

DCCXIX. SEDUTA**VENERDÌ 23 NOVEMBRE 1951****(Seduta antimeridiana)****Presidenza del Presidente DE NICOLA****INDICE**

Disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale » (714) (Seguito della discussione):

PRESIDENTE . . .	Pag. 28514, 28519, 28522, 28524
TAFURI, <i>relatore di maggioranza</i>	28514, <i>passim</i> 28542
FORTUNATI, <i>relatore di minoranza</i>	28515, <i>passim</i> 28545
VANONI, <i>Ministro delle finanze e ad interim del tesoro</i>	28516, <i>passim</i> 28543
RIZZO Giambattista	28519, 28520, 28530, 28534
BERTONE	28520
DE LUCA	28520, <i>passim</i> 28545
CONTI	28521
BISORI	28521, 28537, 28539
TONELLO	28534
CARELLI	28536
PASQUINI	28542
RICCI Federico	28545
CINGOLANI	28545

La seduta è aperta alle ore 10.

CERMENATI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale » (714).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale ».

Il Senato ricorderà che nella seduta di ieri è stato approvato l'articolo 19. Si dia pertanto lettura dell'articolo 20.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20.

Il terzo comma dell'articolo 70 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Se la somma riscossa a titolo di pena pecuniaria supera le lire 50.000 la quota da ripartire è, in ogni caso, limitata a questa cifra e l'eccedenza va a profitto del Comune ».

PRESIDENTE. Il testo della minoranza è identico a quella della maggioranza.

Nessuno chiedendo di parlare, metto ai voti l'articolo 20. Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-a).

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-a).

Il minimo ed il massimo della pena pecuniaria prevista dall'articolo 75 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, sono rispettivamente elevati a lire cinquemila ed a lire venticinquemila.

PRESIDENTE. Il testo della minoranza è identico a quello della maggioranza.

Nessuno chiedendo di parlare, metto ai voti l'articolo 20-a). Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-b) nel testo della maggioranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-b).

L'articolo 93 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dal seguente:

« Il Prefetto, nel caso che ritenga, su parere della Giunta provinciale amministrativa, che la gestione diretta delle imposte di consumo non proceda regolare ed ordinata e dia luogo, in relazione alle condizioni economiche ambientali, ad evasioni notevoli o a spese non giustificate dal rendimento del tributo, deve, con decreto motivato, sostituirvi l'appalto.

« La sostituzione non può essere disposta se da parte del Prefetto, su parere della Giunta provinciale amministrativa, non siano state fatte previamente circostanziate e documentate contestazioni alla amministrazione comunale, con invito a produrre, entro il perentorio termine di trenta giorni, le eventuali giustificazioni.

« Contro il decreto del Prefetto è ammesso il ricorso al Ministro delle finanze, il quale decide, sentita la Commissione centrale per la finanza locale ».

PRESIDENTE. Si dia ora lettura del testo proposto dalla minoranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-b).

L'articolo 93 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dal seguente:

« Il Prefetto può ordinare, con decreto motivato, che si proceda a modificazioni nella gestione nel caso che ritenga, su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, che la gestione diretta delle imposte di con-

sumo non proceda regolare ed ordinata, oppure dia luogo, in relazione alle condizioni economiche ambientali, ad evasioni notevoli o a spese non giustificate dal rendimento del tributo.

« Le modificazioni non possono essere disposte se da parte del Prefetto, su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, non siano state fatte previamente circostanziate e documentate contestazioni all'amministrazione comunale, con invito a produrre, entro il perentorio termine di trenta giorni, le eventuali giustificazioni.

« Contro il decreto del Prefetto è ammesso, entro cinque giorni dalla data di notificazione del decreto stesso, ricorso al Ministro per le finanze. La presentazione del ricorso sospende la esecutività del decreto ».

PRESIDENTE. Segnalo al Senato le divergenze tra il primo capoverso del testo della maggioranza e il primo capoverso del testo della minoranza.

La prima divergenza sta nel fatto che nel testo della maggioranza della Commissione si prevede l'ipotesi che la gestione diretta delle imposte di consumo non proceda regolare ed ordinata e dia luogo, in relazione alle condizioni economiche ambientali, ad evasioni notevoli ecc., laddove nel testo della minoranza si fanno due ipotesi e cioè che la gestione diretta delle imposte di consumo non proceda regolare ed ordinata oppure dia luogo ad evasioni notevoli, ecc.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Onorevole Presidente, si tratta di un errore di stampa. Nel testo della maggioranza bisogna leggere: « ... non proceda regolare ed ordinata o dia luogo ... ».

PRESIDENTE. Ne prendo atto.

La seconda divergenza è la seguente: il testo della maggioranza della Commissione stabilisce che il Prefetto, nell'ipotesi suddetta, « deve » sostituire ecc.; la proposta della minoranza invece prevede che il Prefetto « può » ordinare che si proceda ecc.

Ma la divergenza più importante è in ciò: mentre, secondo il testo della maggioranza della Commissione, il Prefetto, nel caso che ritenga che la gestione diretta non proceda regolare ed ordinata ecc., deve, con decreto motivato, sostituirvi l'appalto, secondo la proposta della

minoranza invece il Prefetto può ordinare che si proceda a modificazione nella gestione.

Ha facoltà di parlare il senatore Fortunati per illustrare l'emendamento della minoranza della Commissione al primo capoverso.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. L'articolo 93 del testo unico vigente per la finanza locale, 14 settembre 1931, è veramente una di quelle norme che si può dire riassume lo spirito che ha presieduto in linea generale alla regolamentazione della finanza locale. L'articolo 93 attribuisce oggi ai Prefetti poteri di cui, credo, nessun altro organo oggi dispone, in Italia. L'articolo 93 in definitiva attribuisce ai Prefetti la facoltà di modificare a loro insindacabile giudizio il tipo di gestione delle imposte di consumo. Su questo punto io ho avuto già occasione, sia in Commissione, sia nella discussione in Aula, di richiamare l'attenzione dei colleghi. È « misteriosamente » strano che nella gestione di un servizio pubblico, o meglio nella gestione di un servizio di carattere tributario, che è la massima espressione della sovranità del potere pubblico, possa essere accolto il principio che, nel caso che si manifestino irregolarità oppure si manifesti uno scarso rendimento, il rimedio è dato dal ricorso all'appalto. A me pare che affermare in linea generale e particolare un principio di questo genere assuma una portata molto grave, non — badate bene — soltanto per questioni tributarie connesse con la gestione delle imposte di consumo, ma molto grave per un orientamento di carattere generale nella vita organizzata di una società moderna, di uno Stato moderno.

Cominciamo intanto col chiederci: perchè, quando si manifestano irregolarità nella gestione delle imposte di consumo esercitata direttamente da un ente pubblico, il rimedio deve essere l'appalto? Ma una gestione irregolare, non ordinata, è tale attraverso l'attività concreta di uomini, o amministratori o funzionari. Mi domando: come mai in Italia negli ultimi anni molti Prefetti hanno sostituito d'autorità la gestione diretta con quella appaltata, senza assumere provvedimenti specifici nè riguardo ai funzionari nè riguardo agli amministratori? Ma se una gestione è irregolare e non è ordinata, come si fa, ad esempio, ad attribuire al segretario comunale che,

nei piccoli e medi Comuni, è il solo responsabile di tutti i servizi, la qualifica di ottimo o magari a premiarlo con un trasferimento, e nel tempo stesso a definire irregolare e non ordinato un servizio comunale, decretandone la sostituzione con una gestione appaltata a privati?

La nostra impostazione è, dunque, questa: le irregolarità e le mancanze di ordine anzitutto possono essere di diverso tipo, di diversa intensità, di diversa gradazione. Ad esempio, in taluni Comuni, nelle gestioni dirette vi sono stati ricevitori delle imposte di consumo che hanno commesso appropriazioni indebite? Ebbene, in questo caso è giusto sostituire alla gestione diretta la gestione appaltata? Ma appropriazioni indebite avvengono in tutti i tipi di gestione. Se un funzionario ruba, non si può mettere in discussione l'istituto, il principio, la funzione della gestione diretta! Se un ricevitore delle imposte di consumo in una gestione diretta ha commesso un reato, abolire la gestione diretta e ordinare l'appalto è semplicemente mostruoso, tanto più che non registriamo analoghi provvedimenti quando avvengono irregolarità nelle gestioni appaltate. Perchè non si provvede allora, in concreto, ad eliminare l'appaltatore, a risolvere in tronco la convenzione di appalto ordinando la gestione diretta?

A me non risulta che in alcun comune d'Italia si sia applicato il criterio, per cui ogni qualvolta si sono manifestate irregolarità nelle gestioni appaltate i Prefetti abbiano vigilato per la risoluzione delle convenzioni. Il problema degli appalti è un problema grosso, che dovrà essere esaminato, a nostro avviso, in un disegno di legge generale, organico, che riguardi la gestione delle imposte di consumo. Pertanto non diciamo affatto che non vi possa essere anche il provvedimento della sostituzione della gestione diretta. Con la nostra dizione (modificazioni nella gestione) vogliamo far capire ed intendere che i provvedimenti del Prefetto possono e debbono essere di diversa intensità: provvedimenti di rimozione nei riguardi dei funzionari, provvedimenti disciplinari nei confronti dei funzionari, provvedimenti nei confronti degli amministratori, e solo alla fine, come *extrema ratio*, sostituzione della gestione diretta con la gestione appaltata. Ma il nostro costume

mentale, di uomini di sinistra — dite voi — di uomini moderni — diciamo noi — non può ammettere che nella vita pubblica del Paese la medicina ai mali che si manifestano nella gestione pubblica sia data dalla gestione appaltata. Così scardiniamo le basi fondamentali della moderna società organizzata. Non possiamo assolutamente accettare la norma che ogni qualvolta in un ente pubblico si manifestino irregolarità, l'unico modo di ripararvi sia di fare un'asta perchè i privati assumano la gestione del servizio.

Io mi limito a queste considerazioni, perchè voglio mantenere la discussione in termini di carattere esclusivamente generale: termini da cui esulano in un certo senso tutte le considerazioni di natura più propriamente politico-economica, politico-amministrativa, politico-tributaria legate al sistema dell'esazione in appalto, su cui mi sono già espresso nella relazione e nel dibattito di apertura della discussione generale con argomenti e riferimenti chiarissimi.

PRESIDENTE. La maggioranza della Commissione insiste nel suo testo?

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La maggioranza della Commissione insiste nel suo testo e vorrei spiegarne brevemente le ragioni. Tutta la Commissione è d'accordo nel ritenere che l'articolo 93, così come è congegnato nel testo unico, è oggi una cosa sorpassata. La dizione della Commissione riguarda il cambiamento da gestione diretta ad appalto; ora, avendo circondato tale cambiamento con la cautela del parere della Giunta provinciale amministrativa, ove le irregolarità siano dovute a mancanze di singoli funzionari o di organi della gestione, la stessa Giunta provinciale amministrativa suggerirà il provvedimento del cambiamento del funzionario o la punizione del responsabile, senza far luogo al cambiamento della gestione. Per quello che riguarda invece le irregolarità degli appaltatori, alla lettera c) del secondo comma dell'articolo 85 si prescrive la decadenza dell'appaltatore per continuato abuso o per irregolarità verificatisi nella gestione, che presso a poco sono la stessa cosa. Quindi, essendo già prevista la decadenza di un appaltatore, la Commissione ha previsto invece la decadenza della gestione diretta con la sostituzione dell'appalto. Come ho già detto,

la cautela di sentir prima la Giunta provinciale amministrativa rende perfettamente tranquilla la maggioranza della Commissione sull'opportunità della dizione adottata.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Ministro ad esprimere il suo avviso al riguardo.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto chiedere alla maggioranza della Commissione se conferma la correzione del testo, nel senso di sostituire una « o » alla « e », in modo che si legga: regolare ed ordinata o dia luogo.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Confermo la correzione. È un evidente errore di stampa.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Detto questo, a me pare che le osservazioni fatte dal relatore di minoranza non tocchino la sostanza della disposizione che viene portata dinanzi al Senato. Se il Prefetto, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontra una irregolarità che può essere corretta o con semplici rilievi e suggerimenti o con provvedimenti disciplinari nei confronti del funzionario dipendente dal Comune, non c'è bisogno di arrivare alla sostituzione della gestione diretta con l'appalto. Il problema che la Commissione e il Governo si sono posti, rimaneggiando l'articolo 93 del testo unico, è di circondare di sufficienti garanzie il provvedimento dell'autorità tutoria che sostituisce un tipo di gestione ad un altro tipo. Ma l'articolo 93 non vuole essere l'unico tipo di sanzione o di intervento possibile da parte dell'autorità tutoria, perchè rimane sempre aperta la possibilità di interventi minori nell'esercizio delle normali funzioni gerarchiche, esercitate dal Prefetto, o di tutela, esercitate dagli organi di tutela.

Portata in questi termini, io credo che la divergenza, almeno per quel che riguarda il primo capoverso, non esista più fra le posizioni della maggioranza e della minoranza della Commissione. Si tratta di dire che, quando si ritiene di arrivare al provvedimento massimo, che è la sostituzione di un tipo di gestione con un altro, ciò non può più avvenire *inardita altera parte* e con un atto unilaterale che parte dal Prefetto, ma che occorrono determinate garanzie. La prima è quella prevista dal primo capo-

verso, suggerito dalla maggioranza, per cui l'atto deve essere adottato sentita la Giunta provinciale amministrativa. Quindi c'è una prima, vorrei dire una massima garanzia che il provvedimento avrà una sua giustificazione obiettiva, valutata non soltanto dal Prefetto, che l'opposizione può anche ritenere essere un organo di parte o prevalentemente politico, ma anche da un organo che normalmente ha soltanto funzioni di tutela, quale è la Giunta provinciale amministrativa. Mi pare che in questi termini veramente si raccomandi l'accoglimento del primo capoverso dell'emendamento, suggerito dalla maggioranza della Commissione.

PRESIDENTE. Chiedo alla minoranza della Commissione se insiste nel suo emendamento.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Insisto.

PRESIDENTE. Metto pertanto ai voti il principio ed il primo capoverso dell'articolo 20-b) nel testo della minoranza della Commissione. Se ne dia nuovamente lettura.

CERMENATI, *Segretario*:

« L'articolo 93 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dal seguente:

” Il Prefetto può ordinare, con decreto motivato, che si proceda a modificazioni nella gestione nel caso che ritenga, su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, che la gestione diretta delle imposte di consumo non proceda regolare ed ordinata, oppure dia luogo, in relazione alle condizioni economiche ambientali, ad evasioni notevoli o a spese non giustificate dal rendimento del tributo ” ».

PRESIDENTE. Chi è favorevole a questo testo, non accettato nè dalla maggioranza della Commissione nè dal Governo, è pregato di alzarsi.

(*Non è approvato*).

Si dia allora nuovamente lettura del testo della maggioranza della Commissione con la modificazione di carattere formale indicata dal senatore Tafuri.

CERMENATI, *Segretario*:

« L'articolo 93 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dal seguente:

” Il Prefetto, nel caso che ritenga, su parere della Giunta provinciale amministrativa, che la gestione diretta delle imposte di consumo non proceda regolare ed ordinata o dia luogo, in relazione alle condizioni economiche ambientali, ad evasioni notevoli o a spese non giustificate dal rendimento del tributo, deve, con decreto motivato, sostituirvi l'appalto ” ».

PRESIDENTE. Lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

In seguito alla reiezione del primo capoverso del testo proposto dalla minoranza, il secondo capoverso dello stesso testo s'intende decaduto.

Metto quindi ai voti il secondo capoverso del testo della maggioranza. Se ne dia nuovamente lettura.

CERMENATI, *Segretario*:

« La sostituzione non può essere disposta se da parte del Prefetto, su parere della Giunta provinciale amministrativa, non siano state fatte previamente circostanziate e documentate contestazioni alla amministrazione comunale, con invito a produrre, entro il perentorio termine di trenta giorni, le eventuali giustificazioni ».

PRESIDENTE. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Passiamo al terzo capoverso.

Ha facoltà di parlare il senatore Fortunati per svolgere l'emendamento della minoranza della Commissione.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Onorevole Presidente, nel primo mio breve intervento, a proposito del primo comma, avevo dimenticato di precisare che la differenza fra la nostra posizione e la posizione della maggioranza della Commissione rifletteva anche il parere della Giunta provinciale amministrativa. Nella dizione che il Senato ha approvato, il Prefetto deve chiedere solo il parere: anche se la Giunta provinciale amministrativa è di parere contrario, il Prefetto può continuare per la sua strada. Noi avevamo precisato: « su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa ». In definitiva il Prefetto, per noi,

diventava l'organo esecutivo di una decisione della Giunta provinciale amministrativa. Siccome il Senato ha approvato la dizione proposta dalla maggioranza, a maggior ragione la dizione del terzo comma da noi proposto ha motivo di essere.

Può darsi benissimo che il Prefetto assuma il provvedimento della sostituzione malgrado il parere contrario della Giunta provinciale amministrativa. La stessa maggioranza riconosce la opportunità di consentire al Comune di ricorrere al Ministro per le finanze contro la decisione del Prefetto di sostituire la gestione diretta con la gestione appaltata. Sorgono però, a questo punto, alcuni problemi che (non esito a riconoscerlo) rivestono una certa gravità. Si tratta, cioè, da un lato di non impedire praticamente l'esecuzione della decisione del Prefetto; dall'altro di impedire che una decisione arbitraria del Prefetto abbia esecuzione. Una volta iniziata l'esecuzione, difficilmente può essere riparato il danno. Di qui la nostra duplice proposta. Prima: il Comune può fare ricorso; ma deve farlo entro un termine perentorio. Seconda: se il Comune presenta ricorso entro il termine perentorio, la presentazione del ricorso sospende l'esecutività del decreto. In altre parole, col nostro terzo comma sono poste remore tali, per cui realmente i Prefetti potranno disporre la sostituzione delle gestioni dirette con quelle appaltate soltanto quando vi saranno gravi, inoppugnabili motivi.

Quando si sa che vi è non solo la possibilità di ricorso, ma che il ricorso sospende l'esecutività del decreto, allora si guarderanno bene i Prefetti dal prendere iniziative avventate, come ne sono state prese copiosamente in questi ultimi tempi. Io richiamo l'attenzione del Senato su questa materia. Non si tratta soltanto di provvedimenti nei confronti di gestioni irregolari, non ordinate, o che hanno dato luogo ad evasioni o a spese non giustificate dal rendimento del tributo: si tratta, in ogni caso, di provvedimenti che, una volta assunti, obiettivamente favoriscono interessi privati. Non v'è dubbio che gli appaltatori delle imposte di consumo non sono filantropi, non sono cioè uomini che si mettono a girare per le strade d'Italia per il piacere di rendere un servizio ai Comuni e alla colletti-

vità organizzata. È evidente, allora, che quando si tratta di interessi di natura privata, sia pure legati ad interessi pubblici, è necessario che le norme legislative contemplino una serie tale di remore, per cui, obiettivamente, non sorga nell'opinione pubblica del nostro Paese il sospetto talora legittimo, che i decreti dei Prefetti non tutelino tanto, o per lo meno soltanto, l'interesse dell'ente pubblico, ma tutelino anche e, talora, mi si consenta di dirlo, soprattutto l'interesse dell'appaltatore, o gli interessi degli appaltatori. È necessario che la norma si presenti perciò di fronte all'opinione pubblica in modo da non consentire né agli amministratori, né ai cittadini il sospetto che si tratti di provvedimenti che fanno entrare per la finestra quello che non si vuole che entri per la porta. Ecco la ragione sostanziale della nostra impostazione, la quale intende affermare, sia pure per il momento in termini ideali, il principio che la vita pubblica del nostro Paese deve essere moralizzata e razionalizzata nell'interno della struttura della vita pubblica stessa, e non attraverso il ricorso a quelle strane forme di medicina che sono gli appalti concessi a privati. La strada è lunga; ma è necessario affermare sin d'ora il principio fondamentale che gli amministratori comunali hanno la possibilità di esperire, a difesa della gestione pubblica del servizio tributario, tutti i ricorsi possibili; e che soltanto dopo un esame ponderato dei ricorsi avvenga eventualmente la decisione della sostituzione della gestione diretta con la gestione appaltata.

Voglio concludere richiamandomi ad una esperienza in atto nella provincia di Bologna. Stiamo discutendo l'articolo 93 ed il Senato ha già approvato un nuovo orientamento nell'applicazione di esso. Ebbene, in questi giorni alcune gestioni dirette in provincia di Bologna dovrebbero essere sostituite con la gestione appaltata.

È stato fatto presente al Direttore generale dell'amministrazione civile che, poichè il Parlamento stava esaminando una nuova impostazione della norma di legge, era opportuno che il Prefetto soprassedesse ad ogni decisione. Il prefetto di Bologna pare che proceda oltre, non soprassieda, e voglia che gli appalti siano eseguiti. Onorevole Presidente, questi sono fatti concreti. Possiamo noi consentire che

questi fatti concreti si ripetano nel nostro Paese? Possiamo consentire che in molti, in troppi Comuni domini un ristretto gruppo monopolistico di appaltatori, conosciuto in tutta Italia per la sua attrezzatura e per certe forme di legami che ha con tutta la vita pubblica del nostro Paese? Bisogna che noi di questi legami ci rendiamo conto. In ultima analisi, noi chiediamo che il Ministro per le finanze esamini personalmente, volta per volta, la situazione, e si assuma la responsabilità politica e morale di decidere sui ricorsi. Ma fino a che non vi è la decisione del responsabile della politica tributaria, non deve sussistere la possibilità di sostituire di fatto alla gestione diretta, che deve essere la forma normale nello sviluppo della vita pubblica del nostro Paese, una gestione appaltata. La gestione appaltata deve diventare veramente uno strumento eccezionale, che deve essere eccezionalmente motivato. La motivazione non deve essere quella del Prefetto, ma quella del Ministro per le finanze.

Noi sappiamo benissimo che dal punto di vista giuridico altre armi di difesa hanno le amministrazioni comunali, come il ricorso al Consiglio di Stato per illegittimità ed eccesso di potere. Soprattutto, però, che quando una gestione appaltata è entrata in funzione, la revoca della gestione stessa implica questioni delicate. Non vi è dubbio che è nello stesso interesse dell'appaltatore non iniziare una gestione che eventualmente, a distanza di uno o due mesi, potrebbe cessare.

A quale scopo immettere un appaltatore nella gestione di un servizio quando pende un ricorso che può essere deciso contrariamente alla motivazione del Prefetto? Che interesse ha lo stesso appaltatore ad iniziare una gestione appaltata in condizioni siffatte? Come possono essere stipulate condizioni normali di appalto con prospettive del genere? A me sembra che anche, oserei dire, una volta tanto nell'interesse dell'appaltatore è preferibile che l'appalto sia operante solo quando, in ogni caso, sia pacifico che nei confronti dell'appalto stesso non vi è più possibilità alcuna di discutere e non vi è più possibilità alcuna di revocare la decisione assunta dal Prefetto.

Per queste ragioni noi insistiamo per la dizione del nostro ultimo comma nei confronti del comma presentato dalla maggioranza.

PRESIDENTE. Senatore Fortunati, ella ha illustrato le divergenze tra i due testi per quel che riguarda il termine entro cui il ricorso deve essere presentato — termine che ella vorrebbe fissare in cinque giorni — e l'efficacia sospensiva del ricorso stesso. Ma v'è una terza divergenza: mentre la maggioranza della Commissione, infatti, propone che il Ministro decida sentita la Commissione centrale per la finanza locale, nel testo della minoranza questo inciso non trova riscontro.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. È esatto, signor Presidente. Ma a questo proposito noi riteniamo che nel caso di gestione diretta o di gestione appaltata la Commissione centrale per la finanza locale sia del tutto fuori causa. La Commissione centrale per la finanza locale è un organo che, in ogni caso, a prescindere da ogni giudizio di merito sulla sua strumentazione in regime democratico parlamentare, è stato istituito per provvedimenti relativi alla situazione di *deficit* del bilancio. Ma quale competenza può avere in tema di gestione diretta oppure di gestione appaltata delle imposte di consumo?

Il Ministro delle finanze può sentire chi gli pare e chi gli piace ai fini della decisione che deve prendere. Ma non può essere sancita l'obbligatorietà del parere della Commissione centrale per la finanza locale, che sta diventando un organo consultivo per una serie di provvedimenti che non hanno nulla a che fare con le asserite e presunte ragioni del funzionamento dell'istituto.

RIZZO GIAMBATTISTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZZO GIAMBATTISTA. Dirò brevemente il mio pensiero sulle tre questioni che sono state così nettamente e così lucidamente precisate dall'onorevole Presidente.

Primo punto: ricorso entro un termine prestabilito. Sono d'accordo, in quanto a mio avviso è bene fissare che il ricorso deve essere proposto entro cinque giorni dalla notificazione.

Secondo punto: decisione del Ministro in base ad un parere della Commissione centrale

della finanza locale. Il dissenso a questo proposito tra maggioranza e minoranza è nel senso che mentre la maggioranza ritiene che il parere debba essere obbligatorio, la minoranza pensa che invece debba essere facoltativo. Ritengo però opportuna la tesi della maggioranza nel senso che in una materia così delicata, la Commissione centrale per la finanza locale sia chiamata a pronunciarsi, essendo l'organo supremo di decisione e di consulenza in materia di finanza locale.

Sul terzo punto la questione è più sottile, perchè impegna anche principi generali di diritto amministrativo. Indubbiamente l'atto amministrativo per sua natura è immediatamente esecutivo: questo è uno dei principi fondamentali del diritto amministrativo. Altro principio, anche esso ormai riconosciuto dalla giurisprudenza, è che l'organo chiamato a decidere sul ricorso amministrativo ha il potere di sospendere l'atto amministrativo in attesa della decisione sul ricorso. Pertanto il Ministro delle finanze, investito della questione nel termine brevissimo di 5 giorni, potrebbe bene sospendere la esecuzione del provvedimento prefettizio.

Se ciò è vero, ritengo che il testo della maggioranza non può prestarsi a quei gravi inconvenienti che così brillantemente ha esposto il senatore Fortunati e che bisogna anche in questo caso tener fermo il principio generale che l'atto amministrativo è per sua natura un atto che deve essere senz'altro eseguito, mentre l'organo superiore chiamato a decidere ha sempre il potere di sospendere l'esecuzione di questo atto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore di maggioranza.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La maggioranza della Commissione mantiene il suo testo, salvo ad introdurre il termine di cinque giorni per la presentazione del ricorso, sul quale è d'accordo. Sembra poi alla Commissione che rappresenti una maggiore cautela che il Ministro senta anche in via consultiva il parere della Commissione centrale per la finanza locale, che è sempre un organo tecnico. Non accetta, poi, che la presentazione del ricorso sospenda *ipso facto* l'esecutorietà del decreto prefettizio. Se il Ministro ritiene di doverlo sospendere, quando riceve il ricorso, lo può sempre fare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Sono d'accordo col testo della maggioranza, ma prego la Commissione di considerare che si parla di ricorso al Ministro delle finanze, mentre sarebbe più opportuno parlare di ricorso al Ministro dell'interno, perchè, in questo caso, i provvedimenti impugnati vengono emessi dal Prefetto, e perciò il ricorso deve essere rivolto al Ministro dell'interno più che al Ministro delle finanze. Il termine di cinque giorni mi sembra un po' troppo breve.

BERTONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERTONE. Se si stabiliscono i cinque giorni, sarà opportuno tenere presente che l'invio di un ricorso a Roma, al Ministro, è poco probabile che giunga in questo termine. Quindi sarebbe bene dire che il ricorso può essere presentato al Prefetto o all'Intendente di finanza.

PRESIDENTE. Onorevole relatore di maggioranza, quale è il suo avviso sulla proposta del Ministro tendente a far sì che il ricorso contro la decisione del Prefetto sia rivolto al Ministro dell'interno e non al Ministro delle finanze?

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Trattandosi di ricorso contro i provvedimenti del Prefetto, credo che la proposta del Ministro sia da accettare, essendo i Prefetti alle dipendenze del Ministero dell'interno, anche se rappresentano il Governo.

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. Sono dell'opinione che il termine di cinque giorni per la presentazione del ricorso sia troppo breve. Per consentire al cittadino di preparare la propria difesa, pregherei la Commissione di prolungare il termine a 10 giorni.

RIZZO GIAMBATTISTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZZO GIAMBATTISTA. A mio avviso che il termine sia di cinque o dieci giorni non ha grande importanza.

Sul mantenimento del potere al Ministro delle finanze, di decidere il ricorso contro la decisione del Prefetto, ritengo sia preferibile il testo della maggioranza della Commissione,

perchè il Prefetto è il rappresentante del Governo e quindi di tutti i dicasteri. Anche se è alla dipendenza gerarchica diretta del Ministro dell'interno, è alla dipendenza indiretta di tutti gli altri Ministri che, sulle materie di competenza, possono impartire ordini e istruzioni.

Credo che il ricorso debba essere deciso dal Ministro delle finanze.

CONTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONTI. Su questo punto sono d'accordo col collega Rizzo per una ragione di semplicità. Infatti si tratta di materia finanziaria ed è per ciò opportuno che la decisione sia del Ministro delle finanze. Ma io voterò contro la norma perchè c'è di mezzo il Prefetto. Tutte le leggi che si elaborano non prescindono mai dal Prefetto. Questo significa che si rinnegano giorno per giorno i principi regionalisti. I Prefetti debbono sparire. Ripeto che essi rappresentano uno dei più grossi guai della vita municipale. Sono contrario e protesto perchè nell'elaborazione delle leggi non si tiene conto della Regione. Questo significa che il Governo se ne vuole dimenticare, non vuole saperne e fa di tutto per allontanarsi da quel principio. Pertanto voto contro.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Onorevoli colleghi, quando ci riferiamo a cinque giorni dalla data di notificazione, intendiamo che entro tale termine il ricorso deve essere spedito, e non che il ricorso deve essere già pervenuto. Su questo non vi è dubbio. Mi pare che anche la prassi stia ad indicare che, quando si richiede che entro cinque giorni sia presentato un ricorso, per presentazione di ricorso si intende la documentazione dell'inoltro del ricorso stesso.

Perchè noi dell'opposizione abbiamo esemplificato in cinque giorni? Perchè vogliamo che i ricorsi siano decisi rapidamente. E siccome si dice che i Ministri (in tante altre faccende affaccendati?) non possono decidere con rapidità i ricorsi, allora incominciamo ad affermate: i Comuni, per primi, siano sollecitati a presentare il ricorso, poi il Ministro sia pure molto sereno e cauto nel giudicare. Ma se così

si vuole che sia, non bisogna affidare al Ministro il giudizio di sospensione. Quando un siffatto giudizio è emesso, il ricorso è praticamente già deciso. Se il Ministro respinge la richiesta di sospensione, o se accoglie la richiesta, praticamente il Ministro è già entrato nel merito. Noi vogliamo quindi che le decisioni siano, sì, ponderate, ma non « precostituite ». Non è una ragione sottile che ci spinge a formulare il nostro emendamento. Noi sapevamo benissimo che in un ricorso di carattere amministrativo l'organo superiore ha quasi sempre la facoltà di sospendere l'esecutività dell'atto amministrativo. Ma noi vogliamo eliminare la facoltà discrezionale della sospensiva, perchè nella fattispecie tale facoltà costituisce un giudizio di merito e pregiudica un'analisi serena nell'ulteriore giudizio. Ecco perchè insistiamo nel testo preciso da noi presentato. Ed insistiamo naturalmente perchè ci si riferisca al Ministro per le finanze e non al Ministro dell'interno. Il Ministro dell'interno deciderebbe su questi ricorsi attraverso i Prefetti, i quali su questi problemi o non hanno competenza specifica (specie quando si tratta di prefetti che sono arrivati a « dirigere » le province senza preparazione politica e dottrinale sulle questioni della vita e dell'attività dei Comuni, avendo dedicato quasi tutta la loro vita ad altre attività), o sono facilmente influenzabili dall'« alto ».

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. A quanto ho detto precedentemente debbo aggiungere un'altra ragione: gli interessati sono i Comuni. Ora il Comune che deve ricorrere, deve prima munirsi di una autorizzazione che non è di competenza del Sindaco, ma della Giunta o del Consiglio comunale. Pertanto, i 5 giorni si possono perdere soltanto per la convocazione della Giunta. (*Interruzione del senatore Ruggeri*).

Onorevole Ruggeri, sono stato amministratore anche io e so come avvengono queste cose.

Quindi credo che, a tutela dei diritti dei Comuni, debba essere accolto l'emendamento che ora presenterò.

BISORI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BISORI. Io mi occupo, come altre volte ho detto, di diritto amministrativo: e sono or-

mai oltre 25 anni che esercito l'avvocatura. Da un punto di vista pratico vorrei considerare questa questione del termine così come la guarderanno i disgraziati miei colleghi che si occupano di diritto amministrativo. Ma vi pare possibile che un Sindaco giunga come un bolide nello studio di un avvocato e racconti, immaginiamo, che il primo dicembre gli è stato notificato un decreto del Prefetto, che il 2 egli si è precipitato ad adunar la Giunta per deliberare urgentemente di ricorrere e che, essendo ormai il 3, l'avvocato deve redigere e depositare il ricorso entro il 6 dicembre? Noti, senatore Fortunati, che entro il 6 dicembre non basta che il ricorso sia stato spedito, ma bisogna che sia arrivato e sia stato protocollato.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Io dico « notificato ».

BISORI. Ella dice « notificato » parlando del decreto del Prefetto, non del successivo ricorso del Comune al Ministero. Il *dies a quo* è la data di notificazione del decreto, siamo d'accordo. Ma io dico che, prima che scada il *dies ad quem*, non basta che il ricorso sia stato spedito, ma bisogna che sia arrivato al Ministero e sia stato protocollato: in tutte le notifiche non si guarda alla partenza, ma allo arrivo dell'atto. Ora è mai possibile che un disgraziato avvocato, dal giorno 3 dicembre al giorno 6, sia in grado di fare arrivare al al Ministero un ricorso che non è, badate bene, come certi ricorsi in cui si dice che ci si riserva di specificare i motivi, ma è un ricorso (e grave!) che deve identificare e precisare tutti i motivi, che poi non possono esser dedotti fuori termine?

Io ritengo, onorevoli colleghi, che sia assolutamente incongruo il termine di 5 giorni: un termine così breve toglierebbe il diritto di ricorso che si vuol dare ai Comuni. Il mio parere è che si debba concedere un termine di almeno 10 giorni.

PRESIDENTE. È stato testè presentato dai senatori De Luca, Varaldo, Monaldi, Tomè, Ricci Federico e Bisori un emendamento tendente ad aggiungere, nel testo della maggioranza, alle parole: « è ammesso » le altre: « entro dieci giorni dalla data di notificazione del decreto stesso ».

Avverto il Senato che il capoverso in esame sarà messo ai voti per divisione, giacchè la

norma in esso contenuta solleva quattro questioni. Punto fermo, sul quale non vi è dissenso, è che contro il decreto del Prefetto è ammesso ricorso. Sorge però una prima questione relativamente all'organo a cui il ricorso stesso deve essere presentato: Ministro delle finanze o Ministro dell'interno. Una seconda questione riguarda il termine entro cui il ricorso deve essere prodotto: entro cinque o entro dieci giorni dalla data di notificazione. Una terza questione, forse più grave, sorge per quanto concerne l'efficacia sospensiva del ricorso. V'è infine da decidere se il Ministro delle finanze — nel caso che sia ritenuta sua la competenza — debba sentire la Commissione centrale per la finanza locale.

Metto anzitutto ai voti la proposta del Ministro delle finanze tendente a sostituire alle parole: « Ministro delle finanze » le altre: « Ministro dell'interno ».

Coloro i quali sono favorevoli a questa proposta sono pregati di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Metto ora ai voti la prima parte del testo della maggioranza:

« Contro il decreto del Prefetto è ammesso ricorso al Ministro delle finanze ».

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(*È approvata*).

Metto ai voti l'emendamento del senatore De Luca tendente ad inserire dopo la parola: « ammesso » le altre: « entro dieci giorni dalla data di notificazione del decreto stesso ».

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. La maggioranza e la minoranza della Commissione sono d'accordo nell'accettare questo emendamento.

PRESIDENTE. Coloro i quali sono favorevoli all'emendamento del senatore De Luca, accettato dalla Commissione e dal Governo, sono pregati di alzarsi.

(*È approvato*).

Metto ai voti la seconda parte del testo della maggioranza, che non trova riscontro nel testo della minoranza:

« il quale decide, sentita la Commissione centrale per la finanza locale ».

1948-51 - DCCXIX SEDUTA

DISCUSSIONI

23 NOVEMBRE 1951

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvata).

Metto ai voti le parole:

« La presentazione del ricorso sospende la esecutività del decreto ».

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Pertanto l'ultimo comma dell'articolo 20-b resta così formulato: « Contro il decreto del Prefetto è ammesso entro 10 giorni dalla data di notificazione del decreto stesso il ricorso al Ministro delle finanze, il quale decide sentita la Commissione centrale per la finanza locale. La presentazione del ricorso sospende l'esecutività del decreto ».

Metto infine ai voti l'articolo 20-b) nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-c).

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-c).

Con decreto del Ministro delle finanze, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno stabilite le norme per disciplinare il pagamento dell'imposta di consumo sulle acque gassate, sulle acque minerali da tavola naturali o artificiali, sulle bevande gassate non alcoliche e sui formaggi freschi e latticini destinati a commercianti al minuto in Comuni diversi da quello di provenienza, e le formalità necessarie alla percezione ed al controllo del tributo.

PRESIDENTE. Il testo proposto dalla minoranza della Commissione è identico a quello della maggioranza. L'intera Commissione ha però ora presentato un nuovo testo. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-c).

Il Ministro per le finanze è autorizzato a provvedere, con decreti da emanarsi entro un anno dalla entrata in vigore della presente

legge, ad adeguare le norme regolamentari per il pagamento delle imposte di consumo alle esigenze tributarie e commerciali.

PRESIDENTE. Interpello l'onorevole Ministro delle finanze perchè esprima il suo avviso sul nuovo testo dell'articolo.

VANONI, *Ministro delle finanze* e ad interim *del tesoro*. Mi dichiaro d'accordo.

PRESIDENTE. Era stato presentato dai senatori Lovera, Lepore, Carelli, Braitenberg, Caron e Pasquini un emendamento col quale si chiedeva la soppressione delle parole: « non alcoliche ». Senonchè, questo emendamento, che si riferiva al testo originariamente proposto dalla Commissione, s'intende ora superato.

Metto pertanto ai voti l'articolo 20-c) nel nuovo testo proposto dalla Commissione e accettato dal Governo. Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-d) nel testo proposto dalla maggioranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-d).

Al quinto comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, modificato dall'articolo 25 del decreto legislativo 29 marzo 1947, n. 177, è aggiunto il seguente periodo:

« Peraltro gli aumenti delle imposte di consumo debbono applicarsi in egual misura su tutte le voci della tariffa, fatta eccezione per quelle relative al gas-luce per illuminazione e riscaldamento ed all'energia elettrica per illuminazione ».

PRESIDENTE. Si dia ora lettura del testo proposto dalla minoranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-d).

Il primo comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, è sostituito dal seguente:

« I bilanci dei Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti che, nonostante

l'applicazione della sovrimposta fino al terzo limite e delle altre eccezionali imposizioni prescritte per raggiungere tale limite, non possono conseguire il pareggio tra le entrate e spese effettive ordinarie aumentate delle rate di ammortamento di mutui in estinzione, sono consolidati per un biennio ed assoggettati all'approvazione della Commissione centrale per la finanza locale, sentita la Giunta provinciale amministrativa ».

L'ultimo comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente :

« Può infine, in caso di accertate necessità ed opportunità, autorizzare ulteriori eccedenze della sovrimposta fondiaria, nonché ulteriori aumenti di imposte, tasse e contributi, escluse le imposte di consumo. Gli aumenti delle sovrimeposte possono, in via provvisoria, essere direttamente autorizzati dalla Giunta provinciale amministrativa in sede di approvazione di bilancio ».

All'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, è aggiunto il seguente comma :

« Per i Comuni con popolazione sino a cinquantamila abitanti i poteri della Commissione centrale per la finanza locale sono di competenza della Giunta provinciale amministrativa ».

PRESIDENTE. Avverto che l'intera Commissione ha ora presentato un nuovo testo. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-d).

L'ultimo comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni è sostituito dal seguente :

« Può infine, in casi eccezionali, autorizzare ulteriori aumenti di imposte, tasse e contributi, comprese le imposte di consumo fino al limite del 50 per cento delle tariffe massime, nonché ulteriori eccedenze delle sovrimeposte fondiarie

nella misura strettamente indispensabile a conseguire il pareggio del bilancio ».

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Signor Presidente, mi permetto di farle notare che sullo stampato n. 9 degli emendamenti è stata omessa l'ultima parte del nuovo testo dell'articolo 20-d), che è invece riportata nello stampato n. 8 e che risulta così formulato :

« All'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, è aggiunto il seguente comma :

” Per i Comuni con popolazione fino a ventimila abitanti, che non siano capoluoghi di provincia, i poteri della Commissione centrale per la finanza locale sono di competenza della Giunta provinciale amministrativa ” ».

È una norma importantissima, questa, e bisogna tenerla presente.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Ma la Commissione abbandona, per la rimanente parte, il testo che è riportato sullo stampato n. 8?

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Sì.

PRESIDENTE. In realtà non v'è alcuna omissione. In sostituzione dei due testi dell'articolo 20-d) rispettivamente proposti dalla maggioranza e dalla minoranza, l'intera Commissione aveva presentato il testo riportato sullo stampato n. 8 degli emendamenti. Successivamente ha ritirato detto testo e ha presentato quello di cui l'onorevole segretario ha dato poc'anzi lettura. Ora la Commissione ritorna in parte sulla sua decisione aggiungendo al testo di cui è stata data lettura l'ultima parte del testo riportato sullo stampato n. 8.

Secondo l'ultima edizione, l'articolo 20-d) sarebbe quindi così formulato :

« L'ultimo comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni è sostituito dal seguente :

” Può infine, in casi eccezionali, autorizzare ulteriori aumenti di imposte, tasse e contributi, comprese le imposte di consumo fino al limite del 50 per cento delle tariffe massime, nonché

ulteriori eccedenze delle sovrimposte fondiari nella misura strettamente indispensabile a conseguire il pareggio del bilancio ».

« All'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, è aggiunto il seguente comma :

” Per i Comuni con popolazione fino a ventimila abitanti, che non siano capoluoghi di provincia, i poteri della Commissione centrale per la finanza locale sono di competenza della Giunta provinciale amministrativa ” ».

Invito l'onorevole Ministro ad esprimere il suo avviso sulla prima parte di questo articolo.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Sono favorevole alla prima parte di quest'articolo. Faccio presente però che non si tratta dell'ultimo comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale, ma del quinto comma. Occorre quindi modificare in questo senso la dizione proposta dalla Commissione.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. D'accordo.

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. Desidererei conoscere il testo dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale; altrimenti corriamo il rischio di votare senza sapere come stanno le cose.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Il testo è il seguente: « Può infine, in casi eccezionali, autorizzare ulteriori aumenti di imposte, tasse e contributi, comprese le imposte di consumo ». La Commissione ha aggiunto: « fino al limite del 50 per cento delle tariffe massime ». Il vecchio testo diceva: « eccettuate quelle istituite in forza dell'articolo 10 del decreto legislativo 29 marzo 1947, n. 177, » (disposizione che la Commissione ha soppresso perchè l'articolo 10 è stato soppresso); « nonchè ulteriori eccedenze alle sovrimposte fondiari nella misura strettamente indispensabile a conseguire il pareggio del bilancio ».

DE LUCA. Adesso lo posso votare in coscienza.

PRESIDENTE. Metto allora ai voti la prima parte dell'articolo 20-d) fino alle parole:

« il pareggio del bilancio », con la correzione proposta dall'onorevole Ministro. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

Invito ora l'onorevole Ministro ad esprimere il suo avviso sulla seconda parte dell'articolo.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Anche qui c'è forse un errore di indicazione, perchè è vero che originariamente l'articolo 332 non aveva questa disposizione, ma col decreto-legge n. 261 del 1948 è stato aggiunto un comma che dice: « Per i Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti le attribuzioni della Commissione centrale per la finanza locale sono demandate alla Giunta provinciale amministrativa »; proporrei perciò soltanto di cambiare la cifra di cinquemila in ventimila.

La formulazione della seconda parte dell'articolo 20-d) dovrebbe essere pertanto la seguente:

« Il sesto comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

” Per i Comuni con popolazione sino a 20 mila abitanti che non siano capoluoghi di provincia le attribuzioni della Commissione centrale per la finanza locale sono demandate alla Giunta provinciale amministrativa ” ».

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Metto allora ai voti la seconda parte dell'articolo 20-d) nella formulazione testè proposta dall'onorevole Ministro ed accettata dalla Commissione. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

Metto infine ai voti l'articolo 20-d) nel suo complesso. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario*.

Art. 20-d).

Il quinto comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni è sostituito dal seguente:

« Può infine, in casi eccezionali, autorizzare ulteriori aumenti di imposte, tasse e contributi, comprese le imposte di consumo fino al limite del 50 per cento delle tariffe massime, nonchè ulteriori eccedenze delle sovrimposte fondiarie nella misura strettamente indispensabile a conseguire il pareggio del bilancio ».

Il sesto comma dell'articolo 332 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente :

« Per i Comuni con popolazione fino a ventimila abitanti che non siano capoluoghi di provincia, le attribuzioni della Commissione centrale per la finanza locale sono demandate alla Giunta provinciale amministrativa ».

PRESIDENTE. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-e), per il quale il testo della minoranza è identico a quello della maggioranza.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-e).

L'articolo 112 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dal seguente :

« S'intende per famiglia, agli effetti dell'imposta, l'unione di più persone, strette da vincoli di parentela o di affinità, che insieme convivono nella stessa casa e che costituiscono, anche se non aventi patrimonio unico ed indiviso, una unità economica ».

PRESIDENTE. Nessuno chiedendo di parlare lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 20-f), anch'esso identico nel testo della maggioranza e in quello della minoranza.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-f).

La lettera C dell'articolo 113 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, è sostituito dalla seguente :

« c) Le persone che si limitano ad abitare presso altre famiglie, anche se unite a queste con vincoli di parentela o di affinità, senza partecipazione alcuna all'utilità economica della famiglia presso la quale abitano ».

PRESIDENTE. Nessuno chiedendo di parlare, lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Avverto che il senatore Merlin Umberto ha presentato un articolo aggiuntivo da inserire dopo quello testè approvato. Poichè l'onorevole proponente non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

Si dia lettura dell'articolo 20-f) *bis* nel testo della maggioranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-f)-*bis*.

L'articolo 118 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni, è sostituito dal seguente :

« Ai fini dell'applicazione dell'imposta, la Giunta provinciale amministrativa determina, sulla base delle proposte che i Consigli comunali hanno facoltà di presentare, per ciascuna delle classi di Comuni indicati nell'articolo 11 :

a) la quota di reddito corrispondente al fabbisogno fondamentale di vita della famiglia da mandare esente dall'imposta in relazione alla composizione numerica familiare ;

b) la graduazione dei redditi imponibili ;

c) le aliquote, da graduare in ragione diretta al reddito ed inversa della popolazione, in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori a lire 12 milioni.

« La deliberazione della Giunta provinciale amministrativa è approvata dal Ministro delle finanze di concerto con quello dell'interno, udita la Commissione centrale per la finanza locale ».

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo 20-f)-*bis* nel testo della minoranza.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-f)-bis.

L'articolo 118 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni, è sostituito dal seguente :

« Ai fini dell'applicazione dell'imposta, il Consiglio comunale delibera :

a) la graduazione, in funzione della composizione numerica familiare, dei fabbisogni che debbono essere esenti da imposta;

b) i criteri di discriminazione dei redditi eccedenti i fabbisogni, in funzione della natura prevalente del reddito familiare;

c) la graduazione dei redditi imponibili;

d) le aliquote che debbono essere stabilite, per classi di reddito imponibile e in progressione continua, in modo da pervenire alla misura massima del 12 per cento per i redditi di almeno 12 milioni di lire ».

PRESIDENTE. Alla lettera c) di questo articolo il senatore Carelli ha presentato un emendamento sostitutivo. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario* :

« Sostituire la dizione della lettera c) con la seguente :

” le aliquote da graduare in ragione diretta del reddito, in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori alle seguenti quote per classi di Comuni :

Classe A	. . . . .	L.	12 milioni
» B	. . . . .	»	11 »
» C	. . . . .	»	10 »
» D	. . . . .	»	9 »
» E	. . . . .	»	8 »
» F	. . . . .	»	7 »
» G	. . . . .	»	6 »
» H	. . . . .	»	5 »
» I	. . . . .	»	4 »

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Fortunati per illustrare il testo proposto dalla minoranza della Commissione.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Ci troviamo di fronte ad uno dei punti centrali di questo disegno di legge che è oramai discusso sulla base delle nostre proposte e non di quelle

del Ministro. Si tratta della imposta di famiglia, cioè dell'unico tributo, in certo senso autonomo, di cui dispongono gli amministratori locali.

Quale è l'impostazione della maggioranza? I Consigli comunali propongono e le Giunte provinciali amministrative determinano. Dal punto di vista strettamente politico noi dovremmo accogliere l'impostazione della maggioranza, perchè sarà per tutti chiara domani la contrapposizione tra le proposte dei Consigli comunali e le determinazioni della Giunta provinciale amministrativa. Ma a noi sembra che non si tratti soltanto di rendere evidente una contrapposizione: il problema principale è un altro. È chiaro che quando la Giunta provinciale amministrativa esamina una deliberazione si comporta in modo diverso da quello seguito quando delibera sulla base di una proposta. Nella nostra tesi l'esame e l'analisi della Giunta provinciale amministrativa rientrano nel quadro generale dei controlli previsti dalle disposizioni vigenti. Nulla di più e nulla di meno. Nella tesi, invece, della maggioranza, la decisione della Giunta provinciale amministrativa è formalmente autonoma. Noi ci domandiamo: è possibile che in tema di fabbisogni familiari la Giunta provinciale amministrativa abbia una competenza superiore a quella della amministrazione comunale? È possibile che la Giunta provinciale amministrativa abbia una competenza unica e in certo senso autonoma dalle amministrazioni comunali per quanto riguarda i livelli dei redditi esenti e la fissazione delle aliquote? Infine: è vero o non è vero che sussiste l'articolo 117 del testo unico della finanza locale, che nessuna disposizione ha abrogato e in cui sono previste alcune facoltà esclusive dell'ente accertatore, cioè del Comune? Il Comune nella determinazione del reddito imponibile deve tener conto della natura dei redditi o proventi (secondo che siano patrimoniali, industriali e professionali); della costituzione della famiglia (cioè del numero, dell'età, del sesso, della condizione dei suoi componenti); dei redditi o proventi, qualunque ne sia l'origine, il modo, il luogo in cui sono prodotti, depurati delle spese di produzione, delle imposte, sovrimposte e tasse, dei censi, canoni, livelli ed altri oneri patrimoniali che li gravano; di ogni altro indizio di ricchezza individuale, desunto dal valore locativo della abi-

tazione, dal lusso della casa, dalla posizione sociale, ecc. ecc. Non vi è dubbio che, in definitiva, in sede di applicazione del tributo, il Comune ha facoltà di tener conto di tutti questi elementi. Anzi, non si tratta di facoltà, ma di dovere. Allora la nostra impostazione quale è? La nostra impostazione è che l'applicazione di un tributo deve essere fatta sempre alla luce del sole, e non attraverso il mascheramento degli accertamenti. Bisogna, cioè, che l'ente impositore dichiararsi in maniera chiara, precisa, esplicita, come vuole ottemperare all'articolo 117. Quando diciamo che i Consigli comunali debbono deliberare i criteri di discriminazione dei redditi, noi intendiamo riferirci all'applicazione dell'articolo 117. L'articolo 44 della legge sulla perequazione tributaria fissa soltanto un criterio di carattere generale, quando sancisce che l'imposta di famiglia colpisce l'eccedenza del fabbisogno familiare. Ma l'articolo 44 non annulla i criteri di discriminazione dell'articolo 117, in sede di accertamento, sino a che altre norme non modificano esplicitamente tutta la struttura della determinazione del reddito imponibile. La nostra posizione è quindi lineare, semplice: il Consiglio comunale determina i fabbisogni, il Consiglio comunale determina le aliquote, il Consiglio comunale determina i criteri di discriminazione. La Giunta provinciale amministrativa e tutti gli altri organi di vigilanza intervengono nel quadro generale della legge comunale e provinciale e nel quadro particolare delle norme che regolano la applicazione delle disposizioni di carattere tributario.

Noi siamo contrari a che vi sia una iniziativa autonoma delle Giunte provinciali amministrative in una materia estremamente delicata quale è quella dei fabbisogni, delle aliquote, della discriminazione dei redditi. E vogliamo, soprattutto, che l'applicazione della imposta di famiglia non avvenga, sostanzialmente, alla chetichella in sede di accertamento, ma avvenga palesemente attraverso un atto deliberativo delle amministrazioni comunali, in cui le amministrazioni stesse assumano la responsabilità di quello che intendono operare e fare in sede di accertamento, cioè in sede di applicazione dell'articolo 117.

Quando si discusse la legge sulla perequazione tributaria — la precisazione è neces-

saria! — la formulazione dell'articolo 44 riguardante l'imposta di famiglia rappresentò il risultato di lunghe trattative. L'impostazione dell'articolo 44, per uscire dalle difficoltà in cui ci si trovava in quel momento, è partita da chi vi parla. Più precisamente, chi vi parla propose la formulazione dell'articolo 44 come strumento di risoluzione delle difficoltà che in quel momento si incontravano nella discussione parlamentare. In quel momento, di fronte al Senato vi era già il disegno di legge sulla finanza locale e, pertanto, la mia proposta del fabbisogno familiare esente e di una scala nazionale di aliquote, che raggiungeva il 15 per cento a cinque milioni di reddito.

Noi accedemmo all'aliquota massima del 12 per cento a dodici milioni di reddito, essendo stato accolto il nostro principio innovatore dei fabbisogni familiari esenti. Tutti i presenti all'accordo convennero allora che dovevano essere i Comuni a stabilire la misura dei fabbisogni e a determinare la scala delle aliquote, nei limiti massimi previsti dall'articolo 44. Questo fu un accordo preciso. Io so che lei, onorevole Ministro, nega l'accordo. Ma lei sa benissimo che in sede di Commissione...

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Non so quello che accadde in sede di Commissione.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Ma lei era presente ed era presente pure l'onorevole Zoli, relatore della legge sulla perequazione tributaria, alla seduta della Commissione! Lei dunque sa che quando in Commissione si arrivò alla discussione dell'articolo 20-f)-bis, da noi proposto, nessuno contestò l'accordo e le basi dell'accordo. L'onorevole Zoli ebbe, anzi, a riconoscere esplicitamente il fatto e il patto. Del resto quale può essere l'obiezione che si può muovere alla nostra tesi? Nell'ambito della Provincia i criteri di applicazione possono essere discordi. Ma, onorevole Ministro, anzitutto la discordanza vi può essere anche nell'ambito della decisione autonoma della Giunta provinciale amministrativa, a meno che lei pretenda di dirigere dall'alto le Giunte provinciali amministrative e di considerare i componenti delle Giunte provinciali amministrative come tante marionette guidate da un burattinaio (*absit injuria verbis!*), che sarebbe poi il Ministro per le finanze. Ma questa pretesa è illegittima: le Giunte sono indipen-

denti nelle loro deliberazioni e debbono rispettare solo la legge.

Altra considerazione: nella nostra impostazione le Giunte provinciali amministrative intervengono sempre ad approvare le deliberazioni prese dai Comuni. Se esiste un problema di coordinamento, questo si deve affrontare in sede di esame delle deliberazioni dei Consigli comunali. Dal punto di vista tecnico allora, le due impostazioni in che cosa differiscono? Differiscono nel fatto che, per lo meno oggettivamente, la impostazione della maggioranza della Commissione lede il principio dell'autonomia comunale: lede in maniera seria e in un settore delicato il principio dell'autonomia, che la maggioranza aveva riconosciuto nell'accordo concluso in sede di approvazione dell'articolo 44 della legge sulla perequazione tributaria.

D'altra parte, la tesi attuale della maggioranza, a mio modesto avviso, pregiudica anche l'applicazione per il 1952. Sarà estremamente discutibile e contestabile l'applicazione nel 1952, in carenza di norme precise: carenza che potrà far sorgere grosse questioni. La nostra impostazione, quindi, è una impostazione non solo politica, ma anche tecnica. Che cosa vuol significare che la Giunta provinciale amministrativa determina sulla base di proposte?

Sarebbe opportuna, in ogni caso, una precisazione di un testo, che può essere incomprensibile...

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Toglieremo via l'inciso.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Onorevole Ministro, lei da due giorni sta perdendo le staffe! Mentre prima di oggi si conservava calmo, da due giorni è impulsivo: non sa perdere! Ha tradito, quindi, con la sua interruzione impulsiva, una sua precisa volontà: che cioè le proposte del Consiglio comunale siano irrilevanti! Ma che significa « toglieremo via? ». Lei non toglie via alcunchè: è il Senato che decide.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Voto anche io come gli altri senatori.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Quando un Ministro dice « toglieremo via » non lo dice come membro del Senato!

Ad ogni modo il problema non consiste nel fatto di « togliere » o non « togliere ». Il fatto è che la proposta del Consiglio comunale ha un significato in quanto sia produttore di un qualche effetto. Se la proposta non è produttore di alcun effetto — e mi pare che l'interruzione volesse eliminare ogni effetto! — allora effettivamente si vuole collocare la Giunta provinciale amministrativa al di sopra di tutte le volontà che saranno espresse dalle amministrazioni comunali.

Su questo problema le amministrazioni comunali « vostre » (onorevole Ministro: vostre politicamente!) si sono già espresse. Lei, onorevole Ministro, conosce già un ordine del giorno votato all'unanimità dal Consiglio comunale di Milano, e quindi anche dal « suo » assessore alle finanze (suo sempre politicamente, si intende!). Lei sa che a questo riguardo la stragrande maggioranza delle amministrazioni comunali sono concordi, in quanto si sentono gelose custodi di una loro tradizione, di una loro dignità, di un loro prestigio: sentono cioè che in sede di imposta di famiglia i Comuni sono capaci di stabilire i limiti entro cui si debbono fissare i fabbisogni ed entro cui si debbono graduare le aliquote, salvo il diritto agli organi di tutela di esercitare tutti i controlli previsti dalla legge. Non toglie ai Comuni, non toglie alle amministrazioni comunali, che hanno manifestato, da tempo, una imponente volontà univoca; non toglie, ripeto, alle amministrazioni comunali il senso della dignità e del prestigio. E soprattutto — ecco il nostro sereno monito — quando formulate norme tributarie, non date mai ai cittadini italiani la sensazione che volete soffocare e guidare dall'alto la vita dei nostri organi pubblici. Vi è una esigenza profonda, in questo momento, di giustizia, di conoscenza, di controllo, di autogoverno: non date, anche dal punto di vista formale, un'impostazione autoritaria e accentratrice. Urge risolvere sempre i problemi, in modo che tutti i cittadini sentano che la vita pubblica si muove dal basso e non è guidata e inceppata dall'alto.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La maggioranza della Commissione insiste nel suo

testo e non, amico Fortunati, per concetti politici, ma per concetti squisitamente tecnici. L'imposta, da quando fu istituita, ha sempre considerato che per classi omogenee di Comuni ci fossero uguali aliquote. Infatti il testo originale dice che la Giunta provinciale determina le aliquote dell'imposta per ciascuna delle classi dei Comuni. Evidentemente questo concetto significa che per Comuni appartenenti alla stessa classe non ci possono essere grandi differenze, specie nella stessa provincia. Non sarebbe pertanto opportuno che Comuni della stessa classe, a distanza di pochi chilometri, avessero criteri di tassazione differenti, e anche lei, senatore Fortunati, ha preconizzato la possibilità di una tariffa nazionale.

Pertanto, quando la maggioranza della Commissione dice che demanda l'applicazione dell'imposta alle Giunte provinciali amministrative, significa che le Giunte per ciascuna delle classi dei Comuni stabiliranno un'aliquota. Naturalmente le Giunte non agiranno con un criterio autonomo, ma i Comuni di tutte le classi invieranno ad esse le loro proposte. Le Giunte le raggrupperanno e le vaglieranno, e emetteranno le loro decisioni accogliendo la proposta più consona alla realtà della situazione dei Comuni che appartengono, nell'ambito della Provincia, ad una stessa classe.

La maggioranza, con l'inserimento della clausola della proposta dei Comuni alle Giunte provinciali, crede di non aver per nulla colpito l'autonomia comunale, in quanto ha demandato alle Giunte questo compito come coordinatrici, in modo da non avere, fra Comuni identici, disposizioni differenti. Le deliberazioni delle Giunte provinciali devono poi essere approvate dal Ministro: quindi c'è la cautela nel senso che deliberazioni abnormi delle Giunte potrebbero anche essere modificate.

Per queste ragioni, la maggioranza della Commissione mantiene il suo testo.

RIZZO GIAMBATTISTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZZO GIAMBATTISTA. Volevo chiedere se non è il caso di discutere l'articolo in esame e l'emendamento Carelli insieme con l'articolo aggiuntivo che ho avuto l'onore di proporre.

Infatti il significato della proposta del relatore di minoranza è diverso se si accetta o no di richiamare in vita l'articolo 119 del testo unico sulla finanza locale.

Io in questo caso sarei propenso ad accettare che i Comuni possano fissare le aliquote. Però, secondo l'articolo 119, verrebbe contemporaneamente disposto che per i contribuenti assoggettati all'imposta complementare di Stato le aliquote sono applicate agli imponibili, al netto delle quote di detrazione per carichi di famiglia, che servono di base alla determinazione della complementare senza che occorran ulteriori accertamenti da parte del Comune.

In conclusione le proposte della minoranza e della maggioranza verrebbero ad acquistare un significato diverso a seconda che sia accettato o no questo criterio.

PRESIDENTE. Fo presente che il senatore Giambattista Rizzo ha proposto di aggiungere dopo l'articolo 20-f)-bis il seguente:

Art. 20-f)-ter.

L'articolo 119 del testo unico sulla finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, è richiamato in vigore.

È abrogato l'articolo 19 del decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945, n. 62.

Il senatore Rizzo ha facoltà di illustrare questa proposta di modificazione, trasformandola in emendamento all'articolo 20-f)-bis, ora in discussione.

RIZZO GIAMBATTISTA. Vorrei far rilevare anzitutto che il mio articolo aggiuntivo, trasformato ora in emendamento, è connesso ma non precluso da un ordine del giorno che fu accettato dal Ministro ma respinto dal Senato; ordine del giorno del senatore Ricci Federico il quale demandava al Ministro delle finanze il compito di studiare la sostituzione dell'imposta di famiglia con una sovraimposta alla complementare.

In relazione con il mio emendamento aggiuntivo non si tratta infatti di decidere se sia preferibile l'imposta sul reddito guadagnato o sul reddito consumato, se sia preferibile l'imposta di famiglia o quello sul valore locativo, nè occorre rinnovare la discussione così vivace

sui limiti e le forme delle autonomie comunali in materia di finanza locale o di giudicare il valore del testo unico del 1931.

Si tratta soltanto di prendere atto dello stato di fatto, cioè che è cessata quella situazione anormale per cui con decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945 fu abrogato l'articolo 119 del testo unico della finanza locale.

Quali ne furono i motivi? Si disse allora che nello stato di sommo perturbamento delle condizioni di vita, in particolare delle condizioni economiche e quindi delle tributarie, era da supporre che i Comuni arrivassero più facilmente ad accertare il nuovo imponibile che non lo Stato, che aveva bisogno di un tempo più lungo per arrivare ad imporre sui cittadini in relazione al mutato potere di acquisto della moneta ed alla loro effettiva capacità contributiva.

Ma questa situazione eccezionale deve ora ritenersi superata per atto dello stesso legislatore. Invero, quando il legislatore ha chiamato il cittadino a fare la nuova dichiarazione sui redditi che, almeno per presunzione di legge, deve corrispondere ai redditi effettivi (che sono da considerare sia agli effetti della imposizione locale che agli effetti di quella statale perchè il contribuente è sempre lo stesso) non può essere più mantenuta questa disposizione eccezionale, che vietava il necessario collegamento fra complementare e imposta di famiglia.

Noi dobbiamo astenerci dall'imporre al cittadino una serie di atti e di procedure quando possono essere utilizzati ad ogni fine l'unica dichiarazione annuale e l'accertamento che ne consegue, dal quale si possono trarre tutti gli elementi per l'imposizione sia da parte del Comune che dello Stato. Il Comune quindi ben potrebbe deliberare soltanto sulle aliquote da imporre nei limiti di legge, cioè nei limiti che dobbiamo ora stabilire. Credo quindi che il mio articolo aggiuntivo, oggi trasformato in emendamento, debba essere benevolmente considerato dal Senato e quindi accolto.

PRESIDENTE. Invito la maggioranza della Commissione ad esprimere il suo avviso su questo emendamento.

TAFURI, relatore di maggioranza. Debbo dire che, a parte il fatto che nei riguardi dell'emendamento ci potrebbe essere per lo

meno un sospetto di preclusione, ho grande fiducia anch'io nel futuro sviluppo dell'imposta complementare, che evidentemente nel dopoguerra era stata applicata con scarsissime possibilità di accertamento. Ho altresì grande fiducia che la legge del ministro Vanoni darà effettivamente a questa imposta un carattere di grande serietà: ma ora siamo in fase sperimentale. Potrà quindi essere utile nel futuro richiamare in vita l'articolo 119, ma a nome della maggioranza della Commissione debbo dichiarare che, in questo momento, non crediamo che sia possibile richiamare in vita l'articolo 119 allo stato degli atti e dei fatti.

FORTUNATI, relatore di minoranza. Anch'io sono d'accordo con la maggioranza.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Ministro ad esprimere il suo avviso sugli emendamenti presentati.

VANONI, Ministro delle finanze e ad interim del tesoro. Mi scuserà l'onorevole Fortunati se comincio col prendere in esame il suo emendamento che rappresenta un altro dei molti passi che, con molta tenacia, il senatore Fortunati ha cercato di percorrere, per cambiare lentamente la struttura dell'imposta di famiglia; ed è questo il punto sul quale in maniera particolare la mia impostazione e la sua non hanno mai potuto trovare un punto d'accordo. La questione va vista esattamente in questi termini: l'imposta di famiglia, nel nostro ordinamento della finanza locale, disciplinato dal testo unico del 1931, è la diretta erede dell'antica imposta o tassa focatico ed era, in origine, applicata soltanto nei piccoli Comuni. I Comuni di una certa importanza tassavano il reddito consumato dai cittadini attraverso l'indice delle spese per l'affitto, con l'imposta sul valore locativo. Questo spiega la struttura dell'articolo 117 su cui si appoggia l'onorevole Fortunati, e dello stesso articolo 119, sebbene questo, anche nell'ambito della vecchia imposta di famiglia, avesse dato luogo a qualche inconveniente, perchè nei Comuni in cui si doveva applicare l'imposta di famiglia, i redditi minori, che sono la quasi totalità dei redditi, non avrebbero portato al pagamento dell'imposta e i Comuni cercavano sempre di ovviare a questa situazione con accorgimenti più o meno nell'ambito della legge.

Ora lo sforzo che il senatore Fortunati, lo devolvemente dal suo punto di vista, sta facendo — vorrete ammettere che anche io dal mio punto di vista faccia altrettanto per difendere la mia tesi — è di rendere l'imposta di famiglia permanente, autonoma, concorrente, nella finanza locale, rispetto alla finanza statale; mentre io in molte occasioni, dentro e fuori di qui, ho sempre affermato che, se vogliamo fare una imposizione personale seria, soprattutto se vogliamo portare gradatamente il maggior peso della imposizione diretta statale dalla imposizione reale alla imposizione personale, bisogna che la manovra della imposta personale sia fatta da un unico ente, che è lo Stato. Questa è la ragione politica chiara di tutte le frizioni di carattere tecnico che si sono agitate e si agitano in diverse occasioni, in Commissione e fuori, anche per la discussione di questo articolo. Se l'imposta di famiglia va considerata come un'imposta autonoma, indipendente da tutto il complesso della imposizione statale, evidentemente lo sforzo del senatore Fortunati è lodevole: il Comune costruisce l'imposta come vuole, fissa le aliquote che crede, non si preoccupa dell'andamento della finanza statale e, se vorrà, si preoccuperà della condizione del contribuente, se non vorrà, non se ne preoccuperà. Ma da questo deriva evidentemente una situazione di conflitto fra le due finanze.

L'impostazione che la legge ha sempre seguito, invece, e che io insisto nel ripresentare davanti a voi, è completamente diversa. L'imposta di famiglia non può essere un'imposta tra le più importanti della finanza comunale, anche se in questi anni ciò sia accaduto per necessità pratiche, per le maggiori abilità e rapidità con cui molti Comuni hanno riorganizzato la loro struttura amministrativa in questo settore; mentre lo Stato ha portato la sua attenzione, in materia di imposte dirette, più sulle imposte reali che sulle imposte personali. Nonostante tutto questo, ritengo che l'imposta di famiglia debba essere una imposta limitata nel quadro della finanza locale, come limitato era nella nostra esperienza storica il gettito della tassa focatico. (*Interruzione del senatore Lanzetta*).

Il contribuente è sempre lo stesso: l'imposta o la paga al Comune o la paga allo Stato.

LANZETTA. L'articolo 53 della Costituzione prima non c'era!

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. L'articolo 53 della Costituzione non può stabilire che il contribuente paghi più di quello che può pagare e, quando abbiamo stabilito il limite della capacità di sopportazione del contribuente, il problema si trasforma in un problema di ripartizione tra Stato e Comune. Quello che si pone dinanzi a noi non è un problema di evasione o di non imposizione. Se l'imposizione personale, per la sua ragione tecnica e politica, è chiaramente una imposizione che deve essere manovrata dallo Stato, le norme suggerite dalla vostra Commissione sono assolutamente indispensabili e logiche, poichè, se il Comune fosse libero di decidere l'altezza delle aliquote e i criteri di imposizione *ad libitum*, evidentemente potrebbe esservi — non dico che necessariamente ci sia — conflitto fra l'imposizione statale e quella comunale; ci potrebbe essere quello che nei trattati noi chiamiamo l'eccesso di imposizione, quando sommando le due aliquote esse vanno al di là del limite che nella valutazione media si ritiene applicabile a quel determinato contribuente.

Ora, quale contenuto ha la proposta della maggioranza della Commissione? La maggioranza propone che un organo di tutela, la Giunta provinciale amministrativa, fissi le aliquote che le singole categorie di Comuni possono adottare per l'imposta di famiglia; il che completa l'articolo 44 della legge di perequazione, che ha stabilito il limite massimo dell'aliquota fissata per l'imposta di famiglia ed il livello dei redditi al quale si commisura. È lesivo ciò dell'autonomia comunale? È lesivo negli stessi limiti in cui turba l'autonomia comunale ogni norma che tende a scernere i campi di competenza dei due enti, Stato e Comune. O noi immaginiamo che non ci siano punti di frizione fra Stato e Comune in questa materia, e allora evidentemente la ragione dell'autonomia porta a non intervenire; ma se punti di contatto vi sono, la ragione porta a definire in che modo queste situazioni vadano risolte.

Con quali criteri ciò deve avvenire? La legge ve ne dà due di questi criteri: l'articolo 44 della legge 11 gennaio 1951 e il pro-

cedimento fissato nel provvedimento che oggi state per votare, procedimento che dice: è competenza della Giunta provinciale amministrativa fissare la scala delle aliquote.

L'onorevole Fortunati osserva: io non capisco la funzione della proposta dei Comuni.

Ho accettato la proposta della Commissione, che del resto era stata fatta con intento conciliativo nel riguardo della sua posizione, onorevole Fortunati, per una ragione logica, che è questa. Prima di decidere può essere opportuno conoscere l'opinione, la valutazione, le richieste dei singoli Comuni, in modo che la decisione tenga conto di due elementi; della necessità di contemperare l'aliquota alla politica generale che lo Stato fa in materia di aliquote di imposte dirette e, dall'altro lato, dei consigli, dei suggerimenti, delle richieste che l'ente locale, attraverso la sua delibera comunale, formula alla Giunta provinciale amministrativa. Certo è che se lo scopo di questo istituto fosse quello cui l'onorevole Fortunati ha accennato per ragioni polemiche, di fare proposte irrealizzabili e a sfondo demagogico e propagandistico, allora sarebbe meglio che noi ci decidessimo (permetta che io usi questo plurale) a sopprimere questo istituto. Ma io ritengo che abbia il suo valore positivo, politico, la collaborazione dell'ente locale con la Giunta provinciale amministrativa per la determinazione di queste aliquote. E per questo mi pare opportuno, se la spogliamo di tutti i sentimenti e risentimenti politici, che questa norma resti nel provvedimento che sta davanti a noi.

Il problema dell'articolo 119, onorevole Rizzo, è un problema un po' complesso. Perché, come lei ha detto, non si tratta di ripristinare l'articolo 119 del testo unico, ma bisogna arrivare ad una modificazione dell'imposta di famiglia anche strutturalmente: bisogna veramente avere il coraggio di dire che l'imposta di famiglia diventa un'addizionale dell'imposta complementare, ed in tal caso bisogna integrare tutta la struttura della nostra impostazione in modo completamente diverso. L'articolo 117 deve cadere; dovranno pure cadere alcuni articoli che voi avete già approvato, che danno una definizione del soggetto imponibile diversa dalla definizione data ai fini dell'imposta complementare, dovremmo

allora dire che l'imposta di famiglia non è che una addizionale all'imposta complementare.

Voi avete approvato un momento fa la definizione di soggetto imponibile ai fini dell'imposta di famiglia: sono tutte le persone che coabitano e sono legate da vincoli di parentela ed affinità, e costituiscono una unica unità di vita, anche se non hanno una unità patrimoniale. Questa non è la definizione che vige per l'imposta complementare, per la quale si considera soggetto d'imposta ogni persona fisica, che abbia una autonomia economica; non c'è neanche bisogno dell'autonomia patrimoniale, basta quella economica.

Ora, in queste condizioni, non si può troppo semplicemente tradurre la sua proposta in una norma di legge, prendere, cioè, come base per l'imposta di famiglia, l'accertamento della imposta complementare. Io posso dire che non è molto lontana la situazione amministrativa che potrà consentire di considerare a ragione veduta questa possibilità, che io accetto come seria ed utile, se l'imposta di famiglia dovrà restare nell'ordinamento della finanza locale. I primi dati che sto ricevendo in questi giorni dai compartimenti, circa le dichiarazioni presentate, sono apprezzabili per quel che riguarda il reddito imponibile ai fini dell'imposta complementare. In alcuni compartimenti siamo arrivati anche a coefficienti di moltiplicazione di cinque, sei volte il reddito accertato ed iscritto a ruolo nel 1950; più incerti i dati che riguardano la ricchezza mobile, ma in materia di imposta personale, questi primi dati ci danno la tranquillità che la materia imponibile è notevolmente aumentata; siamo sulla strada di un buon incremento rispetto ai redditi accertati. E ciò perché man mano che diminuisce il divario tra l'accertamento statale e quello fatto dai Comuni più diligenti e solerti, si creano le condizioni di fatto nelle quali è possibile discutere e valutare esattamente i termini della questione a cui si riferiva il senatore Rizzo; ma, in questo momento, sarei imbarazzato ad accettare la sua proposta, sia per la sua incompletezza, dal punto di vista legislativo, sia anche sotto il profilo politico della persuasione, da parte degli amministratori comunali che, accettando questo sistema, non si faccia un salto nel buio: tutti gli amministratori comunali hanno sempre avuto la preoccupazione che l'ac-

1948-51 - DCCXIX SEDUTA

DISCUSSIONI

23 NOVEMBRE 1951

certamento statale sia troppo lontano dal vero ed hanno anteposto i loro accertamenti. Siamo sulla strada che ci porterà ad eliminare queste differenze, e ci porterà ad accertamenti uguali tanto in sede di finanza statale, quanto in sede di finanza comunale.

Riassumendo, quindi, come Governo, prego di voler approvare il testo della maggioranza della Commissione, e prego anche il senatore Rizzo di ritirare per ora il suo emendamento per quelle difficoltà che ho cercato di chiarire.

PRESIDENTE. Domando al senatore Rizzo se mantiene il suo emendamento.

RIZZO GIAMBATISTA. Prendo atto delle perspicue e confortanti dichiarazioni dell'onorevole Ministro e non insisto nell'emendamento.

TONELLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TONELLO. Prendo la parola quasi per uno scarico di coscienza.

I rappresentanti di una quantità di piccoli Comuni — anche democristiani, non crediate che si tratti di una questione di partito — mi hanno fatto pervenire costantemente una raccomandazione pressante a proposito del focatico, cioè dell'imposta di famiglia.

Voi sapete che l'imposta di famiglia va a beneficio dei Comuni dove c'è la residenza del proprietario terriero. Che cosa avviene? Avviene che certi piccoli Comuni, quelli che non hanno risorse e che hanno la terra del loro territorio di proprietà di due o tre, e molte volte di un solo grosso proprietario, perchè per il resto si tratta di piccoli proprietari che hanno dei rimasugli limitati di terra, avviene che i piccoli proprietari per le esigenze del Comune, della sua vita amministrativa, pagano enormemente la tassa focatico, mentre il grosso proprietario che risiede in un altro luogo fuori del Comune, sottrae al Comune dove egli ha i suoi beni e le sue terre, ogni risorsa; e così il piccolo Comune è costretto a sostenere le ingenti spese per l'amministrazione normale, mentre il grosso proprietario paga nel luogo dove ha la residenza fiscale, che alle volte è una città dove trova da divertirsi oppure un luogo neutro, onde evadere la imposta.

Vorrei quindi — a nome di coloro i quali mi hanno rivolto questa raccomandazione —

che nel ripartire l'imposta di famiglia non tutto il provento vada al Comune dove è residente il proprietario di terra, ma che di una parte proporzionale partecipasse anche il comunello dove sono le terre e dove sono anche gli oneri che per queste terre il Comune deve sopportare, cioè strade, ponti, scuole, ecc. Il grosso proprietario, ripeto, non paga niente come tassa di famiglia a quel Comune, ma paga magari alla città o all'altro paese dove risiede. Occorrerebbe pertanto, signor Ministro, che questa ingiustizia venisse evitata.

Il ministro Pella, una volta — perchè è vecchia storia questa — mi aveva promesso che avrebbe presentato una legge destinata a proporzionare i proventi in base alla parte di proprietà che i proprietari avevano nei determinati paesi, ma la promessa è rimasta senza effetto forse a causa di un capo ufficio del Ministero che aveva qualche villetta. « Se me lo ordina lo faccio, ma non lo crederei opportuno », rispose al Ministro in mia presenza. E si vede che il Ministro non glielo ha ordinato. Del resto è noto che nei Ministeri comanda l'alta burocrazia e non i Ministri.

Vi sembra giusta questa sottrazione di reddito ai piccoli Comuni? Se effettivamente sarà riformata l'imposta di famiglia prego il Governo di considerare che debbono godere dei redditi anche i Comuni dove i proprietari non risiedono ma hanno i loro beni. Com'è possibile che il mio paese, che ospita la proprietà — più della metà delle terre di tutto il paese — di un signore che risiede a Venezia, non abbia un centesimo di reddito da questa imposta di famiglia e non possa procedere ai lavori perchè non ha un centesimo?

Questo ho detto per uno scarico di coscienza, perchè tutte le volte che ho esposto questa mia idea mi si è data ragione ma tutte le volte, regolarmente, le cose sono andate come sempre, perchè qui dentro si possono dire delle sacrosante verità, ma in realtà i grossi proprietari fanno il loro porco comodo e la povera gente è sempre maltrattata. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Perchè la votazione sia più ordinata, tengo distinte le due parti dell'articolo. Nella prima si stabilisce quale sia l'organo deliberante; nella seconda si indicano le materie su cui l'organo è chiamato a delibe-

rare. Per ora ci siamo occupati della prima parte. Come il Senato ha udito, vi sono due testi: l'uno della maggioranza, secondo cui l'organo deliberante è la Giunta provinciale amministrativa, sulla base delle proposte che i Consigli comunali hanno facoltà di presentare; l'altro della minoranza, secondo cui l'organo deliberante è il Consiglio comunale.

Metto ai voti la prima parte dell'articolo nel testo proposto dalla minoranza, che rileggo:

« L'articolo 118 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

” Ai fini dell'applicazione dell'imposta, il Consiglio comunale delibera: ” ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Metto ai voti la corrispondente parte del testo della maggioranza, di cui do nuovamente lettura:

« L'articolo 118 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

” Ai fini dell'applicazione dell'imposta, la Giunta provinciale amministrativa determina, sulla base delle proposte che i Consigli comunali hanno facoltà di presentare, per ciascuna delle classi di Comuni indicati nell'articolo 11: ” ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Senatore Fortunati, mantiene il testo della minoranza per quanto riguarda le lettere a), b), c) e d)?

FORTUNATI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Metto ai voti la lettera a) nel testo della minoranza della Commissione, non accettato né dalla Commissione né dal Governo:

« a) la graduazione, in funzione della composizione numerica familiare, dei fabbisogni che debbono essere esenti da imposta; ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Metto ai voti la lettera b) nel testo della minoranza della Commissione, non accettato né dalla Commissione né dal Governo:

« b) i criteri di discriminazione dei redditi eccedenti i fabbisogni, in funzione della natura prevalente del reddito familiare; ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Non metto ai voti la lettera c) del testo della minoranza perchè essa corrisponde alla lettera b) del testo della maggioranza.

Metto ai voti la lettera d) del testo della minoranza, di cui do nuovamente lettura:

« d) le aliquote che debbono essere stabilite, per classi di reddito imponibile e in progressione continua, in modo da pervenire alla misura massima del 12 per cento per i redditi di almeno 12 milioni di lire ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Passiamo al testo della maggioranza della Commissione.

Metto ai voti la lettera a), di cui do nuovamente lettura:

« a) la quota di reddito corrispondente al fabbisogno fondamentale di vita della famiglia da mandare esente dall'imposta in relazione alla composizione numerica familiare; ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Metto ai voti la lettera b), di cui do nuovamente lettura:

« b) la graduazione dei redditi imponibili; ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Rileggo la lettera c):

« c) le aliquote, da graduare in ragione diretta del reddito ed inversa della popolazione, in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori a lire 12 milioni ».

Come ho già avvertito, a questa lettera il senatore Carelli ha presentato un emendamento sostitutivo. Se ne dia nuovamente lettura.

CERMENATI, *Segretario* :

« Sostituire la dizione della lettera c) con la seguente :

« le aliquote da graduare in ragione diretta del reddito, in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori alle seguenti quote per classi di Comuni :

classe	A.	. . .	L.	12	milioni
»	B.	. . .	L.	11	»
»	C.	. . .	L.	10	»
»	D.	. . .	L.	9	»
»	E.	. . .	L.	8	»
»	F.	. . .	L.	7	»
»	G.	. . .	L.	6	»
»	H.	. . .	L.	5	»
»	I.	. . .	L.	4	»

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Carelli per illustrare questo emendamento.

CARELLI. Le ragioni che mi hanno indotto a presentare questo emendamento si riferiscono alla possibilità che bisogna dare ai piccoli Comuni di compilare i bilanci in funzione delle loro necessità. Ho seguito con molto interesse l'esposizione dell'onorevole Ministro nei riguardi del quadro futuro della finanza locale. Mi permetta, però, l'onorevole Ministro di considerare questo quadro una ipotesi gradita ma pur sempre un'ipotesi. Purtroppo, noi dobbiamo considerare la situazione di fatto, cioè quella che è realmente.

Con l'applicazione dell'articolo 20-bis, lettera c), noi ci troviamo forse — dico forse, e mi spiegherò in seguito — nell'impossibilità di permettere ai Comuni la compilazione di un bilancio in funzione delle proprie necessità. Con il decreto legislativo presidenziale 26 giugno 1946, n. 97, è stato sanzionato che le aliquote da applicare non avrebbero dovuto superare il 12 per cento e avrebbero dovuto essere graduate in ragione diretta del reddito e inversa della popolazione.

Con l'articolo 20-bis, proposto dalla maggioranza, alla lettera c) si ribadisce questo principio tecnico di applicazione. Senonchè, con una interpretazione che a me sembra soggettiva, onorevole Ministro, da parte del Mini-

stero delle finanze sono state date particolari disposizioni ai Comuni per l'applicazione dell'imposta di famiglia, tendenti alla graduazione delle aliquote, in ragione inversa della popolazione, in una maniera però *sui generis*: cioè di sostituire questo criterio con l'osservanza di un diverso orientamento, vale a dire della misura del minimo vitale stabilito per le varie classi di Comuni. Ora, con le vecchie disposizioni, riportate del resto anche all'articolo 20 del testo della Commissione, le aliquote erano in funzione — anzi lo sono tuttora in quanto queste disposizioni non sono state abrogate — diretta del reddito ed inversa della popolazione, tanto è vero che per i Comuni appartenenti alla classe A, nel 1946 era stabilito un reddito di un milione e 700 mila lire con un'aliquota massima del 12 per cento. Nei Comuni della classe B, l'aliquota massima del 12 per cento si riferiva a redditi superiori ad un milione e 600 mila lire; nelle classi C dei Comuni, il 12 per cento si riferiva a redditi di oltre un milione e 500 mila lire fino ad arrivare all'ultima classe dei Comuni, lettera I, con un massimo di aliquota del 12 per cento corrispondente a redditi fino, mi pare, a 980 mila lire.

Io ho voluto, in fondo, riportare lo stesso criterio con un sistema aritmetico. Evidentemente nei piccoli Comuni dove non c'è l'industria, dove il capitalista è soltanto l'agrario, noi troviamo che la possibilità di arrivare alle grandi quote è data soltanto da coloro che si trovano ad avere una impresa di carattere agrario; l'industria, onorevole Ministro, si trova nella grande città. Per queste ragioni, prego gli onorevoli colleghi di volere approvare il mio emendamento che permette ai piccoli Comuni di arrotondare il proprio bilancio, senza di che non sarà possibile ai medesimi di fronteggiare il loro fabbisogno.

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. Quando nelle disposizioni di legge entrano termini matematici è facile che molti di noi, tra i quali mi metto anche io, non comprendano perfettamente ed immediatamente la portata di certi termini: « ragione inversa, diretta, ecc. ».

La lettera c), così come è stata formulata dalla Commissione, dice esattamente: « Le

aliquote da graduare in ragione diretta del reddito»; ciò significa che le aliquote dovrebbero crescere col reddito. Segue poi la espressione: « ed inversa della popolazione ». Ciò significa che le aliquote dovrebbero scendere col diminuire della popolazione. Io mi domando perciò qual'è la differenza sostanziale tra l'emendamento Carelli e l'emendamento della Commissione.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. L'aliquota massima deve essere sempre raggiunta.

DE LUCA. Facciamo un esempio pratico: a Milano un contribuente con 12 milioni di reddito dovrebbe pagare il 12 per cento per l'imposta di famiglia. Al mio paese, che è uno dei più piccoli d'Italia, se ci fosse un reddito di 12 milioni dovrebbe parimenti pagare il 12 per cento. Allora come funziona questa gradualità? Io desidererei essere informato dalla Commissione o dal Ministro, o da tutti e due insieme, in modo che questo mio dubbio possa essere nettamente chiarito.

BISORI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BISORI. A me pare di capire che « aliquote da graduare in ragione inversa della popolazione » significhi aliquote che sono più alte dove la popolazione è minore. Significa questo?

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Precisamente.

BISORI. Se questo è il significato della formula io chiedo che venga votato per parti separate il comma proposto dalla Commissione e che le quattro parole « ed inversa della popolazione » vengano votate a sè. Fin da ora dichiaro che voterò contro quelle parole e contro l'emendamento Carelli.

Spiego perchè. Io sono contro l'urbanesimo, che rappresenta, a mio avviso, uno dei mali maggiori del mondo moderno. Ora, se noi tassiamo le popolazioni più nei centri minori che nei centri maggiori, molte famiglie saranno portate (hanno già tante ragioni ed elementi, morali e psicologici, che le spingono in questo senso!), a franare verso le città. Ciò, secondo me, è socialmente deprecabile. E comunque mi sembra iniquo che un contribuente debba esser tassato di meno perchè sta in una città grande, mentre sarebbe tassato di più se stesse in una città piccola. Il legislatore, se mai, dovrebbe fare tutto il contrario, secondo

me: e cioè, per ragioni sociali, dovrebbe rendere onerosa la discesa verso le grandi città da parte di coloro che stanno nei piccoli centri.

Vengo all'emendamento Carelli. Secondo questo emendamento un contribuente che ha un reddito di 4 milioni, se stesse in un Comune di 5.000 abitanti subirebbe, l'aliquota massima del 12 per cento e cioè pagherebbe un'imposta di 480.000 lire; se invece si stabilisse in una città grande pagherebbe molto meno: forse 80.000 lire, e così risparmierebbe 400.000 lire per solo fatto di risiedere in un grosso centro. Basta questo rilievo a far comprendere come, secondo me, l'emendamento Carelli sia da respingersi.

Si è parlato dei bilanci dei Comuni. Ma, onorevoli colleghi, gli uomini sono realtà; i Comuni, le Province, le Regioni, lo Stato sono astrazioni. Ora noi dobbiamo preoccuparci della realtà più che delle astrazioni: dobbiamo pensare agli uomini più che ai vari enti. E gli uomini vanno rispettati nel loro ambiente originario; non dobbiamo stimolarli, con fattori artificiosi come quelli fiscali, ad abbandonarlo, specie quando ciò sia iniquo e socialmente dannoso come prima ho detto.

Guardate poi, che, quando un abitante di centri minori trasferisce la sua residenza in una grande città, finisce col trapiantare nella città, appena possibile, anche l'officina, la fabbrica, l'attività economica che svolgeva nel suo paese. Così le città, già affollate, vengono a congestionarsi anche per il trapianto di queste attività.

Sono pertanto contrarissimo all'emendamento Carelli, e contrario anche alle quattro parole che ho chiesto vengano votate a parte.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Vorrei dare un chiarimento tecnico che forse risolverà la questione. Questo criterio di graduare le aliquote in ragione inversa della popolazioni è estremamente semplice, e si riallaccia in parte alla origine storica della imposta di famiglia. Questa, cioè, nei Comuni minori, si applicava con un sistema che non conosceva l'esenzione per i redditi minimi; normalmente, si trattava di una imposta classificata in modo, ad esempio, di collo-

care in una stessa categoria le famiglie che potevano pagare 50 lire, in un'altra le famiglie che potevano pagare 100 lire, in una terza le famiglie che potevano pagare 200 lire di imposta, e così via.

Essendosi fatto qualche progresso nel senso di realizzare con l'imposta di famiglia una imposta personale ad aliquota progressiva continua, è sorto il problema dei piccoli Comuni, nei quali gran parte della popolazione non arriverebbe ai minimi imponibili, mediamente fissati per tutto il territorio nazionale, ma con speciale riguardo alle grandi città, dove esistono costi di vita superiori ai costi di vita dei piccoli centri. Allora, questo criterio inverso autorizza a stabilire, per le prime classi di reddito, una aliquota lievemente superiore nei piccoli centri, in maniera di non svuotare il bilancio comunale di questi.

La proposta che il Ministero delle finanze, non arbitrariamente, onorevole Carelli, ma continuando una prassi che è sempre stata seguita, ha mandato alle Giunte provinciali amministrative perchè ne tenessero conto nelle loro determinazioni, consigliava di considerare come minimo imponibile, detraibile dal reddito complessivo del contribuente, 240 mila lire per i Comuni più grandi e 120 mila per i Comuni dell'ultima classe.

Tale è l'origine della proposta ministeriale, che risponde ad una realtà concreta, in modo, cioè, che una piccola aliquota di imposta si paghi nel piccolo centro da chi abbia più di 120 mila lire di reddito, mentre nel grande centro la franchigia è di 240 mila lire.

Credo che questo sia un criterio di prudenza che può essere accettato, perchè altrimenti, qualunque siano le escogitazioni che si facciano, nei piccoli centri l'imposta di famiglia non verrebbe pagata assolutamente da nessuno; e poichè quello che non si riscuote sotto forma di imposta di famiglia si deve pretenderlo sotto altro titolo, è ancora opportuno seguire questo criterio. Si tratta esclusivamente di un problema di moderazione; il suggerimento del Ministero delle finanze di operare col criterio della detrazione di una quota di reddito, prima di applicare l'imposta, è un criterio che realizza proprio questa moderazione, perchè dà un progresso lentamente crescente, ma tale da permettere di tassare le prime classi di reddito in qualche misura apprezzabile.

Non so se sia il caso che esprima la mia valutazione sull'emendamento del senatore Carelli, di cui già ha detto l'onorevole Bisori tutti i difetti. Noi ci sforziamo continuamente di spingere certe strutture economiche a fermarsi in campagna, per ovviare alla disoccupazione di campagna, che certe volte è più preoccupante della disoccupazione di città. Ma se ci fossero le differenze enormi di tassazione che suggerisce il suo emendamento, onorevole Carelli, quest'opera sarebbe vana e non credo che sia auspicabile una situazione di questo genere. Se c'è una giustificazione per effettuare, nei Comuni minori, qualche lieve maggiore imposizione per le prime classi di reddito, la ragione economica porta a non fare più differenziazioni man mano che il reddito aumenta, perchè altrimenti si verificherebbero, da Comune a Comune, fluttuazioni di tassazioni che tornerebbero a danno della posizione dei piccoli Comuni. D'altra parte non credo che se gli accertamenti saranno fatti con sufficiente coraggio ed esattezza, in definitiva, deriverà grande danno dalla applicazione di queste aliquote ai Comuni, soprattutto ai Comuni minori. È più facile che il danno sia dei grandi Comuni, nei quali si applicava, su 1.700.000 lire di reddito, il 14,40 per cento di imposta, mentre oggi per arrivare al 14,40 per cento bisogna accertare un reddito di 12 milioni; il che rende probabile, almeno per adesso, che il grande Comune non riesca a recuperare questa differenza di imposta, mentre il piccolo Comune, che non arrivava mai a fare accertamenti di un milione di reddito, perchè i contribuenti avrebbero resistito disperatamente prima di pagarvi il 14,40 per cento, ha una certa maggiore possibilità di aumentare la base imponibile, facendo accertamenti accurati, ed applicando ad essi aliquote moderate.

La stessa esperienza che sto in questi giorni riassumendo conferma questa mia valutazione, perchè, mentre per l'imposta di ricchezza mobile, per la quale si è lasciata immutata la aliquota, salvo la franchigia delle 240 mila lire, gli spostamenti nelle dichiarazioni sono stati relativamente limitati, per la imposta complementare, per la quale abbiamo avuto il coraggio di ridurre notevolmente le aliquote, le dichiarazioni spontanee hanno portato ad un notevole incremento medio dei redditi denunziati. Ciò vuol dire che la situazione era pro-

pizia a dichiarazioni veritiere, e ciò mi pare possa valere anche per molti Comuni se non per tutti, perchè occorre considerare che alcuni avevano fatto un serio sforzo di accertamento.

Ritengo che la formula della Commissione non presenti i pericoli che teme il senatore Bisori, nè quelli che teme il senatore Carelli. Qualche riduzione nel gettito dell'imposta di famiglia ci sarà, ma meno sensibile di quanto si teme nelle preoccupazioni che sono alla base di emendamenti come quello del senatore Carelli.

PRESIDENTE. Invito la maggioranza della Commissione a dare il suo avviso sulle proposte di modificazioni del senatore Carelli e del senatore Bisori.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La Commissione non accetta la proposta del senatore Carelli, per le ragioni già note, e neanche la proposta del senatore Bisori.

PRESIDENTE. Senatore Carelli, insiste nel suo emendamento?

CARELLI. Insisto perchè sia messo ai voti.

PRESIDENTE. Metto allora ai voti l'emendamento sostitutivo della lettera c) presentato dal senatore Carelli e non accettato nè dalla maggioranza della Commissione nè dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvato).

Si procederà adesso alla votazione della lettera c) nel testo della maggioranza, che rileggo:

« c) le aliquote, da graduare in ragione diretta del reddito ed inversa della popolazione, in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori a lire 12 milioni ».

BISORI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BISORI. Dopo le dichiarazioni del Ministro voterò, a malincuore, anche per le quattro parole « ed inverso della popolazione ».

Però voglio almeno esprimere una caldisima raccomandazione: e credo, nell'esprimerla, di interpretare il pensiero anche di molti colleghi. Raccomando che il Ministro delle fi-

nanze, cui spetta approvare, di concerto col Ministro dell'interno, le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa, sia estremamente restrittivo nell'approvare le progressioni inverse alla popolazione nelle aliquote per le imposte di famiglia. Queste progressioni andrebbero, almeno, appiattite più che si può. Il legislatore deve, secondo me, fare quanto è in lui possibile perchè un piano inclinato esista non dalle campagne verso le città, ma viceversa. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Metto ai voti la lettera c) nel testo della maggioranza della Commissione, di cui ho dato nuovamente lettura. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ai voti l'ultimo capoverso del testo della maggioranza, che rileggo:

« La deliberazione della Giunta provinciale amministrativa è approvata dal Ministro delle finanze di concerto con quello dell'interno, udita la Commissione centrale per la finanza locale ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 20-f)-bis nel suo complesso. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 20-f)-bis.

L'articolo 118 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Ai fini dell'applicazione dell'imposta, la Giunta provinciale amministrativa determina, sulla base delle proposte che i Consigli comunali hanno facoltà di presentare, per ciascuna delle classi di Comuni indicati nell'articolo 11:

« a) la quota di reddito corrispondente al fabbisogno fondamentale di vita della famiglia da mandare esente dall'imposta in relazione alla composizione numerica familiare;

« b) la graduazione dei redditi imponibili;

« c) le aliquote, da graduare in ragione diretta del reddito ed inversa della popolazione,

in modo che l'aliquota massima del 12 per cento si applichi ai redditi non inferiori a lire 12 milioni.

« La deliberazione della Giunta provinciale amministrativa è approvata dal Ministro delle finanze di concerto con quello dell'interno, udita la Commissione centrale per la finanza locale ».

PRESIDENTE. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Si dia lettura della prima parte dell'articolo 20-g), per la quale il testo della minoranza è identico a quello della maggioranza.

CERMENATI, *Segretario*.

Art. 20-g).

L'articolo 278 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Sui ricorsi decide in primo grado la Commissione comunale.

« La Commissione è formata di sessanta membri nei Comuni appartenenti alla classe A; di quarantacinque in quelli appartenenti alle classi B e C; di trenta in quelli appartenenti alle classi D ed E; di quindici in quelli appartenenti alle ultime classi indicate nell'articolo 11 ».

PRESIDENTE. Nessuno chiedendo di parlare la metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

Si dia lettura del capoverso successivo nel testo della maggioranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

« In caso di comprovata necessità, il Consiglio comunale, con deliberazione soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, può aumentare il numero dei componenti, purchè risulti divisibile per tre. I componenti della Commissione non dovranno superare il numero di 90 per i Comuni della classe A, di 75 per quelli delle classi B e C, di 45 per quelli delle classi D ed E e di 30 per quelli

delle altre classi. Essi debbono avere i requisiti per l'elezione a consigliere comunale. La Commissione è costituita con provvedimento del sindaco: due terzi dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale e un terzo dal Prefetto tra i contribuenti del Comune ».

PRESIDENTE. In sostituzione di questo capoverso la minoranza della Commissione ha presentato un altro testo. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario*:

« In caso di comprovata necessità, il Consiglio comunale, con deliberazione soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, può aumentare il numero dei componenti, purchè non risulti superiore a novanta per i Comuni della classe A; a settantacinque per quelli delle classi B e C; a quarantacinque per quelli delle classi D ed E; a trenta per quelli delle altre classi.

« La Commissione è nominata dal Consiglio comunale ».

PRESIDENTE. Senatore Fortunati, insiste nel testo della minoranza?

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Onorevole Presidente, insisto nel testo che ho presentato, perchè ritengo che nel 1951 sia lecito chiedere quello che esisteva in Italia alla vigilia della prima guerra mondiale, quando cioè i Consigli comunali erano chiamati ad eleggere nel proprio seno i membri della Commissione di prima istanza.

Adesso abbiamo una situazione secondo cui i membri sono nominati dal Consiglio comunale, dal Prefetto e dalla Camera di commercio. La maggioranza della Commissione ritiene che la « terzadria » debba diventare una specie di mezzadria impropria! Due terzi di nomina del Consiglio comunale; un terzo di nomina del Prefetto. Per ragioni ovvie noi pensiamo che anche il terzo di nomina da parte del Prefetto debba essere eliminato. Io ho già richiesto all'onorevole Ministro — ripeto ora l'invito — di far conoscere le posizioni tributarie dei Prefetti in tema di imposta di famiglia e di tributi comunali in genere. Chiedo ancora una volta che alla Commissione finanze e tesoro del Senato sia comunicato l'elenco dei Prefetti, dei questori, di tutti i componenti le Giunte

provinciali amministrative, di tutti i funzionari che sono investiti di funzioni di controllo in sede tributaria, specificando le loro posizioni nei confronti dei tributi comunali. Il Ministro per le finanze si accorgerà allora che è paradossale attribuire nomine di persone che debbono giudicare i contribuenti a persone che si rifiutano di essere contribuenti, o che hanno assunto nei confronti dell'imposizione comunale ed erariale posizioni di aperta evasione.

Io ho voluto mantenere fino ad ora la polemica su un tono abbastanza calmo e pacato. Posso assicurare il Senato che ho con me un elenco di Prefetti e di funzionari di diverse province: elenco che desta veramente stupore e sdegno. Si tratta di fatti che avviliscono e turbano ogni persona che si rende conto di quel che può ancora diventare la vita pubblica, continuando a camminare sull'attuale binario.

Sono d'accordo sul fatto che ogni amministrazione comunale deve essere messa con le spalle al muro nella responsabilità degli accertamenti. Ma sia ben chiaro fin da ora che quello che avverrà in Italia per l'applicazione dell'imposta di famiglia, in base alle nuove aliquote, non dipenderà tanto dagli accertamenti, ma soprattutto dal comportamento delle Commissioni di prima e seconda istanza.

Noi chiediamo in definitiva che la Commissione di prima istanza nel 1951 sia nominata dallo stesso organo che era previsto dalla legge comunale e provinciale del 1914-15. Significa questo fare la rivoluzione, o chiedere qualche cosa di eccezionalmente straordinario?

Non ripetiamo cose già dette. Mi limito, dunque, ad affermare che noi neghiamo ai Prefetti, in quanto tali, dal punto di vista tributario, e in quanto uomini e cittadini che abbiano saputo e sappiano assolvere anzitutto il loro dovere tributario, il diritto di nominare persone che debbono giudicare i contribuenti. La persona « neutra » dei Prefetti è un mito e una illusione! Per questo, onorevoli colleghi, noi affermiamo in forma perentoria, esplicita, senza riserve e senza sottintesi, che la nostra posizione in questo problema è una posizione di carattere politico morale e tecnico: noi abbiamo una documentazione da cui risulta che troppi Prefetti si sono comportati in maniera settaria, faziosa, hanno nominato persone che avevano

il deliberato proposito di favorire in ogni modo l'evasione. Quando vi sono Prefetti che dichiarano che essi non sono sottoponibili all'imposta di famiglia, perchè per disposizioni ministeriali la pagano a Roma; quando si incontrano in treno Prefetti che, interpellati anche dal sottoscritto, si sono mostrati estremamente perplessi circa la loro assoggettabilità al pagamento dei tributi, consentitemi di affermare che, in queste condizioni, affidare ai Prefetti la nomina di un terzo dei componenti le commissioni che debbono decidere i ricorsi dei contribuenti, è cosa estremamente rischiosa! E sin d'ora vi invitiamo a non tediarsi in seguito con la elencazione delle lacune che si potranno manifestare nella applicazione dell'imposta di famiglia. La struttura del contenzioso è la chiave di volta dell'applicazione!

Noi chiediamo puramente e semplicemente il ripristino di una situazione che la vita italiana ha conosciuto prima della guerra 1915-18. (*Applausi dalla sinistra*).

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. Come ha ricordato il senatore Fortunati, oggi le Camere di commercio entrano nella composizione delle Commissioni, mentre secondo la legge ne sono escluse. Secondo quanto a me consta, inconvenienti gravi per la nomina demandata alle Camere di commercio di un terzo dei componenti delle Commissioni non si sono mai verificati. Ritengo che se le Camere di commercio debbono vivere, e se è vero che esse rappresentano nella economia della provincia qualcosa di concreto e di serio, esse non possono e non debbono essere estraniare completamente da Commissioni di questa importanza. Ora, la Camera di commercio, questa povera cenerentola che oggi non riesce a trovare una regolamentazione giuridica, per bizze, per interessi amministrativi, o a causa della burocrazia, se una funzione essa ha, è quella di essere la coordinatrice e l'organo naturale di difesa dell'economia della provincia. Oggi che le imposte incidono seriamente e gravemente sulla economia dei singoli, a me pare che le Camere di commercio abbiano ragione e diritto, se debbono esplicitare la loro funzione di dirigenti dell'economia collettiva della provincia, di dire la loro parola attraverso le loro rappresentanze.

LANZETTA. Allora anche le rappresentanze sindacali.

DE LUCA. Adesso il senatore Lanzetta mi porta su un tema scabroso, difficile e grave, ma io sono lieto di potere affermare che le Camere di commercio, secondo la concezione giuridica che va sempre più conquistando terreno in Italia, non sono più le rappresentanti sindacali, ma diventano le rappresentanze generali dell'economia della provincia, con funzioni di coordinamento al di sopra quindi di ogni visione di interessi particolari delle categorie rappresentate da sindacati.

LANZETTA. Anche al di sopra del lavoro?

DE LUCA. Se voi vi foste occupati un po' di questa materia, sapreste anche che io, molto modestamente, ho cercato sempre di valorizzare le Camere di commercio, non per farne uffici di registrazione delle singole ditte, ma perchè effettivamente diventino quel consiglio particolare dell'economia locale, che deve servire come organo consultivo e propulsore di tutti i fatti economici. E siccome è un fatto economico la determinazione delle aliquote, io chiedo al Senato di voler tener presente — e vorrei in proposito una assicurazione dal Ministro che possa tranquillizzarmi — questo punto: che le Camere di commercio effettivamente siano chiamate ad esercitare la loro funzione che è funzione delicata e che è in via di accrescersi sempre di più, per modo che le Camere stesse possano arrivare a diventare organi essenziali della provincia.

PASQUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINI. La modesta esperienza che ho dell'attività delle Camere di commercio mi induce ad assecondare quanto propone il senatore De Luca. Se si pensa al modo come sono state create le Commissioni — a mezzadria come ha detto il collega Fortunati — io posso attestare che sono stati sempre consultati gli organi sindacali ai fini della precisazione del terzo di nomina da parte della Camera di commercio. Ho visto quindi con una certa meraviglia che la stessa Commissione ha voluto prescindere completamente da questo contributo sostanziale che è stato finora fornito dalle Camere di commercio. Io sono quindi favorevole al ripristino della designazione per un certo numero di membri componenti la Commissione

delle imposte comunali di primo grado, da parte delle Camere di commercio e che siano l'espressione della designazione di detto ente economico, il quale deve essere così riconosciuto per quello che rappresenta e per quello che ci auguriamo nella prossima legge istituzionale si affermi quale organo propulsore delle diverse correnti economiche del Paese.

Se poi ci rifacciamo all'esperienza di questi ultimi anni, constatando come è stata molte volte regolata l'imposta di famiglia, da parte di certe determinate amministrazioni, vediamo che si è voluto prescindere dal contenuto economico della stessa imposta per servirsene come di una formula di rappresaglia verso persone non orientate come gli amministratori. Io dico cosa chiara e precisa che trova conferma in una infinità di fatti, che non possono dar luogo a dubbi in materia.

Quindi riportare nella formazione della Commissione di prima istanza delle imposte comunali organi plurimi designati, vuoi dall'amministrazione comunale, vuoi dalle Camere di commercio, vuoi dallo Stato, credo che significhi mantenere uno *statu quo* benefico, mentre estromettere il contributo delle Camere di commercio nella formazione delle Commissioni di prima istanza per i tributi locali sia un errore.

Per questi motivi, do piena ed incondizionata adesione alla proposta fatta dal senatore De Luca.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La Commissione, nella sua maggioranza, mantiene il proprio testo. Mi dispiace che alcuni colleghi battano troppo sul fatto che la rappresentanza delle Camere di commercio sia stata esclusa. Io ho la massima stima e ammirazione per le Camere di commercio, ma la maggioranza ha ritenuto che, nel caso della Commissione dei tributi locali, la rappresentanza delle Camere di commercio, nella prima fase della discussione dei ricorsi, non avesse nulla a che fare. Il vero caso, cioè, dei cavoli a merenda. (*Interruzioni dal centro*). Quindi non c'è nessun risentimento verso le Camere di commercio, vi è solo la valutazione fatta dalla Commissione che il terzo dei membri nominato dalla Camera di commer-

cio, non avesse assolutamente, nel caso specifico, ragione di essere.

C'è invece l'altro fatto del terzo dei membri nominato dal rappresentante del potere esecutivo. Nel 1915 non vi sarebbe stato bisogno di una simile cautela, ma oggi la questione è differente e vi è necessità di dare maggiori garanzie ai contribuenti, ed assicurare, soprattutto, la possibilità che le decisioni della Commissione di primo grado non siano copie conformi di quelle precedenti. Amici miei, parliamoci tenendo conto della realtà dei fatti. L'amministrazione comunale, di qualunque colore essa sia, dall'estrema destra alla estrema sinistra, quando nomina una Commissione di prima istanza, non può fare a meno di esprimere la propria fotografia. È logico allora che la Commissione, nel decidere sui ricorsi, salvo casi di errori materiali, confermi esattamente l'accertamento effettuato dall'amministrazione. (*Interruzione del senatore Ruggeri*). La faziosità si può avere con amministrazioni di tutti i tipi: ho visto casi di faziosità di estrema destra che danno 1 punto ... non so a chi. (*Vivaci interruzioni dei senatori De Luca e Fortunati. Richiamo del Presidente*).

Ora, con piena coscienza e con visione chiara, la Commissione, nella sua maggioranza, ha creduto che un terzo della Commissione di prima istanza deve essere nominato da un organo estraneo al Consiglio comunale. Quale poteva essere quest'organo? Il rappresentante del potere esecutivo. Logicamente si è data al Consiglio comunale la nomina degli altri due terzi della Commissione. Effettivamente questa Commissione, che viene espressa per due terzi dal Consiglio comunale e per un terzo da un altro organo, terzo che integrerà le decisioni e il responso degli altri membri, dà le maggiori garanzie che non saranno favoriti interessi particolari.

Per questi motivi, la maggioranza della Commissione insiste sul suo testo.

PRESIDENTE. Comunico che i senatori De Luca, Pasquini, Russo, Lanzara, Fantoni e Baracco hanno presentato un emendamento tendente a sostituire, nell'ultimo periodo del testo della maggioranza, alle parole: « e un terzo dal Prefetto tra i contribuenti del Comune » le seguenti altre: « un sesto nominato dal Prefetto, un sesto nominato dalle Camere di commercio, industria e agricoltura ».

Invito la maggioranza della Commissione a dare il suo avviso in proposito.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La Commissione è contraria.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze per esprimere l'avviso del Governo.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Permetta, signor Presidente, prima di tutto che dica al senatore Fortunati che io, come rappresentante del Governo, debbo protestare per l'attacco che ha fatto nei confronti di egregi funzionari, come i Prefetti ed i Questori della Repubblica. Se taluno di questi ha sbagliato, ella, come amministratore comunale, aveva la possibilità di accertare l'imposta e di portare l'accertamento in sede contenziosa, ma non mi sembra che avesse il diritto di investire tutta la categoria dei Prefetti e dei Questori per un episodio o per più episodi che eventualmente siano accaduti.

Comunque, come Ministro delle finanze non credo che potrò portare davanti alla Commissione gli accertamenti che sono stati fatti; sta agli amministratori comunali interessati di rettificare, di correggere, di fare gli accertamenti e di far risolvere anche la questione cui ha accennato, circa quei funzionari i quali non sono definitivamente assegnati ad una sede. Ma, qualunque siano gli errori dei funzionari, resta sempre la funzione ed è alla funzione che ci dobbiamo riferire quando parliamo di designazione da parte del Prefetto di determinati membri di una Commissione. Il problema delle Commissioni del contenzioso tributario è estremamente difficile e delicato, perchè si tratta, in sostanza, di scegliere cittadini idonei a giudicare su controversie spese volte complicate anche dal punto di vista giuridico, sempre importanti, dal punto di vista economico, per i cittadini che vi sono interessati.

Si tratta quindi di scegliere con competenza, equilibrio, capacità, e indipendenza rispetto agli organi che hanno emanato l'atto di accertamento, sul quale la Commissione è chiamata a pronunciarsi.

Non è un problema specifico della finanza locale, è un problema che ci tormenta anche in sede di finanza statale. Ho in corso studi e discussioni molto importanti circa la riorganizzazione del contenzioso e uno dei punti più dif-

ficili è la designazione del giudice. Ma su un punto possiamo essere d'accordo: che se si può ammettere che intervenga nella designazione del giudice lo stesso ente che emette l'atto amministrativo, non è mai possibile ammettere che tutto il collegio giudicante sia emanazione dello stesso ente che fa l'accertamento, perchè allora verrebbe meno alla Commissione quel tanto di funzione giurisdizionale che, qualunque sia la definizione che si dà al contenzioso, viene affidata alla Commissione medesima.

Ecco i tentativi attraverso i quali ci si muove per dare una struttura accettabile agli organi del contenzioso e, se si è superata la vecchia legge comunale e provinciale, è per ragioni dogmatiche, senatore Fortunati, perchè a suo tempo queste Commissioni avevano funzioni amministrative, mentre oggi prevale l'opinione che esse esercitino una funzione di giurisdizione, e ciò inevitabilmente ha influenza sulla composizione della Commissione. La legge che vogliamo modificare aveva stabilito il concetto della tripartizione, nel senso di introdurre una rappresentanza dell'ente che emette l'atto di accertamento, una rappresentanza della Camera di commercio e una rappresentanza di elementi neutri, designati dal Prefetto; con questo, però, di particolare: che l'ultima rappresentanza doveva essere scelta fra i contribuenti non rappresentati dalle Camere.

Questa è la situazione cui la Commissione ha voluto innovare, perchè i sistemi della rappresentanza tripartita non hanno dato buoni frutti; in sostanza, alcuni degli egregi membri delle Commissioni non riuscivano a dimenticare l'origine della loro nomina.

Il tentativo che oggi si fa è di accentuare il carattere di indipendenza della Commissione; la proposta è che i due terzi promanino dal Consiglio comunale ed un terzo dal Prefetto, come organo rappresentativo di una posizione neutra tra i cittadini che devono pagare le imposte e che hanno un certo interesse al problema della giusta ripartizione dell'imposizione, ma senza che vi siano specifici rappresentanti designati da questa o quella categoria. Che il Prefetto, nello scegliere le persone più degne per rappresentare questa posizione di neutralità nel seno della Commissione, senta gli organi che esprimono gli interessi economici or-

ganizzati della Provincia e del Comune, mi pare che sia una prassi corrente. Ma che la designazione sia fatta da un organo indipendente da questi interessi, mi pare conferisca dignità e autonomia, e quindi efficacia, alle decisioni della Commissione. Credo che non meriti di insistere nell'emendamento dei senatori De Luca e Pasquini. Lasciamo che questo terzo designato dal Prefetto sia l'espressione dei contribuenti come tali nel loro complesso, senza designazione di categoria.

PRESIDENTE. Il senatore De Luca insiste nel suo emendamento?

DE LUCA. Insisto anche perchè le ragioni esposte dal Ministro, che sono dialetticamente abili, non mi convincono dell'esattezza della tesi che egli ha sostenuto. Egli ha detto che occorre garantire l'indipendenza della Commissione, ma basta pensare che, secondo la formulazione dell'articolo, i due terzi di essa sono eletti dal Comune, per comprendere come l'autonomia della Commissione sia già ampiamente garantita.

Circa le Camere di commercio, il Ministro ha insistito a considerarle come associazioni di categoria, il che non è esatto. Anteriormente al decreto del 1945, la Camera di commercio era effettivamente una associazione di categoria, ma quando la legge ha stabilito in modo solenne che la Camera di commercio è un ente di diritto pubblico, essa ha cessato di avere la rappresentanza privatistica e si inserisce negli organi pubblici dello Stato.

Se vogliamo che il disegno di legge sia in coerenza con questo principio, non solo vogliamo che la Camera di commercio sia un ente di diritto pubblico, ma ne vogliamo fare proprio un ente pubblico. Non so se a questa tendenza il Senato farà buon viso, certo è che la funzione della Camera di commercio non si legittima più come una funzione di categoria, ma come una funzione generale di economia della Provincia.

GAVINA. Ma chi costituisce le Camere di commercio sono le categorie.

DE LUCA. Le Camere di commercio oggi sono ancora in regime commissariale, ma è già implicita la necessità, riconosciuta da tutti, che esse diventino organo elettivo da parte di tutte le categorie economiche, comprese le categorie del lavoro. Tanto ciò è vero, che anche oggi in

esse c'è una rappresentanza dei lavoratori, una rappresentanza degli artigiani e una rappresentanza dei coltivatori diretti. Terminato, pertanto, il regime commissariale, che è un regime provvisorio, ci si avvierà verso un regime elettivo.

Se tutto ciò è vero, a me pare che le ragioni esposte dall'onorevole Ministro non siano sufficienti a dimostrare che la Camera di commercio possa rappresentare una categoria e interessi particolari, e non sia piuttosto, come ho avuto l'onore di sostenere, una rappresentanza dell'economia generale della provincia in tutte le sue manifestazioni, comprese il lavoro.

In questi termini, insisto sul mio emendamento.

RICCI FEDERICO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICCI FEDERICO. Non posso votare il testo proposto, atteso che non mi pare che al modo come è formata questa Commissione di 90 membri essa dia garanzia di imparzialità. Può invece aver tendenza a parzialità, perchè due terzi di questi 90 sono nominati dal Consiglio comunale, e un terzo di questi, cioè 20, spetta alla minoranza del Consiglio stesso. Se questi si sommano coi 30 nominati dal Prefetto possiamo avere 50 governativi e 40 contrari. Io non affermo che debba essere necessariamente parziale ma dico che potrebbe esserci il caso di parzialità. (*Commenti*).

Faccio poi una osservazione accessoria circa la rappresentanza della Camera di commercio. Le Camere di commercio attualmente esistenti sono ancora quelle nominate dai C.L.N., sono quindi organismi provvisori. Quando le Camere di commercio saranno costituite in base ad una legge che dovremo discutere, vedremo cosa rappresenteranno e giudicheremo in conseguenza.

CINGOLANI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Per quanto riguarda le Camere di commercio, mi unisco all'ultima parte della dichiarazione del senatore Ricci. Io credo che la Camera di commercio, trasformandosi nell'organo che ha auspicato lo stesso senatore De Luca presentatore dell'emendamento, potrà svolgere una precisa funzione a questo ri-

guardo; ma oggi come oggi possiamo fare la riserva avanzata dal senatore Ricci. Dato che si è fatto qualche commento un po' acido intorno alla correttezza delle Camere di commercio, per quanto consta a me e per quanto consta ad alcuni presidenti di esse, di cui ho conoscenza personale, ed alcuni dei quali sono anche senatori, credo di potere affermare che esse non meritano le critiche in quanto hanno agito ed agiscono sempre in difesa degli interessi legittimi propri e dello Stato.

PRESIDENTE. Domando alla minoranza della Commissione se mantiene il suo testo.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Noi dichiariamo di mantenere l'emendamento con la motivazione seguente: ci rifiutiamo di accedere alla tesi che necessariamente la deliberazione di un Consiglio comunale possa essere faziosa e la decisione di un Prefetto sia sempre imparziale.

Per noi, in uno Stato democratico repubblicano, il Consiglio comunale è l'organo supremo che rappresenta la volontà e l'interesse di tutti i cittadini. Non si può mai mettere in discussione la deliberazione di un Consiglio comunale con aprioristiche riserve di settarismo, proprio mentre si sente parlare di una posizione neutra del Prefetto! Nella vita democratica repubblicana gli organi obiettivi sono quelli di natura elettiva e mai gli strumenti burocratici del potere esecutivo. (*Applausi dalla sinistra*).

DE LUCA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE LUCA. Ritiro il mio emendamento. Il Ministro ha fatto una dichiarazione che tengo a sottolineare e che cioè sarà norma da parte dei Prefetti di sentire gli organi rappresentanti dell'economia locale. E siccome l'economia della Provincia è rappresentata dalle Camere di commercio, io interpreto queste parole del Ministro come intese a consigliare i Prefetti a sentire le Camere di commercio.

PRESIDENTE. Avverto che il senatore Scoccimarro, insieme con i senatori Locatelli, Lanzetta, Gervasi, Marani e Nobili, ha presentato un emendamento, tendente a sostituire, nell'ultimo periodo del terzo capoverso nel testo della maggioranza, alle parole: « due terzi dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale e un terzo dal Prefetto... » le altre:

1948-51 - DCCXIX SEDUTA

DISCUSSIONI

23 NOVEMBRE 1951

« quattro quinti dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale e un quinto dal Prefetto . . . ».

Questo emendamento è subordinato al testo della minoranza.

Si procederà ora alla votazione. Avverto che metterò ai voti separatamente le tre parti che costituiscono la disposizione in esame: quella relativa al numero dei membri della Commissione, quella relativa ai requisiti richiesti per la nomina e quella relativa all'organo cui spetta di fare le nomine.

Metto pertanto ai voti la prima parte del testo della minoranza, che rileggo:

« In caso di comprovata necessità, il Consiglio comunale, con deliberazione soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, può aumentare il numero dei componenti, purchè non risulti superiore a novanta per i Comuni della classe A; a settantacinque per quelli delle classi B e C; a quarantacinque per quelli delle classi D ed E; a trenta per quelli delle altre classi ».

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(Non è approvata).

Metto ora ai voti la corrispondente parte del testo della maggioranza, che rileggo:

« In caso di comprovata necessità, il Consiglio comunale, con deliberazione soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, può aumentare il numero dei componenti, purchè risulti divisibile per tre. I componenti della Commissione non dovranno superare il numero di novanta per i Comuni della classe A, di settantacinque per quelli delle classi B e C, di quarantacinque per quelli delle classi D ed E e di trenta per quelli delle altre classi ».

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvata).

Il testo della maggioranza prosegue così:

« Essi debbono avere i requisiti per l'elezione a consigliere comunale ».

Sostanzialmente identica è la norma contenuta nel terzultimo capoverso del testo della minoranza:

« I membri della Commissione debbono avere i requisiti richiesti per la elezione a Consigliere comunale ».

Metto pertanto ai voti il predetto periodo nel testo della maggioranza, che assorbe quello della minoranza.

Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Di poi la minoranza della Commissione propone il seguente periodo:

« La Commissione è nominata dal Consiglio comunale ».

La maggioranza della Commissione invece propone il seguente testo:

« La Commissione è costituita con provvedimento del sindaco: due terzi dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale e un terzo dal Prefetto tra i contribuenti del Comune ».

Vi è poi la proposta del senatore Scoccimarro:

« La Commissione è costituita con provvedimento del Sindaco: quattro quinti dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale e un quinto dal Prefetto tra i contribuenti del Comune ».

Debbo prima mettere ai voti il testo della minoranza; poi l'emendamento del senatore Scoccimarro, che rappresenta una subordinata a quel testo, e infine il testo della maggioranza.

Metto ai voti la proposta della minoranza della Commissione. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvata).

Metto ai voti l'emendamento del senatore Scoccimarro. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvata).

Metto ai voti il testo della maggioranza della Commissione.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Passiamo ai capoversi successivi, identici nel testo della maggioranza e in quello della minoranza, sui quali non sono stati presentati emendamenti. Se ne dia lettura.

CERMENATI *Segretario* :

« Per la nomina ogni consigliere comunale non può trascrivere nella scheda di votazione un numero di nominativi superiore ai due terzi dei componenti la Commissione. La Commissione elegge nel suo seno, a scrutinio segreto e a maggioranza di voti, il Presidente ed uno o più Vice-Presidenti ».

« I membri nominati decadono dalle funzioni se, all'atto dell'insediamento della Commissione, ovvero successivamente, hanno contestazioni pendenti nell'accertamento dei tributi comunali dovuti da essi. Il segretario comunale, o altro impiegato del Comune, funziona da segretario della Commissione; egli risponde della conservazione dei documenti e della regolare tenuta del registro delle decisioni e cura ogni altro adempimento richiesto dai lavori della Commissione.

« I membri della Commissione durano in carica un biennio e possono essere riconfermati ».

PRESIDENTE. Metto ai voti i capoversi testè letti. Chi li approva è pregato di alzarsi.

(Sono approvati).

Metto ai voti l'articolo 20-g) nel suo complesso. Se ne dia lettura.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 20-g).

L'articolo 278 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Sui ricorsi decide in primo grado la Commissione comunale.

« La Commissione è formata di sessanta membri nei Comuni appartenenti alla classe A; di quarantacinque in quelli appartenenti alle classi B e C; di trenta in quelli appartenenti alle classi D ed E; di quindici in quelli appartenenti alle ultime classi indicate nell'articolo 11.

« In caso di comprovata necessità, il Consiglio comunale, con deliberazione soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, può aumentare il numero dei componenti, purchè risulti divisibile per tre. I componenti della Commissione non dovranno superare il numero di novanta per i Comuni della classe A, di settantacinque per quelli delle classi B e C, di quarantacinque per quelli delle classi D ed E e di trenta per quelli delle altre classi. Essi debbono avere i requisiti per l'elezione a consigliere comunale. La Commissione è costituita con provvedimento del sindaco: due terzi dei componenti sono nominati dal Consiglio comunale ed un terzo dal Prefetto tra i contribuenti del Comune.

« Per la nomina ogni consigliere comunale non può trascrivere nella scheda di votazione un numero di nominativi superiore ai due terzi dei componenti la Commissione. La Commissione elegge nel suo seno, a scrutinio segreto e a maggioranza di voti, il Presidente ed uno o più Vice-Presidenti.

« I membri nominati decadono dalle funzioni se, all'atto dell'insediamento della Commissione, ovvero successivamente, hanno contestazioni pendenti nell'accertamento dei tributi comunali dovuti da essi. Il segretario comunale, o altro impiegato del Comune, funziona da segretario della Commissione; egli risponde della conservazione dei documenti e della regolare tenuta del registro delle decisioni e cura ogni altro adempimento richiesto dai lavori della Commissione.

« I membri della Commissione durano in carica un biennio e possono essere riconfermati ».

PRESIDENTE. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta è tolta (ore 13,50).