

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1100-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE DE LUCA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26-28 gennaio 1970
(V. Stampato n. 1807)*

presentato dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro dell' Interno

col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 30 gennaio 1970*

Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 1970

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

Introduzione.

ONOREVOLI SENATORI. — Allo scopo di mettere in condizione le istituende Regioni a statuto ordinario di acquisire le risorse finanziarie loro occorrenti, sono state individuate le fonti di entrata delle Regioni stesse, tenendo presenti le necessità relative alla fase di avviamento e di sviluppo delle funzioni regionali, salvaguardando la loro autonomia nell'ambito delle leggi dello Stato. L'attribuzione alle Regioni dei mezzi finanziari necessari per l'assolvimento delle proprie funzioni in ordine alle facoltà specifiche dell'assetto regionale deve essere innanzitutto aderente ai principi della Costituzione.

I mezzi stessi non possono non essere commisurati alla realtà della situazione economica come condizionamento e come finalizzazione.

L'aderenza ai principi della Costituzione presuppone innanzitutto la determinazione delle funzioni proprie delle regioni e i limiti di esse nell'ambito dell'ordinamento e delle leggi generali dello Stato.

Gli articoli della Costituzione e specie il 117 infatti avranno bisogno di esatta precisazione in quanto non è immediato il raccordo tra i compiti che rimangono allo Stato e quelli da trasferire alle Regioni, tra l'azione unificatrice e coordinatrice dello Stato e quella propria ed autonoma delle Regioni.

Normali funzioni delle Regioni.

Le funzioni normali delle Regioni a statuto ordinario sono quelle che derivano dagli articoli 117, 118 e 130 della Costituzione.

Quelle di natura legislativa si riferiscono alle materie elencate nell'articolo 117, con possibilità di futuri ampliamenti in relazione all'ultima parte dello stesso articolo 117 e non è chi non veda l'importanza della facoltà legislativa delle Regioni, ove si considerino talune di dette materie come la beneficenza pubblica e l'assistenza sanitaria ed ospedaliera; l'istruzione artigiana e professionale, l'urbanistica, il turismo, l'agricoltura e foreste.

La funzione amministrativa si riferisce alle materie stesse, ma la sfera di competenza può essere più ampia in quanto lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'articolo 118 e, sul piano pratico ed applicativo, questa gamma di competenze funzionali così determinate trova il suo immediato contenimento per il fatto che la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle provincie, ai comuni — ad altri enti locali — o valendosi dei loro uffici.

Determinate così le normali funzioni delle Regioni, i bisogni normali delle Regioni non saranno uniformi perchè le Regioni stesse si differenziano per il loro potenziale economico, per il grado di vitalità e di dinamismo che possono e sanno imprimere al loro sviluppo.

I bisogni normali a cui s'intende soddisfare col presente disegno di legge escludono quelli derivanti dalle funzioni eventualmente delegate dallo Stato a norma dell'articolo 118 della Costituzione, prevedendo tuttavia la possibilità d'incremento delle disponibilità in ordine a tali compiti aggiuntivi a norma dell'articolo 19 del disegno di legge.

Fabbisogno finanziario.

Il fabbisogno finanziario delle Regioni scaturisce dall'adempimento delle funzioni legislative e amministrative delle medesime derivanti dagli articoli 117, 118 e 130 della Costituzione in sostituzione di quelle esercitate dallo Stato. Se si fa riferimento al puro decentramento di funzioni da parte dello Stato alle Regioni, non ci dovrebbe essere che un semplice trasferimento di spese.

Tuttavia, la stessa attività legislativa ed amministrativa esercitata in modo plurimoda origina a costi aggiuntivi.

Vi è il costo dell'organizzazione regionale (spese fisse d'impianto e spese di esercizio).

È poi da considerare che l'impulso all'incremento delle spese per le regioni viene offerto non solo dal fatto del decentramento,

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ma anche da maggiore richiesta di spese per esigenze locali prima non accertate o percepite o comunque non soddisfatte completamente: insorgono e si manifestano ulteriori bisogni anche come effetto di imitazione ed emulazione, non recepibili sul piano nazionale, ma suscettibili di maggiore comprensione periferica; vi sono esigenze sociali più impellenti come quelle attinenti al settore urbanistico e al coordinamento dell'attività degli Enti locali in senso più moderno.

Il problema della determinazione del fabbisogno finanziario delle Regioni per le funzioni sostitutive e per i costi aggiuntivi è stato oggetto di esame e di indagine dalla Commissione Tupini (1961), da quella Carbone (1956) e da una Commissione interministeriale istituita dal Presidente del Consiglio onorevole Moro che non ha terminato i suoi lavori.

Specifichiamo intanto a che cosa sono dovuti gli oneri a carico delle Regioni.

Sono costituiti:

- a) dalle indennità agli organi elettivi;
- b) dalle spese per il personale;
- c) dalle spese per il funzionamento degli uffici (fitto locali, manutenzione, funzionalità, dotazione di mobili ed arredi);
- d) dalle spese promiscue per il funzionamento degli organi elettivi e degli uffici della Regione (spese per il funzionamento delle Assemblee regionali, per gli atti parlamentari, per i bollettini regionali, per le documentazioni e i reperti, per le relazioni pubbliche, spese per la partecipazione a riunioni di Commissioni varie, spese casuali, riservate e di rappresentanza, spese legali e per l'ufficio legislativo, spese per gli automezzi);
- e) dalle spese per le delegazioni regionali della Corte dei conti;
- f) dalle spese per gli organi regionali di controllo (uffici regionali di controllo sulle province; uffici provinciali di controllo degli Enti locali);
- g) dalle spese elettorali;
- h) dalle spese correnti e in conto capitale inerenti alle funzioni legislative ed amministrative proprie o delegate;
- i) dalle spese per i compiti della programmazione.

Quando si parla di spese per il personale deve intendersi il costo del personale trasferito dalle Amministrazioni dello Stato e di un costo aggiuntivo dovuto al fatto che le Regioni potrebbero aver bisogno di assumere personale al di fuori dei contingenti tratti dallo Stato e dagli Enti locali, sia per il non rinvenimento di personale adeguato ad alcuni compiti di determinata carriera sia per le difficoltà pratiche che possano sorgere per attuare integralmente il previsto trasferimento di personale;

l) dalle spese per la possibile istituzione di enti pararegionali;

m) dalle spese per l'eventuale istituzione di organi di controllo decentrati in sede circondariale.

A tali spese sono da aggiungere quelle per lo sviluppo economico della regione.

Commissione Tupini.

Per la determinazione del fabbisogno finanziario delle Regioni a Statuto ordinario, la Commissione Tupini ha adottato un procedimento che può essere schematizzato come segue.

Si è valutata la spesa sostenuta dalle quattro regioni a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna negli anni 1954, 1955, 1956, 1957, 1958 e se ne è ricavato l'incremento percentuale dal 1954 al 1958, che è risultato del 59,8 per cento.

Si è fatta analoga operazione per i pagamenti totali dello Stato: ne è risultato il tasso d'incremento del 43,3 per cento.

Constatando che la spesa complessiva delle quattro Regioni ha manifestato una tendenza evolutiva più marcata rispetto a quella che ha caratterizzato la spesa dello Stato, ci si è riferiti nell'ulteriore sviluppo del procedimento alla spesa delle Regioni.

Si è isolata in detto volume di spesa e relativamente all'anno 1958 la parte relativa alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione; se ne è ricavato il valore della spesa *pro capite*, mentre per l'agricoltura si è valutata la spesa pro-ettaro.

Si è proceduto ad un'operazione di estensione alle Regioni a Statuto ordinario supponendo che le spese per tali Regioni fos-

sero proporzionate all'estensione per l'agricoltura e alla popolazione per le altre materie.

Ne è risultata una spesa complessiva di 163 miliardi, pari al 4,5 per cento della spesa statale. A questa somma va aggiunta quella relativa all'ordinamento degli Uffici e degli enti amministrativi dipendenti delle Regioni.

Anche per effettuare tale calcolo la Commissione si è riferita alla spesa media sostenuta per lo scopo dalle quattro Regioni a Statuto speciale nei vari anni e all'incremento annuo della medesima.

È risultato che la maggiorazione media percentuale per le spese relative all'ordinamento degli uffici e degli Enti amministrativi dipendenti dalla Regione è stata del 34,8 per cento.

Applicando tale maggiorazione alla cifra dianzi calcolata di 163 miliardi, risulta la maggiorazione assoluta di 57 miliardi.

La spesa totale presunta necessaria per le Regioni a Statuto ordinario è pari a $163 + 57 = 220$ miliardi.

La Commissione Tupini ha voluto procedere anche alla valutazione della spesa delle Regioni a Statuto ordinario sulla base della individuazione nel bilancio dello Stato delle spese per le materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Con tale procedura si giunge alla cifra di 146 miliardi a cui va aggiunta la maggiorazione del 34,8 per cento per le spese relative all'ordinamento degli uffici e degli Enti amministrativi dipendenti dalle Regioni, pari in valore assoluto a 51 miliardi.

Ne deriva la cifra complessiva di 157 miliardi, inferiore a quella precedentemente determinata di 220 che così viene assunta come spesa indicata dalla Commissione.

Commissione Carbone.

La Commissione Carbone ha compiuto le sue indagini conoscitive in ordine al fabbisogno finanziario delle Regioni innanzitutto con una valutazione analitica degli oneri relativi al primo impianto e al funzionamento delle Regioni nell'assetto definitivo per le singole voci già elencate.

A tale valutazione vengono ad aggiungersi due ulteriori indagini basate rispettivamente sulla individuazione nel bilancio dello Stato degli stanziamenti di spesa da trasferire alle Regioni per le materie di cui agli articoli 117 e 130 della Costituzione e sulle spese delle Regioni a statuto speciale, il tutto relativo all'arco temporale 1954-1962.

Da queste indagini è emerso che le esigenze di funzionamento delle Regioni a Statuto speciale hanno richiesto spese continuamente crescenti; che la tendenza evolutiva delle spese risulta comune a tutte le regioni, con minor accentuazione nel Trentino-Alto Adige; che l'espansione della spesa regionale è stata più marcata di quella dello Stato; che le spese per il personale risultano in parte indipendenti dall'ammontare delle spese regionali, ossia che esiste un minimo di spesa per il personale in ogni caso; che l'incremento di spesa per questo settore è stato superiore a quello degli altri settori.

Infine è da notare che a determinare il più rapido sviluppo della spesa regionale rispetto a quella dello Stato hanno concorso soprattutto le spese in conto capitale.

In definitiva le spese complessive delle Regioni a statuto speciale sono aumentate, nel periodo 1954-1962, a un tasso medio annuo del 12,64 per cento, quelle per il personale al tasso medio annuo del 24,04 per cento, quelle in conto capitale al tasso del 16,04 per cento; quelle correnti al tasso medio annuo dell'11,22 per cento.

Parallelamente le spese complessive dello Stato sono aumentate al tasso medio annuo del 10,10 per cento; le spese per il personale al tasso del 10,18 per cento; le spese in conto capitale al tasso medio annuo del 14,39 per cento; le spese correnti al tasso medio annuo del 9,32 per cento.

La Commissione, ai fini dello sviluppo dei calcoli relativi all'evoluzione della spesa regionale adotta il tasso d'incremento dell'11,37 per cento che è la media dei due tassi del 10,10 e 10,64 per cento.

Ciò posto la Commissione determina una previsione completa degli oneri che verranno a cadere sulla finanza pubblica in dipendenza dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario considerando innanzitutto quelli relativi all'organizzazione di base delle Regio-

ni a statuto ordinario per assicurare sia il primo impianto che l'assetto definitivo; considerando poi che da un punto di vista pratico si debba prevedere l'eventualità che non tutto il personale statale inerente al trasferimento di funzioni possa essere trasferito alle Regioni e quindi procedere all'assunzione di altro personale; valutando quindi le spese aggiuntive per tale evento e per i maggiori oneri previdenziali di tutto il personale; considerando poi i riflessi finanziari della espansione delle spese regionali per effetto del frazionamento degli stanziamenti ora centralizzati, dell'accostamento agli utenti e quindi del più intenso funzionamento dei servizi pubblici; valutando i maggiori oneri per l'assolvimento delle funzioni di coordinamento e di intervento propri della sfera di attività statale per le quali potranno non essere sufficienti gli stanziamenti di bilancio residuali dopo la soppressione o riduzione di quelli trasferiti alle Regioni; considerando ancora che per talune funzioni di competenza regionale sono mancanti o insufficienti gli stanziamenti nel bilancio statale; valutando infine le spese per gli interventi a carattere economico.

La Commissione Carbone giunge così alla previsione di una spesa globale iniziale di funzionamento delle Regioni di 377 miliardi per il primo anno di funzionamento, con incremento annuo dell'11,37 per cento, sicchè tale spesa diventa di 580 miliardi dopo un quinquennio.

Mezzi finanziari reperiti dal disegno di legge.

Le disponibilità finanziarie occorrenti per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario vengono assicurate attraverso sistemi diversi che s'intendono così specificati:

1) per le spese d'impianto e di primo funzionamento degli organi ed uffici regionali vengono corrisposte le seguenti somme ragguagliate ad anno:

quattrocentosessanta milioni alla Basilicata, al Molise e all'Umbria;

seicentocinquanta milioni all'Abruzzo, alla Calabria, alla Liguria e alle Marche;

ottocentoquindici milioni alla Campania, all'Emilia-Romagna, al Lazio, alla Lombardia, al Piemonte, alla Toscana, al Veneto e alla Puglia.

2) Sono attribuiti alle Regioni i tributi propri seguenti:

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

b) tassa sulle concessioni regionali;

c) tassa di circolazione;

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

È attribuito alle Regioni il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati.

3) Alle Regioni sono attribuite altresì quote del gettito di tributi erariali mediante la costituzione di un apposito fondo comune, risultante:

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

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

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

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

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

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

Il fondo comune è ripartito fra le Regioni a statuto ordinario nel modo seguente:

a) per i sei decimi su proporzione diretta alla popolazione residente in ciascuna Regione;

b) per un decimo in proporzione diretta alla superficie di ciascuna regione;

c) per i tre decimi in ragione diretta della popolazione residente nonchè in base a un punteggio determinato: a) dal tasso di emigrazione al di fuori del territorio nazionale rispetto a quello medio di tutte le Regioni;

b) del grado di disoccupazione della regione rispetto a quello medio di tutte le Regioni;
c) del carico tributario medio *pro capite* per imposta complementare di tutte le Regioni rispetto a quello *pro capite* di ciascuna regione.

4) È assegnato alle Regioni un fondo istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo sulla base dei criteri determinati annualmente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno;

5) sono assegnati alla Regione, con carattere aggiuntivo rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato con carattere di generalità per tutto il proprio territorio e mediante apposite leggi, in relazione alle indicazioni del programma economico nazionale e degli eventuali programmi di sviluppo regionali, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno;

6) infine le Regioni avranno il potere di contrarre mutui ed emettere obbligazioni per provvedere a spese di investimento, nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie che trattano materie di cui all'articolo 117 o 118 della Costituzione fino al 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione.

Gettito dei tributi e sua congruità.

Il presumibile gettito dei tributi, superiore a quello indicato dall'originario disegno di legge d'iniziativa governativa a causa di alcune disposizioni di maggiorazione di aliquote apportate dalla Camera dei deputati, è il seguente.

Per tributi propri, indicati nell'articolo 1 del disegno di legge:

	Miliardi
a) imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	0,9
b) tassa sulle concessioni regionali	1,0

c) tassa automobilistica di circolazione 87,6

d) tassa per l'occupazione di spazi ed aree 0,4

Sommano 89,9

Per tributi erariali devoluti:

Imposta sul reddito dominicale dei terreni, sui redditi agrari e dei fabbricati 30,4

Totale 120,3

Per tributi provenienti dal fondo

comune 580

Totale generale presunto 700,3

Prendendo a base i risultati conclusivi della Commissione Tupini e della Commissione Carbone, è facile dedurre che i due risultati, lungi dall'essere contrastanti, convergono verso una indicazione molto plausibile del fabbisogno finanziario delle Regioni a statuto ordinario.

L'indicazione della Commissione Tupini è relativa al 1961 ed ha per base una indagine condotta relativamente al periodo 1954-58.

L'indicazione della Commissione Carbone ha per fondamento analisi condotte rispetto al periodo 1954-62 ed è relativa al 1966. Tenendo conto che il tasso d'incremento della spesa delle Regioni a statuto speciale dedotto dalla Commissione Tupini per il periodo 1954-1958 è stato del 59,8 per cento e che quello medio annuo dedotto dalla Commissione Carbone è del 12,37 per cento, si giunge, quando se ne tenga conto per la determinazione della spesa fino al 1966, a risultati quasi coincidenti.

La stessa Commissione Carbone calcola i dati relativi al quinquennio successivo al primo anno e il termine finale alla fine del quinquennio, — ci si deve riferire quindi al 1970 — risulta di 580 miliardi, di cui una spesa, sostitutiva di quella statale, variabile da 442 a 336 miliardi e una aggiuntiva variabile da 138 a 244 miliardi.

È da tener presente: 1) che il gettito dei tributi propri e delle disponibilità derivanti dal fondo comune è suscettibile di espansione per l'incremento naturale annuo delle entrate tributarie dello Stato; 2) che il fondo comune è suscettibile di adeguamento in relazione alla sua insufficienza rispetto al complesso delle riduzioni e soppressioni degli stanziamenti di spese del bilancio dello Stato e in relazione alle funzioni delegate dallo Stato (art. 19); 3) che nelle disponibilità finanziarie considerate non sono comprese le somme per il finanziamento dei programmi regionale di sviluppo (art. 9) e i contributi speciali di cui all'articolo 119 della Costituzione (art. 12); per tali necessità verrà provveduto a parte.

La somma di 700,3 miliardi è una base congrua per un assetto normale delle Regioni.

Tributi scelti.

Il disegno di legge presentato dal ministro del bilancio onorevole La Malfa il 21 novembre 1962 prevedeva come tributi propri delle Regioni: un'addizionale all'imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni; una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza regionale; un contributo di miglioria specifica sull'incremento di valore dei beni rustici ed urbani per la parte di maggior valore che sia conseguenza di opere pubbliche eseguite a carico del bilancio regionale.

Veniva inoltre attribuito alle Regioni il 90 per cento dell'imposta sui fondi rustici e sui fabbricati riscossa nel territorio regionale.

Alle Regioni veniva ancora attribuita la partecipazione a una quota dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni, dell'imposta sul valore netto globale delle successioni e dell'imposta ipotecaria.

Il disegno di legge d'iniziativa degli onorevoli Ingrao, Ceravolo e altri del 18 aprile 1969 attribuisce alle Regioni l'imposizione sui terreni e fabbricati, un'addizionale del-

l'imposta di ricchezza mobile; la tassa regionale di circolazione.

Inoltre alle regioni sono attribuite: 1) la compartecipazione fissa su scala regionale del 50 per cento del gettito riscosso nell'ambito di ciascuna Regione dell'imposta sulle società ed obbligazioni e dell'imposta di consumo sui tabacchi; 2) la compartecipazione fissa su scala nazionale del 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali, ripartita per metà in proporzione di coefficienti relativi alla popolazione e all'importo del reddito medio *pro capite* e per metà in proporzione del prodotto della superficie agraria e forestale per il reciproco del reddito medio per ettaro; 3) la compartecipazione di almeno il ventesimo del gettito complessivo delle rimanenti entrate tributarie.

Le varie proposte richiamate stanno a indicare che vi sono stati criteri e ispirazioni diverse nella determinazione dei tributi prescelti per l'alimentazione della finanza regionale.

Si può osservare come alcune indicazioni non hanno almeno l'opportunità di essere prese in considerazione.

È inopportuno ad esempio considerare la imposta di ricchezza mobile nel momento in cui essa sta per essere sostituita — con altra base — dall'imposta unica personale, progressiva sul reddito.

L'imposta sulle società condurrebbe a fortissime sperequazioni da Regione a Regione.

La Commissione Tupini indicava nell'imposta sui fabbricati e sui terreni della Regione il tipico tributo proprio della Regione. Tale concetto è stato accettato anche nella proposta La Malfa e nella proposta Ingrao e, in definitiva, è considerato anche nel disegno di legge in esame.

La Commissione Tupini aveva pure proposto di considerare l'imposta generale sull'entrata come imposta a cui riferire una partecipazione regionale.

Nel momento presente è noto però come all'imposta generale sull'entrata si vada sostituendo l'imposta sul valore aggiunto e quindi non è il caso di considerarla.

Si è discusso molto sulla configurazione di un tributo proprio della Regione. È da ritenere che tutto ciò non abbia valore assoluto perchè la potestà legislativa regionale è sempre un potere derivato.

I tributi propri, nel senso più lato, sono indubbiamente quelli che la Regione ha il potere di istituire, nell'ambito delle norme generali dello Stato e per i quali ha poteri di intervento nelle fasi di accertamento, riscossione e contribuzione. Sono anche tributi propri quelli dei quali la Regione è soggetto attivo.

Anche i tributi il cui gettito è devoluto interamente alla Regione sono da considerarsi tributi propri, almeno per assimilazione.

Infine, un'autonoma potestà tributaria, anche se parziale, può riscontrarsi anche per i tributi in ordine ai quali alla Regione sia conferito il potere di determinazione dell'aliquota o della commisurazione dei tributi stessi. Nella scelta del tipo di tributi contemplati e attribuiti alle Regioni come tributi propri e di quelli al cui gettito le Regioni hanno una partecipazione era ovvio tener presente le esigenze della riforma tributaria le cui linee sono state già definite dal Governo e che è ora all'esame della Camera dei deputati. La riforma è ispirata al criterio della semplificazione e della chiarezza, all'obiettivo di una progressività sostanziale nell'imposizione, in relazione alla capacità contributiva dei cittadini e della programmazione tra le varie categorie di contribuenti.

Si è innanzitutto pertanto esclusa la possibilità di istituire tributi nuovi per non appesantire l'attuale già pesante meccanismo tributario.

Un requisito logico dei tributi propri della Regione è certamente quello di una certa connessione con le funzioni delle Regioni: tal'è il caso dell'imposta sulle concessioni regionali e di quella per l'occupazione di aree pubbliche.

Vi sono poi due tributi che si riferiscono all'appartenenza di beni al territorio della Regione: è il caso della tassa di circolazione e delle imposte sul reddito dominicale e

agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati.

Infine, si è anche considerato il ritmo elevato di espansione del gettito com'è riscontrabile nella tassa di circolazione.

Nei confronti del fondo comune alimentato da quote di tributi erariali, si ritiene che l'individuazione dei tributi scelti sia stata particolarmente felice sia come tipo — imposte di fabbricazione che rimarranno anche con la riforma tributaria e imposta di consumo sul tabacco — sia per il criterio di considerare un insieme di imposte ai fini di una uniformità media di espansione.

Per quanto attiene alla materia dell'accertamento e della riscossione, si è ritenuto di far riferimento all'analoga disciplina dei tributi erariali per avere uniformità nella normativa e nelle sue applicazioni, per evitare cioè che possano variare i criteri di determinazione degli imponibili o di commisurazione delle imposte e disarmonie nelle operazioni d'accertamento, facilitazioni, riscossione. Tuttavia potrebbe essere giovevole, nei confronti dei tributi propri e di quelli devoluti, una certa partecipazione della Regione alle operazioni di accertamento dei tributi stessi.

Col tipo di finanziamento indicato dal disegno di legge in esame si è inteso fare una scelta, anzi un'insieme di scelte, fra le varie soluzioni possibili, ancorate ai principi fondamentali sanciti dalla Costituzione, ad alcune caratteristiche essenziali, a talune esigenze pratiche di uniformità, di semplicità e anche di economicità delle operazioni di accertamento, riscossione e contenzioso.

È stato osservato che il rapporto fra tributi propri e quota complessiva di partecipazione ai tributi erariali sarebbe troppo basso.

Alle considerazioni già addotte precedentemente trattando del genere dei tributi prescelti circa l'esigenza di uniformità e quella di non pregiudicare la riforma tributaria è opportuno aggiungere alcuni dati relativi alle Regioni a statuto speciale.

Le entrate correnti di competenza delle Amministrazioni regionali sono le seguenti nei vari anni (dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese):

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1964	1965	1966	1967	1968	% 1968 sul totale
Rendite patrimoniali . . .	6,1	6,0	8,2	8,6	9,1	2,5
Tributi regionali	1,7	2,3	2,5	4,0	4,0	1,1
Quote di compartecipazio- ne ai tributi erariali . .	151,5	198,1	307,8	302,5	324,7	88,3
Entrate varie	21,8	35,7	23,4	36,6	29,6	8,1
TOTALE	181,1	242,1	341,9	351,7	367,4	100,0

Si deduce che il 90 per cento circa in media delle entrate correnti è da compartecipazione ai tributi erariali, mentre la rimanenza è costituita da entrate varie, tra cui vanno annoverate le rendite patrimoniali ed i tributi propri.

È da aggiungere che hanno poca importanza per tali regioni le entrate in conto capitale, mentre il ricorso all'accensione di prestiti non viene effettuato.

Dalla tabella si rileva che per il 1968 i tributi regionali rappresentano l'1,1 per cento del totale e l'1,23 per cento delle compartecipazioni ai tributi erariali.

Nel caso presente delle Regioni a statuto ordinario i tributi propri sono il 17 per cento del totale e il 20,68 per cento delle partecipazioni a tributi erariali.

Sistema tributario italiano e riforma tributaria.

Il sistema tributario regionale deve armonizzarsi con quello nazionale, anzi essere omogeneo con quello nazionale.

L'unicità dei redditi dei singoli, l'unicità della capacità contributiva debbono costituire il fondamento valido in sede nazionale e regionale affinché si realizzi l'eguaglianza dei cittadini di fronte all'imposizione tributaria.

L'autonomia finanziaria delle Regioni si configura " nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni ".

Il disegno di legge per la riforma tributaria ispirato al principio della semplificazione del sistema tributario vuole raggiungere appunto la finalità di creare un sistema coordinato ed armonico.

Le esigenze della riforma tributaria sono state tenute presenti nel presente disegno di legge, sia in modo generale per quanto attiene all'identificazione dei tributi e all'accertamento e alla riscossione dei medesimi, sia in modo specifico e particolare quando, ad esempio, si statuisce all'articolo 1 che il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale ed agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati — devoluto alle regioni — sarà sostituito da una quota del gettito derivante da un'imposta corrispondente attinente a quelle stabilite dalla riforma tributaria.

È noto a tale proposito che il disegno di legge per la riforma tributaria prevede l'istituzione di un'imposta sui redditi patrimoniali, con esclusione quindi dei redditi da lavoro. Tale imposta, integrativa di quella sulle persone fisiche e giuridiche, colpisce i redditi da capitale, i redditi di terreni e fabbricati, i redditi agrari e i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali ed è una imposta locale per i Comuni, le Province, le Comere di commercio e le Regioni.

Fondo comune, costituzione e ripartizione.

Merita una illustrazione particolare la materia relativa alla costituzione e alla ripartizione del fondo comune.

Quanto alla costituzione, il fondo risulta dalla somma di quote del gettito di alcune imposte di fabbricazione e dell'imposta di consumo dei tabacchi relativa al territorio delle Regioni a statuto ordinario. La scelta plurima dei tributi è fatta per evitare oscillazioni troppo forti nel gettito e per poter quindi considerare un andamento medio nella crescita del gettito complessivo.

Il riferimento al solo territorio delle Regioni a statuto ordinario starebbe a indicare l'ambito territoriale nell'interno del quale s'intende operare in senso perequativo, ma ciò è indifferente, ove si tenga conto che il livello delle quote è in funzione di un *plafond* complessivo da assicurare.

Il fondo verrà a costituire un capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ed è ripartito nel modo già indicato. È abbastanza logico e naturale che una quota sia ripartita in proporzione diretta della popolazione residente in ciascuna Regione, come logica è la ripartizione di una altra quota in proporzione diretta alla superficie di ciascuna Regione.

Dal punto di vista quantitativo appare esigua la quota (1/10 del gettito totale) afferrata alla superficie, essendo ovvia la connessione dell'estensione territoriale della Regione con la quota della spesa incidente (la agricoltura, l'urbanistica, la viabilità, gli acquedotti, i lavori pubblici d'interesse regionale hanno certamente come base di riferimento la superficie della Regione).

Infine vi è una ripartizione a carattere perequativo che attiene ai tre decimi del fondo comune, attuata con un procedimento ispirato alla individuazione di opportuni parametri. Questi sono stati rinvenuti: a) nel tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale e viene così definito come rapporto tra il tasso di emigrazione di ciascuna Regione e quello medio delle Regioni a statuto ordinario; b) nel grado di disoccupazione, costituito dal rapporto tra il tasso di disoccupazione di ciascuna Regione e quello medio delle Regioni a statuto ordinario; c) nell'inverso del carico tributario per imposta complementare definito quindi come rapporto tra il carico tributario medio *pro capite* per imposta complementare delle Re-

gioni a statuto ordinario e quello medio *pro capite* di ciascuna Regione.

Da questi rapporti si passa a dei punteggi che, in definitiva, sono arrotondamenti per eccesso, espressi con una cifra e fatti per gruppi di rapporti. La ripartizione viene infine fatta come media ponderata dalla popolazione affetta da coefficienti pari alla somma dei punteggi definiti come sopra per ogni Regione.

Il risultato della ripartizione così operata risulta dalla tabella riportata nella pagina seguente.

Si rileva che, di fronte alla spesa media *pro capite* di lire 15.515, risultano somme variabili attribuite alle varie Regioni il cui minimo è di lire 13.090 (Lombardia), contro un massimo di lire 24.945 (Basilicata).

Osservando la penultima colonna e la precedente della tabella si deduce che per talune regioni la percentuale della spesa sul totale è inferiore all'analogica percentuale relativa alla popolazione (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio) mentre per altre avviene l'inverso.

Forse è auspicabile che il divario dell'ammontare complessivo *pro-capite* delle disponibilità di ciascuna regione non sia così ampio come l'attuale.

La ripartizione dei tre decimi del fondo comune in ragione inversa del reddito *pro-capite* di ciascuna Regione non risolverà il problema in tal senso.

Poichè l'ultimo comma dell'articolo 8 è di contenuto programmatico, il sottoscritto ritiene che tutta la materia possa essere rielaborata mirando a una migliore perequazione da attuare però in senso dinamico, ossia a livello di più vaste disponibilità e magari con gradualità considerando che vi è un minimo *plafond* — quasi indipendente dal peso globale della regione — che occorre assicurare ad ogni regione per le spese di base e di funzionamento.

Contenzioso: ricorso e sanzione.

Rimane ferma, evidentemente, l'azione giudiziaria dinanzi al giudice ordinario contro l'accertamento e la riscossione e per il rim-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIPARTIZIONE DEI TRIBUTI PROPRI E DEL FONDO COMUNE

REGIONI	Tributi propri	« Fondo comune » = 580 miliardi				Ammontare complessivo	%	% della popolazione	Pro capite lire
		A			Totale				
		B	C	Totale					
Piemonte	14.700	32.872	6.498	5.093	44.463	59.163	8,4	13.882	
Lombardia	27.900	62.707	6.096	9.715	78.518	106.418	15,2	13.090	
Veneto	9.650	31.081	4.702	14.448	50.231	59.881	8,6	14.859	
Liguria	6.800	14.344	1.384	2.223	17.951	24.751	3,5	13.307	
Emilia-Romagna	12.250	29.291	5.658	9.067	44.016	56.266	8,0	14.818	
Toscana	9.850	26.343	5.881	8.155	40.379	50.229	7,2	14.708	
Umbria	1.800	6.049	2.164	3.745	11.958	13.758	2,0	17.548	
Marche	3.100	10.460	2.479	6.478	19.417	22.517	3,2	16.605	
Lazio	14.730	34.722	4.400	10.751	49.873	64.603	9,2	14.350	
Abruzzi	2.010	9.367	2.760	8.697	20.824	22.834	3,3	18.809	
Molise	510	2.637	1.136	3.267	7.040	7.550	1,1	22.076	
Campania	8.000	39.336	3.479	36.547	79.362	87.362	12,5	17.130	
Puglia	5.450	27.828	4.950	25.848	58.626	64.076	9,1	17.759	
Basilicata	830	4.938	2.555	7.642	15.135	15.965	2,3	24.945	
Calabria	2.420	16.025	3.858	22.324	42.207	44.627	6,4	21.486	
Totale	120.000	348.000	58.000	174.000	580.000	700.000	100,0	15.515	

A = ripartizione in base alla popolazione.

B = ripartizione in base alla superficie territoriale.

C = ripartizione in base ai criteri perequativi di cui all'articolo 8, lettera C, del disegno di legge.

N. B. — La presente tabella è stata tratta dal testo del disegno di legge governativo. È stata integrata con la penultima colonna recante le percentuali della popolazione di ogni Regione.

borso dei tributi regionali. Tuttavia, con l'articolo 6 viene stabilito che in luogo dei ricorsi previsti dalle leggi relative ai corrispondenti tributi erariali e comunali può essere proposto il ricorso in via amministrativa al presidente della giunta regionale.

Viene pure stabilito che le sanzioni amministrative sono applicate con provvedimento motivato dal presidente della giunta regionale.

Autonomia e decentramento.

Le dissertazioni intorno ai tipi e ai sistemi di entrata prescelti conducono naturalmente alla tematica relativa all'autonomia funzionale e finanziaria delle Regioni.

Il principio dell'autonomia, nella sua accezione più ampia e corretta, è sancito dall'articolo 5 della Costituzione entro il quadro fondamentale di una Repubblica una ed indivisibile. L'unità ed indivisibilità della Repubblica è condizione ed obiettivo; le autonomie locali sono realtà quasi naturali, tanto che come primo atto la Repubblica le « riconosce ». Non si può riconoscere se non ciò che ha una sua intrinseca ed originaria essenza. La Repubblica poi le promuove, ossia si adopera per dar loro un assetto legislativo e funzionale.

Per quanto attiene ai servizi che dipendono dallo Stato, la Repubblica attua il più ampio decentramento, ossia li organizza non in forma verticale assoluta ma con organizzazione periferico-locale. Infine, la Repubblica è tenuta ad adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alla doppia esigenza dell'autonomia e del decentramento.

Fissati tali cardini fondamentali, la loro estrinsecazione, per quanto attiene alle Regioni, viene disciplinata dagli articoli 117 e 118 — autonomia funzionale — 119 — autonomia finanziaria— dopo le statuizioni degli articoli 114 e 115.

Entrambi gli articoli 117 e 119 fanno specifico riferimento ai principi e ai limiti fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il concetto di autonomia finanziaria delle Regioni è intimamente legato a quello del-

l'autosufficienza; se così non fosse, sarebbe vanificata sul piano concreto ogni ragionevole applicazione.

Tuttavia, anche da questo punto di vista l'autonomia finanziaria non può rappresentare che una condizione tendenziale, un obiettivo da raggiungere.

Allo stato presente, esiste la realtà rappresentata dalla esistenza di depressioni localizzate in varie regioni con diverso grado, per cui l'esigenza di un'azione perequatrice s'impone con carattere di perentorietà.

Oltre alla sufficienza dei mezzi finanziari assegnati alle Regioni, non è trascurabile elemento, ai fini dell'autonomia finanziaria, quello costituito dalla determinazione ex-ante del fondo comune e delle quote di partecipazione delle singole Regioni; viene così evitata qualsiasi interferenza e discrezionalità da parte del Governo.

Il riferimento poi alla programmazione economica viene a costituire un altro elemento di determinazione obiettiva, e quindi in linea col requisito di autonomia.

Ampia latitudine di libertà è poi assicurata al settore della spesa, con la sola osservanza delle norme sulla contabilità dello Stato e della legge 1° marzo 1964 n. 62 relativa alla formulazione del bilancio dello Stato.

Copertura finanziaria.

Il problema della copertura finanziaria è affidato, per la sua soluzione, agli articoli 17 e 21 del disegno di legge.

Col primo si stabilisce che i decreti legislativi delegati determinano la riduzione o la soppressione da apportare agli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti nonchè l'ammontare delle spese aggiuntive connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni indicandone i relativi mezzi di copertura.

Con tale sistema viene risolto il problema della copertura della spesa che va quindi riferita a quella sostitutiva della spesa statale e agli oneri aggiuntivi.

Per quanto attiene alle minori entrate derivanti dall'applicazione delle norme con-

tenute nell'articolo 14, ai fini della copertura è da tenere presente il disposto combinato di detto articolo con il 1° comma del richiamato articolo 17, in quanto è da farsi riferimento oltre che al termine derivante dalla approvazione degli statuti, anche all'altro dell'emanazione dei decreti delegati.

Per le spese di primo impianto soccorre l'articolo 21 del disegno di legge, con riferimento al fondo globale per l'esercizio in corso.

Mutui, obbligazioni e anticipazioni - Partecipazioni.

La contrazione dei mutui e l'emissione di obbligazioni vengono ammesse solo per provvedere alle spese d'investimento.

Ciò rientra nella prassi di una corretta amministrazione.

Relativamente alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o a quelle delegate ai sensi dell'articolo 118 secondo comma della Costituzione è data facoltà alle Regioni di assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici.

Viene stabilito nel 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione il limite dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e dei prestiti in estinzione.

Altra regola da osservare è quella di una specificazione dell'incidenza sugli esercizi finanziari futuri che deriva dall'accensione dei prestiti nonché dalla indicazione dei mezzi necessari per la copertura degli oneri.

Trattandosi di operazioni finanziarie che incidono su tutto il mercato finanziario è necessario che le operazioni di contrazione dei prestiti abbiano il parere conforme del comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ai sensi delle leggi vigenti.

Infine, viene statuito che le anticipazioni si possono contrarre solo per fronteggiare temporanee deficienze di cassa per un importo non eccedente l'ammontare bimestrale delle quote spettanti dei tributi erariali.

Leggi delegate.

Per regolare il passaggio delle funzioni e del personale dello Stato alle Regioni viene fatto ricorso al sistema della delega.

I motivi che hanno condotto alla scelta di tale sistema sono soprattutto di ordine tecnico; da essi non va disgiunta anche una preoccupazione di ordine temporale.

Da quest'ultimo punto di vista si deve riaffermare che il Parlamento è stato sempre tempestivo nella discussione ed approvazione dei provvedimenti posti al suo esame, ma non è chi non veda come le ragioni di ordine tecnico — enucleazione nella complessa legislazione delle materie inerenti alle funzioni da trasferire e a quelle residuali, individuazione del personale corrispondente nella vasta gamma delle Amministrazioni in sede centrale e periferica, eccetera — siano più che sufficienti per l'adozione del sistema della delega, nel pieno rispetto dell'articolo 76 della Costituzione, anche in ordine alle condizioni da questo volute quanto a determinazione di principi e criteri direttivi, quanto al tempo limitato, quanto all'oggetto.

Notevole è la specificazione, contenuta nell'articolo 17, che è riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono alle esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti da obblighi internazionali.

L'articolo 17 precisa che il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici e col trasferimento degli uffici periferici dello Stato e molto opportunamente stabilisce che qualora gli uffici stessi siano titolari anche di competenze statali residue e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede, di massima, alla delega ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, regolando quindi i rapporti finanziari conseguenziali tra Stato e Regioni. Viene specificato ancora che per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni verrà stabilito il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, da trasferire

alle Regioni, riducendosi contemporaneamente e corrispondentemente i ruoli organici delle Amministrazioni statali interessate.

È stabilito infine che dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione conservando alle provincie, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale.

Per la emanazione delle norme delegate viene istituita la prassi di sentire preventivamente le Regioni che dovranno comunicare le proprie osservazioni in merito.

Il parere delle Regioni è evidentemente di natura consultiva, ma può risultare utile ai fini dell'armonizzazione dell'attività statale con quella regionale. A questo punto è sorto il problema delle leggi quadro.

Leggi quadro.

Il disegno di legge ha recepito così alcune norme che non sono direttamente attinenti alla finanza regionale, ma che involgono la possibilità stessa della istituzione delle Regioni o il loro funzionamento.

Il relatore non nasconde le sue preferenze per un'architettura legislativa schietta: materie diverse debbono avere la propria trattazione in leggi diverse. E anche nel presente, di fronte alla riconosciuta necessità delle norme, provvedimenti legislativi separati avrebbero meglio corrisposto alla esigenza di evitare commistione di materie.

Tuttavia questo argomento non attiene alla sostanza. Questa si rinviene nei tre ultimi commi dell'articolo 17 del disegno di legge in esame nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati e riguarda le condizioni per l'esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni.

Sotto il profilo degli adempimenti costituzionali, vi sono due schieramenti entrambi autorevoli: l'uno ritiene che non sia necessaria la preventiva emanazione delle leggi-quadro o leggi-cornice, di quelle leggi, cioè, che contengono per ciascuna materia i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale; l'altro schieramen-

to sostiene l'inverso, ossia la pregiudizialità di tali leggi nazionali, in applicazione — si afferma — della disposizione IX della Costituzione.

Il disegno di legge in esame, nel testo originario del Governo non si occupava del problema dando evidentemente per accettata la norma contenuta nell'articolo 9, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, « Costituzione e funzionamento degli organi regionali », su cui torneremo.

La competente Commissione della Camera, preoccupata della necessità di dare rapido avvio al funzionamento, e quindi anche all'attività legislativa delle istituende Regioni, aveva proposto di sostituire l'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, col seguente:

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

Ciò non era avvenuto senza vivace discussione che poi si è riaccesa ancora più vivamente in Aula.

In realtà l'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 è ispirato sì al concetto della pregiudizialità, e ciò è stabilito in modo inequivoco e tassativo dal primo comma; ma quando al secondo comma si statuisce che « in materia di circoscrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne, il Consiglio può emettere leggi nei limiti dell'articolo 117 della Costituzione anche prima della emanazione delle leggi della Repubblica previste nel comma precedente » o viene violata la IX Disposizione transitoria della Costituzione nella interpretazione data col 1° comma e si è in contraddizione con quanto viene affermato precedentemente, oppure viene dato per ammesso che per le materie indicate nel secondo comma non ci sia bisogno di principi fondamentali ovvero che questi siano già contenuti nella legisla-

zione in atto: il legislatore ordinario, tramite il secondo comma dell'articolo 9, si fa garante di tale esistenza.

Se così è, non si può parlare di obbligatorietà costituzionale di leggi-quadro preventive e pregiudiziali ma di opportunità e di corretto procedere. Un'altra considerazione può farsi a verifica delle tesi precedenti.

Il primo comma dell'VIII Disposizione transitoria e la IX Disposizione transitoria della Costituzione definiscono la successione temporale di due operazioni importanti fissandone i termini massimi. Il primo è relativo all'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario: entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Il secondo fissa il termine di tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione per l'adeguamento delle leggi della Repubblica. Al limite l'intervallo tra l'istituzione delle Regioni e l'attuazione della norma IX avrebbe potuto essere di due anni e mezzo circa e non è pensabile che il costituente abbia ipotizzato un periodo così lungo di inattività legislativa della Regione oltre al fatto che da un punto di vista pratico, in mancanza di adempimento da parte dello Stato, ossia dell'emanazione di leggi-quadro, il periodo di inattività poteva anche essere più lungo.

Tornando allo svolgimento dell'*iter* legislativo col testo della Commissione viene affermato che i limiti dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione si desumono dal sistema legislativo vigente o risultano da leggi che possano espressamente stabilirli.

In Aula è stata accettata tale statuizione salvo l'ordine e una migliore formulazione ma si aggiunse che l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni può aver inizio solo ad avvenuta emanazione dei decreti emanati per delega dal Governo della Repubblica o, comunque, dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge concernente i provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario.

Esclusa quindi la pregiudizialità costituzionale delle leggi quadro, ne rimane l'opportunità quando i limiti dei principi fondamentali non si possono desumere dalle leggi vigenti ed il termine di un biennio — che

può apparire eccessivo — è sufficiente per poter legiferare in tal senso da parte dello Stato.

Demanio e patrimonio regionale.

Il disegno di legge tratta anche del patrimonio e del demanio regionale.

Il riferimento, logico del resto, all'articolo 822 del Codice civile come specie di beni, definisce il carattere di demanialità dei beni che appartengono alla Regione sotto qualsiasi titolo.

Ne consegue l'applicazione ad essi del regime previsto dal codice civile per i beni del demanio pubblico, regime che viene esteso ai diritti reali spettanti alla Regione su beni appartenenti ad altri soggetti ove i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di un bene demaniale o per fini di pubblico interesse.

Allo scopo di realizzare il trasferimento immediato dei beni non rigorosamente legati alle funzioni della Regione, viene disposto, con l'articolo 11, il trasferimento alla Regione per far parte del patrimonio indisponibile regionale delle foreste, che, a norma delle leggi vigenti, appartengono allo Stato, delle cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, delle acque minerali e termali.

In merito al trasferimento delle foreste, la 1ª Commissione, nel suo motivato ed acorto parere (estensore il senatore Del Nero) ha richiamato la necessità di tutelare organismi efficienti quali l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, onde non disperdere patrimoni boschivi d'interesse nazionale e non procurare difformità di condizioni che rendono più gravi gli esistenti problemi idrogeologici. A tal riguardo si deve osservare che il problema è complesso e non può essere risolto in questa sede: esso merita tuttavia di essere studiato e approfondito per trovarne equa soluzione.

Regioni - Programmazione - Mezzogiorno.

Il disegno di legge contiene riferimenti espliciti e tassativi alle esigenze e alla prassi della programmazione.

Infatti l'articolo 3, col quale viene istituito un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, finalizza tale istituzione ai programmi stessi, e ne stabilisce l'assegnazione alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri determinati annualmente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo per il Mezzogiorno.

Anche per i contributi speciali istituiti dall'articolo 12 in esecuzione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione si stabilisce che la loro assegnazione avverrà in relazione alle indicazioni del programma di sviluppo economico nazionale e degli eventuali programmi di sviluppo regionali, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno.

Infine viene espressamente stabilito, com'è stato già sottolineato all'articolo 17, che nelle materie attribuite alle Regioni a norma dell'articolo 117 della Costituzione, resta riservata allo Stato la funzione di coordinamento e di indirizzo anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale.

Conclusione.

Onorevoli senatori, partendo da una disciplina finanziaria elaborata sulla base di una esperienza statale proiettata verso l'articolazione regionale, il funzionamento reale di questa nuova impostazione indicherà le esigenze necessarie per la migliore rispondenza della medesima ai compiti segnati dalla Costituzione e definiti dalle leggi.

Se talvolta ricorre l'affermazione che è la funzione che fa l'organo, pur non volendo trarne una conseguenza di valore limite, non c'è dubbio che la funzione stimola lo sviluppo e l'adeguamento dell'organo.

Non è possibile procedere diversamente per un sistema nuovo a infinite e complesse variabili: si parte tuttavia da un modello concreto che si configurerà in modo preciso nell'esercizio della propria attività.

Le conseguenze economico-finanziarie e politico-sociali che il funzionamento dell'istituto regionale comporterà nel nostro Paese sono da tutti avvertite.

Le strutture dello Stato potranno essere concretamente ammodernate attraverso le regioni e trovare un più incisivo collegamento con la realtà del paese, se le Regioni saranno idoneamente ed adeguatamente configurate attraverso la normativa necessaria e se il loro funzionamento avverrà in modo armonico e coordinato secondo le linee e nei limiti, sanciti dalla Costituzione, di uno Stato unitario.

Il disegno di legge contiene le norme necessarie e sufficienti per sopperire alle spese d'impianto, di primo funzionamento, di assetto definitivo e di sviluppo dell'attività delle Regioni. Questa è considerata in senso dinamico e di gradualismo, che sono requisiti propri di un ordinamento programmato e di una adeguata strumentazione.

La traduzione concreta in realtà funzionale di tale ordinamento presuppone una comune volontà, un'azione coordinatrice centrale, una visione unitaria della pubblica attività.

A misura che si realizzeranno questi presupposti, i mezzi indicati e forniti, le scadenze, la normativa generale potranno rappresentare utili elementi di guida e di possibilità operativa.

I provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario costituiscono uno degli strumenti necessari per il raggiungimento degli scopi anzidetti.

Il vostro relatore, a nome della 5ª Commissione, v'invita pertanto ad approvare il disegno di legge in esame.

DE LUCA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***Entrate tributarie.*

Alle Regioni sono attribuiti i seguenti tributi propri:

- a) imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;
- b) tassa sulle concessioni regionali;
- c) tassa di circolazione;
- d) tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

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

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

Art. 2.*Imposta sulle concessioni statali.*

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

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

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

Art. 3.*Tasse sulle concessioni regionali.*

Le tasse sulle concessioni regionali si applicano agli atti e provvedimenti adottati dalle Regioni nell'esercizio delle loro funzioni e corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato assoggettati alle tasse sulle concessioni governative ai sensi delle vigenti disposizioni. Esse sono disciplinate, per quanto non disposto dalla presente legge, dalle norme dello Stato che regolano le tasse sulle concessioni governative.

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

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

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

Art. 4.*Tassa di circolazione.*

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

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

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

La tassa di circolazione è applicata contestualmente, nei termini e con le medesime forme e modalità stabilite per la riscossione della tassa statale di circolazione.

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

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

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

Art. 5.

Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

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

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

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

Art. 6.

Ricorsi e sanzioni.

Ferma restando l'azione giudiziaria dinanzi al giudice ordinario avverso l'accertamento e la riscossione nonchè per il rimborso dei tributi regionali, può essere proposto, in luogo dei ricorsi previsti dalle leggi relative ai corrispondenti tributi erariali e comunali, il ricorso in via amministrativa al presidente della giunta regionale.

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

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

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

Art. 7.

Attribuzione del gettito di tributi erariali.

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

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

A decorrere dalla data di cui all'ultimo comma dell'articolo 16 e fino al 31 dicembre dell'anno successivo, il gettito delle imposte di cui al primo comma, o di quella ad esse corrispondente in base ai provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, è attribuito alle Regioni nella misura del 50 per cento.

Art. 8.

Partecipazione al gettito di imposte erariali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La percentuale del gettito complessivo del tributo, attribuibile alle modificazioni e maggiorazioni di aliquote previste dal precedente comma, è determinata con la legge di bilancio.

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

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

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

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

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

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

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

La determinazione delle somme spettanti alle Regioni sui tre decimi del fondo è fatta in ragione diretta della popolazione residente, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto

centrale di statistica, relativa al penultimo anno antecedente a quello della ripartizione, nonchè in base alla somma dei punteggi assegnati a ciascun requisito nella tabella annessa alla presente legge.

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

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

Art. 9.

Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica è istituito un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, il cui ammontare è determinato per ogni quinquennio dalla legge di approvazione del programma economico nazionale per la quota annuale dalla legge di bilancio.

Tale fondo è assegnato alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri che saranno annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Art. 10.

Mutui, obbligazioni e anticipazioni.

Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonchè per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle ma-

terie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

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

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

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

Ai mutui e anticipazioni contratti dalle Regioni si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.

Art. 11.

Beni di demanio e patrimonio regionale.

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

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

teresse corrispondenti a quello a cui servono i beni medesimi.

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

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

Sono trasferite alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le acque minerali e termali. Gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici di spettanza regionale saranno trasferiti ed entreranno a far parte del patrimonio indisponibile delle Regioni con i provvedimenti legislativi di cui al successivo articolo 17.

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

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

Art. 12.

Contributi speciali.

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

Art. 13.

Commissione interregionale.

I criteri di ripartizione tra le Regioni dei fondi di cui all'articolo 9 e dei contributi di cui all'articolo 12 sono determinati sentita una commissione interregionale composta dai presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale.

NORME FINALI E TRANSITORIE

Art. 14.

Tributi propri.

Le Regioni istituiscono con legge i tributi propri di cui all'articolo 1 e gli altri che saranno previsti dalla legge di riforma tributaria con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di approvazione dei rispettivi Statuti in rapporto alle spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali.

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

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

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

La quota di partecipazione delle province al provento della tassa erariale, prevista dalle vigenti disposizioni, è elevata in misura proporzionale alla diminuzione della tassa

erariale di cui ai commi sesto e settimo del precedente articolo 4.

Art. 15.

Contabilità speciale.

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

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

Art. 16.

Spese di impianto e di primo funzionamento.

Dalla data di convocazione dei comizi per la elezione dei Consigli regionali e fino a quella di decorrenza della ripartizione stabilita nel successivo articolo 18, sono corrisposte a ciascuna Regione, per le spese di impianto e di primo funzionamento degli organi ed uffici regionali, le seguenti somme ragguagliate ad anno:

— quattrocentosessanta milioni alla Basilicata, al Molise e all'Umbria;

— seicentocinquanta milioni all'Abruzzo, alla Calabria, alla Liguria e alle Marche;

— ottocentoquindici milioni alla Campania, all'Emilia-Romagna, al Lazio, alla Lombardia, al Piemonte, alla Toscana, al Veneto e alla Puglia.

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

Art. 17.

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

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aven-

ti valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali; saranno altresì stabiliti vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'articolo 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni;

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

Qualora gli uffici stessi siano titolari anche di competenze statali residue e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede, di massima, alla delega ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, ferma restando, in ogni caso, la necessità di regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni secondo le disposizioni degli articoli 8 e 18 della presente legge e di prevedere i rimedi da esperire in caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate;

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

d) nel trasferimento delle funzioni di cui sopra dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione, conservando, comunque, alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale, decentrate dalle norme vigenti, fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali.

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

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

« L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.

Le Regioni esercitano la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti dal primo comma dell'articolo 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge. Entro lo stesso biennio, in attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle Regioni ».

Art. 18.

Trasferimento di spese e formazione del fondo.

I decreti legislativi di cui all'articolo precedente determinano, con effetto dal primo gennaio dell'anno successivo alla loro entrata in vigore, la conseguente soppressione o riduzione da apportare agli stanziamenti iscritti nei singoli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti, nonché l'ammontare delle spese aggiuntive connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni, indicandone i relativi mezzi di copertura.

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

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

Art. 19.

Adeguamento del fondo.

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

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Art. 20.

Bilanci regionali.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sarà provveduto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ad emanare le disposizioni per la redazione dei bilanci delle Regioni, affinché il sistema di classificazione delle entrate e delle spese sia coordinato con le norme della legge 1° marzo 1964, n. 62.

Con lo stesso decreto sono emanate le disposizioni di coordinamento per i bilanci degli altri enti territoriali.

Fino a quando leggi della Repubblica non provvederanno diversamente, si osservano le norme sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato, in quanto applicabili.

Con la legge regionale di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove

o maggiori entrate nè disporre nuove o maggiori spese. Ogni altra legge regionale che importi nuove o maggiori spese ovvero minori entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Art. 21.

Copertura degli oneri.

All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 16 della presente legge, valutato in ragione d'anno in lire 10.500 milioni, si fa fronte, per l'anno finanziario 1970, mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti iscritti al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

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

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

TABELLA DEI COEFFICIENTI

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

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

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

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