

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° DICEMBRE 1999

Presidenza del vice presidente MORANDO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(4340) Ulteriori disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione, nonché disposizioni finanziarie relative alle regioni Sicilia, Sardegna e alle province

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 4, 7 e passim

* D'ALÌ (Forza Italia) 6, 7, 8

DE MARTINO Guido (*Dem. Sin.-l'Ulivo*), *relatore alla Commissione* Pag. 2, 6, 7 e passim

* FERRANTE (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) 6

FIGURELLI (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) 4

MACCIOTTA, *sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica* 7, 8

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(4340) *Ulteriori disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione, nonché disposizioni finanziarie relative alle regioni Sicilia, Sardegna e alle province*

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ulteriori disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione, nonché disposizioni finanziarie relative alle regioni Sicilia, Sardegna e alle province».

Prego il relatore, senatore Guido De Martino, di riferire alla Commissione sul disegno di legge in esame.

DE MARTINO Guido, *relatore alla Commissione*. L'articolo 1 del disegno di legge in esame è la continuazione di un provvedimento da noi già approvato concernente gli anni 1996 e 1997. Ne ricordo brevemente la problematica: a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione, si veniva a determinare una perdita di gettito da parte delle regioni essendo stati trasferiti questi tributi dalla finanziaria 1996 alle province. In quella stessa finanziaria si prevede che, in caso di minori entrate delle regioni a seguito di quel trasferimento, si sopperisse in parte con il fondo perequativo e in parte con l'intervento dello Stato a conguaglio della differenza. Questa ipotesi si verificò nel 1996. Fu necessario, quindi, adottare un provvedimento legislativo che coprisse la differenza per il 1996. La copertura fu totale, nel senso che si riscontrò, al termine dell'operazione di finanziamento, un riequilibrio tra le mancate entrate derivanti dalla soppressione e gli introiti derivanti dall'imposta istituita per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Per il 1997, anche dopo il dibattito parlamentare avvenuto in questa Commissione, poiché lo stanziamento previsto risultava inferiore, per cui non si realizzava quell'equilibrio, fu posta l'esigenza di coprire questa differenza. L'articolo 1, comma 1, prevede proprio l'autorizzazione alla spesa necessaria di 76 miliardi per coprire la differenza non coperta con il provvedimento legislativo precedente. Il comma 2 tende a coprire gli squilibri determinati per gli anni 1998 e 1999. Tali squilibri sono determinati nella stessa misura di cui al consuntivo del 1997. Si stanziavano per il biennio circa 633 miliardi suddivisi in due annualità: 316 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999 sembrano essere adeguati. Tuttavia, siccome

questa somma viene stanziata in riferimento al 1997, ma poiché tra il 1996 e il 1997 si è verificato un maggior *deficit* delle regioni, penso sia opportuno prevedere un'ulteriore precisazione stabilendo che, se a consuntivo, anche per gli anni 1998 e 1999, dovesse risultare uno squilibrio a danno delle finanze regionali, si debba provvedere al reintegro della differenza eventualmente determinatasi.

L'articolo 2 del disegno di legge concerne il problema della restituzione alle regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna di una quota del contributo versato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Tale contributo nel corso degli anni è stato aumentato. Mi riferisco in modo particolare all'aumento delle aliquote di concorso per la Sicilia, dal 25 al 35 per cento, e per la Sardegna, dal 21 al 25 per cento.

Nella norma originaria della legge 28 dicembre 1995, articolo 3, comma 2, era prevista una clausola di salvaguardia che disponeva che l'onere a carico delle regioni non può essere superiore alla differenza tra l'incremento annuo delle entrate tributarie regionali e delle devoluzioni di tributi erariali rilevato a consuntivo e l'aumento convenzionale del 2 per cento sull'anno precedente. Nel caso in cui quel concorso risulta superiore a tale differenza, lo Stato provvede al ripiano. Questa differenza si è verificata per gli anni dal 1996 al 1998, secondo la relazione tecnica, nell'ordine di 436 miliardi per la Sicilia e di 48 miliardi per la Sardegna. Però noi non siamo ancora a conoscenza del dato che concerne il 1998 e quindi non siamo ancora in grado di dire se per il 1998 si è di nuovo verificata l'eccedenza a carico della regione Sicilia che dovrebbe essere in qualche modo integrata.

Per la regione Sardegna tale eccedenza non si è verificata nel 1996 ma nel 1997, però anche per tale regione non abbiamo un quadro finanziario definitivo per il 1998.

Nel complesso le conseguenze della clausola di salvaguardia a favore delle regioni pongono un onere a carico dello Stato equivalente ad un contributo di 484 miliardi previsti a copertura del credito delle regioni Sicilia e Sardegna; tuttavia – ripeto – non sono ancora in grado di dire se si tratti di una copertura destinata all'equilibrio del disavanzo verificatosi per le regioni oppure no.

L'articolo 2, comma 2, prevede la soppressione della clausola di salvaguardia, ma non sono chiare le conseguenze di tale disposizione perché potrebbe determinarsi il caso, sia per il 1998 sia per il 1999, di una eccedenza del concorso della regione che a quel punto non verrebbe più rimborsata secondo la previsione legislativa di base, determinando quindi un effetto negativo sulle disponibilità di bilancio per le regioni Sicilia e Sardegna.

L'articolo 3 prevede l'attribuzione in favore delle province di un contributo di 80 miliardi di lire per l'anno 2000 e di 40 miliardi di lire annui a decorrere dal 2001 per sopperire ai maggiori oneri derivanti dalle competenze loro attribuite in materia di edilizia scolastica dalla legge n. 23 del 1996. Presumo che lo stanziamento di 80 miliardi per il 2000 sia a copertura del 1999 con un trasferimento al 2000 dell'onere e che il calcolo sia

formulato in base allo stanziamento già deciso per il 1998, che fu appunto di circa 40 miliardi.

Le modalità della ripartizione delle risorse tra le province seguiranno le disposizioni legislative e regolamentari già attuate negli anni precedenti e quindi sembrano rispondere alle necessità. Qualche rilievo, invece, può essere fatto sulla congruità della somma stanziata che pare essere insufficiente rispetto alle esigenze a cui le province sono andate incontro in conseguenza delle competenze loro trasferite in base a disposizioni legislative nazionali.

Il disegno di legge all'articolo 4 prevede le modalità di copertura finanziaria. All'onere derivante dall'applicazione degli articoli 1 e 2 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello Stato di previsione del Ministero del tesoro. Per quanto concerne la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3 (spese per l'edilizia scolastica delle province) si provvede per gli anni 2000 e 2001 mediante utilizzo delle proiezioni per gli anni medesimi dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1999, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 36 miliardi per l'anno 2000 e a 19 miliardi per l'anno 2001, l'accantonamento relativo al Ministero delle finanze e, quanto a 44 miliardi per l'anno 2000 e 21 miliardi per l'anno 2001, l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione.

Si tratta di misure attuative di precedenti disposizioni, pertanto mi pare ci siano le condizioni per una rapida approvazione del disegno di legge, dati i tempi ristretti che abbiamo di fronte, tenendo però conto delle osservazioni formulate sia in ordine ai problemi delle regioni a statuto speciale, sia in ordine al problema dell'insufficienza degli stanziamenti per le province.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

FIGURELLI. Signor Presidente, concordo con la relazione del senatore De Martino. Mi soffermo soltanto sulla questione dallo stesso relatore sollevata relativamente all'articolo 2 del provvedimento. Mi riferisco in particolare alle disposizioni relative alla regione siciliana, anche se l'osservazione riguarda sia questa regione che la regione Sardegna.

In base alla funzionalità dei nostri lavori e ai tempi a nostra disposizione, preannuncio la presentazione di un emendamento soppressivo del comma 2 dell'articolo 2.

Vorrei ricordare che il rapporto tra il Governo (in particolare il Tesoro) e la regione siciliana sulla questione storica del dare-avere tra Stato e regione è stato intenso e positivo, in particolare per dare attuazione a quell'articolo del collegato alla legge finanziaria dello scorso anno che fu introdotto a seguito dell'accoglimento quasi unanime da parte dell'Aula

del Senato di un emendamento con cui si fissava al 30 settembre 1999 la data entro la quale con un provvedimento del Governo si sarebbe definito il contenzioso finanziario storico tra lo Stato e la regione siciliana.

In questi rapporti così positivi che da allora a oggi sono intercorsi tra il Tesoro e la regione siciliana – rapporti peraltro non limitati alla verifica delle conclusioni della commissione Brancasi, ma che si sono estesi alla materia della spesa sanitaria – si è concordata la quantificazione operata dal Tesoro e proposta nel provvedimento che stiamo discutendo e si è anche ottenuto, in considerazione dello sforzo di risanamento finanziario compiuto e delle gravi condizioni in cui versa la regione, che per il credito della regione siciliana che viene qui quantificato si evitasse di procedere ad un pagamento triennale, anche in considerazione degli anni che sono trascorsi.

Però non si è mai parlato – lo sottolineo – dell'abrogazione, prevista nel comma 2 dell'articolo 2, della norma di salvaguardia che la legge prevedeva per le regioni Sicilia e Sardegna. Ecco perché propongo di lasciare in vita tale norma e di sopprimere, pertanto, il comma 2.

Voglio spiegarmi meglio: con l'abrogazione che il comma 2 propone del secondo, terzo e quarto periodo dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, si avrebbe soltanto un effetto, quello cioè di mantenere in vita solo il primo periodo che stabilisce l'aumento del contributo delle regioni Sicilia e Sardegna al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, rispettivamente al 35 e al 25 per cento. Il secondo periodo definisce un meccanismo che serve a mitigare la percentuale di questi aumenti, vincolandola all'incremento delle entrate tributarie regionali. Dall'applicazione di questa clausola di salvaguardia, la chiamo così perché non saprei definirla in altro modo, può non determinarsi alcun effetto – questo vorrei metterlo in evidenza – come del resto si rileva anche nella relazione tecnica che accompagna questo provvedimento. La relazione tecnica, infatti, rileva che c'è un onere a carico del bilancio statale derivante dalla restituzione alla regione Sicilia di una quota del maggior onere sopportato nel 1996, ma che ciò non si ripete nel 1997, anno per il quale nulla è dovuto alla regione.

Vorrei allora far riferimento a quello che è già successo, perché questo ci può insegnare quello che può o non può accadere. Di conseguenza, il mantenimento della salvaguardia non comporterebbe un incremento degli oneri a carico dello Stato prevedibile e quantificabile, trattandosi di un onere soltanto eventuale. Per questo risulta difficile definire una clausola di copertura diversa da quella che la legge prevede, perché tale abrogazione potrebbe comportare problemi applicativi di non facile soluzione. Inoltre, per coprire l'eventuale onere è previsto l'aumento delle accise sui prodotti superalcolici: noi potremmo avere, di fronte ad un andamento così discontinuo di anno in anno, degli scompensi, delle ricadute se si dovesse adottare una copertura di questo tipo.

Da questo punto di vista mi sono anche chiesto se si può abolire il quarto periodo, ma mi sono reso conto che questo porrebbe dei problemi. Allora opto per la soppressione dell'intero comma 2, per mantenere in vita

questa salvaguardia e, nel caso in cui ciò avvenisse, sarà il Governo a stabilire quale copertura (anche migliore di questa o con minori inconvenienti) sarà giusto adottare.

DE MARTINO Guido, *relatore alla Commissione*. Faccio rilevare, per precisare meglio l'ultima osservazione del senatore Figurelli, che già con questo provvedimento legislativo le risorse non sono reperite con l'aumento delle accise sui prodotti alcolici, bensì con un diverso impegno di spesa che fa carico al fondo speciale del Ministero del tesoro. Di fatto la norma della legge n. 549 del 1995 con questo provvedimento viene depauperata.

FERRANTE. Concordo con il contenuto della relazione svolta dal senatore De Martino.

Desidero solo chiarire un aspetto che potrebbe creare qualche confusione o incertezza. Mi riferisco all'articolo 3 per quanto riguarda l'assegnazione alle province di questo contributo che aveva natura di straordinarietà in quanto riferito al 1998. Poi, sostanzialmente, c'è un buco per quanto riguarda il 1999 e adesso, per farlo diventare permanente e recuperare a favore delle province ciò che non è stato erogato nel 1999, abbiamo la quantificazione in 80 miliardi ma a regime. Già allora i miliardi sarebbero stati 40, cifra di poco superiore al contributo iniziale che ammontava ad oltre 38 miliardi.

Il provvedimento mi sembra in linea con le attese delle stesse province in merito alle competenze loro trasferite in materia di edilizia scolastica.

D'ALÌ. Con riferimento all'articolo 2 vorrei aggiungere qualcosa rispetto a quanto riferito dal senatore Figurelli, che in buona sostanza condivido: ritengo che abrogare quei periodi dell'articolo 3 della legge finanziaria del 1995 sia assolutamente inopportuno. Quindi noi dovremmo, in questo provvedimento, sopprimere il comma 2, e non soltanto perché quella previsione fu introdotta nella legge finanziaria del 1995 per l'anno 1996 – non ne faccio solo una questione affettiva – anche con il mio contributo assieme a quello dei senatori della Sardegna, perché tutti giustamente preoccupati per la forte diminuzione del contributo dello Stato nei confronti delle regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna, che avrebbero dovuto affrontare al buio un onere assolutamente notevole. È inopportuno togliere quella clausola di salvaguardia. Inoltre, il concorso della regione siciliana (35 per cento) e della regione sarda (25 per cento) è stato poi ulteriormente aumentato nella finanziaria successiva, ma non ha dato luogo – come diceva il senatore Figurelli – ad ulteriori compensazioni perché l'aumento delle entrate è stato sufficiente (nonostante la franchigia ulteriore del 2 per cento) a coprire il danno derivante alle regioni. Tuttavia, se l'onere dovesse continuare a lievitare, risulterebbe inopportuno non mantenere questa clausola che, come vediamo tutti, ha prodotto i suoi effetti. Piuttosto vorrei approfittare della presenza del

Governo per dire che questi conteggi erano già stati fatti a consuntivo (non voglio immaginare che il Ministero delle finanze oggi, alle soglie del 2000, esponga i consuntivi del 1996) e dovevano prevedere un rimborso automatico, così come disponeva la legge finanziaria approvata nel dicembre del 1995. Infatti, non occorre approvare un altro disegno di legge per erogare delle somme che si sarebbe dovuto automaticamente erogare alle regioni che ne avevano diritto.

Quindi ritengo superfluo aver inserito questa previsione in un disegno di legge, però il ripensamento è meglio tardi che mai. Tuttavia non vorrei che farlo ora piuttosto che quando si avevano i relativi dati sia dovuto ad un fatto meramente di posizioni politiche e di componenti alla guida del governo della regione siciliana. Voglio escluderlo, anche se, ripeto, il ritardo lascia un po' questo sospetto.

Comunque, ritengo che questo contributo non debba essere assolutamente compreso nell'accordo relativo al contenzioso tra Stato e regione siciliana perché è una previsione di legge tassativa, approvata dal Parlamento e che dovrebbe operare automaticamente.

Anch'io pertanto presenterò un emendamento soppressivo del comma 2 dell'articolo 2 per far sì che continui a sussistere la clausola di salvaguardia che - ripeto - è stata richiamata da altre leggi finanziarie. Tale disposizione mi sembra assolutamente logica perché un andamento negativo delle entrate delle regioni a statuto speciale non può penalizzarle, il loro bilancio ne soffrirebbe. È opportuno quindi che ogni eventuale incremento del contributo per il Servizio sanitario nazionale a carico delle regioni Sicilia e Sardegna venga compensato dall'aumento delle entrate; ciò rappresenta già una penalizzazione, ma certamente non comporta una diminuzione di fondi rispetto all'anno precedente.

Fatte queste precisazioni, ribadisco la presentazione di un emendamento soppressivo del comma 2 per la sostanza dei fatti ma anche per una questione, seppure marginale, di carattere affettivo, se così si può dire, perché la clausola di salvaguardia è stata a suo tempo introdotta anche grazie al mio intervento.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

DE MARTINO Guido, *relatore alla Commissione*. Non ho nulla da aggiungere alla relazione svolta.

MACCIOTTA, *sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, vorrei garantire al senatore D'Alì che la Sardegna ha contribuito al riequilibrio: il fatto che il disegno di legge sia stato presentato quando in Sicilia c'era una certa formula politica, ma in Sardegna ce n'era un'altra elimina alla radice il suo sospetto. I problemi sollevati dal senatore D'Alì non hanno motivo di esistere.

D'ALÌ. Il ritardo è colpevole in ogni caso.

PRESIDENTE. Ma non ha motivazioni di parte.

MACCIOTTA, *sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Per quanto riguarda il ritardo, uno dei motivi può derivare dalla formulazione del quarto periodo del comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 549 del 1995, che qui si propone di abrogare. Vorrei che i senatori riflettessero sulla stravaganza – ce ne dobbiamo fare carico tutti – di una misura che prevede l'adeguamento dell'accisa sugli alcolici, operante su base nazionale, per garantire il conguaglio a due regioni, Sicilia e Sardegna, a statuto speciale. Ritengo che il Governo abbia opportunamente non utilizzato questa possibilità e abbia fatto carico di questa emergenza al bilancio dello Stato complessivamente, quindi in certo qual modo alla fiscalità generale, ma senza un provvedimento mirato. Il testo è stato presentato quando il complesso della misura era finanziabile.

Se ho compreso bene, il provvedimento in esame ha sollevato perplessità solo in relazione al comma 2 dell'articolo 2. Nell'affrontare la discussione bisogna tenere conto dell'evoluzione che c'è stata rispetto alla prima statuizione relativa alle modalità di finanziamento della spesa sanitaria delle altre regioni a statuto speciale. Ci sono tre regioni a statuto speciale che in relazione all'andamento delle entrate sostengono direttamente la totalità della spesa sanitaria; questo in qualche misura riguarda naturalmente anche la Sicilia e la Sardegna.

In conclusione, mentre rimane un contributo alla Sicilia e alla Sardegna per la spesa sanitaria, credo si possa consapevolmente eliminare la clausola di salvaguardia. Questo è l'obiettivo che il Governo intende perseguire, avendo concordato tale questione con le regioni interessate nel quadro di un mutuo rapporto che comprende il dare ma anche l'avere. Il Governo quindi conferma nella sua intenzione il testo del disegno di legge e chiede ai senatori di approvarlo così come esso è stato presentato.

PRESIDENTE. Ricordo che la 1^a e la 12^a Commissione hanno espresso parere non ostativo sul disegno di legge n. 4340.

D'ALÌ. Se mi consente, signor Presidente, vorrei chiarire che la clausola di salvaguardia riguarda solamente eventuali nuovi incrementi dell'onere a carico della regione Sicilia. Pertanto non si tratta di fare ogni anno nuovi conteggi partendo dalla base precedente.

Per quanto riguarda la copertura, poi, appare chiaro come essa derivi da un emendamento dell'opposizione che è costretta ad utilizzare coperture assolutamente generiche per poter vedere ammessi i propri emendamenti. Anche noi riconosciamo che tale copertura non è molto logica, ma siamo disponibili ad accogliere eventuali modifiche proposte dal Governo.

DE MARTINO Guido, *relatore alla Commissione*. L'ulteriore punto da me sollevato concerneva l'adeguatezza dello stanziamento per il 1998 e

il 1999 in relazione ai problemi dell'ARIET (articolo 1). Come ho detto nella relazione, il reintegro è previsto sulla base dei dati del 1997. Il calcolo delle somme che si stanziavano per le regioni a statuto ordinario per l'ARIET per il 1998 e il 1999 tiene conto del consuntivo 1997. Il problema che si può sollevare è che per il 1998-1999 si potrebbe verificare un ulteriore squilibrio. Forse è necessaria una norma integrativa che preveda un conguaglio, come già facemmo in precedenza.

PRESIDENTE. In base all'andamento della discussione, propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 19 di oggi. Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge n. 4340 ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

