a quello goduto dalle Regioni speciali, onde poter svolgere iniziative e programmi di analoga entità. Insomma: ridurre di molto i tributi inviati a Roma, per poter applicare largamente lo slogan del « fare da sé ». È specialmente alla Sicilia, ai vantaggi da essa goduti sul terreno immediato e concreto della spesa pubblica, che hanno guardato i movimenti regionalisti, a cominciare da quello più impetuoso, cioè il M. A. R. P. di Torino.

Perchó mai – chiedevano gli autonomisti piemontesi – mandare a Roma tanti denari tratti con una pressione fiscale esosa e intollerabile, se poi ne tornano così pochi e se per le vitali necessità delle pur numerose zone depresse della regione bisogna attendere anni e anni ? È probabile che senza le speranze, o illusioni, ispirate dall'esempio delle regioni speciali e dalla pubblicità attorno a casi clamorosi di privilegio, di abusi e di prodiga dissipazione, i movimenti di quel genere non sarebbero mai sorti e il regionalismo non avrebbe fatto alcuna presa nel vasto pubblico, restando un tema giuridico-politico limitato a pochi ambienti.

UNA CARICATURA DI REGIONE

È chiaro che tutte quelle speranze o illusioni restano deluse, non appena si esamini il disegno di legge n. 4281. La relazione ministeriale, dopo aver rilevato con distaccata indifferenza che le Regioni speciali non hanno praticamente istituito tributi propri e che hanno preferito « basare il loro bilancio quasi interamente sulla devoluzione di tributi erariali », lasciava capire propositi assai diversi per le Regioni ordinarie. Attraverso una lunga e vaga dissertazione, per dare veste di ragionamento a una preordinata e obbligata conclusione, la relazione scartava man mano, per il finanziamento delle Regioni ordinarie, la soluzione dell'attribuzione di imposte « non esistenti nel sistema tributario » e quella della cessione di tributi già in atto « operando un mutamento della titolarità » dei medesimi a favore delle Regioni, concludendo per un'incidenza nel « settore peculiare della finanza locale »: cioè « riservare alla tassazione propria delle Regioni una parte dell'area di imposizione degli Enti locali già esistenti ». E così, con l'istituzione della super-addizionale e di due tributi teorici, quali quelli sulle aree pubbliche e sulle migliorie specifiche di pertinenza delle Regioni, l'estensore della relazione si è potuto vantare, tutto soddisfatto, di aver « adempiuto al disposto dell'articolo 119 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni tributi propri ».

La Commissione, riluttante a far incidere subito la nuova meschina autonomia finanziaria in quella già boccheggiante degli enti esistenti, ha sostituito la super-addizionale I.C.A.P. con un'imposta sulle concessioni che, pur assumendo veste regionale, viene retrocessa dallo Stato. Comunque, il problema non è sostanzialmente spostato. Se le Regioni vorranno impostare veri e consistenti programmi di attività propria, domani, ci vorrà ben altro in fatto di tributi regionali !

Non v'è bisogno di molto altro per suffragare la nostra conclusione, secondo cui si crea una vera caricatura delle Regioni speciali, senza contenuto e senza prospettive – in base alla legge finanziaria – di una costruttiva azione locale addizionale. A differenza di quanto sancito nei singoli statuti delle Regioni speciali – aggiunge la relazione senza spiegarne il motivo – non è previsto alcun trasferimento di beni dallo Stato alle Regioni ordinarie: cosicché queste ultime non potranno neppure contare sui redditi e servizi che per tale via furono assicurati alle prime. L'attività di istituto e finanziaria delle nuove Regioni passa per tre stadi diversi: in primo tempo, un'esistenza puramente figurativa e burocratica con le graziose largizioni dello Stato in misure variabili da 100 a 200 milioni annui a seconda della popolazione (totale 2.225 milioni) e con la devoluzione del 90 per cento dell'imposta erariale sui fondi rustici e fabbricati per attuali 16,5 miliardi; in secondo tempo, l'esercizio dei compiti trasferiti dallo Stato con la retrocessione dell'80-90 per cento delle note imposte di registro e successioni per attuali lire 178 miliardi; in terzo tempo, l'esercizio di altre attività sviluppando le funzioni trasferite o integrandole, coi mezzi che si sapranno reperire e per i quali, prudentemente, la relazione Tupini si esime da qualsiasi previsione.

A questo punto, per non rischiare di essere fraintesi, è forse opportuno ribadire che la nostra critica non mira a risolvere il grave problema parificando le 14 nuove Regioni a quelle esistenti. Il nostro, se mai, è il classico procedimento della dimostrazione per assurdo, volta a stabilire l'errore di partenza. È chiaro che il regime delle « Regioni speciali » non può attuarsi nell'intero paese, non essendo possibile che tutte le Regioni ritengano gran parte dei tributi erariali e per giunta ottengano contributi dal centro (di dove, in tal caso, si trarrebbero i fondi ?). Ciò può durare finché si beneficiano poche Regioni lasciando a tutte le altre di sorreggere il bilancio statale e addirittura di integrare i bilanci delle prime: altrimenti resterebbe automaticamente smantellato e fermato lo Stato unitario. Il senso della nostra critica – ripetiamo – è quello di sottolineare il gravissimo errore compiuto con l'impegno delle Regioni a statuto speciale, assunto in ore dolorose della Patria e per fronteggiare contingenti ma pericolose istanze separatistiche, impegno che poi si deve più o meno ipocritamente eludere, a causa di impossibilità finanziarie, quando si passa ad estendere l'ordinamento regionale all'intero paese.

Tuttavia quelle ovvie conclusioni, mentre pongono ormai l'attualità di una revisione degli eccessivi vantaggi erogati alle Regioni speciali a carico del paese e di una redistribuzione dei medesimi con le altre regioni in pari condizioni, non tolgono che la soluzione proposta per le « Regioni ordinarie » costituisca per queste una patente ingiustizia e per molte popolazioni una cocente delusione. Si tratta infatti di una misera cosa: come già detto, una caricatura di Regione, cui la legge finanziaria assegna mezzi e risorse risibili, incapaci di finanziare compiti che non siano meramente vegetativi, la-

sciando quasi inerte la vasta gamma di materie che la Costituzione prevede anche per le Regioni ordinarie.

La delusione è anche fisicamente misurabile: essa spazia fra i circa 200 miliardi, che la legge finanziaria prevede in complesso per le 14 nuove Regioni, e i circa 1.300 oppure 1.700 miliardi, a seconda che si assuma per base la popolazione oppure il reddito, risultanti dal confronto con la spesa attuale delle «Regioni speciali». V'è del resto un termine di paragone attualissimo, cioè l'ultima Regione a statuto speciale prevista dalla Costituzione e testé varata: il Friuli-Venezia Giulia, cui non solo si sono attribuite cospicue quote dei tributi erariali (dalle imposte di ricchezza mobile, sulle società, terreni e fabbricati ed imposta generale sull'entrate, alle più importanti imposte di consumo) ma anche sono state passate le foreste, cave e miniere.

L'impotenza amministrativa delle Regioni ordinarie non sembra preoccupare l'attuale maggioranza di centro-sinistra, cui evidentemente premeva solo di realizzare, adempiendo ad un'imperativa e ben calcolata condizione dei socialisti, la parte politica dell'istituzione, quella che del resto può entrare assai presto in funzione: cioè le assemblee e i nuovi centri di potere e di influenza politica, utilizzabili a presidio della maggioranza medesima o contro maggioranze diverse ipotizzabili nel futuro.

Il decentramento amministrativo e la conclamata più diretta ed efficiente cura della vita locale quasi non c'entrano. L'esigenza liberalissima del vero decentramento tocca ben poco, come rilevavamo nell'ormai lontano 1958 al Consiglio comunale di Torino intervenendo su una delle consuete mozioni dell'estrema sinistra sollecitatorie dell'estensione regionale, i partiti di massa: non la Democrazia cristiana, che non ha più ragione di rinfrescare la vecchia rivendicazione frazionistica guelfa contro lo Stato unitario dei liberali, avendone acquisito il controllo; né i socialisti e i comunisti, che restano fedeli al principio dell'indivisibilità del potere e che considerano quindi le Regioni come uno strumento, da impiegare in modo contingente e sempre con proiezione politica, sulla via verso il potere medesimo.

POVERI E RICCHI

Abbiamo già detto che, se vorranno svolgere una sostanziale attività nell'ambito delle competenze costituzionali e di iniziativa, le regioni ordinarie, a differenza di quelle speciali, dovranno avanzare decisamente – e ben oltre i limiti previsti dal disegno di legge in esame – sulla via dei tributi regionali. Tale procedimento potrà forse praticarsi senza gravi difficoltà dalle regioni più prospere, ma non certo da quelle depresse, per le quali più stridente apparirà la discriminazione rispetto ad altre (Sicilia e Sardegna) beneficiate tanto generosamente dai loro statuti speciali. A questa patente contraddizione gli estensori del disegno di legge hanno inteso ovviare con le norme previste dagli articoli 9 e 11 (ora 14 e 16) circa la redistribuzione delle quote di tributi erariali assegnate alle Regioni «nel loro complesso» e circa l'utilizzo di una frazione prevalente dell'incremento delle quote erariali medesime e dei contributi speciali ammessi dall'articolo 119 della Costituzione.

Ciò vuol dire semplicemente che la riparazione dell'ingiustizia perpetrata a danno di talune regioni povere, in confronto al trattamento di altre erette in «Regioni speciali», sarà fatta a carico delle altre Regioni ordinarie cosiddette ricche, per le quali il nuovo istituto resta una lustra e una presa in giro. Non solo esse dovranno pagare in proprio, coi tributi regionali, quanto vorranno fare per le loro zone depresse; ma dovranno pure versare come e più di prima al centro e subire in più, a causa dell'ordinamento regionale, un ulteriore dirottamento di mezzi verso l'esterno, concorrendo a pagare, in un modo o nell'altro, il costo delle nuove inutili burocrazie e dei nuovi inutili apparati pubblici nelle citate regioni povere.

A parte il fatto che neppure così si risolve adeguatamente il problema di tali regioni povere, è chiaro che con siffatte redistribuzioni si incide ancora una volta nella distinzione classica tra la finanza statale, cui spetta di ripartire perequatamente e secondo necessità fra le zone dell'intero paese i mezzi reperiti nazionalmente, e la finanza locale, cui spetta di provvedere ai bisogni specifici delle rispettive zone con i mezzi reperiti localmente. In quest'ultimo caso si stimola l'impegno alla maggiore economicità di gestione, con l'interesse che hanno gli amministratori locali a non perseguire i cittadini con tassazioni eccessive e, nel contempo, ad ottenere il più ampio soddisfacimento di bisogni coi mezzi percepiti. Ma tale principio non si salvaguarda più in quella nuova finanza locale che è la regionale, pur basata sull'autogoverno e di conseguenza sull'autodisciplina, quando in una Regione si possono decidere iniziative e spese, il cui peso graverà sullo stanziamento nazionale ed anzi

concorre subito, aumentando la dimostrazione dei bisogni, a costituire titoli di priorità nel riparto di quello stanziamento.

A dare idea del carattere della redistribuzione già prevista sulla sola base del costo dei servizi trasferiti (relazione Tupini) e quindi senza ulteriori confronti dei bisogni regionali come dall'ultimo comma dell'articolo 9 (ora 14) del disegno di legge, diamo i dati che sono stati riferiti dalla stampa e nei quali i bilanci di spesa presunta delle nuove regioni sono confrontati con le rispettive quote dell'imposta erariale terreni e fabbricati, rappresentante il tributo più stabile e meno squilibrato tra le varie zone del paese:

	Bilanci di spesa	Imposte immobiliari
	(milioni di lire)	
Piemonte	17.467	1.651
Lombardia	32.746	2.828
Veneto	23.956	1.714
Liguria	7.766	516
Emilia-Romagna	16.975	1.553
Toscana	15.245	1.040
Umbria	3.823	239
Marche	6.412	387
Lazio	17.346	1.380
Abruzzi-Molise	7.866	318
Campania	22.013	853
Puglie	16.059	1.116
Lucania	3.085	114
Calabria	10.034	369

Come si vede, il rapporto fra le due colonne varia fra poco più di 10 volte e poco meno di 30. Ma la concorrenza si aprirà ben più vivace sul riparto dei fondi costituiti dall'incremento delle quote devolute e sui contributi, il che è ammesso dalla relazione Tupini quando, anche nella proiezione futura, prevede una decisa prevalenza delle compartecipazioni erariali: « Soltanto un ben congegnato meccanismo di assegnazione di quote di tributi erariali potrà servire a commisurare, nella maniera piu congrua, le entrate regionali all'effettiva necessità dell'ente, rapportato al reale fabbisogno di una determinata fase di attività. Assai più difficile, se non impossibile, nel processo di graduale accrescimento delle funzioni del nuovo istituto (destinato, si può dire, istituzionalmente a questo sviluppo dal momento che l'articolo 117 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire alle Regioni, con leggi costituzionali, altre materie oltre quelle espressamente indicate), adeguare alle crescenti necessità il gettito di un tributo proprio, per se stesso quasi sempre privo di elasticità ».

Circa quella concorrenza e la posizione delle Regioni ricche e povere è opportuno citare quanto, con obbiettivo realismo, scriveva tempo fa (*La Nazione*, 3 marzo 1960) un altro autorevole membro del Governo in carica e cioè il ministro Preti: « È lecito presumere che l'estensione dell'ordinamento regionale a tutta la nazione, nei modi e nei termini previsti dalla Costituzione, la quale è molto larga di poteri anche nei confronti delle Regioni non a statuto speciale, provocherebbe un complesso di gravi inconvenienti. Ogni Regione si riterrebbe in credito nei confronti dello Stato e tenderebbe a sottrarre denaro alle casse centrali per impiegarlo per i proprî fini particolari. Le Regioni povere seguirebbero la strada della Sicilia, pretendendo di essere risarcite a titolo di solidarietà nazionale; le Regioni ricche, a cominciare dalla Lombardia, dal Piemonte e dalla Liguria, farebbero immediatamente presenti i bisogni delle loro piccole aree depresse. Né sarebbe facile allo Stato resistere alle pressioni delle Regioni ricche, le quali punterebbero sullo *slogan* che chi dà il maggiore contributo alle casse dello Stato e all'economia nazionale ha il diritto di trattenere una discreta fetta per sé ».

Ci piace ancora trarre dall'articolo del Ministro alcuni altri passi, che confermano in pieno taluni giudizi di fondo da noi finora espressi: « Tutti hanno potuto constatare come le quattro Regioni autonome finora costituite (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige) abbiano avanzato, nei confronti dello Stato, solo rivendicazioni talvolta decisamente eccessive. Questo non si è verificato solamente nel caso delle Isole, ove il tenore di vita è basso rispetto alla media nazionale, ma anche nelle altre due Regioni, ove il tenore di vita è abbastanza elevato rispetto alla media nazionale. La legislazione regionale della Sicilia e della Sardegna in materia di società anonime, che si estrinseca tra l'altro nell'abolizione della nominatività dei titoli azionari; o la pretesa della Valle d'Aosta di essere considerata una grande zona franca che dovrebbe essere separata dal resto d'Italia con una cintura doganale; o la pretesa della Regione siciliana di sostituirsi pressoché interamente allo Stato nel controllo degli uffici tributari – non sono che episodi particolari nel quadro di una politica sistematica di rivendicazioni e di opposizione delle Regioni nei confronti del potere centrale».

E dopo aver parlato della gara che si aprirà anche tra le Regioni ordinarie, come dalla prima citazione, l'onorevole Preti soggiunge: « Finiremmo certamente per vedere alcune centinaia di miliardi spesi dalle Regioni con scarso beneficio economico. Infatti non sono certo produttive, tra l'altro, né le spese di personale necessarie per mantenere la nuova burocrazia, né le spese per il funzionamento delle assemblee delle Regioni, né le numerose spese di puro prestigio, che un Ministero suole evitare ma che un Governo regionale deve necessariamente fare, premuto come è dalle sollecitazioni locali ».

MIRACOLISMO SENZA FONDAMENTO

Dunque anche uomini di governo di oggi e di ieri (citeremo tra poco l'ex Presidente del Consiglio onorevole Mario Scelba) sono dell'opinione che in pratica l'attività e la spesa delle nuove Regioni travolgeranno ben presto i fragili limiti posti dalla legge finanziaria in esame. Tali limiti, che si sbandierano oggi per rassicurare i contribuenti e l'opinione pubblica, sono un evidente ulteriore inganno di questa macchinosa iniziativa. Le Regioni – si dice – non dovrebbero costare quasi niente, dato che, almeno per un periodo iniziale, esse funzionerebbero a mezzo del personale comandato dallo Stato e dagli Enti locali, con le entrate erariali retrocesse dallo Stato in completa ed esatta corrispondenza delle funzioni trasferite. Insomma: poco più di una « partita di giro », intesa a un diverso utilizzo di introiti fiscali già esistenti !

Un così perfetto e semplicistico concetto di equivalenza ha tutta l'aria del miracolo e si inquadra perfettamente nei sistemi propagandistici dell'attuale maggioranza di sinistra e del Governo, per cui sono vere le cose e, nel contempo, il loro contrario. Dopo averci spiegato come sia ben vero il miracolo economico, ma anche altrettanto vera la necessità, onde garantirlo e anzi accelerarlo, di capovolgere la formula e la politica che lo hanno realizzato; come vera amputazione dell'economia privata sia la nazionalizzazione elettrica, intesa però a beneficiare l'economia stessa; come vera limitazione della libera iniziativa sarà la pianificazione (o programmazione ?), intesa però a sollevare e incrementare quella iniziativa; ci si sforza oggi di dimostrare che le regioni sono una cosa importantissima, che risolverà tutti i problemi e senza la quale non si può andare avanti, ma non costerà quasi niente.

Allo « spauracchio » del grosso costo delle Regioni, maliziosamente agitato dagli oppositori, il Governo ha genialmente contrapposto la tesi della partita di giro. « A parte la modesta spesa per permettere agli organi regionali di svolgere il proprio lavoro – ha scritto un giornale governativo – *non sarà necessario gravare ulteriormente sulle casse pubbliche e nemmeno predisporre nuove imposte ». Il ministro La Malfa ha addirittura scomodato l'ombra di Giolitti, il quale avrebbe dichiarato a Dronero che « il decentramento può farsi senza turbare le finanze dello Stato quando, nel passare agli Enti locali servizi che non hanno carattere nazionale, si accordino ai medesimi le somme che ora lo Stato spende per i servizi stessi ». Non ci pare corroborante la citazione, in quanto lo statista liberale parla di « passaggio di servizi agli Enti locali », senza pensare evidentemente a costituirne di nuovi.*

Ora ci si può raccontare, sulle orme della relazione Tupini, che il costo nuovo per spese generali delle Regioni si limiterà a 57 miliardi e che quello dei servizi trasferiti dallo Stato sarà coperto dai 163 miliardi retrocessi dallo Stato medesimo; ma per credere a queste cose bisognerebbe che le condizioni della pubblica amministrazione fossero quelle dei tempi di Giolitti e che ignorassimo le tendenze della burocrazia attuale e le esperienze fatte con le Regioni speciali, nelle quali si sono create imponenti e dispendiose burocrazie aggiuntive con trattamenti maggiorati, mentre sono rimasti tutti i locali organi statali, più o meno svuotati di compiti.

Del resto, quando pure le Regioni ordinarie realizzassero un miracoloso esempio delle « isole di Utopia » o « città del Sole » ideate dalla speculazione dei vecchi filosofi e si valessero unicamente di personale comandato, chi ci garantisce che, subito o in seguito, non siano reintegrati di fatto i « vuoti » creati nei quadri dello Stato e degli Enti locali ? È su questo piano sostanziale che viene ingannato il *taxpayer* italiano, che già paga per la sola burocrazia statale 1.532 miliardi secondo il preventivo 1962-63 (e assai di più ne pagherà col consuntivo corrispondente e col nuovo preventivo) e cui interessa soltanto il nuovo onere, non importa se pagato con tributi statali oppure regionali, per l'accrescimento complessivo recato dalle nuove regioni.

Il sospetto di questa eventualità è una certezza, perché la stessa legge spalanca le porte per passare dai 2.100 « comandati » iniziali a ben 9.350 dipendenti regionali, conseguenti all'utilizzo del limite di 0,2 per mille

sulla popolazione delle Regioni. Ha scritto il professore Michele La Torre (*Il Globo*, 30 marzo 1962) a proposito della previsione di 57 miliardi per la spesa generale e della promessa di limitarsi al personale comandato: « Promessa e previsione poco attendibili davvero, sia perché il divieto di nuove assunzioni fu disposto sin dal 1948 (disposizione transitoria VIII della Costituzione) e le Regioni speciali non ne hanno tenuto conto; sia perché ove 1.000 o 3.000 o 10.000 impiegati passassero dallo Stato e dai Comuni alle Regioni, è ardito supporre che gli Enti impoveriti di personale non ne assumeranno altro ». Anche per il dottor Carbone, presidente della Corte dei Conti, non è giustificata la speranza di una gestione regionale parsimoniosa, quando nelle Regioni speciali l'aumento della spesa per i dipendenti e pensionati, nel periodo 1954-58, è stato triplo rispetto all'aumento verificatosi per lo Stato.

Altrettanto pessimista, sulla scorta delle esperienze delle « Regioni speciali », è l'onorevole Scelba. Tenendo conto degli oneri riflessi e dei sicuri aumenti, egli calcola per la Sicilia 30 miliardi di spesa di personale: « Ma non è solo questo l'onere della spesa: il miglior trattamento riservato al personale della Regione ha determinato un movimento per una perequazione delle retribuzioni del personale dei comuni, delle province e delle istituzioni pubbliche. Credo di non essere lontano dal vero affermando che la somma di 50 miliardi annui è l'ammontare del costo per soli oneri di personale ». Passando alla Sardegna, egli si limita a ricordare che le retribuzioni degli impiegati sono mediamente superiori del 60 per cento alle retribuzioni dei pari grado statali. La creazione delle quattro Regioni speciali non solo non ha ridotto di una sola unità il personale statale, ma anzi ha contribuito ad accrescere il fenomeno inquietante della dilatazione dei ruoli della pubblica Amministrazione in tutte le sue forme, dirette o indirette, confessate o dissimulate, ed ha fatto sì che « i gradi più elevati siano cresciuti in una misura senza precedenti ».

Sull'intero argomento è tornato nei giorni scorsi (*Il Globo*, 5 gennaio 1963) il già citato professore La Torre, il quale critica anzitutto la finzione « di creare le regioni con le mani e i piedi legati » come se ciò potesse essere poi mantenuto: « Il personale passerà alle Regioni dallo Stato o dagli Enti locali e vorremmo sapere come si potrà impedire all'Ente alleggerito di nominare un altro impiegato in cambio di quello che va via! Se poi le Regioni violassero le famose percentuali, nessuno potrà criticare né condannare gli autori della violazione, tanto più che lo Stato e le Regioni speciali hanno sempre dato e danno il cattivo esempio. Sono quarant'anni e più che il Parlamento emana leggi per ridurre il numero dei gabinettisti e dei segretari particolari ma – io credo – non c'è Ministro che rispetti queste leggi, né esiste una Corte che applichi una sanzione. È noto a tutti che, da un secolo o poco meno, è stata dettata in Italia una quantità impressionante di « grida » fresche per stabilire massimi di imposte, massimi di aliquote, massimi di unità impiegatizie, massimi di spesa, ecc. e tutte queste grida sono state sistematicamente violate e i massimi aumentati. Per fare economie e per non aumentare le spese pubbliche c'è un solo sistema: quello di non creare nuovi Enti, nuove funzioni e nuovi uffici e, anzi, sopprimere quelli che non sono strettamente necessari. Cioè proprio il contrario di quello che oggi si fa e si vuol fare ».

FISCALITÀ AGGIUNTIVA

Altro che partita di giro, dunque! Da quello del personale l'inganno si estende al più generale piano della spesa regionale. Dire che le Regioni ordinarie si manterranno in gran parte coi proventi fiscali retrocessi o redistribuiti dallo Stato e che solo per qualche piccola voce ricorreranno a una imposizione propria non significa nulla, se poi lo Stato provvede a ricuperare altrimenti, sia pure senza specifica imputazione, i vuoti creati nel suo bilancio da quelle retrocessioni e redistribuzioni di introiti. In argomento il già citato dottor Carbone ha rilevato come, se è vero che le nuove Regioni spenderanno 163 miliardi annui per i servizi trasferiti dallo Stato, non sia poi certo che i bilanci e le spese statali saranno decurtati di altrettanto. Infatti, il « parallelismo fra la riduzione delle spese del bilancio dello Stato e l'effettiva assegnazione alle Regioni dei mezzi finanziari loro occorrenti », di cui parla la relazione ministeriale (pagina 8), non è affatto automatico ma è raccomandato alla autorizzazione conferita al ministro del Tesoro « a ridurre gli stanziamenti del bilancio dello Stato relativi alle spese per i servizi trasferiti ».

Al *taxpayer* italiano importa la pressione fiscale complessiva che egli dovrà sopportare dopo la creazione delle Regioni, come contribuente statale, regionale, provinciale e comunale: poco gli importerà di vedersi ri-

sparmiati i tributi regionali, se dovrà pagare la spesa con altri o maggiori tributi statali. In altri termini, le assicurazioni date con la formula del trasferimento alle Regioni di funzioni statali insieme a una quota di proventi erariali, che ne coprano il costo sopportato in precedenza, sarebbero sincere solo se la pressione globale restasse nei termini attuali, limitandosi lo Stato, che ora introita circa 4.500 miliardi e si impegna a trasferirne circa 200 alle nuove regioni, a destinare alle restanti sue funzioni la base residua di 4.300 miliardi, col solo aumento derivante dall'incremento naturale dei gettiti.

In realtà è semplicemente impossibile fare e soprattutto controllare conti del genere, nell'attuale frenetica corsa all'aumento della pressione fiscale erariale, che si viene ora esprimendo con un incremento medio del 18 per cento (pari a tre volte quello del reddito nazionale) e che, tra l'altro, corrode e sacrifica sistematicamente, nonostante le proteste e gli inani tentativi di riforma, il settore della fiscalità locale.

Il Ministro delle finanze afferma di rispettare l'impegno (del resto riaffermato per il 1963 dal Presidente del Consiglio nel discorso televisivo di fine anno) di non introdurre nuove imposte, che per il vero non si saprebbe quale campo ancora non sfruttato potrebbero investire. Ma la promessa è puramente formale in quanto da un paio di anni egli si viene prodigando, non senza contrasti e obbligati compromessi con le competenti Commissioni parlamentari, in un sistematico e spietato inasprimento di tutte le imposte e tasse esistenti. Dall'aggravio della ricchezza mobile e della complementare alla moltiplicazione talora astronomica (fino a migliaia di volte i livelli del 1938) delle aliquote e tariffe delle imposte di registro e di bollo, dai fissati di borsa ai documenti di trasporto, alle iscrizioni delle auto, ai contratti d'affitto e ai canoni demaniali, è una folla tumultuosa di provvedimenti che, oltre a dare le coperture indicate per loro motivazione, hanno fornito ingenti apporti al calderone generale della spesa statale. Nei meandri di un simile sconvolgimento sarebbe sicuramente arduo accertare se non vengano altrimenti ricuperati i circa 200 miliardi passati alle Regioni in corrispondenza delle funzioni trasferite.

Con piena certezza possiamo concludere che l'onere delle Regioni, nella pudica cifra dei 200 miliardi iniziali della legge finanziaria, non sarà sostitutivo ma aggiuntivo per i contribuenti italiani. Ciò vale anche maggiormente per i futuri incrementi di spesa che, sulla scorte non delle nostre ma delle previsioni degli onorevoli Preti e Scelba, sono da prevedersi. Viene perciò capovolta la previsione formulata negli ingenui programmi dei movimenti regionalisti e specialmente del M. A. R. P. di Torino: il quale, oltre a ripromettersi una vigorosa ritenuta di tributi erariali per provvedere alle necessità locali, vedeva nell'istituzione della Regione lo strumento per imporre una riduzione della fiscalità globale, tanto lamentata da quei medi e piccoli contribuenti, commercianti e artigiani, che costituivano il nerbo dei suoi sostenitori. Troppo ingenua l'illusione, su questo punto, ma non meno amara comunque la delusione!

II. - CONTENUTO E PORTATA DELLA LEGGE FINANZIARIA

Alle critiche e conclusioni di ordine generale e anche largamente politiche, esposte nella parte precedente, facciamo seguire alcune considerazioni di ordine tecnico e più direttamente attinenti al dispositivo della legge finanziaria e alle valutazioni e prescrizioni in essa rispecchiate.

Il disegno di legge, come si è detto, più che ad affrontare e risolvere il problema finanziario delle Regioni secondo le obbiettive esigenze è rivolto ad ottenere un effetto psicologico, cioè a tranquillizzare l'opinione pubblica. Perciò risulta anche più evidente, sul piano tecnico, la dissociazione tra la portata reale delle misure finanziarie e quelle esigenze medesime.

IL FABBISOGNO FINANZIARIO

Il presumibile maggior onere per l'intera collettività ha suscitato una sempre maggiore opposizione all'attuazione delle Regioni. Appunto per questo, nel varare le leggi per la loro attuazione, il Governo si è preoccupato

di minimizzare tutti i motivi di preoccupazione dell'opinione pubblica, a cominciare da quelli riguardanti l'onere finanziario. Si cerca in sostanza di far passare l'attuazione delle Regioni come un fatto di ordinaria amministrazione: da una parte vengono trasferiti compiti, dall'altra vengono passate alle Regioni entrate dello Stato. Di fatto le entrate sottratte allo Stato, come si vedrà, sono di parecchio superiori alle spese che attualmente esso sostiene per i compiti trasferiti alle Regioni; ma la relazione si guarda bene dal dire come sarà ripianata questa parte di entrate che passerà alle Regioni e tanto meno il disegno di legge indica la copertura delle minori entrate (esempio: tasse di concessione) ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Il difetto di impostazione del disegno di legge appare anzitutto dall'ottimistica valutazione del fabbisogno dei nuovi enti. Tale previsione ottimistica trova, in certo senso, fondamento nella relazione della Commissione Tupini, sebbene il disegno di legge non accolga integralmente nessuna delle conclusioni di detta Commissione. In effetti, le indagini svolte dalla Commissione Tupini non sono da ritenersi esaurienti e la relazione finale di essa è impostata, come il disegno di legge ora presentato, su alcuni presupposti che nella realtà non si verificano. Lo stesso rapporto riassuntivo presentato a cura dell'I.S.C.O. (e dal titolo indicativo « Ricerche empiriche sulla finanza regionale ») precisa: « Prima di chiudere il presente rapporto non può non richiamarsi nuovamente l'attenzione sul fatto che le valutazioni esposte non possono che costituire indicazioni di larga massima e che esse risentono, per di più, delle ipotesi che si sono assunte a base delle stesse. Altre valutazioni avrebbero potuto essere compiute sulla base di ipotesi diverse ».

È chiaro come l'I.S.C.O. volesse con ciò mettere in guardia la Commissione sul pericolo che conclusioni affrettate, sulla base dei calcoli fatti, avrebbero potuto rivelarsi del tutto errate. Comunque, il richiamo ad altre valutazioni possibili indica chiaramente che i risultati dell'I.S.C.O. debbano essere considerati puramente indicativi. A proposito di altri calcoli possibili, sembra opportuno richiamare l'attenzione su quelli effettuati da Luigi Einaudi. Il suo studio, pur non avendo la pretesa di essere completo e definitivo, è molto importante sia per il metodo usato e sia per la persona, la cui competenza e scrupolosità di precisione sono a tutti note.

Einaudi basò tale studio sulle quote di imposte e tasse erariali attualmente assegnate alle Regioni a statuto speciale. Poiché per ognuna delle quattro Regioni a statuto speciale esistenti sono diverse le quote e i tributi, egli fece quattro distinte ipotesi supponendo l'estensione a favore delle Regioni ordinarie, alternativamente, della stessa assegnazione di fonti di entrata disposta per ciascuna delle Regioni a statuto speciale.

Il calcolo effettuato da Einaudi si fondava su due considerazioni: 1°) l'attribuzione delle entrate per le Regioni a statuto normale doveva necessariamente basarsi sull'esperienza fatta nelle Regioni a statuto speciale; 2°) le entrate delle Regioni a statuto normale sarebbero state di necessità determinate in base alla valutazione qualitativa dei compiti ad esse attribuiti e non ad un *quantum* finanziario prestabilito. Il *quantum* finanziario per ogni specifico bisogno, che la Regione dovrà soddisfare, si prevedeva sarebbe stato determinato essenzialmente dalla Regione stessa, in base alla propria valutazione delle singole necessità e dei mezzi complessivi disponibili per soddisfarle. Tale *quantum*, inoltre, sarebbe anche dipeso in gran parte dalla efficienza conseguita dall'ente nel programmare le proprie spese.

Come è noto, i calcoli di Luigi Einaudi portavano ad una previsione globale di spesa che andava da un minimo di 211 miliardi, nell'ipotesi che fosse adottato il sistema applicato alla Regione Trentino-Alto Adige, ad un massimo di 1.116 miliardi, nell'ipotesi che fosse adottato il sistema applicato alla Sicilia. Se poi alle Regioni ordinarie fossero stati estesi i contributi di solidarietà, tali cifre sarebbero salite a 328 miliardi nel primo caso e a 1.305 nel secondo. È da notare che egli aveva effettuato i calcoli sulla base dei dati dell'esercizio finanziario 1954-55, onde oggi, se i conti dovessero essere aggiornati, si arriverebbe ad una spesa molto superiore.

La relazione Tupini, invece, per calcolare le necessità finanziarie delle Regioni ordinarie si è basata esclusivamente sulla predeterminazione rigida delle spese che le Regioni stesse dovranno affrontare per i compiti ad esse attribuiti. In essa si legge infatti:

« Dopo ampia ed approfondita discussione un metodo fondamentale di indagine, proposto dall'onorevole Castelli, è stato adottato dalla Commissione. Esso tende ad individuare nel bilancio dello Stato la spesa che lo Stato stesso già affronta nelle singole Regioni per le materie elencate nell'articolo 117.

Indagine, in concreto, anche questa non facile per la non perfetta coincidenza della enunciazione di materie contenute nel detto articolo, con l'indicazione dei singoli capitoli di spesa previsti nei bilanci di ciascun Dicastero, e per la pratica impossibilità di effettuare, con sufficiente precisione, una ripartizione delle spese nelle singole Regioni, materia per materia. Secondo questo sostanziale criterio è stato, tuttavia, indirizzato il lavoro dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura, che ha svolto una paziente opera di ricerca e di coordinamento di dati. ... Le spese trasferite, col criterio sopraindicato, ammonterebbero, come risulta dal fascicolo dell'I.S.C.O. in data 7 aprile 1961, a circa 163 miliardi, ivi compresi 42 miliardi per la materia « agricoltura e foreste », la quale ha richiesto, proprio per la sua ampia denominazione, la formulazione di un ulteriore indice di riparto, affidato alla determinazione di una percentuale ».

Inoltre la Commissione ha calcolato, in una quota del 34 per cento dell'ammontare complessivo della spesa sostenuta per tutte le materie di competenza regionale, il costo relativo agli ordinamenti degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione. Il che significa una spesa di 57 miliardi i quali, aggiunti ai precedenti, dànno una spesa complessiva di 220 miliardi.

Usando un procedimento di questo genere la Commissione ha in realtà messo da parte ogni suggerimento dell'esperienza, mostrando inoltre di dimenticare del tutto gli scopi fondamentali che i sostenitori si prefiggono di raggiungere con l'attuazione dell'ordinamento regionale e che sono poi anche quelli impliciti nelle norme costituzionali. Infatti non si è posta sufficiente attenzione alla prevedibile richiesta di nuovi mezzi da parte delle Regioni ed alla pratica impossibilità di « bloccare » effettivamente questa richiesta in anticipo, prefissando limiti rigidi, i quali sono destinati ad essere inevitabilmente spostati e travolti sotto la spinta di concrete pressioni, ogni qualvolta l'espansione o il potenziamento di questo o quel servizio pubblico rappresentino un'istanza più o meno giustamente sentita. Inoltre la rigida predeterminazione delle spese e conseguentemente delle entrate mortifica proprio taluni degli obbiettivi fondamentali che stanno alla base delle tesi regionalistiche: a cominciare da quello del preteso maggior dinamismo dell'Amministrazione locale, nel senso che essa meglio e più presto di quella centrale sappia seguire e soddisfare le nuove e maggiori esigenze della popolazione in fatto di necessità locali, cosa che con il tipo rigido di finanziamenti non sarebbe possibile.

D'altra parte i compiti assegnati alla competenza delle Regioni si prestano, per la loro stessa natura, ad un più intenso intervento delle autorità regionali e quindi a una dilatazione della spesa pubblica in tali settori. Nel campo turistico ed alberghiero, per esempio, sarà inevitabile un intervento regionale ben più profondo e capillare di quello oggi svolto dallo Stato in una visione nazionale del problema. Quale Regione italiana rinuncerà a identificare le proprie zone turistiche ed a valorizzarle, in una gara con le altre Regioni, con vaste spese pubbliche? Nel campo della viabilità – e più in generale in quello delle opere pubbliche – sarà molto difficile alle singole Regioni resistere alle istanze delle popolazioni, deludendo aspettative quasi sempre giustificate. Nel campo agricolo poi, dove già da anni lo Stato sta sperimentando gli interventi più svariati per far fronte alla crisi del settore, ogni Regione vorrà tentare un proprio piano di interventi, aggiuntivo e concorrente con quelli statali.

In altri termini, è del tutto illusorio pensare che i compiti che verranno trasferiti alla Regione potranno essere soddisfatti in sede regionale con la stessa spesa oggi sostenuta per essi dallo Stato. Già lo stesso relatore della Sottocommissione per lo studio degli aspetti finanziari faceva presente che, nel passaggio dei compiti dallo Stato alla Regione, bisogna aggiungere alle spese attuali due coefficienti di maggiori spese: « Un primo coefficiente per l'organizzazione stessa (spese generali e fisse e spese di esercizio) e un secondo coefficiente per l'insorgere di bisogni latenti, per la sensibilizzazione di bisogni e interessi regionalmente insoddisfatti, anche per effetto di imitazione e emulazione. Questi coefficienti di costo non potranno eliminarsi, ma solo contenersi nella misura in cui lo Stato non permetterà che l'organizzazione amministrativa trascenda in apparato politico, di cui si hanno già esempi costosi . . ., e nella misura in cui, come si è detto, l'interpretazione dei bisogni regionali da portare sul piano dell'interesse nazionale sia giusta e severa, dando il tempo per un'aggregazione di servizi marginali alle spese generali e fisse d'impianto, in modo che la realizzazione dinamica delle Regioni possa in realtà raggiungere, dopo una fase di costi d'impianto crescenti e poi costanti, curve di costi unitari decrescenti ».

UN METODO ERRATO

Riserve e critiche di fondo all'impostazione di tutto il problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale furono a suo tempo avanzate dal rappresentante liberale in seno alla Commissione, il quale manifestò chiaramente il suo dissenso sul metodo e sui risultati dell'indagine in una lettera inviata al Presidente della Camera.

Per la parte finanziaria l'onorevole Bozzi, dopo aver criticato l'adozione di una interpretazione letterale e restrittiva della Costituzione, metteva in luce l'approssimazione con cui era stato condotto lo studio sulle necessità delle Regioni, osservando che « la Sottocommissione presieduta dal Presidente della Corte dei conti Carbone, la quale si è avvalsa della collaborazione dell'I. S. C. O., ha offerto soltanto dei risultati indicativi, di carattere largamente approssimativo. La brevità del tempo non ha consentito quelle verificazioni successive che per tutti i componenti erano considerate indispensabili, sicché i dati non possono essere assunti se non come indici quasi simbolici di un metodo di lavoro. Sulla base di un criterio diverso, si giunge a conclusioni di previsione largamente superiori a quelle indicate nella relazione finanziaria e recepite *tout court* in quella finale. La Sottocommissione, ad esempio, è partita dal presupposto che il costo dell'amministrazione in generale e dei servizi pubblici sia in proporzione all'ammontare della presunta spesa delle Regioni di statuto comune; qualora viceversa fosse stata assunta altra ipotesi, quella ad esempio più verosimile della rigidità ed indipendenza di detto costo dal *quantum* della spesa, ossia un criterio di « costo fisso » incomprimibile, o lievemente comprimibile, per le spese previste dall'articolo 117 i 57 miliardi indicati si sarebbero raddoppiati. Anche i parametri adottati per altre valutazioni di costo sono suscettibili di ampia revisione nei loro risultati. Così, ad esempio, quello che individua la spesa sulla base della popolazione residente, criterio meramente numerico che prescinde da ogni indagine sulla consistenza effettiva dei « bisogni » e sul reddito assoluto e *pro-capite;* ovvero quello che nei confronti dell'agricoltura ha riguardo alla superficie territoriale, criterio anche questo meramente quantitativo che trascura ogni accertamento sulla quantità delle colture e sulla produttività del suolo in riferimento ai diversi elementi dai quali questa dipende ».

Dopo aver rilevato che la Commissione ha in pratica affidato allo Stato la determinazione globale del piano di spesa delle regioni, l'onorevole Bozzi scriveva: « Mi pare chiaro che una politica propulsiva o dinamica della Regione si può realizzare anche nell'ambito delle sue « funzioni normali », con la conseguente dilatazione del costo, che la relazione valuta nella misura del puro trasferimento; inoltre, in ordine ai « contributi speciali » che lo Stato ha il dovere (in base al terzo comma del citato articolo 119) di assegnare alle Regioni « per provvedere a scopi determinati », non è stata compiuta alcuna indagine sia pure meramente orientativa. Si tratta di un costo aggiuntivo che si può con sicurezza presumere notevole, sia per l'esistenza effettiva di bisogni regionali particolari, sia per la gara nella prospettazione di questi. Di quale entità potrà essere codesta richiesta? Come lo Stato potrà sottrarsi ad essa o contenerla? Da quali fonti trarrà il *quantum* necessario per soddisfarla »?

Il disegno di legge presentato dal Governo non ha tenuto alcun conto delle indicazioni che aveva fornito lo studio del Presidente Einaudi, né di tutti gli esempi offerti dalle esistenti Regioni a statuto speciale, né infine delle critiche mosse dal rappresentante liberale ai metodi seguiti dalla Commissione Tupini nel calcolare l'onere presunto dell'ordinamento regionale. I compilatori del disegno di legge hanno preferito seguire l'impostazione ottimistica della relazione Tupini. Più precisamente, il fabbisogno complessivo delle Regioni è stato calcolato con approssimazione sulla base delle spese sostenute dallo Stato « per i servizi trasferibili nell'ambito delle funzioni attribuite alle Regioni ».

In effetti, più che calcolare – sia pure con approssimazione – le spese che dovranno sostenere le Regioni, il disegno di legge ha assunto come base i risultati del calcolo effettuato sui presunti costi attuali dalla Commissione Tupini. Si è dichiarata sufficiente per l'attuazione delle Regioni la cifra di 220 miliardi già indicata nella relazione Tupini. Si è trascurato anche il fatto che il calcolo effettuato dalla Commissione era basato sui risultati finanziari dell'esercizio 1959-60 e che quindi già oggi esso risulta praticamente di gran lunga superato. Pertanto, se errata per difetto era la cifra indicata da quella relazione, ancora maggiormente lo sarà quella assunta dal disegno di legge come base per la determinazione del fabbisogno regionale.

È da osservare che anche sul risparmio che l'Amministrazione dello Stato dovrebbe realizzare, per effetto del trasferimento di alcuni oneri sui nuovi enti, l'ottimismo della

Commissione Tupini si è trasfuso nel disegno di legge: il quale, non portando alcuna indicazione di copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, è evidentemente basato sul presupposto che la finanza statale non riceverà alcun danno dalla cessione alle Regioni delle note quote di tributi erariali, in quanto vedrebbe corrispondentemente annullato l'onere per i servizi la cui esecuzione viene trasferita alle Regioni.

LE ENTRATE REGIONALI

Date talune genericità del testo del disegno di legge e l'assenza di esaurienti spiegazioni nella relazione, non è possibile ricostruire con precisione il pensiero del Governo su questo argomento. Secondo gli specchi allegati alla relazione, le entrate dello Stato da trasferirsi alle Regioni dovrebbero ascendere, in base al gettito presunto nell'esercizio 1962-63, a complessivi milioni 194.664 e si lascia supporre (non è chiaro se si tratti di una facoltà o di un obbligo per il Ministro del tesoro) che le spese dello Stato sarebbero ridotte di un pari importo.

Senonché non sembra che ciò possa realizzarsi, neanche sulla base delle previsioni della Commissione Tupini, secondo la quale dei 220 miliardi necessari per le Regioni solo 163 – e non 194 – rappresenterebbero un semplice trasferimento di spesa, mentre il resto costituirebbe una spesa nuova connessa con il fatto stesso del funzionamento dei nuovi organismi (onde dovrebbe risultare impossibile raggiungere l'intera cifra in sede di riduzione degli stanziamenti statali connessi ai servizi trasferiti).

Con le modifiche apportate dalla Commissione il problema viene aggravato ulteriormente. Infatti, con gli emendamenti proposti l'addizionale I.C.A.P. è abolita e sostituita con una imposta di concessione regionale, la quale dovrebbe assorbire le corrispondenti tasse di concessione governativa. Il che significa anche che tutte le entrate regionali (a parte la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza regionale ed il contributo di miglioria specifica per le opere eseguite dalla Regione, che per il momento non daranno alcun gettito) verranno in pratica a incidere in quelle dello Stato, provocando una corrispondente riduzione nelle disponibilità del bilancio statale. Non si può certo parlare di un semplice trasferimento di funzioni e di cespiti. Al di là del trasferimento vi è una perdita netta per il bilancio dello Stato, alla cui copertura nessuno provvede. Questa perdita resta comunque di parecchio superiore a quella adombrata nella relazione Tupini. Infatti l'I.S.C.O., quando ha cercato di calcolare le spese che lo Stato oggi sostiene per i compiti di prossima competenza delle Regioni, è riuscito a trovarne solo per un ammontare complessivo di 104 miliardi, mentre le altre spese sono state calcolate presuntivamente data la difficoltà di individuarle. Ora è evidente che in sede di riduzione delle spese statali per il trasferimento di compiti alle Regioni non si potrà andare al di là di quei 104 miliardi individuati dall'I.S.C.O. e che le altre somme retrocesse restano scoperte.

La perdita netta per il bilancio statale sarà in realtà di circa 116 miliardi. Forse un po' meno, dato che il gettito delle tasse di concessione che dallo Stato passano alla Regione sarebbe inferiore a quello dell'addizionale I.C.A.P. In tal caso le Regioni non avrebbero più 220 miliardi, ma un po' meno. Comunque, per la parte delle spese statali che si potrà ridurre non bisogna dimenticare che la riduzione, anche se attuata in un primo tempo come gesto formale a scopo propagandistico, non preclude affatto la possibilità o necessità di tornare nuovamente a spendere le vecchie cifre ed altre maggiori se, di fatto, la attività dei nuovi Enti non eliminerà del tutto la ragion d'essere del servizio reso dallo Stato e dei costosi strumenti che esso adopera. È fin troppo facile a questo proposito (data la competenza mista dello Stato e della Regione in molti grandi settori, data la sopravvivenza di uffici e strumenti statali non ridimensionabili nonostante la riduzione di funzioni, date le necessità di provvedere al collegamento fra le attività regionali e statali) prevedere non solo il rapido ritorno ai vecchi livelli di spesa, ma anche il loro disinvolto superamento. Tanto più che non esistono ostacoli giuridici, ovvero essi paiono facilmente superabili.

L'esperienza fatta nelle regioni a statuto speciale parla chiaro: in esse si è creata rapidamente una pesante e sempre crescente burocrazia. Le spese complessive sono rapidamente salite dai 40 miliardi del 1950-51 ai 135 miliardi del preventivo 1961-62 e probabilmente a 160-170 attuali. Di contro non si è avuta nessuna riduzione nella burocrazia statale: anzi, i nuovi compiti di controllo che le regioni hanno resi necessari hanno provocato aumento della burocrazia statale già esistente.

Dalle considerazioni che precedono appare evidente il vizio fondamentale di impostа-

zione del disegno di legge, il quale parte dal principio di costringere entro limiti prefissati le iniziali possibilità di spesa, dando nel contempo la sensazione che gran parte di questa spesa rappresenta soltanto un trasferimento di oneri, essendo controbilanciata da un corrispondente alleggerimento della spesa statale. È vieppiù evidente il proposito di tranquillizzare il contribuente, mostrando la Regione sotto un aspetto grottescamente deformato rispetto alle più ovvie caratteristiche di un ente destinato a svolgere una sua concreta attività amministrativa e propulsiva. In sostanza, si identifica solo il momento dell'attuazione, salvo poi, una volta entrato in funzione l'Ente, a lasciare che esso rapidamente assuma la sua vera fisionomia assecondandolo nella richiesta di maggiori potestà impositive e di maggiori fondi.

In altri termini, rappresentando le Regioni una sicura fonte di nuove e maggiori spese, non si può, come il disegno di legge pretenderebbe, volerle senza la loro logica conseguenza. Il fatto che per superare apprensioni e perplessità verso i nuovi enti si leghino loro inizialmente le mani in fatto di finanza, non può ingannare nessuno: quelle mani saranno assai presto sciolte. Il tentativo dimostra solo che lo stesso Governo ha serie apprensioni e che, in ogni caso, teme la reazione negativa di quanti (e sono molti) ritengono che le spese delle Regioni saranno ancor meno produttive di quelle dello Stato, onde ne paventano l'espansione.

Mentre la cifra indicata dalla relazione Tupini come sufficiente al funzionamento delle Regioni è stata tranquillamente assunta, nonostante la sua inadeguatezza, dal disegno di legge governativo, non altrettanto è accaduto per quanto riguarda le fonti di finanziamento.

La Commissione aveva suggerito di attribuire alle Regioni « i due tributi immobiliari reali, che gravano i fondi rustici e urbani: l'imposta sui terreni e quella sui fabbricati ». E ciò in quanto si sarebbe venuto incontro « all'esigenza, più volte prospettata in sede di studi di politica tributaria e di discussioni parlamentari, di ancorare a manifestazioni di capacità contributiva tipicamente localizzate le imposizioni degli Enti locali, riservando allo Stato le imposte generali e a carattere personale, il cui accertamento è particolare attributo dello Stato medesimo ». Inoltre la Commissione suggeriva di dare alle regioni concrete compartecipazioni al gettito dell'imposta generale sulle entrate e della imposta di consumo sui tabacchi. I suggerimenti della Commissione si fondavano sulla constatazione « che l'area di imposizione di entrambi i tributi copre, in modo relativamente uniforme, l'intero territorio nazionale e, soprattutto, che il gettito considerevole degli stessi offre la possibilità di un riparto che dia luogo all'attribuzione di quote congrue in favore delle Regioni ».

Il disegno di legge presentato dal Governo non ha seguito le proposte della Commissione Tupini. In effetti, per quanto riguarda l'attribuzione di tributi propri alle Regioni esso non ha affatto rispettato il secondo comma dell'articolo 119 ed ha posto in essere un sistema essenzialmente basato sull'attribuzione di quote di tributi erariali e di tributi comunali (tale essendo nella sostanza anche l'addizionale all'I. C. A. P). I cespiti di entrata previsti dai nn. 2° e 3° dell'articolo 1 (tassa per l'occupazione di aree e spazi pubblici di pertinenza delle Regioni e contributo di miglioria specifica per le opere eseguite a carico del bilancio regionale) non hanno il carattere di « imposta » ma di « tassa » ed avranno, all'atto pratico, un'incidenza trascurabile nel bilancio dell'Ente regionale. Essi presuppongono un servizio o un'opera da parte della regione, per cui non potranno tradursi in realtà se non a notevole distanza dall'inizio dell'attività dei nuovi enti, come del resto la stessa relazione che accompagna il disegno di legge precisa. Sarà necessario che la Regione acquisisca un proprio demanio ed eseguisca opere pubbliche prima che possa istituire i suddetti tributi i quali, comunque, si presenteranno come contropartita delle opere e delle attività della Regione.

Secondo il testo presentato dal Governo le regioni avrebbero all'atto della costituzione, come unica imposta propria, l'addizionale I. C. A. P.. Ma anche in questo caso, come si è accennato, il carattere di imposta autonoma della Regione è più formale che sostanziale: infatti, in corrispondenza con la istituzione dell'addizionale si ha una riduzione delle aliquote massime applicabili dai comuni. Di conseguenza il finanziamento della Regione, per questa via, avverrebbe a spese dei comuni. D'altra parte appare del tutto inconsistente l'affermazione secondo cui la diminuzione di entrate, che i comuni verrebbero a « subire », sarebbe compensata dalla diminuzione di spese in dipendenza del trasferimento alle Regioni di compiti ora attribuiti ai comuni. Vale la pena di osservare in proposito che le spese di spedalità degli ammalati poveri non solo sono oggi già molto modeste, ma sono progressivamente desti-

nate a scomparire per effetto della progressiva estensione delle forme di assistenza mutualistica.

Del resto, se effettivamente la diminuzione di entrate dei comuni fosse compensata da un passaggio di oneri alla Regione, quest'ultima non avrebbe i mezzi per il proprio funzionamento e la propria organizzazione, ma la contropartita finanziaria di oneri trasferiti ad essa dai comuni. La stessa Commissione ha rilevato l'assurdità di una simile fonte di finanziamento per le Regioni ed ha sostituito all'addizionale I. C. A. P. la « imposta regionale sulle concessioni, autorizzazioni, atti e provvedimenti amministrativi adottati per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione ». In corrispondenza con la creazione di queste tasse regionali, dovrebbero scomparire quelle di concessione governativa.

Sebbene sia da apprezzare la rinuncia alla istituzione dell'addizionale I. C. A. P., per i motivi che si sono detti, non sembra che il nuovo tributo elimini le perplessità e le formali obiezioni già esposte. Se da una parte si evita di falcidiare le già esigue entrate comunali, dall'altra si intaccano ulteriormente i tributi statali senza che alla relativa diminuzione di entrata corrispondano risparmi. Va ricordato che principalmente il gettito delle tasse di concessione governativa dovrebbe, in pratica, essere destinato a coprire le spese di funzionamento proprie delle Regioni. A parte il fatto che il gettito delle tasse di concessione regionale (come del resto quello dell'addizionale I. C. A. P.) non copre tutte le spese di funzionamento delle Regioni, risulta evidente che la minore entrata per il bilancio statale, non compensata da una riduzione di spese, andrebbe coperta con nuove o maggiori entrate come prescritto dall'articolo 81 della Costituzione.

Ma la scelta operata dalla Commissione è criticabile anche sotto un altro punto di vista. Le imposte di concessione infatti non si prestano ad essere devolute alla Regione, proprio per la loro complessità e per le controversie che la loro applicazione può far sorgere. Del difficile adattamento dell'imposta di concessione governativa ad imposta regionale è riprova il fatto che la Commissione ha dovuto regolare a nuovo la procedura d'applicazione, le pene per il mancato pagamento, la procedura e la risoluzione delle eventuali controversie. A tal proposito sembra quanto meno strano che i ricorsi relativi all'applicazione delle imposte vengano decisi dallo stesso ente che applica l'imposta.

Inoltre la competenza di tutte le Regioni per le stesse materie e dello Stato per altre ai fini della imposizione creerà una notevole confusione in materia di concessioni. Nonostante che l'articolo 2, n. 2, del nuovo testo disponga che « ove l'atto amministrativo spieghi la sua efficacia oltre il territorio regionale il titolare dell'atto stesso, che abbia assolto la tassa di concessione regionale, non è tenuto al pagamento di ulteriori imposte della stessa natura ad altre Regioni », si può essere certi che non mancheranno contestazioni e controversie in materia.

PIANIFICAZIONE

Nell'atto stesso in cui vengono create le Regioni, si sacrifica la loro autonomia in nome della programmazione. Il sistema delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali appare subito come uno strumento governativo per imporre l'attuazione di una non meglio precisata « politica di piano ». A tal riguardo bisogna anzitutto osservare che il disegno di legge non ha scelto un unico criterio nell'assegnare parte dei tributi erariali alle Regioni, ma ben tre criteri diversi:

a) l'attribuzione diretta di quote, fino ad un massimo del 90 per cento, delle imposte sui fondi rustici e sui fabbricati riscosse nel territorio regionale;

b) la suddivisione fra le Regioni, sulla base delle spese effettuate in precedenza dallo Stato e tenuto conto del gettito dei tributi propri, di un fondo costituito da una parte del gettito proveniente, per l'esercizio 1962-63, dai tributi indicati nell'articolo 14 (imposta di registro, imposta sulle successioni e donazioni, imposta sul valore netto globale delle successioni ed imposta ipotecaria). A tale fondo affluirebbe anche il 30 per cento dei maggiori proventi di cui alla successiva lettera *c*);

c) la ripartizione fra le Regioni, sulla base della programmazione nazionale e regionale, di un fondo costituito dal 70 per cento dei maggiori proventi di compartecipazione derivanti dall'incremento naturale delle imposte di cui all'articolo 14.

Le prime due forme di finanziamento, pur attuandosi in seguito automaticamente, presuppongono – almeno a quanto si dovrebbe arguire dalla tutt'altro che chiara dizione dell'articolo 24 del progetto – un ulteriore intervento legislativo per la determinazione delle quote effettive spettanti rispettivamente alle singole regioni per quanto riguarda la lettera *a*) e alle regioni nel loro

complesso per quanto riguarda la lettera *b*). In realtà non si comprende per quali motivi non siano state indicate sin d'ora tali quote, tanto più che esse non potranno essere che quelle massime. Infatti solo attraverso la attribuzione delle quote massime previste dal disegno di legge si potranno raggiungere i 220 miliardi indicati dalla Commissione Tupini e dal disegno di legge come indispensabili per il funzionamento e l'attività delle singole Regioni.

Per quanto riguarda poi in particolare la ripartizione del fondo di cui alla lettera *b*) il parametro scelto, cioè le spese effettuate dallo Stato per i compiti trasferiti alle Regioni, potrà rilevarsi sperequato. Infatti, come più sopra si è visto, non tutte le spese effettuate dallo Stato per i compiti che saranno trasferiti alle Regioni sono individuabili e quindi il parametro dovrà per forza di cose basarsi solo su di una parte delle spese che lo Stato attualmente effettua.

Privo di ogni garanzia e di obbiettività è, infine, il metodo adottato per la determinazione delle quote spettanti ad ogni Regione sul fondo costituito dal 70 per cento dei proventi derivanti dall'incremento naturale dei tributi, che è affidata alla piena discrezionalità del Governo.

Infatti a tal riguardo il disegno di legge dispone che la ripartizione sia effettuata dal Presidente del Consiglio dei Ministri « per determinati obiettivi dei piani generali e settoriali di sviluppo economico regionale, disposti in relazione alla programmazione economica nazionale ». A parte che non si comprende come le Regioni potranno fare un programma o un piano senza conoscere i mezzi di cui disporranno, rimane gravissimo il fatto che il Governo avrà in pratica una potente arma in mano per favorire le Regioni che crederà, ai danni delle altre. Inoltre, il fatto che le quote vengano determinate nel loro ammontare ed assegnate « per determinati obiettivi » implica il controllo sull'uso che verrà fatto delle quote assegnate, da cui sarà praticamente estromessa ogni scelta delle Regioni.

In effetti, a parte i mezzi finanziari necessari a sopportare le spese basilari per i compiti ad esse attribuiti, le Regioni dipenderanno dal Governo centrale per sviluppare la loro attività e tutto si ridurrà a pressioni, richieste e recriminazioni senza fine, cui corrisponderanno, da parte del Governo, favoritismi e pressioni politiche. Se proprio si volevano distribuire le entrate in base ai reali bisogni delle singole Regioni, sarebbe stato necessario stabilire un certo automatismo. I bisogni delle Regioni possono benissimo essere determinati in base ad alcuni elementi obiettivi, quali il reddito prodotto, la popolazione, la superficie e così via. La discrezionalità lasciata al Governo, per quanto riguarda la determinazione delle quote spettanti alle singole Regioni, è in contrasto non solo con ogni principio di equità, ma anche con lo spirito della norma costituzionale.

A tal proposito giova ricordare che l'onorevole Ruini all'Assemblea Costituente, chiarendo la portata del secondo comma dell'articolo 119, ebbe a dire: « A tutte le Regioni non spetta la stessa quota ma viene determinata e graduata a seconda che i tributi propri bastino più o meno all'adempimento delle funzioni. Non è una graduazione che si discuta volta per volta; ma che deve essere, in certo senso, *automatica*, in base a criteri stabiliti una volta tanto per legge ».

Tale concetto è stato ribadito anche dalla relazione della Commissione Tupini nella quale, a proposito della suggerita compartecipazione all'imposta generale sull'entrata, si legge: « La Commissione ha infatti escluso che possa seguirsi un criterio meramente discrezionale non confacente con i principi fondamentali delle autonomie locali, secondo il quale lo Stato venga delegato ad attribuire a ciascuna Regione una somma da prelevarsi sul gettito dell'imposta generale sull'entrata nella misura suggerita da una valutazione, fatta esclusivamente in sede centrale, dei bisogni di ciascuna Regione ».

Il fatto è che nello stesso momento in cui si parla di decentramento e di autonomia regionale la programmazione, prima ancora di esistere, impone un accentramento rigoroso dei mezzi. E sarà in effetti il Governo a decidere la politica economica e finanziaria delle Regioni, lasciando ad esse il solo compito esecutivo, con quel tanto di discrezionalità che basta per porre in essere una cattiva amministrazione.

Che le Regioni non potranno in sostanza svolgere una propria attività autonoma, ma dovranno seguire le direttive del Governo centrale, risulta confermato dal fatto che non solo la ripartizione del fondo costituito dal maggior gettito delle compartecipazioni ai tributi, di cui all'articolo 14, verrà effettuata in base agli obiettivi di piano deliberati dal centro, ma anche le spese normali delle Regioni dovranno essere effettuate « attenendosi ai piani di sviluppo economico regionali ed alle indicazioni della programmazione na-

zionale ». In pratica, tutte le entrate regionali sono vincolate alla programmazione nazionale e quindi alle scelte operate dal Governo centrale. Le Regioni potranno liberamente disporre solo del gettito delle tasse di concessione regionale, il quale non riuscirà e coprire, complessivamente, nemmeno la metà delle spese di funzionamento così come previste dalla Commissione Tupini.

Il soffocamento delle autonomie regionali assume un aspetto paradossale non solo perché viene consumato nel momento stesso dell'attuazione dell'ordinamento regionale, ma anche perché esso viene in nome di fatti e di esigenze inesistenti. La programmazione, infatti non è prevista da nessuna legge ed è presente (molto confusamente, in verità) solo nelle intenzioni di qualche uomo di Governo. Tutte le espressioni « piano », « programmazione », « pianificazione » sono prive di qualsiasi significato giuridico. Ma tant'è la suggestione di questo termine, che anche i contributi speciali previsti dall'articolo 119 della Costituzione sono stati ancorati alla programmazione nazionale, in contrasto con lo spirito e la lettera della norma costituzionale che li prevede. Ciò è tanto più grave in quanto il disegno di legge lascia del tutto indeterminata l'entità di questi contributi. Il terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione infatti non parla di programmazione o di piani, ma stabilisce che i fondi siano assegnati « per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole ».

Tutto il disegno di legge è in contrasto con la Costituzione in quanto, pur attuandosi l'ordinamento regionale, si nega alle Regioni qualsiasi autonomia ed esse dipenderanno dal Governo centrale forse anche più dei comuni e delle provincie. L'Ente regione si riduce in tal guisa a pura sovrastruttura politica ed amministrativa, il cui costo aggiuntivo per lo Stato e quindi per i cittadini sarà sempre sproporzionato ai risultati. D'altra parte una riprova del carattere aggiuntivo delle spese regionali viene data dallo stesso disegno di legge, il quale all'articolo 15 stabilisce che nel caso di istituzione di addizionali ai tributi, sui quali si attua la comparticipazione regionale, il relativo gettito è riservato allo Stato e che parimenti è riservato allo Stato il gettito dei maggiori proventi derivanti da modificazioni legislative dell'assetto dei tributi stessi.

È implicita in questa presa di posizione, peraltro giuridicamente non necessaria, la previsione della necessità per lo Stato di decretare ulteriori addizionali per recuperare in pratica la parte delle sue entrate che avrà ceduto alle Regioni e la conseguente preoccupazione di evitare conflitti nel futuro tra le Regioni e lo Stato. Non potrebbe confermarsi meglio come gli estensori del disegno di legge avevano ben presente la previsione, confermata dall'esperienza, che in breve tempo anche le spese statali fittiziamente ridotte, in conseguenza del passaggio di alcune funzioni alle Regioni, torneranno a raggiungere e superare il livello precedente.

CONCLUSIONE

Quanto precede non fa che confortare ulteriormente la contrarietà manifestata costantemente dai gruppi liberali, per essenziali ragioni politiche, giuridiche, amministrative ed economiche, all'istituto regionale in genere e alla sua indiscriminata attuazione. Il disegno di legge in esame è tanto più censurabile in quanto, nel contrasto insanabile fra l'ampiezza delle demagogiche promesse ed i ferrei confini segnati dalle possibilità finanziarie, dà vita a una pura parvenza di Regione, sicuramente deludente per gli stessi fautori in buona fede di tale Ente.

Ne verrebbero incrementate solo le degenerazioni della politica amministrativa e la corruzione dello spirito pubblico, come aveva diagnosticato Einaudi con parole severe: « Se gli Enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo Stato, o vivono – come accade – addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui, dell'emulazione nel chiedere sempre e non essere mai contenti, del mettere innanzi sempre nuove querele per i torti del passato ».

È probabilmente con la visuale di un simile scoraggiante avvenire che un uomo politico tanto legato alla genesi e alla dottrina della Democrazia Cristiana, come l'onorevole Guido Gonella, conveniva sostanzialmente pochi giorni or sono con le nostre tesi, formulando su *Il Centro* un estremo auspicio di prudenza e di responsabilità: « Si può anche confidare che il 1963 suggerisca opportuni

ripensamenti sulla politica regionalistica, essendo evidente che se da una parte è utile lo sbloccamento del centralismo statale, d'altra parte è pure ovvio che non vi è decentramento che non si possa attuare a favore degli organi periferici dell'Amministrazione statale, oppure a favore dei comuni e delle province, che sono Enti democratici, elettivi e rappresentativi, nei quali si articola l'autogoverno locale. Ancora molti si chiedono quale utilità possa avere in questo momento l'istituzione delle Regioni, cioè la creazione di un terzo diaframma fra il cittadino e lo Stato ».

V'è ben altro da fare nell'interesse del paese e delle popolazioni: affrontare una buona volta e seriamente – lo ripetiamo senza stancarci – la crisi della finanza locale, disinvoltamente ignorata dalla legge in esame, e ripristinare un campo adeguato e sicuro di finanziamento e di imposizione per le province e i comuni, limitando le invadenze e le supremazie della fiscalità statale. Solo su questa base si potranno promuovere, senza risibili contraddizioni tra promesse e possibilità e senza mortificanti sottomissioni alla finanza centrale, il perfezionamento e lo sviluppo effettivo e sincero delle autonomie locali.

Ciò dovrà avvenire accrescendo la razionalità ed economicità degli Enti e la responsabilità dei loro organi rappresentativi, nonché mediante effettivi e sostanziosi decentramenti di funzioni statali, da applicare in modo uniforme nell'intero paese ed a cui si dovranno gradualmente ricondurre, sia per ovviare alle dispendiose esperienze e ai negativi esempi offerti e sia per perequare assai meglio i mezzi volti al riscatto di tutte le aree depresse, senza distinzioni di latitudine, anche le « Regioni speciali ». È ovvio che il « riassorbimento » di queste ultime non potrebbe impostarsi come un subitaneo sconvolgimento delle strutture in atto, bensì nella forma di una sollecitazione dei programmi previsti a ragionevole scadenza e di un graduale reintegro di funzioni statali dimostratesi sempre valide, mentre gli organi e i compiti regionali risultati efficienti e fruttuosi sarebbero assunti negli strumenti generali del decentramento.

Si tratterebbe, in definitiva, di ristabilire la basilare eguaglianza giuridica fra tutti i cittadini italiani e di accrescere, per tutti indistintamente, le facoltà e i diritti. Ciò attraverso un decentramento ordinato e non dispendioso, senza creazione di nuovi organi e di nuove burocrazie: basato essenzialmente sulle province e sui comuni, cioè sugli Enti territoriali sempre rimasti in evidenza ai nostri padri nel lungo processo di consolidamento dello Stato unitario di cui si è celebrato di recente, non da tutti con buona coscienza, il centenario.

ALPINO. *Relatore di minoranza.*