

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1390</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LOMBARDO, LA LOGGIA, DRAGO, PUMILIA, MANNINO,  
OCCHETTO, CORALLO, LAURICELLA, CAPRIA, SALADINO,  
BANDIERA, LUPIS, MAZZARINO, SCALIA, URSO  
SALVATORE, PAVONE, GRASSI BERTAZZI, LO BELLO,  
PERRONE, SALOMONE, SGARLATA, GIOIA, SINESIO,  
LIMA, GIGLIA, MATTA, BASSI, DEL CASTILLO, BACCHI,  
SPATARO, BOTTARI ANGELA MARIA, GUGLIELMINO,  
GATTO**

*Presentata il 21 aprile 1977*

Determinazione della misura del contributo a favore della Regione siciliana a norma dell'articolo 38 dello Statuto e concessione del contributo per il quinquennio 1977-1981

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 38 dello Statuto siciliano fa obbligo allo Stato di versare annualmente alla Regione una somma — da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici in base ad un piano economico, soggetta a revisione quinquennale — al fine di colmare il dislivello esistente fra i redditi di lavoro siciliani e quelli medi nazionali. Recita la norma:

« Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale.

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

Pietra miliare del processo evolutivo del diritto pubblico degli Stati ad articolazione

regionale è stata definita tale norma, e giustamente, in quanto, elevandosi a protagonista costituzionalmente qualificata di una giustizia sociale territorialmente perequata sulla base tecnica e giuridica di una tendenziale parità capitaria dei redditi di lavoro, sintetizza le finalità dell'autonomia.

Ma l'articolo 38, e i fondamenti di esso, non si inseriscono solo nel generale problema della formazione politica, nel processo di rinnovamento della struttura economico-sociale nazionale mediante la realizzazione di un sistema istituzionale autonomistico che valorizzi la sfera degli interessi locali; è alla base dell'articolo 38 la esigenza di un'azione statale dinamica, equilibratrice, rigorosamente informata a criteri di giustizia fra le regioni, diretta a sanare le disparità strutturali nel corpo del paese.

L'articolo 38 ha infatti una finalità altamente sociale, saldamente ancorata alla realtà ambientale, statisticamente documentata, dell'isola, in armonia con lo spirito della Costituzione, quale si desume in par-

ticolare dagli articoli 1 e 4: tendere a ridurre, come si è detto, fino a colmarlo, il divario fra il reddito di lavoro prodotto in Sicilia e quello medio realizzato nel resto d'Italia, con un contributo inteso a raggiungere, non un semplice pareggio economico, ma la trasformazione di strutture capaci di migliorare i redditi di lavoro.

La *ratio* della solidarietà è quindi direttamente agganciata alla considerazione della presenza nel paese di due distinte aree economiche a diverso livello e saggio di sviluppo e della persistenza in Sicilia di un grave fenomeno di disoccupazione e sottoccupazione a carattere strutturale.

La letteratura delle aree depresse in Italia ha già da tempo sgombrato il terreno da ogni incertezza di definizione, convenendo che le regioni sottosviluppate sono quelle nelle quali meno accentuato è il processo di mobilitazione delle risorse umane e meno elevata la produzione dei redditi di lavoro.

Opportunamente, quindi, l'articolo 38 pone come obiettivo qualificato della rinascita l'accorciamento delle distanze interregionali fra le diverse quote di forze di lavoro in differente misura attive.

Ma il livello della statuizione sul piano costituente non esaurisce la fase del diritto: come molte materie attribuite in via esclusiva o complementare alla competenza della Regione siciliana, l'articolo 38 attende ancora l'emanazione delle specifiche norme di attuazione, che garantiscano il pieno esercizio delle funzioni legislative, amministrative ed esecutive concorrenti all'attuazione del dettato statutario. Con la conseguenza che, vigendo l'attuale regime di provvisorietà nei rapporti finanziari Stato-regionali, confusa e precaria è altresì la disciplina del fondo di solidarietà.

Due sono fondamentalmente le questioni nelle quali si sostanzia la complessa problematica posta dall'articolo 38: la determinazione del *quantum*, connessa ad un computo oggettivo del minor ammontare dei redditi di lavoro in Sicilia rispetto alla media nazionale, e l'utilizzazione delle somme erogate in opere pubbliche a carattere produttivistico in base ad un piano economico che sia parte di una più organica programmazione generale. Tale rapporto ulteriormente precisa ed evidenzia il collegamento fra il contributo statale e lo sviluppo socio-economico della Sicilia, da perseguire mediante una organica pianificazione regionale.

Ma siamo in tema di rapporti finanziari Stato-Regione, laddove remore politiche intralciano spesso il corso del diritto costituzionale.

In siffatta prospettiva, non può prescindere dalle difficoltà insite nella specifica caratterizzazione giuridica della norma. E si spiega: l'articolo 38, più che natura cogente, ha, nella forma e nella sostanza, efficacia eminentemente dispositiva, essendo alieno dal contenuto di esso qualsiasi carattere di imperativo categorico valido in ogni caso; infatti, la norma, regolando il complesso rapporto finanziario stato-regionale, non esclude che questo possa essere di fatto diversamente disciplinato dalla volontà delle parti.

Tale caratteristica, intesa a conferire alla formula quella flessibilità organica necessaria a giustificare una diversa consensuale regolamentazione del rapporto finanziario previsto, è posta propria del testo, al comma secondo, dal quale risulta il concetto di «tendenzialità», che ammette accordi equi congiunturali: il contributo, infatti, «tenderà»; e la disposizione, come lo stesso E. La Loggia, che della norma fu il proponente e il massimo sistematico, ebbe a scrivere, «non contenendo espressioni drastiche e testualmente riferendosi ad un concetto di tendenzialità, ammette contingibili temperamenti che vengano suggeriti da esigenze tecniche e politiche».

Per altro, la tesi della ammissibilità di un differente regolamento mutuo del rapporto disciplinato dall'articolo 38, come risultato giuridicamente valido e formalmente compensativo della volontà originaria della legge, è verificata nella pratica da tutti i casi in cui, prevedendosi legislativamente all'assegnazione del contributo alla Sicilia, si è pervenuti a soluzioni pattizie nella determinazione dell'importo medesimo da liquidare.

Questa non è stata mai, infatti, in ragione anche della mancata emanazione delle norme di attuazione dell'articolo 38, il risultato di calcoli basati su dati obiettivi e probatori dei redditi di lavoro nella regione, bensì, come si rileva anche dagli atti parlamentari relativi alla formazione delle leggi di esecuzione (resoconti delle sedute delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato), il frutto di accordi o, più precisamente, di «transazioni» fra Stato e Regione.

Indubbiamente, un concordato, per di più risolvendosi nella lesione di un diritto

costituzionalmente garantito e per questo irrinunciabile anche in parte minima di esso, non esaurisce l'obbligo dello Stato, in quanto l'adempimento di un precetto costituzionale non può essere mai oggetto di transazione; può, tuttavia, al riguardo, sostenersi, e fondatamente, che le somme finora corrisposte siano da considerare come contributi provvisori, acconti cioè dei contributi che dovranno essere fissati in sede di regolamentazione definitiva dei rapporti finanziari stato-regionali in osservanza del parametro previsto dallo Statuto.

Il fatto è che, per il primo decennio, il contributo è stato definito a periodo scaduto, a consuntivo, ma con insufficiente percezione della realtà statistica; conferendosi la terza rata, nel 1957, e la quarta, nel 1962, si è riconosciuto legittimo che la Regione ottenesse il contributo per un periodo di tempo a scadere (rispettivamente un quinquennio ed un sessennio), scontandosi la previsione di determinati fenomeni: e questo concorre, in parte, a spiegare la transazione raggiunta in ordine alla entità del contributo.

Di ordine transattivo sono, per vero, anche le più recenti determinazioni del contributo di solidarietà (leggi 6 marzo 1968, n. 192 e 1° novembre 1973, n. 735), commisurate — com'è noto — a una pur elevata percentuale dell'imposta di fabbricazione prodotta in Sicilia, determinazione la quale però, seppur cospicua, non soddisfa il fabbisogno finanziario della Regione, né tantomeno adempie al precetto statutario.

Il problema relativo alla determinazione del *quantum* si è dimostrato infatti fonte di gravi e insormontabili dissensi fra la Regione e lo Stato.

È vero che la norma non è molto chiara in proposito; essa non statuisce un valore in assoluto, ma affida la commisurazione del contributo a un indice variabile, vincolandola al computo della differenza fra il reddito di lavoro siciliano e quello medio nazionale: e tale computo, se per un altro — decisivo — è condizionato dal sistema che si adotta e dalla certezza o meno dei dati assunti a base del parametro.

Sull'assunzione di indici variabili a criteri di riferimento per la misura di oneri, *nulla quaestio*: il metodo è relativamente recente, ma la sua applicazione è ormai diffusa nel diritto pubblico e non dà luogo a contrasti (si pensi alla scala mobile

del costo della vita per l'adeguamento delle retribuzioni salariali); però, le forme più ricorrenti fanno leva sui consumi e sul gettito fiscale, e il riferimento alle variazioni del rapporto fra due redditi è pertanto conquista nuova in diritto, che trova la sua unica e faticosa applicazione nella determinazione dell'ammontare del fondo di solidarietà per la Sicilia.

Consegue dalla lettera dell'articolo 38 che il contributo deve essere calcolato in modo da tendere ad avvicinarsi il più possibile alla differenza fra i redditi di lavoro, facendo in modo cioè che il suo impiego nell'esecuzione di opere pubbliche consenta di produrre un ammontare di redditi di lavoro pressoché pari alla differenza predetta.

Schematicamente, la soluzione della complessa questione passa attraverso due fasi:

calcolato del divario fra il volume complessivo dei redditi di lavoro siciliani e quelli medi nazionali, tenuto conto della diversa incidenza della quota di popolazione attiva sul mercato del lavoro;

valutazione dell'ammontare del contributo da impiegare in investimenti annuali in lavori pubblici occorrenti per colmare quel divario in un determinato periodo di tempo, avuto presente che il volume dei redditi di lavoro tende naturalmente a crescere in misura più rapida nelle regioni più prospere e che molta parte dei capitali tende a localizzarsi al Nord.

La prima fase, a sua volta, passa attraverso una serie coordinata di operazioni statistiche:

determinazione della sovrappopolazione inattiva rispetto alla media nazionale;

determinazione della quota di popolazione in condizioni di sottoccupazione eccedente la media nazionale;

accertamento della misura del reddito di lavoro individuale medio del Paese;

valutazione del minor reddito prodotto in Sicilia per effetto dei più elevati indici di sottoccupazione e disoccupazione.

In altri termini, valutato il dislivello fra i redditi in base alle statistiche professionali desunte dal censimento più recente e determinato il saggio di incremento che il reddito siciliano dovrà manifestare per portarsi in un periodo ragionevole di tempo al livello del reddito me-

dio nazionale, il problema si riduce al calcolo dell'importo degli investimenti necessari per ottenere quell'incremento.

Il problema non è soltanto tecnico, ma ha una indubbia rilevanza politica e giuridica: si tratta di dare applicazione a uno degli articoli più controversi dello Statuto siciliano, superando le difficoltà create dalla mancanza di norme di attuazione intese a dare all'articolo 38 una definitiva sistemazione nel quadro dei rapporti finanziari fra Stato e Regione e dalla insufficienza di dati precisi di valutazione della situazione economica siciliana, allo scopo di pervenire a decisioni rispondenti alle finalità della norma.

Ogni soluzione « politica » — e « politiche » sono state di fatto tutte quelle fino ad ora adottate — è però da scartare; bisogna superare la fase della attuazione di un disposto costituzionale demandata esclusivamente a contatti a livello governativo, alla capacità o meno dei Presidenti della Regione di sostenere una tesi contrattuale o a decisioni di maggioranze parlamentari; così facendo, si rischierebbe di riproporre ogni volta il problema stesso della autonomia; la determinazione, invece, dell'ammontare del contributo di solidarietà va riportata nel suo naturale alveo costituzionale.

Anche le recenti assegnazioni, prima, dell'80 per cento e, poi, dell'85 per cento dell'imposta di fabbricazione, ossia l'aggancio della misura del contributo di solidarietà a una elevatissima aliquota del gettito delle imposte di produzione esatte in Sicilia, sancito dalle ultime leggi di assegnazione dei fondi ex articolo 38 (la n. 886 del 27 giugno 1962 per gli esercizi finanziari dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1966; la n. 192 del 6 marzo 1968 per gli esercizi finanziari dal 1° luglio 1966 al 31 dicembre 1971; la n. 735 del 1° novembre 1973), pur se accettate in via provvisoria, in quanto la naturale evoluzione del gettito di tale tributo ha comportato l'automatico incremento del contributo statale, non risolvono il problema di fondo della sistemazione dei rapporti finanziari Stato-Regione, e suscitano delicati problemi di ordine costituzionale.

La questione merita più ampia trattazione.

Indubbiamente, il criterio di accordare una percentuale della imposta di fabbricazione, a norma dell'articolo 36 dello Sta-

tuto siciliano finora riservata allo Stato, innova nel diritto pubblico siciliano; ma non si tratta di fatto nuovo nelle vicende giuridiche delle autonomie regionali, che già con la legge 3 giugno 1960, n. 529, recante « Modifiche al titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna », la Regione sarda aveva ottenuto la devoluzione all'erario regionale dei sei decimi della imposta nella proposta di legge presentata dal Consiglio regionale al Parlamento e chiedeva l'attribuzione dei nove decimi).

Il precedente sardo, la considerazione — sotto un certo profilo non del tutto infondata — che il bilanciamento dei redditi fosse più opportuno affidarlo a un incremento di imposte afferenti allo sviluppo di attività economiche ed allo sfruttamento di prodotti e fonti energetiche della Regione, la presunzione al contempo che una revisione in tal senso dei criteri di determinazione dell'ammontare del fondo fosse una esigenza relativa all'obbligo dell'articolo 38, dovendo il contributo avere un proprio sviluppo che valesse ad allineare i redditi della Sicilia a quelli medi nazionali, incrementatisi ad un ritmo più veloce, onde la opportunità del ricorso a un cespite d'entrata fra i più fruttiferi e dinamici, sono stati tutti motivi che hanno indotto a sollecitare, sempre in via provvisoria e nelle more della emanazione delle norme atte a determinare definitivamente l'importo quinquennale del contributo di solidarietà nazionale, la commissione del fondo all'ammontare del gettito dell'imposta di fabbricazione, e ad una parte di esso.

Così, in concreto, per il periodo dal 1° giugno 1947 al 30 giugno 1966 sono state disposte con leggi dello Stato, in via transattiva, le seguenti assegnazioni di fondi a favore della Sicilia in applicazione dell'articolo 38 dello Statuto:

legge 2 agosto 1952, n. 1091,	lire 55 miliardi;
legge 8 agosto 1954, n. 634,	lire 45 miliardi;
legge 21 marzo 1957, n. 176,	lire 75 miliardi;
legge 27 giugno 1962, n. 866,	lire 215 miliardi.

Con quest'ultima legge, relativa alle assegnazioni per il periodo 1° luglio 1960-30 giugno 1966, il contributo di solidarietà è stato commisurato, nella difficoltà di pervenire a una determinazione concordataria

fra lo Stato e la Regione in ordine al parametro da assumere a base del computo per le assegnazioni, all'80 per cento del gettito delle imposte di fabbricazione pervetto nell'isola; a tale criterio è stato mantenuto — come si è detto — con la successiva legge 6 marzo 1968, n. 192, relativa alla determinazione del contributo per il periodo 1° luglio 1966-31 dicembre 1971, mentre con l'ultima legge di assegnazione per il quinquennio 1972-76) tale percentuale è stata elevata del 5 per cento.

Trattasi di una somma corrispondente a circa 400 miliardi di lire. E da tener conto, tuttavia, che sulle assegnazioni gravano a carico della Regione i rimborsi da effettuare allo Stato ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, per le spese da esso sostenute per i servizi da trasferire alla Regione e per il personale addettovi, rimborsi che per il quinquennio 1972-76 sono stati determinati in lire 8 miliardi annui e per il periodo precedente in lire 7.700 milioni annui.

Stanziamanti delle dimensioni indicate, in presenza delle gravi condizioni di carenza dell'economia siciliana, non appaiono adeguati al conseguimento degli obiettivi statutari. Infatti, una perequazione dei redditi di lavoro della Sicilia a quelli medi nazionali, non solo non è stata conseguita, ma, considerato l'attuale e prevedibile saggio di diversificazione degli investimenti e della produttività, che accentua gli squilibri interterritoriali, appare, allo stato delle attuali prospettive, obiettivo di assai difficile realizzazione.

L'adeguamento della misura del contributo di solidarietà all'intero ammontare del gettito dell'imposta di fabbricazione per cento in Sicilia, che la presente iniziativa legislativa propone, non varrà certo — nonostante il sensibile accrescimento delle entrate — a consentire l'aumento dei redditi di lavoro nella Regione in armonia con le finalità perequatrici ipotizzate dalla norma, i cui presupposti e i cui meccanismi rimangono integri e impregiudicati nel rigore e nella garanzia della norma costituzionale, alla cui piena attuazione quindi meglio sodisferà la determinazione della misura del contributo sulla scorta di coefficienti numerici meglio rispondenti agli obiettivi statutari.

Essa tuttavia, assicurando una maggiore dotazione di mezzi finanziari alla Regione, nel quadro delle finalità dell'articolo 38

dello Statuto siciliano, fornirà gli strumenti per l'attuazione di un più ampio ventaglio di iniziative e in definitiva si rivelerà, in tale prospettiva e pur nei limiti di una disciplina di provvisorietà, un espediente giuridico meglio in grado di attuare i dettati della norma statutaria.

A tal proposito va anzi precisato che la Regione siciliana attraversa una fase di grande impegno politico e di qualificazione della produzione legislativa, in ordine, soprattutto ai temi dello sviluppo economico e alla realizzazione dei nuovi posti di lavoro.

Essa infatti con legge regionale n. 18 del 12 maggio 1975, ha approvato un piano organico di interventi nei diversi settori economici e produttivi, utilizzando tutte le risorse finanziarie ex articolo 38 e rinvenendone altre nell'ambito delle sue autonome possibilità di manovra finanziaria.

Il piano di interventi è stato seguito dall'approvazione delle varie leggi di utilizzo delle risorse finanziarie stanziare, sicché al momento è in corso di realizzazione in Sicilia un vasto programma di opere pubbliche e di finanziamenti a favore di tutti i settori produttivi.

Il piano d'interventi che ha durata pluriennale e si avvale di una metodologia programmatica avanzata, rappresenta un presupposto per successive operazioni finanziarie nel campo economico, esso pertanto va proseguito nel tempo. Anzi c'è da osservare che un arresto, una sospensione eccessiva di nuovi flussi finanziari, può compromettere la stessa efficacia degli interventi in atto, in una visione organica ed a lungo termine dello sviluppo economico della Regione.

L'operosità della Regione, la sua tendenza a utilizzare tempestivamente tutte le risorse finanziarie, l'assenza di ristangi e di remore nei meccanismi di erogazione della spesa pubblica, deve suscitare nel Parlamento consensi e solidarietà anche per quanto riguarda la tempestività di assegnazione dei nuovi fondi ex articolo 38 per nuovo quinquennio.

Infine va sottolineato il clima di costruttiva e feconda collaborazione di tutti i partiti democratici dell'arco costituzionale nell'ambito della Regione.

Non v'è dubbio infatti che il piano di interventi sopra citato e la conseguente produzione legislativa, si sono potuti rea-

lizzare, per l'accordo programmatico di fine legislatura intervenuto tra tali forze politiche all'inizio del 1976.

Questo clima si è nel frattempo rafforzato anche nell'attuale legislatura regionale.

Ed invero anche la presente iniziativa legislativa condivisa da tutti i partiti dell'arco costituzionale e portata avanti con tanta serietà e fermezza, va considerata, in ultima analisi, come una proiezione a li-

vello nazionale, degli accordi a livello programmatico, realizzati in Sicilia.

Nutriamo quindi certezza che i nuovi mezzi finanziari che affluiranno alla Regione con l'approvazione della presente proposta di legge costituiranno la base per i nuovi interventi nell'economia siciliana, attraverso metodologie ancora più evolute di programmazione utilizzando un positivo momento di tensione politica e d'impegno unitario tra tutti i partiti democratici.

**PROPOSTA DI LEGGE****ART. 1.**

Il contributo a titolo di solidarietà nazionale, di cui all'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana, è commisurato, nelle more dell'adozione di una disciplina definitiva, all'intero ammontare del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione stessa in ciascun anno finanziario.

**ART. 2.**

Con successive leggi saranno determinate, ogni quinquennio, le somme dovute dalla Regione a titolo di rimborso per spese sostenute dallo Stato per conto della Regione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507.

La somma dovuta per il quinquennio 1977-1981 è determinata, in via definitiva, 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 1977, valutato in lire 40 miliardi, si provvede mediante riduzione di pari importo del capitolo 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.