CAMERA DEI DEPUTATI

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

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE **ANGIOY**, *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)

Seduta del 21 novembre 1962

—

Finanza, demanio e patrimonio delle Regioni

Presentata alla Presidenza il 17 gennaio 1963

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La minoranza non ha mai nascosto la propria dichiarata opposizione alla istituzione delle Regioni ed è, fra i Gruppi che compongono l'Assemblea, quello che, con più coerenza ed ostinazione ha sempre osteggiato il proposito della progettata istituzione del nuovo Ente autonomo.

Tale sua azione essa ha svolto nel quadro della legittimità consentita dalle leggi vigenti e con l'osservanza delle regole di correttezza che distinguono l'azione politica in uno Stato ordinato e civile.

Tanto più valide diventano oggi le ragioni della sua opposizione in quanto l'azione del

Governo e della maggioranza che lo sostiene non solo disattendono i motivi di fondo che sconsigliavano e sconsigliano il grave attentato all'unità dello Stato ma, con imprudente ed ingiustificata precipitazione, ledono le stesse norme della Costituzione ed eludono quelle regole di cautela nel modo e nel tempo che stanno a garanzia di una mediata elaborazione legislativa.

Una così delicata materia rifugge, per sua natura, da ogni improvvisazione e superficialità, sempre perniciose nella formazione delle leggi, e, tuttavia, anche al più disattento lettore questa impronta di frettolosa motivazione e di improvvisata articolazione appare evidente nel testo che il Governo ha presentato alle Camere il 21 novembre del 1962 e che è sottoposto al giudizio dell'Assemblea nella non meno frettolosa rielaborazione che, nel breve ed imperativo lasso di tempo assegnatole, ha effettuato la Commissione Bilancio e Partecipazioni statali.

L'articolo 119 della Costituzione supponeva, nella sua logica successione, la definizione precisa dell'autonomia che la Regione assumeva nel quadro del nuovo ordinamento dello Stato e, di conseguenza, la configurazione dei compiti ad essa affidati in relazione al contesto del titolo V.

A tale riguardo, dobbiamo pregiudizialmente osservare che il disegno di legge sulla finanza regionale, anche nel nuovo testo approvato dalla Commissione Bilancio, è inficiato da gravi dubbi di incostituzionalità; in merito ai quali vogliamo esprimerci nella maniera più obbiettiva, prendendo le mosse da quello che è stato il parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali, nella sua maggioranza. Mentre, infatti, la minoranza della Commissione Affari costituzionali, attraverso un ordine del giorno dell'onorevole Almirante e un ordine del giorno dell'onorevole Bozzi, ha espresso il suo avviso nettamente contrario al disegno di legge, la maggioranza della Commissione stessa, con un ordine del giorno dell'onorevole Piccoli, ha espresso parere favorevole, ma al tempo stesso ha denunciato nettamente le carenze giuridiche e costituzionali del disegno di legge, in termini chiarissimi che vogliamo qui riferire.

Ecco quel che diceva l'ordine del giorno dell'onorevole Piccoli, fatto proprio dalla maggioranza della Commissione Affari costituzionali, nella parte che qui ci interessa:

« Sul piano della conformità delle disposizioni del disegno di legge alle norme costituzionali, si rileva l'incertezza di talune formulazioni, contenute nel disegno di legge, che non sembrano corrispondere a nozioni o concetti definiti nel linguaggio giuridico corrente e che, comunque, appaiono limitatrici dell'autonomia regionale.

In particolare:

1°) le espressioni « programmazione economica nazionale » e « piani generali e settoriali di sviluppo economico regionale » allo stato attuale del nostro ordinamento, non si riferiscono ancora ad una disciplina né generale né speciale della suddetta materia;

2°) pur ammessa la possibilità di introdurre nel provvedimento in questione i riferimenti alla programmazione nazionale e regionale, si rileva la carenza delle previsioni normative, relative al coordinamento dei piani di sviluppo regionale con il piano nazionale, che sono necessarie perché non ne risulti lesa, in alcun modo, l'autonomia delle regioni;

3°) in relazione al secondo comma dell'articolo 11 (*diventato articolo 16 nel nuovo testo della Commissione Bilancio*), che collega la destinazione delle somme devolute ai sensi degli articoli 8 e 9 (*diventati 13 e 14*) ai suddetti piani, non trattandosi nel caso specifico di contributi speciali, ma di quote di contributi erariali concessi a norma del secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione – per consentire alle regioni di adempiere alle loro normali funzioni – appare non salvaguardata l'autonomia finanziaria delle regioni ».

Il linguaggio dell'ordine del giorno surriferito è molto cauto, ed è logico che sia così; perché si tratta di un ordine del giorno della maggioranza, e di un ordine del giorno che si conclude con la proposta di approvare la legge. Ma ciò non fa che conferire maggiore rilievo alle vere e proprie eccezioni di incostituzionalità che la maggioranza della I Commissione ha ravvisato nel testo del disegno di legge. Quando, infatti, la maggioranza della I Commissione afferma che « appare non salvaguardata l'autonomia finanziaria delle regioni », la maggioranza della I Commissione afferma che appare violata la norma costituzionale (articolo 119) che salvaguarda l'autonomia finanziaria delle regioni. Quando la maggioranza della I Commissione rileva che nel disegno di legge sono « carenti » le disposizioni relative al coordinamento dei piani di sviluppo regionale con il piano nazionale, e che tale coordinamento è necessario « perché non ne risulti lesa l'autonomia delle regioni »; la maggioranza della I Commissione rileva che il testo governativo, così com'è, lede l'autonomia delle regioni. Quando la

maggioranza della I Commissione rileva che nel disegno di legge sono contenuti concetti che non hanno alcun riferimento con il vigente nostro ordinamento giuridico, la maggioranza della I Commissione afferma, in sostanza, che le norme cui l'ordine del giorno si riferisce sono giuridicamente inaccettabili. E quando, infine, la maggioranza della I Commissione afferma che talune formule contenute nel disegno di legge sono costituzionalmente « incerte » e che appaiono « limitatrici » dell'autonomia regionale, la maggioranza della I Commissione si serve di un frasario molto gentile, e forse troppo gentile, per manifestare il proprio convincimento circa la incostituzionalità del disegno di legge.

Così impostata obbiettivamente la discussione circa la incostituzionalità di talune fondamentali norme di questo disegno di legge, noi abbiamo poco da aggiungere, perché le nostre argomentazioni sono state convalidate in anticipo dal sia pur cauto giudizio della maggioranza della I Commissione.

Possiamo dunque entrare subito nel merito delle nostre eccezioni di incostituzionalità; per rilevare che:

1°) è incostituzionale il secondo comma dell'articolo 16 del disegno di legge (già articolo 11 del testo governativo).

Tale comma dice così: « Le regioni, anche nella destinazione delle somme ad esse devolute ai sensi degli articoli 13 e 14, primo comma, della presente legge, opereranno attenendosi ai piani di sviluppo economico regionali ed alle indicazioni della programmazione economica nazionale ».

Tale comma impone alle regioni di destinare in un determinato modo, e soltanto in quello, le quote di tributi erariali ad esse assegnate per legge.

Ciò non è assolutamente compatibile con l'articolo 119 della Costituzione. Esso dice che « alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali ».

Si tratta di una norma di per sé chiarissima, dalla quale risulta:

a) che le Regioni ricevano tributi propri e quote di tributi erariali (fissati per legge, come risulta dal comma precedente dello stesso articolo 119);

b) che tali tributi vengono assegnati alle Regioni « in relazione ai loro bisogni »;

c) che tali tributi vengono spesi dalle Regioni « per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali », cioè con piena autonomia di scelte e di indirizzi.

Se per caso il testo dell'articolo 119 non fosse chiaro, chiarissima ne fu in sede di Assemblea Costituente la interpretazione ufficiale. L'onorevole Ruini, presidente della Commissione dei 75, interpellato proprio a questo riguardo dall'onorevole De Vita, ebbe ad esprimersi, nella seduta del 25 luglio 1947, con la massima chiarezza. Disse l'onorevole Ruini: « Il significato del testo del comitato è che la legge della Repubblica assegna alla Regione la facoltà di emettere tributi in determinate materie; *la Regione ne farà l'uso che crede*. Se usassimo la formula De Vita, potrebbe sorgere l'equivoco che la Regione possa essa determinare tributi che non sono previsti dalla legge dello Stato. Poiché la materia imponibile è sempre la stessa, è necessario che sia lo Stato con le sue leggi a precisare i tributi ai quali può attingere la Regione. *Resta fermo che la Regione delibererà ed applicherà essa i tributi che la legge le attribuisce* ». Non ci sembra che possa sussistere il minimo dubbio circa la validità, in senso assoluto, della predetta interpretazione dell'onorevole Ruini. Se, infatti, la Regione non potesse né deliberare essa stessa i propri tributi e le quote dei tributi erariali, dato che in tal senso provvede la legge dello Stato (cioè questa legge); né destinare essa stessa i tributi e le quote dei tributi erariali per le proprie spese in senso autonomo, l'autonomia finanziaria delle Regioni scomparirebbe del tutto, e diventerebbe addirittura inferiore alla autonomia finanziaria che la legge ordinaria concede ai comuni e alle province.

Se è incostituzionale, per quanto abbiamo detto, il secondo comma dell'articolo 16, lo è, per logica connessione, l'ultimo comma dell'articolo 14 (articolo 9 del testo governativo).

Esso dice: « Il restante 70 per cento (*dell'incremento naturale delle quote di tributi erariali*) sarà impiegato, in aggiunta ai contributi speciali di cui al successivo articolo 16, per determinati obiettivi dei piani generali e settoriali di sviluppo economico regionali, disposti in relazione alla programmazione economica nazionale, e costituirà un apposito fondo da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, il cui riparto verrà effettuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, del bilancio, delle finanze e del tesoro, tenuto conto dei tributi di cui all'articolo 1 ».

Anche qui si tratta della tassativa e arbitraria destinazione, da parte dello Stato, di quote di tributi erariali che la Regione,

sulla base dell'articolo 119, deve poter spendere con decisione autonoma. Né vale dire che si tratta della percentuale di incremento dei tributi e non dei tributi medesimi, perché l'incremento di un tributo (o il decentramento) è il contributo nel suo divenire, e non è certamente una diversa figura giuridica.

Anzi, la incostituzionalità dell'ultimo comma dell'articolo 14 è ancora più evidente della incostituzionalità del secondo comma dell'articolo 16, perché in questo caso la Regione non riesce neppure a riscuotere i tributi assegnatile per legge. Li riscuote il Ministero delle finanze, e successivamente è la Presidenza del Consiglio che li destina, ripartendoli con criteri propri, senza neppure sentire le Regioni, e destinandoli alla programmazione nazionale, in pieno contrasto con l'articolo 119 della Costituzione, e ad irrisione delle vantate autonomie regionali.

Tutto ciò premesso in sede di pregiudiziale costituzionale dobbiamo osservare che pretendere, per il solo motivo di adempiere ad un illogico patto di compromesso politico, di sottoporre al Parlamento l'esame della legge relativa all'« autonomia finanziaria regionale » prima che esso abbia deliberato sulle leggi istitutive delle Regioni significa, in pratica, privare la Camera della possibilità di un giudizio di idoneità rispetto al fine delle norme che essa è chiamata a vagliare.

Privo di una valutazione dell'autonomia in senso lato il legislatore non può in alcun modo pronunciarsi sull'ampiezza della sfera finanziaria ad essa relativa.

La conseguenza più palese di questo stato d'animo è il disegno di legge sottoposto al vostro giudizio.

Quanti sono sostenitori dell'autonomia vi cercheranno invano quel « contenuto effettivo dell'autonomia finanziaria regionale » di cui ottimisticamente parla la relazione introduttiva del Governo.

Mancando il raffronto della sfera di funzioni effettivamente devolute alla Regione ed una precisazione della loro natura, mancava evidentemente la possibilità di delimitare sia la natura, che l'ampiezza dell'autonomia finanziaria.

I tre temi fondamentali che il Governo si pone sono quindi risolti solo nella loro enunciazione.

Non è determinato, nemmeno in via presuntiva, il fabbisogno regionale, non vi è alcuna ponderata scelta di tributi propri, non vi è, tantomeno, definizione delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria regionale.

Qualunque sia l'opinione nei confronti dell'attuazione o meno delle Regioni resta sempre fermo il punto che ad esse non può essere data altra configurazione che quella postulata dal titolo V della Costituzione della Repubblica.

Ora appare evidente ed ancor più lo è trapelato durante la discussione in sede di Commissione, che il Governo e la maggioranza ritengono di poter travalicare questo limite per rivendicare una nuova e più moderna concezione dell'autonomia peraltro non convalidata da quelle garanzie che la Costituzione prevede.

Senza entrare nel merito delle questioni specifiche unanimamente rilevate in sede di parere della I Commissione Affari costituzionali occorre valutare le enunciazioni espresse dal Governo in merito ad una concezione dell'autonomia regionale che non sarebbe quella intravista all'alba della unità nazionale né quella postulata dalla Costituente ma una « nuova » concezione sorta alla stregua della politica di centro-sinistra ed alla luce della programmazione economica nazionale.

I membri del Governo e della maggioranza sono evidentemente liberi di professare in ogni campo le concezioni che più prediligono; ma non è certamente lecito all'Esecutivo andare oltre l'attuazione della volontà prospettata dal Parlamento né al Parlamento valicare, se non nelle forme previste dalla legge fondamentale, i limiti che essa pone alla sua potestà legislativa.

Governo e maggioranza possono vagheggiare una autonomia regionale che si discosti o si opponga a quella postulata nel titolo V ma devono, in tal caso, regolarsi secondo le norme che la Costituzione prescrive per la modifica della volontà in essa espressa.

La « autonomia finanziaria regionale » non può pertanto essere stabilità sulla base di una vaga e futura concezione della « programmazione economica nazionale » o di un decentramento amministrativo larvato e non organato; ma, semplicemente sulla base delle enunciazioni costituzionali e delle strutture enunciate dalle norme stesse.

La programmazione economica nazionale che la relazione governativa qualifica quale « fatto nuovo della vita politica del nostro Paese » è allo stato dei fatti niente altro che una enunciazione verbale, una se vogliamo lodevole intenzione del Governo e della maggioranza che non ha per il Parlamento e per la Nazione realtà alcuna presente.

Sarebbe quanto meno imprudente legare una riforma stabile della struttura amministrativa dello Stato all'evanescente velleità di un'azione politica ed economica futura non solo non ancora delibata dal Parlamento ma nemmeno chiaramente enunciata dal Governo e dalla maggioranza.

Nulla impedisce di collegare i fondamenti dell'autonomia finanziaria regionale alla « programmazione economica nazionale » altro che la inesistenza concettuale e giuridica di tale condizione. Sembrerebbe, in effetti, che tutta la legge non risponda che a questo criterio di accantonare una disponibilità finanziaria non in vista di consentire alle Regioni l'esplicazione di loro fini istituzionali ma di attuare attraverso di esse quell'azione economica futura che la prevista pianificazione dovrà a più o meno breve scadenza enunciare.

In sostanza preoccupazione assurda del Governo è stata di privare le Regioni di ogni capacità che esuli dalla esecuzione dei piani che lo Stato dovrà a suo tempo predisporre.

Si fatta concezione dell'autonomia spiega la soluzione offerta dal Governo per la definizione degli altri due punti, tributi propri e quote di tributi erariali.

Nella prima soluzione offerta dal Governo i tributi propri non erano altro che una enunciazione puramente fittizia costituiti com'erano da una pura e semplice partita di giro quale era l'addizionale I. C. A. P. e da una entrata per futura memoria quali la tassa di occupazione di aree pubbliche e il contributo di miglioria.

I tributi propri, quelli cioè che maggiormente dovevano caratterizzare l'autonomia finanziaria regionale ed il suo dinamismo, si riducevano ad una pura e semplice definizione formale.

In realtà le Regioni sorgevano senza alcuna attribuzione effettiva in questo settore ed i primi sette articoli dell'ambizioso disegno di legge regolavano in realtà una materia inesistente.

La stessa maggioranza dovette riconoscere l'assurdità di questa situazione proponendo la soppressione del primo comma dell'articolo 1, e, di fatto, di ben otto dei 23 articoli del disegno di legge.

Si constatò cioè, che l'autonomia regionale poteva, nel campo dei tributi propri, meglio reggersi senza di essi che con l'artificiosa escogitazione proposta dal Governo.

La rielaborazione frettolosamente avanzata dal Governo a seguito della unanime presa di posizione della Commissione Bilancio e partecipazioni statali non modifica sostanzialmente la situazione precedente.

Vero è che essa risponde a criteri di maggiore logica ed onestà in quanto reperisce i tributi propri nella sfera dei tributi erariali e riconosce che tale reperimento impone un nuovo onere al bilancio dello Stato.

Ragioni di logica imponevano che le funzioni devolute alle Regioni essendo funzioni trasferite dallo Stato dovessero essere sostenute con mezzi già attribuiti allo Stato e non, come proposto nel disegno di legge, con mezzi sottratti alle già magre risorse dei comuni e delle province.

Ragioni di onestà suggerivano di riconoscere che il trasferimento dei servizi alle Regioni avrebbe comportato un aggravio del bilancio e non, come sostengono Governo e maggioranza, un semplice trasferimento di spese.

Il reperimento della cifra di circa 20 miliardi sul capitolo 55 relativo alle tasse sulle concessioni governative significa di fatto che le minori entrate per lo Stato saranno trasferite a disavanzo o coperte con l'imposizione o maggiorazione di tributi.

A difesa di questo primo riconoscimento della onerosità delle autonomie sta il fatto che anche questi tributi non assumeranno aspetto di realtà se non a seguito della laboriosa emanazione delle norme di trasferimento delle funzioni impossibile essendo edificare le voci tabellari che precisano i tributi fino a quando gli atti cui si riferiscono non saranno, in sede di attuazione delle norme transitorie, devoluti alla competenza regionale.

La minoranza non ritiene d'altronde di insistere sulle infinite complicazioni che insorgeranno quando dalla enunciazione si dovrà passare alla pratica applicazione.

Nè più si poteva pretendere sotto la spinta di un'intesa politica che imponeva di ottenere ad ogni costo ed entro un termine perentorio una soluzione pur che sia.

Nel campo dei tributi propri si è, naturalmente, ottenuta la soluzione pur che sia.

Non diversa è la preoccupazione che ha informato la determinazione delle quote di diritti erariali di cui agli articoli 8 e 9 del disegno di legge governativo.

Tali quote vengono stabilite entro limiti massimi dell'80 e del 90 per cento riservandosi il Governo il diritto di commisurarne la consistenza sulla base del costo effettivo dei servizi trasferiti senza quindi certezza di un minimo da parte del bilancio regionale.

Esaurito questo compito di semplice decentramento di servizi e di spese il contenuto effettivo della partecipazione ai tributi erariali è specificato dal 5 comma dell'articolo 9 che impone l'accantonamento del 70 per cento dei maggiori proventi per le esigenze della « programmazione economica nazionale ».

Quanto dire che soddisfatte, nella misura constatata all'atto del trasferimento, le esigenze burocratiche dei servizi a « piede di lista » lo Stato incamera i tributi concessi nella misura tra il massimo teorico e l'effettiva erogazione ed incamera il 70 per cento dei maggiori proventi per l'attuazione dei suoi scopi e fini di programmazione.

Infine a coronamento dell'autonomia alla programmazione saranno destinati i contributi speciali di cui all'articolo 119, terzo comma della Costituzione.

Ad evitare che alle Regioni resti altra e qualsiasi possibilità di azione oltre quella ferrea delle esigenze di programmazione economica governativa si limita entro termini di pratica impossibilità la facoltà di contrarre mutui.

Ridotta in questi termini l'autonomia finanziaria regionale si traduce nel puro e semplice tentativo di contrabbandare l'approvazione della imprecitata volontà politica della futura programmazione economica nazionale e della sua strumentazione attraverso le Regioni senza alcuna osservanza del precetto costituzionale che le Regioni prevede per fini e con mezzi ben diversi da quelli proposti dalla maggioranza.

Il Ministro del bilancio ha esposto in Commissione con esplicita chiarezza la sua tesi della gestione delle finanze regionali in stretta funzione e correlazione della concezione della programmazione economica nazionale e dei piani regionali di sviluppo.

Noi non intendiamo, in questa sede, contestare o meno queste sue vedute politiche le quali assumeranno forse in futuro una concreta configurazione giuridica e diventeranno legge dello Stato attraverso la volontà del Parlamento.

Contestiamo oggi la legittimità di condizionare esplicitamente l'attuazione delle norme costituzionali, ed in particolare dell'articolo 119, ad una ipotetica formulazione programmatica non prevista dal Costituente che ha, viceversa, presupposto una autonomia per fini scelti ed attuati con atto di volontà legislativa della Regione.

Il programma è l'atto fondamentale con quale il Governo si presenta alle Camere per sollecitarne la fiducia.

Come tale esso è una dichiarazione di intenzioni, un proposito di azione politica, economica, sociale che assume forma di realtà all'atto del trasferimento dei propositi nelle forme rituali, della loro discussione nelle Camere con le prescritte procedure, della loro constatata approvazione e promulgazione.

Ogni Governo propone un programma politico, economico, sociale nazionale all'atto della sua presentazione.

Concrete manifestazioni della programmazione economica nazionale sono i bilanci annuali, le leggi poliennali per l'attuazione di determinati fini, gli interventi settoriali, congiunturali che ben vincolano in varia misura l'azione dello Stato.

In questo senso esiste una sola legittima programmazione nazionale nel senso della attuazione delle leggi fin'ora emanate ed in tal senso sarebbe veramente pleonastico vincolare l'azione finanziaria delle Regioni poiché tale vincolo è evidente.

Ma la relazione governativa pone la programmazione quale « fatto nuovo della vita politica del nostro Paese » cioè come qualcosa che esorbita dal quadro più sopra tracciato, cioè al di fuori delle leggi approvate e, per conseguenza illegittimo.

Sotto questo profilo il Governo doveva, a nostro avviso, subordinare anche formalmente l'attuazione delle Regioni alla definizione ed approvazione della « nuova » programmazione legittimando la sua azione e consentendo alle Camere di valutare, nei confronti della « nuova » situazione la configurazione della sfera di autonomia finanziaria regionale, dei tributi propri, della quota di tributi erariali e tutte le postulazioni previste dall'articolo 119 della Costituzione.

Tanto più questo obbligo incombeva quanto più è marcata la « novità » strutturale ed esecutiva del fatto programmatico, quanto più cioè essa si differenzia e distanza dalla situazione prevista dal costituente.

Allo stato attuale delle cose ogni riferimento alla programmazione economica nazionale ed ogni condizionamento ad essa è, a nostro avviso, incostituzionale ed irrazionale.

Ciò detto relativamente alla impostazione di fondo del provvedimento, viziato da questa imprecisa volontà politica e dalla fretta di attuarla nell'enunciazione, ci siano consentite alcune considerazioni di dettaglio.

Se le ragioni politiche invalidano la legittimità costituzionale del provvedimento esse ne denunciano le carenze concrete.

Presentato alle Camere, il 21 novembre il disegno di legge ha ottenuto, per pattuizione dei partiti della maggioranza la procedura di urgenza.

Il Governo accettando di attuare le Regioni secondo le scadenze stabilite dai partiti precludeva a se stesso ogni possibilità di seria meditazione e di attento studio e rendeva assai precaria la collaborazione del Parlamento imponendogli un frettoloso e spasmodico esame della legge.

Che il disegno di legge governativo fosse superficiale ed improvvisato lo dimostra il fatto che la Commissione ne ha fatto sommaria giustizia in larga misura e nutre fondati motivi di incertezza per quanto ancora ne sussiste.

Lo dimostra, soprattutto, la smentita di alcune categoriche affermazioni quali la impossibilità di reperire i tributi propri nel campo erariale e l'affermazione della validità della spesa prevista di 200 miliardi annui.

Nessuno si sente di affermare, e meno che mai la maggioranza, che la spesa prevista si manterrà nei limiti pur con molta prudenza enunciati dalla Commissione Tupini, nessuno è in grado di precisare in quale misura ci si discosterà da tale previsione e tutti si pongono l'interrogativo se le cautele previste dal disegno di legge perché le spese non soverchino la previsione non siamo tali da paralizzare la vita stessa del nuovo Ente.

La smentita della affermazione governativa della impossibilità di reperire i tributi propri nel campo dei tributi erariali, se ha dimostrato la fretta con cui era avvenuta l'analisi che aveva proposto l'addizionale I.C.A.P. e la superficialità delle conclusioni è frutto anch'essa di un altrettanto affrettato studio degli Uffici del Ministero delle finanze costretti, nel giro di poche ore, ad escogitare un nuovo cespite e trasferire con frettolosa pressione le norme che ne regolavano l'esazione da parte dello Stato alle nuove Regioni.

L'enigma del testo unico sulle tasse di concessione governativa ha così la soluzione del suo ermetismo tabellare nell'ipotetica attuazione dell'articolo 117 e questo nelle leggi previste dall'VIII norma transitoria.

Se questo macchinoso trasferimento di chiarimenti è garanzia che per un lungo lasso di tempo il tributo non assumerà forma concreta è anche constatazione attuale che il tributo è, oggi, non individuabile nella misura e nella forma.

Il lume che poteva venire dal parere della Commissione Finanze e tesoro, specificamente competente in materia, manca perché la fretta ne ha impedito l'acquisizione e quello che poteva venire dalla Commissione Giustizia in ordine alle previste sanzioni ed alle forme e garanzie di contenzioso non è stato ottenuto perché non richiesto.

Il titolo II del disegno di legge è rimasto, nel naufragio delle prime formulazioni governative, pressoché indenne.

Ciò non vuol dire, peraltro, che esso costituisca una felice eccezione nell'improvvisato complesso delle norme proposte.

La stessa I Commissione ne ha denunciato, in sede di parere le gravi carenze.

Nulla è previsto circa la identificazione dei beni demaniali e patrimoniali di pertinenza delle Regioni né delle esclusioni che evidentemente dovranno attuarsi in relazione alla situazione in atto o futura.

Nulla è prescritto in ordine agli inventari né alla tenuta della gestione o variazioni.

La legge tace sui modi prescritti per il rendiconto generale e sul conto generale patrimoniale e sulle modalità relative ai contratti, locazioni, acquisti, somministrazioni e appalti di spese.

Carente di norme è la legge per quanto attiene all'approvazione dei bilanci ed all'esercizio provvisorio, alle modalità di pagamento delle spese per uffici e servizi, al servizio di ragioneria.

Se si tiene conto che il vero contenuto dell'intitolazione della legge è costituito da questa parte si può facilmente dedurre la frettolosa trascuratezza con cui esso è stato redatto.

* * *

Onorevoli colleghi, le ragioni sopra esposte convincono la minoranza non solo della validità delle sue tesi di principio contrarie alla istituzione delle regioni ma delle ragioni di opportunità attuali che ne sconsigliano in ogni caso l'attuazione in questo scorcio di legislatura nel modo suggerito dal Governo e dalla maggioranza.

La ormai riconosciuta impossibilità di un esame contemporaneo di tutte le leggi quadro ed il conseguente stralcio dei due provvedimenti relativi alla finanza ed al personale non solo privano la Camera della possibilità di una visione d'insieme che consenta di commisurare i mezzi ai fini ma capovolgono l'ordine logico proponendo i mezzi prima che gli scopi siano chiaramente delineati.

L'incertezza delle tesi programmatiche del Governo e della maggioranza, la loro novità non convalidata dal corpo elettorale al quale dovranno nel prossimo avvenire

sottoporsi i principî fondamentali che le informano privano le proposte del Governo di quella chiarezza che solo la certezza di agire con pienezza di mandato consente di esplicare.

La paura di spingersi oltre la volontà popolare spinge da un lato il Governo e la maggioranza ad introdurre la convalida di principi irreversibili che leghino la futura Camera e dall'altro a nasconderne o mascherarne l'entità e le conseguenze per paura che essi possano influire negativamente sul giudizio elettorale.

Questa ambiguità si riflette anche nella posizione di quanti, nella stessa maggioranza, non condividono le tesi del Governo per cui le stesse critiche da essi mosse sono sempre attenuate dalla tema pur logica e naturale di scuotere un precario equilibrio politico o compromettere umani interessi personali o di partito.

In tali condizioni un esame ed una approvazione di leggi di questa importanza è gravemente oscurato e reso schiavo da limiti e timidezze che vanno a tutto danno della chiarezza legislativa.

È ormai noto alla Camera come solo ragioni di prestigio di partito e d'impegni fra uomini militino a favore del compromesso politico sul quale siamo chiamati a pronunciarci.

Con tutto il rispetto per le deliberazioni dei gruppi politici la minoranza ritiene che di fronte a decisioni di grave importanza per la Nazione la coscienza dei singoli debba piuttosto informarsi alla meditata prudenza ed al massimo riserbo prima di esprimere una volontà che, una volta manifestata, e specie se manifestata contro coscienza, si traduce in assunzione di responsabilità individuale.

I tali condizioni un ritardo di alcuni mesi non avrà gran peso per la maggioranza se, come essa ritiene, le verrà, con la fiducia dell'elettorato non solo concesso ma imposto di continuare sulla strada che si propone di percorrere.

Nel caso tale fiducia non le venisse confermata il volere anzi tempo precorrere la volontà popolare costituirebbe per essa un concreto abuso tanto più grave quanto la più coscienza suggerisce il dubbio di agire oltre il mandato assunto.

In ogni caso il fatto compiuto non tornerebbe a vantaggio di alcuno.

La minoranza non mancherà di esperire tutte le risorse a sua disposizione perché nell'ambito delle leggi che ne tutelano i diritti essa possa esercitare l'azione che ritiene doverosa per impedire l'approvazione di queste leggi che reputa dannose e gravide di imprevedibili conseguenze.

Se, come non è improbabile, il tempo a disposizione delle Camere non consentisse nemmeno l'approvazione di questi due provvedimenti la maggioranza si sarà assunta anche la responsabilità di occupare l'ultimo scorcio di legislatura in una inutile battaglia ove numerosi e più utili provvedimenti risulteranno pretermessi e rinviati con danno per i cittadini.

Le incertezze politiche e la non valida maggioranza rilevate dal partito che più di ogni altro detiene le responsabilità del Governo sono alide non per una o per l'altra ma per tutte e quattro le leggi regionali e per ciascuna di esse.

Se, come assicura la maggioranza, la sua politica si identifica in una radicale riforma di struttura, in una vera e propria svolta politica che comprende la programmazione economica, la riforma della pubblica amministrazione, il riordinamento del sistema dei tributi erariali e della finanza locale e gli innumerevoli propositi manifestati era più logico far precedere questa sistemazione del quadro generale all'attuazione delle Regioni.

L'aver voluto attuare, a guisa di stralcio, i provvedimenti regionali da questo quadro generale ha costretto ad una escogitazione empirica nella quale si intromettono senza precisazione i propositi ed in cui non si possono evidentemente collegare ai non precisati propositi le norme.

Onorevoli colleghi, nel momento in cui presenta le sue conclusioni alla Camera la minoranza non ha la possibilità di pronunciarsi, in concreto, sulle norme del provvedimento di legge.

L'affrettata procedura imposta alla Commissione non ha consentito ad essa di espletare nei termini regolamentari l'esame del disegno di legge.

Nell'impossibilità di deliberare il testo del Governo essa ha dato incarico ad un Comitato ristretto di rielaborare quel testo ed il Comitato, in due sedute, è stato chiamato a giudicare di un complesso di norme che il Ministero delle finanze aveva con altrettanta fretta ed urgenza elaborato.

Queste norme saranno sottoposte, in limite, all'esame della Commissione nella sua seduta del 15 corrente, ultimo giorno utile per la presentazione alla Camera delle relazioni.

Ciò equivale a precludere alla minoranza la possibilità di presentare la sua relazione

scritta o a presentarla tenendo conto della situazione che si è determinata al momento utile ultimo per la presentazione stessa.

A questo punto essa deve pronunciarsi su un testo che propone, in luogo di un'addizionale I. C. A. P. contemplata dal primo disegno di legge, un'imposta o una tassa sulle concessioni, autorizzazioni, atti e provvedimenti amministrativi adottati per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione.

Per pronunciarsi occorrerebbe la possibilità, in primo luogo di conoscere, in qual misura le materie elencate nell'articolo 117 verranno trasferite alle Regioni e una volta accertato questo primo punto quali voci del complesso elenco tabellare del testo unico sulla tassa di concessione diventano di pertinenza delle Regioni.

Manca oggi una e l'altra possibilità di accertamento così come manca ogni certezza che l'applicazione avverrà in maniera organica senza possibilità di discriminazione da Regione a Regione.

Nessuna valutazione si può fare sul *quantum* di cui disporrà a questo titolo ciascuna regione e indiziaria è la stessa valutazione complessiva.

Non agevole è la valutazione delle norme relative alla modalità di esazione, sui ricorsi e facoltà di esperimento di giudizio e sulle sanzioni, mancando, oltretutto il conforto del parere delle Commissioni competenti.

Ciò a prescindere dalla eventuali modifiche che potranno sopravvenire in sede di Commissione e che, al momento, non possono essere giudicate perché concretamente inesistenti.

Sul titolo II la minoranza ha già esposto il proprio giudizio che occorra, cioè, una sua completa, organica rielaborazione.

Numerosi dubbi sussistono anche sulle norme transitorie ed in modo particolare sull'articolo 25 che prevede un utilizzo parziale dello stanziamento iscritto al capitolo 400 del bilancio senza che si abbia alcun criterio in ordine alla destinazione dei restanti 23 miliardi né in ordine all'utilizzo degli stanziamenti precedenti.

Sempre per mancanza di un idoneo riferimento non è agevole valutare la congruità del 3 per cento di cui all'articolo 26 del nuovo testo.

Queste considerazioni di ordine strettamente tecnico si uniscono a quelle di carattere costituzionale ed alle considerazioni di ordine politico che in una con la valutazione di opportunità suggeriscono di respingere le proposte del Governo.

In questa sede non si è fatto cenno ai motivi di ordine politico generale che motivano l'opposizione della minoranza che vede nelle regioni un pericoloso strumento di disgregazione dell'unità dello Stato.

Crediamo risulti chiaro tuttavia come questo nuovo turbamento che si introduce nel precario equilibrio del già gravemente scosso sistema tributario nazionale non sia di alcuno ausilio per un ulteriore progresso della giustizia tributaria e dell'economia generale della Nazione e mentre crea nuovi e imprevebili aggravi al bilancio non offre, in contropartita, alcuna convincente utilità allo Stato.

Nel contenuto che lo informa e nel modo in cui si concreta la proposta del Governo è, per noi, da respingere ed in tal senso chiediamo si pronunci la Camera.

ANGIOY, *Relatore di minoranza.*