

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1514

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BOSCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1993

Modifica dell'articolo 49 della legge costituzionale 31
gennaio 1963, n. 1, recante lo Statuto speciale della regione
Friuli-Venezia Giulia

ONOREVOLI SENATORI. - Il regime finanziario della regione Friuli-Venezia Giulia ha come fonte primaria l'articolo 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, «Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia».

Detto regime aveva subito una sostanziale modifica per effetto della riforma tributaria, la quale aveva comportato la soppressione delle quote (decimi) di compartecipazione ai tributi erariali. Per un periodo di tempo protrattosi dodici anni, alla regione sono state, comunque, assicurate risorse finanziarie sostitutive dei tributi soppressi, commisurate al gettito percepito nell'esercizio precedente a detta soppressione, incrementato di una percentuale fissa.

Naturalmente, il protrarsi di tale regime transitorio ha comportato un severo e crescente appiattimento delle entrate regionali in quanto le assegnazioni di quote sostitutive dei tributi soppressi sono state incrementate con percentuali inferiori agli stessi indicatori monetari dell'inflazione.

Con l'approvazione della legge 6 agosto 1984, n. 457, il regime finanziario della regione Friuli-Venezia Giulia ritornava alla sua originaria struttura per quote, con riferimento, questa volta, ai nuovi tributi introdotti con la riforma (IRPEF, IRPEG e IVA).

È, però, da sottolineare come attualmente la regione si trovi in un regime di compartecipazione nettamente inferiore rispetto a quello riconosciuto alle altre regioni a statuto speciale e alle province autonome, e come tale regime di compartecipazione sia di fatto superato da tutte le più moderne teorie di gestione economica degli enti locali.

Facendo riferimento ai fondamentali tributi sopracitati (IRPEF, IRPEG e IVA), le quote di compartecipazione della regione Friuli-Venezia Giulia - fissate nella misura

di 4/10 - risultano più basse rispetto a quelle delle altre regioni o province a statuto speciale (Valle d'Aosta: 9/10; Sicilia: 10/10; Sardegna: 7/10; province autonome di Trento e di Bolzano: 9/10), sono relative solo a pochi tributi e non, come è auspicabile e come avviene nelle altre regioni a statuto speciale, a tutti (o quasi) i tributi erariali, e sono a forte dipendenza statale, in quanto si tratta di trasferimenti a valle del prelievo e non, come dovrebbe essere, di quote trattenute dalla regione.

Dal punto di vista politico possiamo ancora aggiungere come l'articolo 36 dello Statuto speciale della Regione siciliana, che prevede la regionalità di tutti i tributi (sia economica, e sia politica), da tempo approvato ed ad oggi operante, sarebbe il vero obiettivo di una nuova organizzazione economica dello Stato; questo obiettivo appare però oggi difficilmente raggiungibile con una modifica del solo Statuto friulano, e potrebbe più facilmente essere il risultato generale della nuova auspicabile politica regionale (per tutte le regioni), finora solo sbandierata, dello Stato.

Ciò nonostante, ed al di là delle successive considerazioni economiche, un punto appare irrinunciabile: l'enunciazione che, di regola, i tributi incassati in regione debbono restare di competenza della regione, e debbono essere da quell'ultima utilizzati in maniera indipendente dalla volontà politica statale. Appare inoltre allo stesso modo chiaro come oggi sia indispensabile prevedere un trasferimento, ben delimitato ed in deroga al principio generale appena esposto, delle quote incassate in regione all'erario centrale ai fini della gestione complessiva dello Stato.

Questo trasferimento da effettuarsi all'erario centrale, non può però essere di rilevante entità, e nella nostra proposta, lo indichiamo come pari ai 3/10 dei tributi

principali, ed ad 1/10 di alcuni tributi secondari.

Le considerazioni economiche che indicano questa scelta sono diverse e necessitano di alcuni cenni storiografici, partendo dalla chiara indicazione di come, sin da subito dopo l'approvazione della legge n. 457 del 1984 i gettiti (4/10 dell'IRPEF, IRPEG e IVA) si erano, comunque, rivelati a consuntivo di molto inferiori alle previsioni formulate dal Ministero del tesoro al momento delle trattative per la formulazione del relativo disegno di legge.

A ciò, inoltre, devono aggiungersi gli effetti sul bilancio regionale della manovra di risanamento della spesa pubblica; tali effetti si sono aggravati progressivamente negli ultimi anni, a decorrere dal 1989 che sostanzialmente costituisce l'anno in cui si è verificata la prima tangibile riduzione delle risorse assegnate alla Regione.

Per l'anno 1990, poi, con il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, è stata disposta l'applicazione di nuove misure di contenimento, attraverso la riduzione delle partecipazioni alle assegnazioni del fondo sanitario, l'esclusione dal riparto del fondo per i trasporti pubblici locali e dei fondi di interventi di sviluppo, nonché dalla partecipazione ai finanziamenti previsti da alcune leggi di settore (consultori familiari, asili nido, maternità e infanzia; interventi in materia di agricoltura e foreste, ai sensi della legge 8 novembre 1986, n. 752).

Le riduzioni sulle assegnazioni del fondo sanitario di parte corrente per gli anni 1990 e 1991 sono state stabilite in termini percentuali sulla scorta del livello delle compartecipazioni ai tributi erariali previsti dai rispettivi ordinamenti, nonché in relazione alle funzioni statutariamente previste ed oggettivamente esercitate.

In tal modo, alla regione Friuli-Venezia Giulia è stata applicata una riduzione percentuale pari al 10 per cento sulle assegnazioni teoricamente spettanti sul fondo sanitario regionale di parte corrente.

Per gli anni 1990, gli effetti della legge hanno comportato per la regione una

minore entrata complessiva dell'ordine di 360 miliardi.

Con l'articolo 4, comma 11, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, di accompagnamento della legge finanziaria per il 1992, è stato disposto, a decorrere dall'anno 1992, l'aumento del 40 per cento della misura della riduzione dell'assegnazione sul fondo sanitario di parte corrente destinata alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, già in vigore per effetto del citato decreto-legge n. 415 del 1990, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 1990.

Per la regione Friuli-Venezia Giulia, pertanto, la riduzione sul Fondo sanitario è risultata maggiorata dalla misura del 10 per cento alla misura del 14 per cento; in termini assoluti, le minori assegnazioni sul fondo sanitario nazionale si sono incrementate da 187 miliardi nel 1991 a 250 miliardi nel 1992.

Il complesso delle riduzioni derivanti alla regione Friuli-Venezia Giulia dall'applicazione del citato decreto-legge n. 415 del 1990 e dall'articolo 4, comma 11, della citata legge n. 413 del 1991 è risultato nell'anno 1991 dell'ordine di 436 miliardi.

Per l'anno 1993, la legge di accompagnamento in materia di finanza pubblica (legge 23 dicembre 1992, n. 498) dispone, all'articolo 8, la riduzione sulle assegnazioni a carico del fondo sanitario nazionale nella misura del 19 per cento per la regione Friuli-Venezia Giulia, da cui deriva un fabbisogno cui la regione stessa dovrà far fronte con risorse proprie pari a 360 miliardi.

Un altro consistente onere rimasto totalmente a carico della regione per effetto delle disposizioni recate dal più volte citato decreto-legge n. 415 del 1990 è rappresentato dalle spese per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, a suo tempo finanziate dal fondo nazionale trasporti. Detto fondo, per l'anno 1993, ammonta a 95 miliardi.

Tenendo conto delle ulteriori minori assegnazioni sulle leggi di settore previste dal provvedimento citato, il complesso delle riduzioni operate dallo Stato per l'anno 1993, in un quadro comparativo con

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le situazioni antecedenti al 1989, ammonta a quasi 514 miliardi.

Il tutto, senza contare le infinite promesse ricevute di aumento dei trasferimenti, oggi statali, verso la regione, promesse poi regolarmente smentite al momento delle ultime leggi finanziarie, o, come nel caso di quanto anticipato quest'anno, promesse mantenute solo in parte, e solo in termini di entrate regionali di un certo settore, ma coperte da pari o superiori e imprevedute diminuzioni di trasferimenti in un altro settore, determinando complessivamente una neutralità economica o, più esattamente, un lieve peggioramento delle entrate complessive regionali derivanti da trasferimenti.

Soffermando ancora una volta l'attenzione sulla legge n. 457 del 1984, bisogna sottolineare che la regione - al momento di esprimere l'intesa sul relativo testo governativo - aveva, comunque, chiesto al Governo di accertare l'effettiva entità degli oneri finanziari per le funzioni che sarebbero state trasferite e di assegnare eventualmente alla regione gli ulteriori mezzi finanziari occorrenti per esercitare le competenze trasferite.

Il suddetto impegno aveva formato anche oggetto di un apposito ordine del giorno accolto dal Governo e dalle competenti Commissioni della Camera e del Senato all'atto dell'approvazione della legge n. 457 del 1984.

Il Governo, inoltre, in sede di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1990, n. 70, aveva ribadito l'impegno di attuare una riconsiderazione generale della correlazione tra flussi finanziari e competenze delle Regioni, considerate anche le competenze aggiuntive derivanti dalle nuove norme di attuazione, mediante una verifica, da farsi entro un anno, della situazione economico-finanziaria complessiva della regione Friuli-Venezia Giulia ai fini di una revisione del vigente ordinamento finanziario regionale.

E in quanto a promesse non mantenute si può portare ad esempio l'intendimento, suffragato dalla disposizione contenuta nel-

la Relazione generale della 5ª Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati sui disegni di legge concernenti il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993 e la legge finanziaria 1993 (atto Camera n. 1446/A, pag. 61) laddove affermava che l'incremento dell'accantonamento relativo al Ministero del tesoro nella tabella A della legge finanziaria 1993, di 100 miliardi nel 1994 e 200 miliardi nel 1995, sarebbe stato destinato a «consentire l'avvio della revisione dell'ordinamento finanziario della regione Friuli-Venezia Giulia, in termini di progressivo recupero di un decimo delle entrate spettanti», comunque assolutamente insufficiente alle gestioni regionali e addirittura irridente del rapporto fra Stato e Friuli-Venezia Giulia, se confrontato con le altre regioni a statuto speciale.

Quindi, concludendo, sia a seguito dell'aggravarsi della crisi finanziaria regionale, sia in termini di una corretta impostazione del rapporto con il Friuli-Venezia Giulia per renderlo paritario almeno alla «meno esigente» delle altre regioni a statuto speciale, sia in termini politici e di semplificazione del rapporto Stato-Regione, urge elevare di fatto, come propone il presente disegno di legge, la quota di compartecipazione degli attuali quattro decimi a sette decimi, e soprattutto rovesciare e semplificare la gestione economica, facendo sì che sia la regione a trasferire la quota prevista allo Stato e non viceversa.

Un discorso particolare deve essere fatto sulla copertura. Abbiamo proposto una copertura semplicissima, ma che qualcuno potrebbe obiettare difficile in termini economici. Si pensa, comunque, che tale copertura potrebbe essere anche sostituita da altre, secondo le eventuali proposte degli uffici regionali riguardanti la possibilità di trasferire definitivamente alla competenza regionale (e quindi sollevare il carico dello Stato e trasferirlo alla regione) di molti uffici oggi gestiti dallo Stato in collaborazione con la regione o con altri enti locali, o comunque a forte importanza territoriale. In questo caso lo Stato potreb-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

be effettuare un concreto risparmio, e la regione, meglio organizzando il servizio e soprattutto evitando inutili, costose, noiose e soprattutto doppie (Stato + regione) trafile burocratiche, potrebbe dare un servizio ai cittadini di migliore riuscita e con costi molto inferiori.

Procedendo, ora, all'analisi dell'articolato, per quanto concerne l'articolo 1 si tratta dell'indicazione di principio della territorialità del gettito e della deroga per il trasferimento all'erario di quote di alcuni tributi, fra cui i tre principali.

Quanto riportato nell'articolo 2 ha, invece, la funzione di salvaguardare determinati fenomeni distorsivi che incidono negativamente sulla portata dei gettiti riferiti all'IRPEF ed all'IRPEG.

Le ritenute alla fonte operate da società o da persone giuridiche aventi sede legale al di fuori del territorio regionale vengono, infatti, versate nel luogo in cui è ubicata la

sede medesima anche se riferite a redditi prodotti interamente nel territorio del Friuli-Venezia Giulia; lo stesso dicasi per l'IRPEG versata dalla società aventi sedi legali al di fuori del territorio regionale con riguardo agli utili prodotti sempre nel medesimo ambito territoriale.

Pertanto, il trasferimento di società aventi sedi legali nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, o la fusione o incorporazione con altre site al di fuori del territorio stesso, determinano anomale riduzioni nei gettiti dei tributi in questione.

L'articolo 3 garantisce la gradualità, negli anni 1994 e 1995, nel passaggio dalla normativa attualmente in vigore a quella che si propone con il presente disegno di legge, determinando un disavanzo massimo per lo Stato fra i trasferimenti attualmente previsti e i futuri trasferimenti regionali.

L'articolo 4 tratta della copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 49 dello Statuto)

1. Al primo comma dell'articolo 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, «Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia», come sostituito dalla legge 6 agosto 1984, n. 457, l'alinea è sostituito dal seguente:

«I proventi del gettito fiscale riscossi nel territorio della regione sono trattenuti dalla regione stessa per il proprio fabbisogno. In deroga, sono devolute allo Stato le seguenti quote fisse dei sottoindicati proventi, riscossi nel territorio della regione:».

2. Al primo comma dell'articolo 49 della citata legge costituzionale n. 1 del 1963, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «quattro decimi», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «tre decimi»;

b) le parole «nove decimi», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «un decimo».

Art. 2.

(Trasferimenti aziendali)

1. Qualora il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, riscosse nel territorio regionale cessi o venga ridotto a causa del trasferimento di sedi di società o altri soggetti giuridici con numero di addetti uguale o superiore a trenta unità, la conseguente riduzione delle entrate regionali è compensata da una somma commisurata a quote del gettito riscosso sul territorio regionale per altri tributi erariali.

2. La determinazione delle somme di cui al comma 1 è stabilita d'intesa tra il Governo e la regione Friuli-Venezia Giulia entro il mese di giugno di ciascun anno.

Art. 3.

(Norma transitoria per favorire la gradualità dell'incremento dei trasferimenti regionali)

1. Le somme dovute dalla regione Friuli-Venezia Giulia al tesoro sono corrisposte, in deroga a quanto disposto dall'articolo 49 della citata legge costituzionale n. 1 del 1963, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, in misura non inferiore alla differenza fra le entrate statali derivanti dal territorio della regione ed i trasferimenti erariali stabiliti antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, aumentati di 200 miliardi di lire per l'anno 1994 e di 300 miliardi di lire, per l'anno 1995.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Al maggior onere derivante dall'applicazione della presente legge, pari a 200 miliardi di lire per l'anno 1994 ed a 300 miliardi di lire per l'anno 1995, si provvede mediante corrispondente utilizzo dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, nel capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

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