SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 837-A)

RELAZIONE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE GIACALONE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 19 LUGLIO 1977

Concessione alla Regione siciliana del contributo di cui all'articolo 38 dello Statuto per il quinquennio 1977-1981 e determinazione, per lo stesso quinquennio, dei rimborsi allo Stato ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507

Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 1977

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. —

1. — Torna per la settima volta all'esame del Parlamento repubblicano, col disegno di legge n. 837 presentato dal Governo alla nostra Assemblea il 19 luglio di quest'anno, il problema del finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale (ex articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana).

L'importante provvedimento discende da un preciso impegno costituzionale dello Stato nei confronti della Sicilia, essendo lo Statuto siciliano parte integrante della nostra Costituzione.

Prevede infatti l'articolo 38 il versamento annuale da parte dello Stato alla Regione, « a titolo di solidarietà nazionale, di una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici, al fine di tendere a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nell'Isola in confronto della media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo ».

Con questa norma, ispirata a princìpi di giustizia e di perequazione, si è voluto dare alla Sicilia, all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale, in un momento particolarmente difficile della vita sociale e politica dell'Isola, un notevole apporto finanziario per il perseguimento delle sue finalità di sviluppo e di progresso civile.

2. — Con l'articolo 38, unitamente agli articoli 36, 37 e 39 dello Statuto speciale, il sistema finanziario della Regione siciliana è stato regolato in maniera profondamente diversa, sia rispetto alle altre regioni a statuto speciale, sia rispetto alle altre a statuto ordinario.

Questa diversità della Regione siciliana si basa sul presupposto che essa provvede al proprio fabbisogno finanziario non solo mediante le entrate derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali, o connesse con l'attività amministrativa della Regione, ma anche, e particolarmente, mediante le entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione e tutte di sua spettanza, salvo le entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi, dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale, che spettano allo Stato.

Tale normativa, però, è stata sempre applicata in maniera restrittiva. Si pensi che le prime norme di attuazione in materia finanziaria la Regione siciliana è riuscita ad ottenerle dallo Stato solo nel 1965.

Prima di allora veniva fatto riferimento al decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, che disciplinava provvisoriamente i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione. Per quasi vent'anni si è andati avanti attraverso vertenze o contestazioni accompagnate da sentenze dell'Alta Corte prima e della Corte costituzionale poi.

Le stesse norme di attuazione del 1965 sono state travolte dalla riforma tributaria per cui sono ancora in gestazione le nuove norme da parte della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto siciliano.

3. — Fino ad ora però, dopo oltre trent'anni, non si è posto mano alla formulazione delle norme di attuazione dell'articolo 38 per cui la sua applicazione è stata demandata alla trattativa fra lo Stato e la Regione. Tali norme di attuazione avrebbero dovuto sopperire, fissando criteri e parametri chiari, ai limiti derivanti dalla lettera della norma statutaria.

Da parte sua la Regione, in tutti questi anni, si è battuta, non sempre con successo, perchè ne fosse rispettato lo spirito di solidarietà nazionale che la ispira.

I provvedimenti di finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale finora presi dal Parlamento nazionale, come dicevamo, sono sei, e precisamente:

1) legge 2 agosto 1952, n. 1091, dal 1° giugno 1947 al 30 giugno 1952, somma assegnata 55 miliardi di lire;

2) legge 9 agosto 1954, n. 634, dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1955, somma assegnata 45 miliardi di lire;

3) legge 21 marzo 1957, n. 176, dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1960, somma assegnata 75 miliardi di lire;

4) legge 27 giugno 1962, n. 886, dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1966, somma assegnata 210 miliardi di lire;

5) legge 6 marzo 1968, n. 192, dal 1° luglio 1966 al 31 dicembre 1971, somma assegnata 448 miliardi di lire;

6) legge 1° novembre 1973, n. 735, dal 1° gennaio 1972 al 31 dicembre 1976, somma assegnata 804 miliardi di lire.

Le somme assegnate, a valori correnti, ammontano a 1.637 miliardi di lire.

In occasione dei primi tre provvedimenti — e fino al 1960 — l'ammontare del finanziamento è stato determinato, volta a volta, in modo globale. Dal 1961 in poi è stato scelto un parametro di quantificazione: l'80 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione in ciascun anno finanziario fino al 1971 e l'85 per cento dal 1° gennaio 1972 fino al 31 dicembre 1976.

4. — In base alla proposta del Governo, per il quinquennio 1977-1981, il contributo dovrebbe essere ancora commisurato all'85 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione.

L'onere derivante dall'attuazione della legge affidata al nostro esame per il 1978 viene valutato in lire 250 miliardi. Ciò vuol dire che viene previsto un gettito delle imposte di fabbricazione in Sicilia di circa 300 miliardi rispetto ai 258 del 1976.

Questa previsione, però, quasi certamente non troverà riscontro nella realtà. Al 31 luglio 1977, infatti, le entrate per imposte di produzione riscosse in Sicilia (vedi conto riassuntivo del Tesoro, supplemento straordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 304 dell'8 novembre 1977) ammontavano a 146 miliardi di lire. Con lo stesso ritmo, alla fine di dicembre, raggiungerebbero i 252 miliardi, corrispondenti a 214 miliardi di assegnazione per la quota del Fondo di solidarietà nazionale del 1978.

Non c'è dubbio che a questa caduta del gettito contribuisce l'aggravamento della situazione economica del paese, e in particolare la contrazione dei consumi di benzina, di quelli di gasolio per il riscaldamento e di quelli di olio combustibile destinato all'industria. Lo scarto rispetto alle previsioni è dovuto ad una brusca inversione di tendenza determinatasi a partire dal secondo semestre di quest'anno in concomitanza con la caduta della produzione industriale.

Appaiono, così, con grande evidenza i limiti del sistema di determinazione delle quote del Fondo di solidarietà nazionale finora seguito che rischia di vanificare la norma statutaria: uno stanziamento diretto a promuovere lo sviluppo non può infatti essere ancorato al gettito tributario.

5. — Certo, 200 miliardi annui sono pur sempre una cifra ragguardevole, anche se assolutamente inadeguata a fronte dei bisogni, delle esigenze, dei problemi della Regione siciliana, se si pensa che il Fondo di solidarietà nazionale ha costituito spesso non una spesa aggiuntiva, ma sostitutiva (nei primi sette mesi di quest'anno la spesa complessiva dello Stato nell'Isola non ha raggiunto il 3 per cento contro il peso demografico quasi tre volte maggiore che la Sicilia ha nel consorzio nazionale).

Nessuno s'illude però che i mali antichi e recenti dell'Isola possano essere guariti con il ricorso all'intervento straordinario. La Sicilia soffre gli stessi mali del Mezzogiorno: essi vanno affrontati con scelte coraggiose e coerenti che valgano per tutto il Mezzogiorno, per il tutto il nostro paese.

Su questa linea, pur in mezzo a mille ostacoli e difficoltà, correggendo e superando limiti, errori e distorsioni del passato,

si stanno muovendo le forze politiche democratiche siciliane. Esse si stanno dando, anche se con grande fatica, una politica di utilizzazione programmata delle risorse e di riforma delle strutture amministrative capace di cambiare la vecchia macchina accentratrice, foriera di sprechi e di parassitismi.

Sprechi, ritardi e parassitismi che hanno investito la stessa utilizzazione dei fondi ex articolo 38. Negli ultimi tempi questi fenomeni, così come hanno documentato i rappresentanti della Regione siciliana, nel corso dell'indagine conoscitiva sui problemi relativi al contributo dello Stato alla Regione siciliana, hanno subìto una battuta di arresto. Si sono ridotti i residui passivi in proporzione all'entità delle entrate di bilancio, è stato compiuto un serio sforzo per vincolare la spesa nazionale a scelte concrete di programma, è stata concentrata la spesa stessa a sostegno di attività produttive.

6. — Per assecondare questo processo, pur lento e a volte contraddittorio, di rinnovamento, il Parlamento, le forze democratiche nazionali — anche in questa occasione dell'approvazione della nuova legge di finanziamento del Fondo di solidarietà — devono guardare con meno sospetto, con più fiducia alla Sicilia. Con questo spirito si è svolto nella Commissione finanze e tesoro del Senato il dibattito sul presente disegno di legge. Con questo spirito sono state prese le decisioni che vengono portate al vaglio della nostra Assemblea. Con gli stessi intendimenti, infine, il 21 aprile 1977 era stato presentato nell'altro ramo del Parlamento un disegno di legge unitario con il quale si proponeva di commisurare il Fondo di solidarietà nazionale, per il quinquennio 1977-1981, al 100 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione siciliana.

7. — Vi è in questa richiesta la dimostrazione di grande senso di responsabilità, di una profonda coscienza nazionale. La cifra di 200 miliardi annui ben difficilmente potrà permettere il raggiungimento dell'obiettivo posto dallo Statuto siciliano, quello di « bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto alla media nazionale ».

A quanto ammonta questa differenza? Sappiamo quanto arduo sia individuare un dato esatto. Con riferimento ai redditi accertati statisticamente per il 1976, e con un calcolo suggerito dal professor Sylos Labini in una sua publicazione sull'economia siciliana, tale differenza annua supererebbe i 2.000 miliardi.

		miliardi di lire
I) Italia	Reddito netto al costo dei fattori	115.794
Sicilia	*a*) Reddito netto al costo dei fattori	6.826
	b) Reddito ipotetico (=8,7 di *I*)	10.074
	c) Reddito effettivo di lavoro (=70 per cento di *a*)	4.778
	d) Reddito ipotetico di lavoro (=70 per cento di *b*)	7.051
	e) Differenze tra redditi di lavoro (*d*—*c*) . .	2.273

8. — La Commissione finanze e tesoro, al termine di un dibattito franco e sereno, reso più puntuale dagli elementi di conoscenza forniti dai rappresentanti del Governo e dell'Assemblea regionali, è pervenuta a conclusioni largamente unitarie.

In primo luogo, è stato deciso di parametrare la rata annua del Fondo di solidarietà nazionale per il prossimo quinquennio al 90 per cento del gettito delle imposte di produzione. Un piccolo passo in avanti rispetto al disegno di legge governativo, che per il 1978 servirà a compensare, almeno in parte, la minore entrata derivante da un gettito falcidiato, per i motivi illustrati nella presente relazione, delle imposte di fabbricazione. L'aumento del parametro dall'85 al 90 per cento ha avuto il conforto

dell'approvazione da parte della 5ª Commissione, trovando la previsione di spesa capienza nello stanziamento per il prossimo esercizio (250 miliardi gravanti sul capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro).

9. — La stessa 5ª Commissione ha dato parere negativo ad un emendamento, unitariamente presentato, diretto a sopprimere l'articolo 2 del disegno di legge n. 837 il quale prevede che « la somma per spese sostenute dallo Stato per conto della Regione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, dovuta a titolo di rimborso dalla Regione, viene determinata, in via definitiva, per lo stesso quinquennio 1977-1981 nell'importo di lire 40 miliardi ».

In base a questa norma contenuta nelle già citate norme provvisorie di attuazione in materia finanziaria, la Regione siciliana ha « rimborsato » allo Stato quasi 225 miliardi di lire, a valori correnti, così suddivise:

anni	*milioni di lire*
1946-47	606,5
1947-48	7.278,7
1948-49	7.278,7
1949-50	7.278,7
1950-51	7.278,7
1951-52	7.278,7
1952-53	7.500
1953-54	7.500
1954-55	7.500
1955-56	7.500
1956-57	7.500
1957-58	7.500
1958-59	7.500
1959-60	7.500
1960-61	7.500
1961-62	7.500
1962-63	7.500
1963-64	7.500
1964 (2° semestre)	3.750
1965	7.500
1966	7.600
1967	7.700
1968	7.700
1969	7.700
1970	7.700
1971	7.700
1972	8.000
1973	8.000
1974	8.000
1975	8.000
1976	8.000

Questa norma « provvisoria » oggi mal si concilia con la linea scelta dallo Stato con la legge n. 382 per il trasferimento di materie e funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario. A favore di queste ultime vengono infatti depennate dal bilancio statale le somme occorrenti per le spese degli uffici e del personale che veranno trasferiti.

La contraddittorietà di questa norma, come è stato fatto presente nel corso dell'indagine conoscitiva, diviene più stridente quando si pensi che molti uffici statali sono già passati alla Regione ed altri, ancora statali, sono di fatto pagati dalla stessa. Restano, cioè come statali, quasi esclusivamente gli uffici finanziari che funzionano, però, per compiti propri dello Stato. Per cui appare assolutamente incongruo il rimborso di 40 miliardi richiesto per il periodo 1977-81. Per questi motivi è stata preannunciata in Commissione la ripresentazione — in Aula — dell'emendamento soppressivo dell'intero articolo 2 o, in via subordinata, una proposta di riduzione dello stanziamento ad una cifra meramente simbolica.

Da tutto questo discende il carattere di grande urgenza della nuova normativa dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana, della completa attuazione dello statuto autonomo, nel pieno rispetto del patto costituzionale ribadito recentemente dal Presidente del Consiglio nel corso della solenne seduta del Parlamento siciliano riunito per festeggiare i trent'anni di autonomia.

« La revisione delle vecchie norme », ha affermato in questa circostanza l'onorevole

Andreotti « e la formazione di quelle mancanti è ripresa con maggior lena anche se resta ancora da impostare quella, importantissima, in materia di ordinamento finanziario, resa necessaria dalle modifiche intervenute nell'ordinamento fiscale dello Stato e di determinazione del Fondo di solidarietà nazionale in modo più consono alle previsioni statutarie ».

Con questo stesso spirito, il relatore formula l'auspicio che, così come è accaduto in occasione del precedente finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale, il Senato, in pieno accordo con il Governo, voglia approvare il testo del presente disegno di legge emendato nei suoi due primi articoli.

GIACALONE, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

14 settembre 1977

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole osservando che il rapporto stabilito nell'articolo 1 fra il contributo dello Stato e il gettito di un'imposta connessa proprio alle attività produttive esistenti nell'isola non sembra del tutto coerente col principio stabilito dall'articolo 38 dello Statuto siciliano, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, secondo cui il contributo dello Stato deve servire a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

La Commissione suggerisce pertanto di esaminare la possibilità di riferire il contributo, fermo restando il suo ordine di grandezza, al gettito tributario nazionale.

MODICA

PARERI DELA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

20 settembre 1977

La Commissione bilancio e programmazione economica, esaminato il disegno di legge, ha deliberato di esprimere parere favorevole all'ulteriore corso del provvedimento.

Peraltro, nel corso dell'esame, è stata unanimemente sottolineata l'esigenza che il Governo, attraverso il commissario dello Stato presso la Regione siciliana, vigili affinchè i fondi concessi dallo Stato sulla base dell'articolo 38 dello Statuto, vengano effettivamente destinati a spese di investimenti per « lavori pubblici », come del resto è chiaramente sancito dalla norma costituzionale, e non, invece, al ripiano di fatto dei disavanzi di aziende a partecipazione regionale: cosa questa che è spesso avvenuta mediante una equivoca normativa diretta a nascondere le vere finalità delle spese finanziate con i fondi ex articolo 38 dello Statuto siciliano.

CAROLLO

(su emendamenti)

29 novembre 1977

La Commissione bilancio e progammazione economica, esprime parere favorevole all'emendamento, presentato dai senatori Giacalone, Li Vigni ed altri, inteso ad elevare dall'85 per cento al 90 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione siciliana il contributo a titolo di solidarietà nazionale. Si ritiene infatti che l'apposito accantonamento di 250 miliardi di lire — iscritto nel fondo globale di parte capitale (cap. 9001 - tab. 2) per il 1978 — valga a coprire l'intero volume del trasferimento secondo le modalità di cui all'articolo 1 emendato.

Se infatti il gettito delle imposte di fabbricazione maturate in Sicilia è stato di circa 256 miliardi nel 1976, è da ritenere che per il 1977 esso non sarà di molto superiore. Il che porta a ritenere congruo l'accantonamento di 250 miliardi iscritto nel fondo globale.

Viceversa, la Commissione esprime parere contrario sull'emendamento soppressivo dell'articolo 2, anche esso presentato dai senatori Giacalone, Li Vigni ed altri, per formale difetto di copertura. Al riguardo occorre tenere presente che il pagamento delle spese sostenute dallo Stato per conto della Regione è previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, in forza del quale l'obbligo della Regione è automatico anche se la quantificazione non è stata sempre uniforme o altrettanto automatica. Si tratta allora di un'entrata certa anche se l'ammontare non è stato mai certo.

CAROLLO

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Il contributo a titolo di solidarietà nazionale, di cui all'articolo 38 dello statuto della Regione siciliana, è commisurato, per il quinquennio 1977-1981, all'85 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione stessa in ciascun anno finanziario.

Art. 2.

La somma per spese sostenute dallo Stato per conto della Regione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, dovuta a titolo di rimborso dalla Regione, viene determinata, in via definitiva, per lo stesso quinquennio 1977-1981, nell'importo di lire 40 miliardi.

Art. 3.

Il contributo di cui all'articolo 1 viene versato alla Regione nell'anno successivo a quello cui si riferisce, sulla base del totale dei versamenti in conto competenza e residui effettuati in ciascun anno nelle sezioni di tesoreria provinciale dell'Isola a titolo di imposte di fabbricazione.

Art. 4.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge per l'anno finanziario 1978, valutato in lire 250 miliardi, si provvede mediante riduzione di pari importo del capitolo n. 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Il contributo a titolo di solidarietà nazionale, di cui all'articolo 38 dello statuto della Regione siciliana, è commisurato, per il quinquennio 1977-1981, al 90 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione stessa in ciascun anno finanziario.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Identico.