

VIII LEGISLATURA

CCLXXV SEDUTA

23 MARZO 1983

CCLXXV SEDUTA*(ANTIMERIDIANA)***MERCOLEDÌ 23 MARZO 1983****Presidenza del Presidente GHINAMI****I N D I C E**

Disegni di legge: "Norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione" (25); "Norme in materia di bilancio pluriennale" (275).

(Discussione del testo unificato):

SATTA GABRIELE	2
CARRUS, relatore	7
MANNONI, Assessore della programmazione, bilancio e assetto del territorio	9
Sull'ordine del giorno:	
MARRAS	1
PRESIDENTE	2

La seduta è aperta alle ore 10 e 25.

BOI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 17 febbraio 1983, che è approvato.

Sull'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Marras. Ne ha facoltà.

MARRAS (P.C.I.). Signor Presidente, ho chiesto la parola per una questione inerente alla Conferenza regionale dell'artigianato, che dovrebbe aprirsi venerdì, cioè tra due giorni.

Siccome il Consiglio è stato investito della questione solo in una riunione della Commissione industria, nella quale è venuto l'Assessore a dare semplicemente una informazione, non siamo a conoscenza di nessun documento preparativo, non si è concordato nulla sullo svolgimento di questa Conferenza, e i consiglieri regionali sono stati invitati individualmente. A che titolo partecipano? Chi ha il diritto di parlare? Una prassi che si è sempre osservata in tutte le conferenze, da quella dell'emigrazione a quella delle Partecipazioni statali: cosa vanno a fare i consiglieri regionali, senza sapere se possono intervenire e portare il proprio contributo per la riuscita di questa conferenza? Chiediamo al Presidente del Consiglio di convocare una Conferenza dei Presidenti di gruppo per vedere se si può trovare una soluzione altrimenti andremo lì come cani sciolti e faremo quello che ci viene in mente durante lo svolgimento della conferenza.

Questo è quello che riteniamo opportuno chiedere, preoccupati dell'andamento di questa conferenza e di che cosa può scaturirne. La riunione dei Presidenti di gruppo, se è possibile, dovrebbe servire per accordarsi con la Giunta o con chi sta seguendo la preparazione di questa Conferenza della quale non sa niente nessuno (almeno noi, come gruppo e come con-

siglieri, non ne sappiamo nulla) e vedere se si può fare, organizzare qualche cosa di unitario.

PRESIDENTE. Onorevole Marras, la Conferenza dei Presidenti di gruppo è prevista appunto in mattinata e, conseguentemente, accenneremo anche a questo problema, sentiremo probabilmente anche l'Assessore quando verrà per sapere cosa ha organizzato la Giunta. Non spetta ovviamente al Consiglio stabilire quali saranno i temi e i tempi di intervento dei gruppi, bensì spetta alla Presidenza della conferenza. Ad ogni buon conto le assicuro che nella Conferenza dei Presidenti di gruppo farò presente questa sua preoccupazione che mi sembra abbastanza legittima.

MARRAS (P.C.I.). La ringrazio.

Discussione del testo unificato del disegno di legge: "Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione" (25) e del disegno di legge: "Norme in materia di bilancio pluriennale". (275)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: "Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione" e "Norme in materia di bilancio pluriennale", nel testo unificato della Commissione, relatore l'onorevole Carrus.

Dichiaro aperta la discussione generale. Ha domandato di parlare l'onorevole Carrus. Ne ha facoltà.

CARRUS (D.C.). Signor Presidente, per chiedere alla cortesia della signoria vostra di proporre una sospensione di mezz'ora in quanto l'Ufficio di presidenza della Commissione con l'Assessore stanno studiando la riscrittura di alcuni articoli da presentare sotto forma di emendamenti e quindi, prima di dichiarare chiusa la discussione generale, avremmo l'esigenza di una mezz'ora di sospensione per poter esaminare queste proposte della Giunta.

PRESIDENTE. Se non ci sono obiezioni, sospendo la seduta per mezz'ora.

(La seduta, sospesa alle ore 10 e 35, viene ripresa alle ore 11 e 45).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Gabriele Satta. Ne ha facoltà.

SATTA GABRIELE (P.C.I.). Signor Presidente, colleghi del Consiglio, l'atto legislativo che arriva oggi in aula è un atto che sia pure con qualche ritardo, anzi con notevole ritardo rispetto alla data della prima stesura, colma una lacuna grave, e più volte in questa sede lamentata, dell'ordinamento della Regione.

La Regione sarda arriva a questa scadenza tra le ultime regioni d'Italia, avendo praticamente tutte le Regioni a Statuto ordinario legiferato in materia ed essendo il processo di legiferazione — sia pure con qualche salto e con qualche incongruenza o qualche buco — in fase avanzata anche nelle Regioni a Statuto speciale che già prima della istituzione delle Regioni a Statuto ordinario avevano avuto a che fare con i problemi di contabilizzazione e di organizzazione della spesa regionale.

Questo atto legislativo, dicevo, ha una lunga storia. Esso proviene dalla scorsa legislatura, nella quale iniziò il suo *iter* verso la fine del 1977; ebbe una seconda stesura nel corso del '78, per poi essere accantonato. E' stato ripreso nella corrente legislatura — disegno di legge 25 della presente legislatura —, fatto proprio dalla Giunta Ghinami prima e dalle varie Giunte che si sono susseguite fino all'ultima attualmente in carica. E' stato un *iter* travagliato, così come travagliato è il suo arrivo in aula; non meraviglia questo fatto perché il travaglio deriva sicuramente dalla portata politica generale del provvedimento, dal fatto che il provvedimento incide in maniera profonda sulla organizzazione stessa della Regione e quindi genera, come sempre accade in queste occasioni, resistenze di vario segno e di varia natura anche nell'apparato burocratico della Regione. Il travaglio deriva anche dalla notevole complessità della materia e quindi dall'articolazione dell'atto legislativo stesso. Tale complessità ha condotto alla necessità della nomina in Commissione finanze di una sottocommissione per rendere più agile il lavoro di sfron-

datura della stesura originaria, lavoro che ha avuto fasi alterne e che solo nell'ultimo anno ha trovato uno sbocco positivo, avendo presentato il sottocomitato il provvedimento prima alla Commissione in seduta plenaria e in seguito alle Commissioni congiunte bilancio e programmazione (date le connessioni importanti con l'architettura e le procedure della programmazione) in modo che si potesse dare una collocazione complessiva alla materia e ai suoi risvolti nella organizzazione del processo programmatico e, quindi, contabile e spesa della Regione sarda.

Il quadro delle fonti, cui questo provvedimento legislativo si riferisce, è essenzialmente costituito dall'articolo 81 della Costituzione, in materia di copertura finanziaria di tutti i provvedimenti di legge; dall'articolo 7 dello Statuto; dagli articoli 4, 41, 42, 45 e 46 del decreto del Presidente della Repubblica 250 del 1949 in materia di recepimento nell'ordinamento regionale della legislazione nazionale, in assenza di una legislazione regionale specifica sulla materia. E' questo provvedimento quindi un atto sostanzialmente rilevante nel processo di riforma della organizzazione della Regione e delle sue procedure non solo contabili, ma anche di programmazione. Legge di riforma quindi, pur nella non conclusività del progetto definitivo, il quale ovviamente avrà bisogno dell'impatto con la prassi attuativa per poter essere veramente perfezionato. E' una legge di riforma che si presenta oggi in aula con un testo che, a seguito del lavoro svolto in sottocommissione prima, e nella Commissione bilancio e nelle Commissioni congiunte poi, è stato completamente rifatto essendo stato oggetto di un lavoro pesante, di un lavoro minuzioso che ha portato ad una stesura consona al livello che una legge di riforma deve avere. Credo che nessuno dei colleghi che hanno collaborato alla riedizione del disegno di legge in Commissione possa negare l'apporto costruttivo dato dal nostro gruppo (anche se potrei apparire in questa sede immodesto, essendo stato io il principale artefice della stesura per quello che riguarda la nostra parte); credo che questo fatto vada sottolineato se non altro per

il fatto che questo testo di riforma ha portato a compimento il suo *iter* in virtù proprio dell'apporto precipuo e significativo che l'opposizione, e segnatamente il nostro gruppo, ha dato.

Ci troviamo oggi in questa sede — a differenza di quello che hanno potuto fare altre Regioni, soprattutto quelle a Statuto ordinario, le quali hanno legiferato in tempi brevi — con alle spalle un bagaglio non indifferente di esperienze nazionali e regionali, ma soprattutto nazionali, fondate sui principi contenuti nella legge 468 del 1978, che è la legge di contabilità dello Stato, la quale ha dettato nuove norme, nuovi principi in materia di organizzazione delle procedure contabili, di programmazione e di raccordo tra la manovra finanziaria e la manovra programmatica. Queste esperienze sono state tenute nel massimo conto durante il lavoro della Commissione e hanno condotto spesso ad una revisione del testo iniziale per riportare il provvedimento di legge regionale sempre più vicino a quello che è lo spirito, interpretato alla luce delle esperienze, della legge 468. Un esempio tra tutti è quello della definizione di legge finanziaria recata nel disegno di legge regionale, la quale si rifà in tutto e per tutto alla stesura dell'articolo 11 della 468 nazionale, con ciò cercando di evitare quel fenomeno di caricamento eccessivo di contenuti eterogenei che la legge finanziaria ha avuto durante questi anni al punto da essere chiamata spesso e non a torto "legge *omnibus*". Un altro esempio sul quale credo valga la pena di riportare l'attenzione dei colleghi è quello della soppressione, prevista dall'articolo 58 del disegno di legge regionale, dei fondi speciali, il quale si rifà esplicitamente all'articolo 5 della legge 468, che al terzo comma esplicitamente recita: sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, salvo nei casi autorizzati da leggi speciali. Questi due punti, ma altri ne potrei citare, sono tra i punti più importanti della riforma che è contenuta nel provvedimento di legge che oggi andiamo ad esaminare; provvedimento di legge che, vale la pena qui di ricordare, è frutto di un lavoro particolarmente allargato in sede di stesura in Commissione, se

VIII LEGISLATURA

CCLXXV SEDUTA

23 MARZO 1983

è vero come è vero che su di esso hanno concordato, e in molti casi anche unanimemente, alla fine del lavoro sui singoli articoli i componenti delle due Commissioni del bilancio e della programmazione, che a questo argomento hanno dedicato varie sedute congiunte.

E' una legge di riforma, quindi, che incide sull'organizzazione della Regione e anche sull'architettura della programmazione, così come era prevista dalla legge 33 del 1975.

Questo atto, dicevo all'inizio, nasce alla fine del 1977, quindi è un atto legislativo che nasce in coda agli altri della architettura originaria della 33. Oggi sconta le esperienze maturate nel corso dei due scorsi di legislatura, la seconda metà della scorsa legislatura e la prima metà abbondante di questa in corso; sconta queste esperienze e incide in maniera direi sostanziale proprio sulla architettura che era prevista originariamente per la programmazione regionale dalla legge 33. Vediamo quali sono le differenze che a seguito di questo provvedimento si verificano. In base alla legislazione attualmente vigente la gerarchia degli atti di programmazione in Sardegna è così organizzata: si ha un piano generale di sviluppo, si hanno piani pluriennali di sviluppo economico e sociale, si ha uno schema finanziario con proiezione pluriennale della spesa, ma non completamente definito, sui quali, a norma dell'articolo 10 della legge 33, vige l'istituto dell'intesa, che è quell'istituto particolare che prevede una collaborazione attiva tra Consiglio e Giunta nella stesura e nel processo di definizione degli atti di programmazione, con la doppia lettura in Commissione prima dell'arrivo in aula dei documenti programmatici. C'è poi un atto di adeguamento e di verifica dello stato di attuazione della programmazione, quindi un bilancio annuale con annessa legge finanziaria, mutuata dalla legge 468 dello Stato in base agli articoli già richiamati del D.P.R. 250. Con la manovra di riforma prevista in questo disegno di legge, l'architettura che viene a configurarsi nel quadro della programmazione regionale e degli atti esecutivi e degli atti finanziari e di spesa ad essa connessi diventa la seguente: c'è un piano

generale di sviluppo sul quale rimane, dopo la riscrittura contenuta nella legge di contabilità dell'articolo 10 della 33, la procedura dell'intesa; ci sono poi i piani pluriennali; viene istituito il bilancio pluriennale a carattere scorrevole; viene modificato l'atto di adeguamento che diventa un atto di verifica non solo dello stato di attuazione ma anche della attualità degli obiettivi e degli strumenti, e che quindi assurge al rango di vero e proprio atto annuale di programmazione, il quale consente il collegamento in programma dello scivolamento in avanti di un anno del bilancio pluriennale quando questo sia ritenuto necessario. E' poi istituzionalizzata non solo la possibilità del bilancio pluriennale, anzi la doverosità del bilancio pluriennale, viene istituzionalizzata e definita nel modo in cui ho detto la legge finanziaria; infine vi è il bilancio annuale che è quello sul quale trovano fondamento e riscontro contabile tutti gli atti di spesa annuale della Regione.

Questo provvedimento nasce quindi sui principi informatori della contabilità generale dello Stato i quali vanno schematicamente così riassunti: principio della universalità del bilancio, che vuol dire che tutte le entrate, e tutte le spese ad esse connesse, devono essere iscritte in bilancio, che vuole dire la soppressione di gestioni fuori bilancio e la riconduzione al bilancio di tutto quello che concerne la spesa regionale; il che comporta, alla fine dei conti, una maggiore trasparenza della spesa regionale, una maggiore possibilità di controllo politico e istituzionale sulla attività di spesa della Regione. C'è un principio di flessibilità che viene sancito a livello istituzionale con la manovra del bilancio pluriennale, di cui l'ultimo anno può essere ritenuto scorrevole e quindi consente un meccanismo tale da poter essere adeguato di anno in anno sia con una legge di bilancio annuale che ricostituisce l'estensione temporale del bilancio pluriennale, sia con un rifacimento del bilancio pluriennale stesso *in toto*.

Certo, l'incisione abbastanza profonda che questa legge di riforma opera nell'architettura della programmazione regionale segna — è giusto che ce lo diciamo in questa sede e in questo momento — una tappa in un ciclo politico

che era iniziato nella scorsa legislatura e che aveva portato, attraverso l'intesa autonómica e attraverso istituti che erano stati introdotti nella legislazione regionale, a quella sorta di governo complessivo della Regione sul quale tante altre volte abbiamo discusso.

In questo senso la riforma che oggi arriva in aula incide in maniera da aggiornare questo concetto e riportarlo più strettamente e più coerentemente ad una prassi politica che non ha più, come quadro di riferimento, quello di una collaborazione globale quale era raffigurabile nello scorcio della legislatura precedente nel quale l'architettura stessa era stata concepita. Ma essa risponde anche ad un'esigenza pratica che si rifà ad un'esperienza condotta durante tutta questa legislatura proprio sull'istituto dell'intesa il quale, forse malvolentieri, ma comunque spesso è stato svuotato, per esigenze pragmatiche, di un contenuto sostanziale e spesso ha invece trovato un connotato meramente formale. Questa è la motivazione che sta proprio al fondo del ragionamento che si è condotto in Commissione e che ha portato a quella riscrittura dell'articolo 10 che, mentre rispetta il principio di indirizzo e di direttiva del Consiglio su tutti gli atti — sul quale credo non ci sia da discutere, e non vale comunque la pena di discutere perché esso in una concezione moderna rimane sempre valido, ovviamente — ha ridotto al solo piano generale di sviluppo l'istituto dell'intesa, essendo sembrato necessario che sulle questioni strategiche di grandi linee debba raffigurarsi questa necessità, non solo di indirizzo del Consiglio, ma anche di collaborazione nel processo produttivo dell'atto programmatico, lasciando invece la procedura ordinaria, quella che può essere ricondotta al procedimento legislativo vero e proprio, per gli altri atti di carattere esecutivo della programmazione come il piano pluriennale, il suo riscontro contabile nel bilancio pluriennale e la sua esecutività ordinaria nel bilancio annuale e nella legge finanziaria.

I contenuti di questo provvedimento legislativo comunque non si arrestano a quelli pur importanti che sino a questo momento ho esposto; ve ne sono degli altri che meritano di essere

qui ricordati e discussi, sui quali abbiamo convenuto e sui quali abbiamo portato nostre linee, che sono poi passate in Commissione e che mi permetto in questa sede di enunciare.

L'articolo 17 del disegno di legge opera un vero e proprio recupero di autonomia per la Regione sarda, laddove prevede che le entrate dello Stato, cioè i trasferimenti dallo Stato alla Regione sarda, entrano nel bilancio della Regione senza vincolo di destinazione; il che significa che la Regione sarda si riappropria di una sua potestà che le compete per Statuto: quella di poter decidere in quale direzione e in quale quantità debba essere indirizzata la possibilità di spesa regionale, comunque ad essa proveniente per entrate dallo Stato.

Questo è un momento particolarmente importante perché segna la fine di un periodo nel quale la Regione sarda era stata spesso espropriata della possibilità di manovrare la propria spesa con leggi nazionali di settore le quali, assegnando alla Regione sarda i finanziamenti, la vincolavano anche a spendere all'interno di categorie o di settori che nelle leggi nazionali stesse (valga per tutti l'esempio della 984 per l'agricoltura) erano contenuti. Credo che questo fatto vada sottolineato, ed è un fatto di una rilevanza importante se crediamo veramente che si debba procedere con tutte le nostre forze verso un rilancio dell'autonomia regionale. Certo non è molto, ma è un primo passo parziale per un settore nel quale avevamo assistito ad una caduta notevole delle nostre possibilità.

Viene previsto inoltre l'istituto dell'assestamento di bilancio, cosa diversa dalle attuali possibilità offerte a legislazione vigente con le leggi di variazione del bilancio; esso è una vera manovra in corso d'anno che tiene conto sia dei flussi di cassa, sia dello stato della iscrizione delle somme perenti — per le quali peraltro viene accorciata la possibilità di permanenza nei fondi e quindi un più corto riciclaggio — e che consente una manovra effettiva di adeguamento in corso d'anno della finanza e della manovra finanziaria agli obiettivi programmatici di politica economica della Regione.

Importanti innovazioni sono anche conte-

nute in materia di trasparenza e pubblicità del processo di spesa della Regione, e tra queste valgono fra tutte quelle contenute negli articoli 58 e 31, che riguardano la soppressione (giusta l'articolo 5 della 468 comma terzo) delle gestioni fuori bilancio e la pubblicazione nel Bollettino della Regione di tutti gli atti, compreso il bilancio pluriennale, che hanno attinenza con la spesa regionale.

C'è inoltre un tentativo, che forse non sarà conclusivo, ma sul quale vale la pena di insistere e sul quale deve esserci coscienza che solo muovendoci in questa direzione potremo cominciare veramente a cambiare dall'interno l'organizzazione della Regione sarda, un tentativo, dicevo, di riequilibrio strutturale della organizzazione della Regione; cito fra gli altri casi quello della riconduzione delle competenze in materia di finanza, e quindi di entrate, dall'Assessorato delle finanze, enti locali e urbanistica all'Assessorato della programmazione il quale, come in molte altre legislazioni regionali, diventa unico centro direzionale della manovra finanziaria, sia per quanto riguarda le entrate, sia per quanto riguarda le uscite.

Il testo dell'articolo 56 rivede dalle fondamenta il servizio della Ragioneria Generale della Regione la quale, non solo viene riportata alla sua giusta funzione di strumento operativo nelle mani dell'Amministrazione regionale per rendere spedita e controllabile, nella giusta misura, la spesa, ma viene anche (col comma primo dell'articolo 56) indirizzata verso un decentramento negli Assessorati che dovrebbe consentire — sulla base della riformulazione delle competenze, che prevede il solo controllo della giusta imputazione e della capienza del capitolo, da parte della Ragioneria Generale per quello che riguarda gli atti esecutivi di spesa —, dovrebbe consentire una maggiore collaborazione tra la Ragioneria, che opera all'interno dell'Assessorato, e l'Assessorato stesso nella stesura degli atti ordinativi di spesa.

E' questa cosa di non poco conto (sulla quale so benissimo che la discussione in Aula sarà probabilmente non pacifica) e che si colloca perfettamente nella linea tracciata dalla legge 468, recepita totalmente in questo provve-

dimento di legge, che è quella di ricondurre a normalità, a trasparenza, ad unicità di imputazione nei soggetti delle attività di spesa e di rimando del controllo sulla spesa stessa all'organo che ad essa è deputato, cioè la Corte dei Conti.

C'è quindi un tentativo non solo di riequilibrio strutturale ma anche di maggior funzionalizzazione della struttura dell'organizzazione regionale; rappresenta un passo quindi nella direzione, più volte in questa sede e in altre richiamata, della riforma della Regione. Devo dire che questa linea non ci è pervenuta da parte della Giunta in carica, quanto invece — e ricordo le parole qui dette ieri dal segretario regionale del Partito comunista Gavino Angius — è scaturita da quella attività di supplenza che in molti casi sta svolgendo il Consiglio in materia di iniziativa politica e quindi di iniziativa legislativa. E' un passo verso la riforma della Regione che esalta le capacità propositive del Consiglio e che ha come componente in grosse parti della stesura anche l'apporto dato dal nostro gruppo. Certo mi rendo conto che ci sono alcuni problemi sui quali lo stato del dibattito non sembra definitivo, ma credo che dopo sette anni di attesa circa (comunque sei abbondanti) su questa riforma, non si possa a questo punto rimanere inerti o paralizzati solo per il fatto che ci sono alcuni punti sui quali l'accordo non è completo o non è totale.

Si tratta di andare avanti; siamo una delle ultime Regioni a varare questa riforma, e credo sia nostro preciso dovere andare avanti e sperimentare nella prassi la validità delle cose che sono inserite nel disegno di legge.

C'è il problema che riguarda i bilanci degli enti, per i quali è stata apportata una modifica sostanziale in questa legge: questi verrebbero esaminati solamente nella Commissione bilancio senza pervenire più in Consiglio. La prassi ci ha ampiamente dimostrato che l'approvazione in Consiglio (per ordine del giorno e quindi neanche con votazione formale, come per una legge, a scrutinio segreto) è un fatto meramente formale, perché non si riesce mai a controllare effettivamente con la dovuta attenzione questa parte della spesa regionale. La procedura che si propone ha probabilmente qualche aspet-

VIII LEGISLATURA

CCLXXV SEDUTA

23 MARZO 1983

to di rischio, perché è tra l'altro previsto un termine oltre il quale i bilanci diventano esecutivi se non esaminati dalla Commissione — una sorta di silenzio assenso — rimanendo comunque sempre nella potestà della Commissione interrompere il termine, con motivazioni sulla natura della sospensione. Credo rimanga aperto un problema di impatto con una prassi del decentramento, che certamente non è attualmente molto elevata, che con questa legge dovrebbe trovare un momento di rilancio e che ovviamente darà luogo a momenti di attrito all'interno della struttura organizzativa della Regione, probabilmente anche nell'azione amministrativa, di governo e di indirizzo dei singoli Assessorati e della Giunta nella sua globalità. Esiste un problema connesso con la sperimentazione effettiva di quel principio della delega ai funzionari della potestà di spendita, entro limiti stabiliti da un decreto biennale del Presidente della Giunta, su cui la prassi potrebbe anche smentire le previsioni che con la legge vengono fatte.

Sono comunque convinto che — nonostante questi e altri punti sui quali non si può configurare in questo momento con esattezza quale sarà la portata sul piano pragmatico delle innovazioni — valga la pena di andare avanti, anche se la conclusività della legge non deve ritenersi totale. Siamo ad un momento quindi di revisione delle linee complessive sia dell'architettura complessiva della programmazione regionale, sia dell'organizzazione degli strumenti esecutivi di questa programmazione. Credo che la discussione che avverrà in Aula, probabilmente più sugli articoli che non sulla parte generale, consentirà a questo provvedimento di legge (nonostante qualche lacuna che ovviamente nel testo sarà rimasta) di colmare comunque un vuoto che rimane tuttora nella nostra legislazione regionale, che ha dato luogo a molte lamentele ma che ha fornito spesso alibi ai governi regionali per la loro inefficacia ad incidere sulla situazione economica della Regione con una vera e propria manovra finanziaria e di politica economica.

E' quindi un disegno di legge di una rilevanza notevole, sul quale richiamo ancora

l'attenzione dei colleghi; su di esso hanno espresso valutazioni e fornito contributi uomini e Commissioni che sono adusi a lavorare su questi argomenti. E' stato fornito, credo, un contributo sufficientemente profondo, tale comunque da collocare il provvedimento al livello che gli spetta fra i provvedimenti di riforma della Regione. Su una cosa dobbiamo essere molto chiari: alcuni dei contenuti che sono propri di questo provvedimento di legge e che il nostro gruppo ha portato avanti o ha fatto propri di volta in volta, a seconda che derivassero dalla propria o dall'altrui iniziativa, sono assolutamente imprescindibili se si vuole rimanere nell'alveo tracciato dalla legge 468 dello Stato in materia di contabilità. I principi di universalità, di integrità e di unità del bilancio, di trasparenza della spesa, di decentramento delle competenze, credo che non possano essere messi qui in discussione, perché se così fosse non solo si metterebbe in discussione la natura stessa del provvedimento legislativo, ma si uscirebbe in maniera determinante fuori dalle linee tracciate dal legislatore nazionale; il che sarebbe veramente un non senso, forti come siamo oggi dell'esperienza già compiuta a livello regionale e a livello nazionale sulla base delle norme generali contenute nella stessa legge 468.

Credo quindi che se la discussione che sulla legge si svolgerà, consentirà di mantenere inalterati i principi fondamentali di questa legge, potremo andare avanti in maniera positiva colmando una lacuna che nell'ordinamento regionale è diventata ormai insostenibile.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro è iscritto a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Carrus, relatore.

CARRUS (D.C.), relatore. Signor Presidente, colleghi consiglieri, l'intervento ampio e dettagliato fatto dal collega Satta — a cui va riconosciuto il merito, sia nella sottocommissione sia nella Commissione, di aver largamente collaborato alla stesura del testo definitivo e alla elaborazione dei singoli istituti — mi esime dal fare una lunga relazione. Del resto la espo-

sizione dei criteri che sono stati adottati, esposizione che si è potuta leggere nella relazione scritta, è tale da far intuire quello che alla base del lavoro della Commissione c'è stato. Però mi preme brevemente porre in luce alcuni principi fondamentali che con questa legge vengono riaffermati.

Il primo principio è che il disegno di legge unificato dalla Commissione è un disegno di legge di attuazione costituzionale. Si tratta cioè di attuare le norme dell'articolo 81 della Costituzione e dello Statuto speciale in materia di contabilità, per trasferirli nell'ordinamento contabile del nostro istituto autonomistico. Si tratta quindi non di una legge semplice, ma di una legge complessa, di una vera e propria riforma. Il secondo principio che mi preme mettere in luce è che finalmente viene dato alla programmazione il carattere di metodo ordinario della spesa regionale. Fino a questo momento questa affermazione era contenuta nel principio generale della legge numero 33, ma non aveva trovato un preciso riscontro nella contabilità ordinaria della Regione. Con le norme attraverso le quali la Commissione — innovando rispetto al testo della Giunta e rispetto anche al secondo disegno di legge della Giunta — ha cercato di raccordare gli atti della programmazione con la contabilità ordinaria, noi effettivamente diamo alla spesa ordinaria della Regione un carattere programmatico, un carattere cioè riconducibile a quelle scelte generali di indirizzo politico che dovrebbero essere alla base delle decisioni regionali.

Il terzo principio, estremamente importante, è quello della eliminazione di tutte quelle vecchie norme della contabilità, frutto di un ordinamento che era fondato esclusivamente sul bilancio annuale di competenza. Con l'affermare che esistono diversi strumenti contabili — quali il bilancio pluriennale, quali la legge finanziaria — si innova profondamente ed era necessario quindi eliminare tanti residui di un ordinamento, di una legislazione che era fondata esclusivamente sui bilanci annuali di competenza.

Questo è stato lo sforzo che ha fatto la Commissione. Certo, come abbiamo potuto vedere anche dall'esperienza di applicazione

della legge numero 468 in campo nazionale, non riteniamo di aver fatto un'opera perfetta. E' una legge che va considerata una buona approssimazione ad un efficiente sistema di contabilità la cui validità, però, sarà sperimentata nell'applicazione pratica. Lo abbiamo visto, come dicevo, nell'esperienza di applicazione della 468 agli ultimi quattro bilanci dello Stato. Quello che noi intendiamo dire è che una riforma come questa non può essere giudicata sulla carta in astratto; una riforma come questa va seguita giorno per giorno nell'applicazione pratica. Vanno però assunte alcune decisioni molto precise, decisioni che per esempio in campo nazionale, nell'ambito parlamentare, sono venute a distanza di quattro esercizi finanziari successivi all'applicazione della 468.

Un'ultima cosa vorrei dire: il Consiglio regionale per dar corpo a questa riforma deve modificare il proprio Regolamento, perché non è possibile che così, col Regolamento attuale, si dia applicazione a una legge come questa. Io nella relazione, mi sono permesso di indicare alcuni istituti nuovi che vanno affrontati e che le forze politiche presenti in questo Consiglio faranno bene ad affrontare. La prima è quella, signor Presidente, di una apposita sessione di bilancio. Ormai, soprattutto in questi ultimi anni, la finanza pubblica è al centro delle decisioni di politica economica, l'indebitamento, il ricorso al mercato per colmare il *deficit*, le disponibilità attraverso le quali viene finanziato il flusso delle entrate della Regione, comportano la necessità di essere discusse anche in Commissione in un'apposita sessione di bilancio. Addirittura, per quanto riguarda l'ambito nazionale, a proposte di modifica della legge 468 sono seguite proposte di modifica del Regolamento. Noi contiamo di apportare, di formulare delle proposte di modifica del Regolamento...

PRESIDENTE. Colleghe, impedito all'oratore di potersi concentrare nello svolgere il suo intervento.

CARRUS (D.C.), *relatore*. E soprattutto di poter concludere, Presidente, che è un favore

VIII LEGISLATURA

CCLXXV SEDUTA

23 MARZO 1983

fatto a tutti.

Dicevo, la sessione di bilancio è ormai una necessità, se ci si avvia a considerare non il bilancio come atto singolo, ma la decisione sul bilancio come un complesso di atti che attuano la manovra della finanza pubblica complessiva. La sessione di bilancio è cioè necessaria perché, contemporaneamente all'approvazione del bilancio annuale, bisogna discutere l'aggiornamento dell'atto di programmazione, bisogna discutere lo stato di attuazione della programmazione, bisogna discutere la legge finanziaria che è una riconsiderazione globale dello stato di salute della legislazione della spesa. Per arrivare a questa decisione di bilancio è quindi necessaria una sessione di bilancio che veda impegnate contemporaneamente, unificandole, la Commissione programmazione e la Commissione bilancio e finanze, con la collaborazione (tornando ad un istituto sperimentato in altri tempi in questo Consiglio e che aveva dato degli ottimi risultati), con la integrazione dei presidenti o degli Uffici di presidenza delle Commissioni di merito, perché la sessione di bilancio è un'occasione per una considerazione generale e globale delle politiche regionali.

L'ultima cosa che vorrei dire, e ho veramente concluso, è che questa legge va seguita attentamente nella sua attuazione, non soltanto in quelli che saranno i riflessi positivi, ma anche in quelli che possono essere gli impatti negativi nella prima applicazione. Una riforma così generalizzata non può non avere delle zone d'ombra e bisogna che ci convinciamo che tutte le conseguenze vanno seguite con attenzione perché sull'applicazione si possa tornare. Faccio un esempio per tutti: il primo anno di applicazione della legge finanziaria, a seguito dell'articolo 12 della 468, il Governo impostò una legge finanziaria, cosiddetta *omnibus*, che conteneva anche norme organizzative, anche norme che modificavano i procedimenti di spesa. Il Parlamento, attraverso due importanti indagini del Senato e della Camera, ha concluso che il ruolo della legge finanziaria non può essere questo, perché altrimenti si scardina il principio dell'articolo 81 della Costituzione per cui le nuove spese e le nuove entrate devono essere decise

con leggi sostanziali e non con legge formale di bilancio. Purtroppo anche nel bilancio annuale per l'83 che la Commissione sta osservando, la Giunta non è stata immune dal cadere nel vizio di mettere dentro la legge di bilancio alcune norme organizzative che avrebbero trovato una più opportuna collocazione fuori della legge finanziaria. E del resto su questa linea ha ampiamente concordato, in occasione dell'assestamento del bilancio per il 1982, l'assessore Mannoni, il che non ha impedito che invece la legge finanziaria fosse caricata di norme che con il bilancio e con l'organizzazione della spesa non c'entrano nulla. Quindi si tratta di dare una corretta applicazione a questa legge, verificandone gli impatti negativi e cercando di seguirli non ritenendo che una volta approvata, il processo e l'*iter* della riforma sia concluso. Spesso le riforme sono più importanti nel momento della loro applicazione pratica che non nel momento della loro formulazione astratta, e dalla loro applicazione pratica dipenderà anche il valore. Altrimenti si rischierà di dire che una corretta applicazione della riforma pone in discussione la riforma stessa e questo è già avvenuto troppe volte per leggi importanti di riforma della Regione che rischiano di cadere in desuetudine.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore della programmazione, bilancio e assetto del territorio.

MANNONI (P.S.I.), *Assessore della programmazione, bilancio e assetto del territorio*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la legge recante norme in materia di bilancio e di contabilità regionale, che è all'attenzione del Consiglio, a giudizio della Giunta, comporta valutazioni anche di ordine generale che è bene richiamare nel momento in cui si va a discutere e ad approvare, come ci auguriamo, un provvedimento di così rilevante peso. Spesso la stessa qualità del rapporto tra il cittadino e le istituzioni è influenzata in maniera rilevante dalla capacità della pubblica amministrazione ed in particolare dell'amministrazione della Regione autonoma, di dare risposte puntuali, precise, adeguate alla

molteplicità di problemi che emergono dalla realtà economica e sociale. E questa capacità di rispondere a questa flessibilità della pubblica amministrazione rispetto alle esigenze emergenti non sempre si sono riscontrate anche per la inadeguatezza degli strumenti operativi e delle norme che li regolano. Non si può trascurare certo il dato fondamentale che occorrono lucidità, ampiezza di programmi, visione profonda dei dati della realtà. Quando noi affermiamo questo dobbiamo però contemporaneamente richiamare le necessità di avere anche la capacità concreta di attuare i programmi e gli indirizzi innovatori che esistono nelle leggi e nei programmi. Infatti, come ha sottolineato anche poc'anzi il collega Carrus, spesso leggi illuminate e programmi avanzati non trovano attuazione concreta, e comunque non vanno a buon fine, proprio per la inadeguatezza degli strumenti operativi e l'inefficienza delle strutture che sono chiamate alla loro attuazione. Non c'è dubbio che l'efficienza dell'amministrazione non può certo surrogare alla necessità di scelte politiche qualitativamente adeguate e aggiornate, però non è neanche in dubbio che la capacità di scelta e la capacità di determinazione da parte del potere politico, devono poter poggiare su un contesto di amministrazione che sia in grado di fornire alla capacità decisionale le informazioni necessarie e strumenti precisi di gestione. La capacità di governo deve essere accentuata anche attraverso una idonea attrezzatura che ponga l'amministrazione in un piano di parità rispetto agli altri operatori sociali, anche di carattere privato.

Il problema quindi degli indirizzi e delle scelte politiche non può essere scisso da quello della individuazione di strumenti di conoscenza, di promozione e attuazione della volontà politica. Per questo il problema generale della riforma della Regione — come sta emergendo anche dal dibattito in atto nel mondo della cultura e tra le forze sociali interessate — si pone come elemento fondamentale e basilare affinché l'autonomia regionale possa conseguire i fini che le sono propri. Qualcuno ha detto nei giorni scorsi che l'autonomia rappresenterebbe addirittura una risorsa per lo sviluppo. Si può

dire senz'altro che l'autonomia è un elemento fondamentale per la difesa e la promozione dello sviluppo. Lo stesso rapporto con lo Stato e col Governo esige da parte dell'Amministrazione regionale una capacità nuova di elaborazione e di definizione di proposte di sviluppo. Il rapporto stesso con i sardi, con i nostri concittadini non può che essere negativamente influenzato da una amministrazione che non sia in grado di svolgere in termini adeguati i propri compiti, che non abbia capacità di conoscenza dei bisogni e di erogazione pronta e verificabile della spesa per venire incontro a questi bisogni.

Una legge quindi che stabilisce norme in materia di contabilità diventa un fatto innovativo, uno strumento essenziale alla vita della Regione, anche se non può da sola essere risolutiva dei molteplici e numerosi nodi che ostacolano la capacità operativa della Regione, essa è certamente un elemento importante nello scioglimento di questi molteplici nodi. La via del miglioramento della qualità dell'azione della Regione è una via irta, disagiata, complessa, che passa attraverso modifiche di leggi fondamentali, come la legge di spesa. Non è sul piano di una ricerca di efficienza operativa che possono essere risolti tutti i problemi; ci sono problemi che invece devono farsi risalire a una riforma più profonda della struttura delle istituzioni regionali, ci sono problemi la cui soluzione è legata a una coraggiosa opera di ammodernamento ma anche di decentramento e di distribuzione di funzioni e di poteri nel territorio, e quindi a una revisione di compiti, di competenze del potere centrale regionale, una revisione di un modello di tipo largamente ministeriale che ha ispirato purtroppo la strutturazione di assessorati e uffici regionali. Lo stesso rapporto con i poteri locali deve essere rivisto proprio come strumento di una diversa dislocazione di poteri e di una diversa articolazione dell'azione regionale, di una diversa efficienza appunto dell'azione di sviluppo.

Fatta questa premessa, non c'è dubbio peraltro che vi è la necessità — ed è una necessità avvertita da tempo — di una efficacia nuova della spesa pubblica; efficacia che va particolar-

mente perseguita, quando si pensi al ruolo che la spesa pubblica riveste nella crisi economica attuale dell'Isola, in una area quindi con una problematica lacerante, vasta e complessa, come quella posta dalla crisi economica dell'area sarda.

L'intervento dello Stato, del potere pubblico nella società è il dato crescente dei decenni passati (oggi si dice che è in crisi lo stato assistenziale); noi abbiamo consapevolezza di questa crisi e della necessità quindi della riqualificazione e non della espansione indiscriminata dell'intervento dello Stato nei problemi della società, tuttavia ci rendiamo anche conto della necessità, proprio in questa fase, di disporre anche nel settore sociale, una spesa che vada a raggiungere gli scopi indicati nei programmi generali. Il ruolo della spesa pubblica quindi nel settore sociale va sostenuto proprio attraverso una riforma della normativa che guida la spesa pubblica così come il ruolo della spesa pubblica nei settori più propriamente di investimento, più propriamente promozionali, va sostenuto con analoga innovazione legislativa e funzionale.

Nel dibattito e nella recente fase di formazione degli atti di programmazione e di bilancio spesso abbiamo sottolineato la necessità di usare il bilancio come strumento di politica economica, e mi pare che si possa dire che lo stesso concetto abbia guidato la Regione autonoma della Sardegna, negli anni passati, nella formazione delle leggi della programmazione che hanno operato il tentativo di collegare i programmi generali di sviluppo e di intervento straordinario alla articolazione ordinaria del bilancio.

La stessa legge 33 — come ricordava il collega Satta nel suo intervento — istituisce questo collegamento e lo articola in relazione però alla normativa esistente. Quando si è andati poi alla formazione degli atti — in particolare del bilancio pluriennale — quando si è affrontato il problema della presentazione e della discussione del bilancio pluriennale sia per l'anno '82 che per l'anno '83, ci siamo trovati di fronte a enormi ostacoli di carattere normativo riguardanti proprio la procedura per l'approvazione di questi provvedimenti e la discussio-

ne nel Consiglio regionale. E' proprio per questa ragione che per esempio l'articolo 1 della legge finanziaria dell'82 e l'articolo 1 della legge finanziaria dell'83 e il disegno di legge numero 276, proposto dalla Giunta regionale nel mese di ottobre '82, si pongono il problema di dare una regolamentazione certa alla procedura di approvazione del bilancio pluriennale e al suo collegamento con il programma generale di sviluppo e con la legge finanziaria.

Del resto l'esigenza di dare una nuova precisa definizione legislativa a questa problematica era stata avvertita fin dal 1975, quando in coincidenza con l'entrata in funzione della legge 33 era stato dato l'incarico ad un gruppo di lavoro per la stesura di un progetto di legislazione in merito alla contabilità regionale. Le vicende che hanno seguito questa iniziativa e la investitura di questo gruppo di studio e di lavoro sono state richiamate dai colleghi della Commissione bilancio nei loro interventi. Oggi siamo però alla fase conclusiva di un lavoro lungo, di un lavoro importante, e siamo all'approvazione, ci auguriamo, di una legge di enorme rilevanza per la vita della Regione e per la strutturazione della sua organizzazione.

Rispetto alla illustrazione che la relazione della Commissione bilancio ha effettuato di questa legge, credo che ci sia poco da aggiungere da parte della Giunta se non sottolineare alcuni aspetti che riteniamo di particolare interesse. La nuova legge porta delle modifiche importanti alla legislazione vigente e in particolare, per esempio, alla legge numero 33, alla legge sugli atti della programmazione in Sardegna, regolamentando in maniera nuova per esempio l'istituto dell'intesa che viene ora riservato agli atti di orientamento generale, mentre ne vengono svincolati i programmi particolari. E mi pare di dover sottolineare il consenso anche della Giunta, a questo tentativo di lasciare in piedi questo dibattito importante che è l'intesa solo per quanto concerne gli atti di orientamento più generale che riguardano il Consiglio e la Giunta, mentre la si abolisce per i programmi annuali, i programmi pluriennali e i programmi straordinari, lasciando per questi atti le procedure ordinarie di approvazione che

sono quelle tipiche della procedura legislativa. Non si smarriscono quindi i principi importanti che stavano dentro la 33, ma se ne aggiorna la portata alla evoluzione anche della considerazione che se ne fa nel rapporto tra le forze politiche.

Altra sottolineatura importante che la Giunta ritiene di fare rispetto al disegno di legge in approvazione, è quella che riguarda la definizione degli ambiti di operatività della legge finanziaria. Il collega Carrus, che ha particolarmente caro questo argomento, ha ritenuto di doverli richiamare nel suo intervento e a questo intervento anche io ritengo di dovermi riferire con alcune valutazioni specifiche della Giunta.

E' vero che occorre fare un grosso sforzo per evitare che la legge finanziaria, da strumento importante di aggiornamento di procedure e di norme finanziarie riguardanti il bilancio si trasformi in una "legge omnibus", come viene definita spesso, attraverso la quale si introduce surrettiziamente una legislazione nuova, evitando quindi quelle procedure di garanzia che sono specifiche del procedimento legislativo. Su questo non si può non concordare, così come non si può non concordare in linea generale sugli abusi che in materia di legge finanziaria sono avvenuti, ma non direi tanto a livello di potere regionale, quanto a livello di potere statale, di potere centrale. Vorrei solo sottolineare come Giunta la differenza che esiste tra la situazione dei poteri statali e quella dei poteri regionali. Intendo soprattutto riferirmi al fatto che, attraverso la legge finanziaria regionale, anche attraverso una qualche forzatura del concetto più ortodosso di legge finanziaria, non si possa usare questo strumento per interventi di carattere eccezionale particolarmente necessari in una situazione di crisi economica come quella che noi viviamo e quindi utilizzare lo strumento della legge finanziaria per interventi limitati nel tempo che in qualche modo dettano nuove norme di carattere organizzativo, norme cioè che hanno certamente influenza sulla spesa ma che non possono essere ricondotte ad un ambito strettamente proprio della legge finanziaria. Voglio dire insomma che la differenza di poteri fra il livello

regionale e il livello statale è tale da giustificare da parte della Regione un uso più incisivo rispetto alla situazione economica e sociale dello strumento della legge finanziaria.

Altri aspetti importanti del disegno di legge che è in esame riguardano anche l'indirizzo di accorpamento delle competenze di bilancio in centri di decisione unificati. In particolare non si può non apprezzare questo sforzo di accorpamento nell'Assessorato al bilancio le diverse competenze che sono proprie dell'attività di formazione e di gestione del bilancio. Intendo riferirmi cioè allo spostamento delle competenze relative alle entrate. Anche come indirizzo generale non si può non condividere il graduale intervento per l'accorpamento anche dei servizi di ragioneria nell'Assessorato della programmazione e bilancio. Questi provvedimenti però comportano una valutazione più ampia della situazione organizzativa delle competenze dei diversi Assessorati, delle competenze regionali, che riteniamo più propriamente debbano essere riportate ad una discussione generale di riforma della legge numero 1 e di revisione della legge 51. Insomma anche in questo caso, come sempre accade, le innovazioni vanno introdotte con gradualità e in una visione più globale ed organica della natura dei provvedimenti e dobbiamo fare in modo che riforme importanti — come quella riguardante la riorganizzazione delle competenze degli Assessorati e della Presidenza — non avvengano in maniera se non surrettizia quanto meno impropria nel corpo di una legge che ha una specificità particolare. Così come la Giunta — pur apprezzando l'indirizzo che nel testo si evidenzia — ritiene di sottoporre alla attenzione del Consiglio anche una attenta valutazione circa il sistema dei controlli che si intende modificare. La Giunta in altre parole si muove nella direzione della accelerazione della spesa e della eliminazione di ciò che è inutile, ma non può non sottolineare la necessità che, allo stato attuale della organizzazione della Regione, non vengano completamente abolite quelle forme di controllo sulla legittimità degli atti che sono in sostanza ancora oggi una garanzia per il buon andamento della amministrazione pubblica. Ci sareb-