CAMERA DEI DEPUTATI N. 3402

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCOZZARI, PISCITELLO

Norme per l'attuazione dell'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana e per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana

Presentata il 12 marzo 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Le recenti, allarmanti notizie relative alla situazione finanziaria della regione Sicilia ed alle dure restrizioni alla spesa proposte dalla manovra economica regionale per il 1997, pongono di nuovo con forza la questione relativa agli obblighi finanziari dello Stato verso la Regione siciliana, sanciti costituzionalmente o per legge, cui esso non ottempera. Uno dei motivi, se non il prevalente, del dissesto economico della Sicilia, sta nell'aver iscritto per anni nel proprio bilancio di previsione somme che legittimamente si attendendevano da Roma, sulle quali venivano eseguite delle spese, ma che non sono mai state incassate. È pur vero che per tutta la seconda metà degli anni ottanta la Sicilia, facendo un pessimo uso, o peggio nessun uso, delle somme che le venivano affidate, ha detenuto elevate giacenze nel conto infruttifero presso la Tesoreria dello Stato (nel 1988 oltre 12 mila miliardi, sei volte di più di qualunque altra regione) e che gran parte dei fondi di parte capitale che ad essa pervenivano a qualunque titolo si trasformavano in residui passivi, ma è anche vero che la "chiusura del rubinetto" operata dai Governi dopo il 1990 presenta caratteri di incostituzionalità e di illegalità che, nell'attuale situazione, possono fornire alibi a sorde recriminazioni ed a spinte separatiste.

Con la presente proposta di legge si intende chiudere una volta per tutte il periodo delle « reciproche scorrettezze » e ricondurre i rapporti finanziari tra Governo centrale ed autonomia regionale nell'ambito della normalità.

La questione relativa al Fondo di solidarietà.

Il Fondo reca il suo supporto legislativo nell'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, ed elevato al rango di norma costituzionale dalla legge 26 febbraio 1948, n. 2. Detto articolo stabilisce alcuni punti chiave:

versamento annuale da parte dello Stato di una somma da definire a titolo di solidarietà nazionale;

entità del fondo commisurata, per quanto possibile, alla differenza tra i redditi di lavoro prodotti nell'isola e la media nazionale;

impiego finalizzato di detta somma per esecuzione di lavori pubblici (quindi investimenti di parte capitale) in base ad un piano economico;

revisione quinquennale della assegnazione, tenendo conto delle variazioni dei dati relativi ai redditi di lavoro.

Il combinato disposto dell'articolo 38 e del comma 3 dell'articolo 21 dello Statuto (Il Presidente della Regione... con il rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione) stabilisce che la revisione quinquennale deve essere congiunta.

Nei primi anni della Repubblica (fino al 1961) il fondo è stato assegnato in quota prestabilita con l'approvazione di leggi quinquennali. Dal 1961 l'entità del fondo è stata commisurata ad una quota delle imposte di fabbricazione (ora accise secondo la legislazione comunitaria) sui prodotti petroliferi.

Detta quota, inizialmente dell'80 per cento, salita fino al 95 per cento nell'ultima legge quinquennale approvata, relativa al periodo 1982-1986, veniva versata alla Regione nell'anno successivo a quello di riscossione, diminuita delle sole spese di riscossione.

Dopo il 1986 questo meccanismo è entrato in crisi. Non è stata più approvata la legge quinquennale. Il disegno di legge relativo al periodo 1987-1991, pur prevedendo una riduzione della quota dal 95 per cento all'86 per cento, non fu approvato dal Parlamento. La forte ascesa dei prezzi petroliferi del 1988 ha determinato un forte aumento delle imposte erariali e conseguentemente del gettito. Ciò è stato di ostacolo alla determinazione del fondo secondo i precedenti parametri. La Regione siciliana a partire dal 1990, come le altre regioni, è stata « chiamata » a partecipare al risanamento della finanza pubblica, con forti riduzioni dei trasferimenti da parte dello Stato.

Pertanto dal 1987 al 1990, in relazione a questa situazione di incertezza, il fondo è stato determinato con successivi decreti-legge nella seguente misura:

1987: lire 1.237 miliardi;

1988: lire 1.237 miliardi;

1989: lire 1.400 miliardi;

1990: lire 210 miliardi.

Da quella data, per alcuni anni, le somme destinate al Fondo di solidarietà, per una cifra variabile tra i 2 ed i trecento miliardi, sono state iscritte nella legge finanziaria nel fondo globale di parte capitale, necessitando quindi di una legge sostanziale che le rendesse disponibili. Tale legge non è mai stata approvata. Dal 1993 al 1996 il Fondo non è stato iscritto nemmeno simbolicamente all'interno della legge finanziaria.

Nella manovra economica per il 1997 è stata predisposto un accantonamento di 10 miliardi, attraverso un emendamento, presentato dai deputati della RETE-per il Partito democratico, che ripristina lo stanziamento anche se al valore economicamente simbolico.

D'altro canto la Regione siciliana ha tentato di far valere le sue ragioni sia in sede politica, iscrivendo le assegnazioni del fondo tra le entrate di bilancio nella cifra prevista dalle annuali leggi finanziarie, sia in sede giurisdizionale, adendo due volte la Corte costituzionale.

La Corte ha risposto con due sentenze, la n. 87 del 1987 e la n. 369 del 1992; la

seconda di particolare importanza in quanto riferita alla quantificazione iscritta nelle ultime finanziarie, stabilendo che:

a) l'erogazione del contributo è costituzionalmente obbligatoria, ma il suo ammontare è determinato con legge dello Stato soggetta a valutazioni di opportunità politica e non può essere considerato norma di attuazione dello Statuto;

b) non essendo norme di attuazione non è necessaria l'intesa con la Regione (anche se nella definizione delle prime leggi quinquennali detta intesa veniva attuata);

c) gli Statuti e la Costituzione non definiscono l'autonomia finanziaria in termini quantitativi, pertanto detti termini sono soggetti ai vincoli di finanza pubblica; il fondo ha natura di entrata aggiuntiva e non altera la rispondenza tra i bisogni finanziari della Regione ed i mezzi per farvi fronte;

d) è tuttavia imprescindibile l'obbligo di una legge quinquennale, obbligo che non è assolto dalle poste iscritte nelle leggi finanziarie.

Occorre peraltro considerare che il Fondo non è stato mai inteso dal Governo nella sua originaria accezione, cioè quella di tendere al riequilibrio tra la differenza dei redditi di lavoro prodotti nell'isola e la media nazionale. L'intenzione dei Costituenti era quella di collegare un contributo non assistenziale dello Stato alla realtà lavorativa siciliana, nella previsione che con gli anni il differenziale tra i redditi sarebbe dovuto tendere a zero. Viceversa dal 1988 questo divario si mantiene al di sopra dei 10 mila miliardi annui a fronte di trasferimenti, questi sì, tendenti a zero!

Inoltre, se il vincolo di finanza pubblica poteva avere valore nel 1989, anno in cui il Fondo presentava residui passivi pari a lire 2.535 miliardi, questo valore perde totalmente di significato a partire dal 1993 (anno in cui il Fondo esaurisce le sue ultime disponibilità), a fronte dell'obbligo costituzionale sancito dall'articolo 38.

La nostra proposta.

L'articolo 1 della presente proposta di legge prevede la reintroduzione nella legislazione nazionale del contributo dovuto a titolo di solidarietà alla Regione siciliana. Il testo ripete quello dell'ultima legge quinquennale, relativa al periodo 1982-1986 con alcune modifiche: è ridotta la percentuale degli introiti trasferiti alla Regione dal 95 al 75 per cento e d'altra parte la somma è trasferita senza la decurtazione delle spese di riscossione.

Tuttavia, questo regime è considerato dai proponenti come transitorio e relativo solo al primo quinquennio. Difatti, all'articolo 2, la disciplina viene completamente innovata. Trascorsi cinque anni, in un'apposita riunione del Consiglio dei ministri, vengono esaminati i risultati economici e sociali del Fondo, esposti dal Presidente della Regione. Il nostro testo esplicita la necessità della partecipazione del Presidente della Regione, pur in presenza di una chiara norma dello Statuto che la impone, qualora all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri vi siano questioni di interesse per la Sicilia: spiace dover dire che quasi sempre il Governo ha negato la partecipazione del Presidente della Regione; e spiace ancora di più verificare che l'Esecutivo fa meno problemi rispetto alla presenza di altri presidenti di regioni a statuto speciale.

I documenti presentati al Consiglio dei ministri sono portati a conoscenza del Parlamento; nella medesima riunione si discutono i parametri cui il Fondo è collegato e si approvano le eventuali modifiche. Queste modifiche entrano a far parte dei disegni di legge collegati alla manovra economica annuale. L'auspicio dei proponenti è che si adotti un parametro di valutazione dell'entità del Fondo più aderente al disposto dell'articolo 38 dello Statuto, che era destinato alla soluzione del problema « lavoro » in Sicilia. D'altro canto il Parlamento è a conoscenza dei risultati economici e può proporre, nell'ambito della manovra annuale, soluzioni alternative.

La proposta non impone alcun vincolo d'uso del Fondo alla Regione, se non quello

previsto dallo stesso articolo 38; la Regione ha pertanto la massima libertà d'uso e di conseguenza la massima responsabilità: non potrà accusare alcuno di averla impedita nel proprio sviluppo.

Il contenzioso finanziario tra Stato e Regione siciliana.

Sotto questa dizione si raccolgono una serie di questioni finanziarie e contabili irrisolte, derivanti da disposizioni legislative che si sono venute stratificando nel tempo. Buona parte delle responsabilità vanno attribuite al mancato coordinamento tra le norme relative all'autonomia finanziaria della Regione e la riforma tributaria del 1971, coordinamento che per le altre regioni a statuto speciale era già realizzato agli inizi degli anni '80. Un'apposita commissione paritetica Stato-regioni, istituita ai sensi dell'articolo 43 dello Statuto, da anni lavora alla definizione di ogni singola partita. Il frutto di tutto ciò è un documento semi-clandestino nel quale si trovano tre prospetti: il primo contenente i crediti della Regione accettati dallo Stato, per un totale di lire 1.692 miliardi; il secondo contenente il credito contestato dallo Stato (lire 3.004 miliardi) ed il terzo indicante il credito negato dallo Stato (lire 17.504 miliardi).

È sembrato opportuno ai proponenti chiudere anche questa questione, rivestendo di ufficialità il lavoro della Commissione. Non si è a conoscenza delle singole leggi oggetto del contendere, per cui il lavoro di definizione potrebbe avere bisogno di essere completato sia con le quote del Fondo di solidarietà non versate negli anni 1991-1996, sia con il credito vantato dalla Regione a seguito dell'applicazione della legge 28 marzo 1988, n.99 (legge Goria), con la quale il Governo autorizzò la Regione ad anticipare le somme relative alle assunzioni negli enti locali, salvo poi non restituire nemmeno uno dei 1.350 miliardi spesi.

La presente proposta di legge detta norme che consentiranno la definitiva chiusura di tutte le partite aperte. L'articolo 3 prevede che la Commissione paritetica abbia sei mesi di tempo per completare il proprio lavoro, approvando un proprio dettagliato documento di cui il Parlamento è portato immediatamente a conoscenza. Nei successivi tre mesi deve tenersi una riunione del Consiglio dei ministri, sempre con la presenza del Presidente della Regione, nella quale viene predisposto un piano di rimborso. In esso entrano senz'altro i crediti accertati, mentre quelli contestati o negati sono oggetto di trattativa. Il pericolo di una trattativa senza fine non sussiste, per il semplice motivo che il Presidente della Regione, partecipando alla riunione col rango di Ministro, potrà vedere le proprie proposte approvate o bocciate. D'altro canto il piano sottostà al vincolo di finanza pubblica per quel che riguarda la sua quantificazione annuale, mentre il Governo dovrà tener conto degli eventuali documenti di indirizzo nel frattempo approvati dal Parlamento. Il rimborso annuale così determinato entra a far parte degli oneri continuativi indicati nella tabella *C* della legge finanziaria. In tal modo sono resi certi e modulabili.

È inoltre prevista la possibilità, previo accordo, di consentire il rimborso annuale tramite emissione di titoli di Stato. Ciò può tornare utile sia al Tesoro, poiché comunque si tratta di una dilazione di pagamento, sia alla Regione, che potrebbe da una parte impedire il formarsi di residui passivi, dall'altra ottenere un'ulteriore fonte di entrata.

Il comma 6 dell'articolo 3 rappresenta in qualche modo una norma di chiusura: mediante delega al Governo è prevista entro un anno l'emanazione delle norme di coordinamento tra autonomia finanziaria regionale e riforma tributaria, segno di un completo e, si spera, definitivo ritorno alla normalità.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Fondo di solidarietà).

1. Il Fondo di solidarietà di cui all'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana è commisurato, per gli anni 1996-2000, al 75 per cento delle accise sui prodotti petroliferi riscosse nella Regione nei medesimi anni ed è versato alla Regione nell'anno successivo a quello cui si riferisce.

2. La determinazione della misura del contributo è eseguita sulla base del totale dei versamenti, in conto competenza ed in conto residui, annualmente effettuati a titolo di imposta di fabbricazione nelle sezioni di tesoreria provinciale della Regione, con esclusione di qualsiasi onere per le spese di riscossione.

ART. 2.

(Rinnovo quinquennale del contributo).

1. Almeno sei mesi prima della scadenza del quinquennio di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di ogni successivo quinquennio, in un'apposita riunione, cui partecipa il Presidente della Regione ai sensi del terzo comma dell'articolo 21 dello Statuto, il Consiglio dei ministri valuta i risultati economici e sociali dell'impiego del Fondo di solidarietà, nonché l'aderenza al disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 38 dello Statuto della Regione. I dati ed i documenti di valutazione presentati sono raccolti in una relazione ed inviati al Parlamento.

2. Nella medesima riunione di cui al comma 1 viene verificata la congruità del valore di riferimento cui il Fondo è collegato e sono disposte le eventuali modificazioni.

3. Le modifiche approvate sono presentate al Parlamento nell'ambito della

manovra economica annuale, ai sensi della lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, come introdotto dalla legge 23 agosto 1988, n. 362.

4. Il regime vigente si intende prorogato nel caso in cui non abbia luogo la riunione prevista dal comma 1 o il Parlamento non approvi le modificazioni presentate ai sensi del comma 3 del presente articolo.

ART. 3.

(Regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Commissione paritetica Stato-Regione, prevista dall'articolo 43 dello Statuto, approva un documento relativo alla valutazione del contenzioso finanziario tra Stato e Regione, ivi compresi i crediti derivanti dall'applicazione del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, convertito con modificazioni, dalla legge 28 marzo 1988, n. 99, in materia di assunzioni negli enti locali ed il mancato versamento del contributo di cui all'articolo 38 dello Statuto per gli anni 1991-1996, determinato in base al disposto della legge 13 agosto 1984, n. 470.

2. Nel documento approvato devono essere contenuti tre prospetti: il primo indicante i crediti della Regione accettati dallo Stato; il secondo contenente i crediti contestati dallo Stato ed oggetto di trattativa; il terzo relativo ai crediti negati dallo Stato. Le singole poste devono indicare distintamente le eventuali compensazioni. Devono inoltre essere esposti i motivi di contestazione o di denegazione e le relative controdeduzioni. Il documento è contestualmente presentato al Parlamento.

3. Entro i successivi tre mesi, in un'apposita riunione, cui partecipa il Presidente della Regione ai sensi del terzo comma dell'articolo 21 dello Statuto, il Consiglio dei ministri, nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica, predispone un piano di rimborso dei crediti determinati ai sensi dei commi 1 e 2. Nel piano sono integral-

mente contenuti i crediti accettati dallo Stato, mentre i crediti contestati o negati sono oggetto di soluzione forfettaria, tenuto conto delle indicazioni del Parlamento.

4. La quantificazione annuale delle somme da versare a titolo di rimborso è eseguita ai sensi della lettera *d)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dalla legge 23 agosto 1988, n. 362.

5. Il rimborso può essere effettuato, in accordo con la Regione, anche mediante assegnazione di titoli di Stato. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere titoli sino all'importo massimo determinato per l'anno ai sensi del comma 4 del presente articolo. Le caratteristiche, la durata, l'inizio del godimento, non anteriore al 1° gennaio dell'anno di imputazione, e le modalità di assegnazione sono stabilite con decreto dello stesso Ministro del tesoro.

6. Il Governo è delegato ad emanare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 12 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di coordinamento tra le norme di attuazione in materia di autonomia finanziaria della Regione siciliana e le leggi dello Stato.

ART. 4.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, pari a lire 2.000 miliardi per ciascuno degli anni 1997-1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

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

DDL13-3402
Lire 500