

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

MERCOLEDÌ 22 APRILE 1964

(16^a seduta, in sede deliberante e redigente)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Integrazione dell'articolo 30 della legge 5 luglio 1961, n. 641, concernente disposizioni sulle pubbliche affissioni e pubblicità affine » (240) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 347, 352
ARTOM	351, 352
BERTOLI	348
CENINI	350, 351
CONTI, <i>relatore</i>	347, 348, 349, 350, 351, 352
PIRASTU	352
SALARI	352
SALERNI	349, 350, 351

« Parificazione delle obbligazioni degli istituti regionali per il finanziamento delle piccole e medie imprese alle cartelle fondiarie » (321) (D'iniziativa dei senatori Spagnolli ed altri) (Seguito della discussione e approvazione):

PRESIDENTE	345, 346
ARTOM	346
BELLOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	345
BRACCESI, <i>relatore</i>	345, 346
CONTI	346
DE LUCA	346
GIGLIOTTI	346

SALARI	Pag. 346
TRABUCCHI	345

« Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale » (431) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione in sede redigente e trasmissione all'Assemblea):

PRESIDENTE	342, 344
ARTOM	344
BELLOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	344
BERTOLI	342, 343, 344
BRACCESI, <i>relatore</i>	342, 343

La seduta è aperta alle ore 10,50.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Bertone, Bosso, Braccesi, Cenini, Conti, De Luca Angelo, Gigliotti, Lo Giudice, Maier, Mammucari, Martinelli, Oliva, Parri, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Pirastu, Roda, Salari, Salerni e Trabucchi.

Intervengono il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni Russo e i Sottosegretari di Stato per le finanze Valsecchi e per il tesoro Belotti.

M A I E R, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione in sede redigente e trasmissione all'Assemblea del disegno di legge: « Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale » (431) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione in sede redigente del disegno di legge: « Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

B R A C C E S I, *relatore*. La discussione del presente disegno di legge, se non fosse limitata all'oggetto specifico dell'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale, potrebbe rendere attuale uno studio a lungo raggio sui problemi di carattere mondiale insorgenti circa i rapporti monetari fra le Nazioni, nonché sulla ricerca di nuovi mezzi per adeguare le fonti di liquidità internazionali in rapporto alle esigenze che si manifestano in virtù di un commercio mondiale costantemente crescente.

Se è vero che la sessione dell'ottobre 1963 del Fondo monetario fu dominata da una visione cauta, ma ottimistica della situazione dei pagamenti internazionali e del riconoscimento della validità dell'attuale sistema monetario, quale esso oggi risulta ampliato e articolato nelle varie forme di cooperazione su base multilaterale e bilaterale, è anche vero che la necessità di studi sulle prospettive future del problema della liquidità e sui meccanismi monetari internazionali appare evidente.

In quella riunione, sia da parte del Ministro italiano del tesoro che del Governatore della Banca d'Italia, che condivisero i concordi apprezzamenti circa la possibilità di insorgenza di problemi nuovi che avrebbero richiesto studi approfonditi sui più ido-

nei adeguamenti da apportare al sistema vigente, venne rilevato che le questioni contingenti di un riequilibrio delle bilance dei pagamenti non andavano confuse con quelle di periodo lungo, relative al confronto tra l'accrescimento del ritmo del commercio mondiale e quello dei mezzi di pagamento internazionali.

Con ciò i concetti già espressi nelle « considerazioni finali » presentate dal Governatore della Banca d'Italia alla Assemblea dei soci partecipanti il 31 maggio dello scorso anno, per cui i problemi della liquidità internazionale, nel periodo breve, si identificano con quelli del sostegno delle monete di riserva, vennero ripetuti.

Nelle ricordate « considerazioni » venne detto precisamente così: « ... è evidente che ai Paesi emittenti di esse incombe la responsabilità di raggiungere al più presto un duraturo equilibrio dei pagamenti esterni e di contenere il disavanzo entro i limiti compatibili con la disposizione del resto del mondo a detenere le monete stesse. Gli altri hanno evidentemente l'obbligo di perseguire una politica di buon creditore, che tuttavia in nessun caso può essere configurata come un impegno illimitato ».

A Washington, nella già ricordata riunione, l'Italia, che ne aveva assunto la presidenza, in virtù dei concetti già esposti domandò di essere autorizzata all'aumento della propria quota di partecipazione, argomentando che se un ulteriore sforzo doveva essere ancora fatto per la soluzione del problema della liquidità internazionale nel periodo breve, esso, per quanto la riguardava, non avrebbe potuto assumere che la forma di un aumento della sua quota anche nella considerazione che quella di 270 milioni di dollari esistente appariva già inadeguata tanto in rapporto alle quote di altri Paesi membri (Olanda 412,5 milioni di dollari, Belgio 337,5, Argentina e Brasile 280 milioni) quanto in relazione all'accresciuta importanza che l'Italia è andata man mano assumendo negli scambi e nei pagamenti mondiali.

B E R T O L I. Mi scusi l'interruzione: la Germania occidentale quanto aveva di quota di partecipazione?

B R A C C E S I, *relatore*. 787,5 milioni di dollari ed è al terzo posto.

Inoltre non potevasi trascurare la possibilità, del resto manifestatasi, che, dato l'avverso andamento della bilancia dei pagamenti, il ricorso al Fondo monetario internazionale potesse permettere la possibilità di un prelievo commisurato alla dimensione della quota.

Il Fondo monetario internazionale, al quale hanno sottoscritto ben 102 Nazioni e per un ammontare complessivo che al 30 gennaio 1964 era di 15.559,8 milioni di dollari, dei quali 3.266,4 milioni in oro, ha avuto, dal 1947, data della sua costituzione, ad oggi, periodi di attività più o meno intensa, che è andata attenuandosi negli anni 1962-63, come si può facilmente dedurre dai seguenti dati: sui prelievi, complessivamente effettuati dai vari Paesi, di 7.079 milioni di dollari dal 1947 al 31 dicembre 1963, quelli del 1961 ammontarono a 2.478,5 milioni, quelli del 1962 a 583,8 milioni, quelli del 1963 a soli 333,2 milioni, mentre i rimborsi, globalmente conteggiati per l'intero suddetto periodo in 5.337,5 milioni di dollari, furono di 769,6 milioni nel 1961, aumentarono a 1.490 milioni nel 1962, discendendo a 267,1 milioni nel 1963.

L'Italia, la cui quota di partecipazione è, come detto, di 270 milioni di dollari, ha prelevato recentemente 225 milioni, rappresentanti il 25 per cento della quota stessa — corrispondente a nostro versamento in oro — aumentato del controvalore delle lire che altri Paesi membri del Fondo hanno tratto dalla nostra quota in lire.

Pare a questo punto di aver già dato alcune sufficienti motivazioni a giustificare l'aumento della quota di partecipazione italiana da 270 milioni ad un massimo di 550 milioni di dollari (secondo le ultime notizie sembrerebbe che il Fondo abbia ammesso tale aumento soltanto fino a 500 milioni); però, ad integrazione della motivazione del provvedimento, può aggiungersi che, oltre alla necessità di consentire all'Italia una più equa partecipazione al totale del Fondo, che permetterà in casi di particolare emergenza per la nostra bilancia dei pagamenti di effettuare prelievi fino alla

concorrenza del 200 per cento, e anche più, della quota versata, deve anche considerarsi l'opportunità di mantenere e rafforzare la nostra rappresentanza diretta nel Consiglio direttivo dell'Istituto, che potrebbe essere ridotta dai Paesi che hanno più larga partecipazione al Fondo in questione.

L'aspetto finanziario dell'operazione, che si dovrebbe concludere con il versamento di 280 milioni di dollari, oppure di 230 milioni, se l'aumento della quota italiana è stata ammessa fino a 500 milioni, è il seguente: il versamento del 25 per cento della quota dovrà essere fatto in oro (quindi 70 milioni di dollari in oro nel caso che l'aumento della stessa sia di 280 milioni di dollari, oppure 57,5 milioni se l'aumento sarà limitato a 230 milioni), il restante in lire.

Per i versamenti in oro basterà vincolare una parte delle riserve auree dell'Italia senza di fatto addivenire ad un effettivo trasferimento; quanto alla parte in lire italiane (210 milioni di dollari oppure 172,5 milioni, secondo l'ammontare della quota), essa sarà coperta da una apertura di credito in conto corrente che la Banca d'Italia farà all'Ufficio italiano dei cambi onde questo tenga a disposizione del « Fondo » la somma suddetta.

Il Tesoro resta autorizzato a concedere ai due suddetti Istituti le necessarie garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti che tanto l'Ufficio italiano dei cambi quanto la Banca d'Italia andranno eventualmente a fare.

Onorevoli colleghi, concludo proponendovi di approvare, se i miei chiarimenti sono stati sufficienti, il presente disegno di legge, così come ha già fatto l'altro ramo del Parlamento.

B E R T O L I. Ho l'impressione — anche se non possiamo entrare nel merito, e ve ne sarebbe l'opportunità — che il sistema con cui funziona il Fondo monetario internazionale sia rigido rispetto alla congiuntura. Per esempio si pongono in questo momento problemi i cui termini sono opposti: la nostra bilancia dei pagamenti ha un *deficit* crescente della bilancia dei pagamenti, mentre la Germania occiden-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)16^a SEDUTA (22 aprile 1964)

le ha un avanzo crescente. A me sembra, a tale proposito, che le regole di ordinamento del Fondo dovrebbero evidentemente essere più elastiche, per poter adeguarsi alle situazioni contingenti in cui vivono i molti Paesi che partecipano al Fondo.

Questo punto lo raccomando all'attenzione del Governo.

Per quanto concerne i versamenti in oro, anche se non vi è un effettivo trasferimento di valori, questi saranno pur sempre vincolati. Ora vorrei dire che, anche in occasione di provvedimenti di questo genere, noi non abbiamo mai avuto una relazione dettagliata — e non faccio appunto di questo al senatore Braccesi, relatore sul disegno di legge in esame —; vorremmo sapere, ad esempio, come ha funzionato il Fondo monetario internazionale fino ad ora. In sede di Commissione finanze e tesoro del Senato, una relazione sul funzionamento del « Fondo » ci avrebbe consentito di ricavare indicazioni utili per la nostra condotta futura.

Ad ogni modo, in linea di principio, non saremmo contrari all'approvazione del provvedimento.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. La quota di partecipazione al Fondo monetario dei singoli Paesi, e quindi dell'Italia, è fissata in base alla formula detta di Bretton Woods; e ogni cambiamento nel funzionamento del Fondo va riferito agli accordi iniziali.

Comunque, se il Presidente e gli onorevoli senatori della Commissione lo desiderano, mi renderò interprete presso il Ministro del tesoro, affinché, in una successiva seduta, egli possa dare le desiderate delucidazioni sul funzionamento del Fondo. Mi pare tuttavia che un'istanza del genere vada molto al di là del contenuto del disegno di legge in esame, che concerne l'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario.

Mi sembra, infine, chiaro che tutti gli onorevoli componenti la Commissione sono d'accordo sull'adeguamento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo internazionale.

A R T O M. Se non vado errato, la misura della nostra partecipazione al Fondo monetario internazionale dà la possibilità di ottenere prelievi fino al doppio della quota versata. Nel nostro conto, mediante questo aumento di quota, noi veniamo, con un blocco di nostre riserve auree e con un versamento in lire italiane, a raddoppiare le nostre disponibilità nel Fondo. Questa operazione viene compiuta anche per venire in contro alle necessità della congiuntura.

B E R T O L I. La possibilità di prelievi fino al doppio della quota versata non dipende da un diritto acquisito, ma dalle decisioni delle autorità del Fondo. I tiraggi sul Fondo vengono consentiti, senza particolari indagini da parte dell'organizzazione, soltanto fino al 25 per cento della quota.

A R T O M. Comunque non potremmo ottenere che dei contributi volontari se non entro il *plafond* calcolato in relazione all'entità della nostra quota di partecipazione al Fondo.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. È uno dei fondamentali elementi di giudizio: concordo con quanto ha detto il senatore Artom.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è autorizzato a provvedere all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale, ai sensi dell'articolo III, Sezione 4 (a) dello statuto del Fondo, approvato e reso esecutivo con legge 23 marzo 1947, n. 132, da 270 milioni di dollari ad un massimo di 550 milioni di dollari.

(È approvato).

Art. 2.

Per i versamenti relativi all'aumento della quota di cui alla presente legge, il Ministro del tesoro è autorizzato ad avvalersi dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia con facoltà di concedere agli Istituti finanziari italiani medesimi le garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti da essi effettuati o che venissero effettuati, a valere sulle proprie disponibilità, a nome e per conto dello Stato.

(E approvato).

Art. 3.

Alla regolazione dei rapporti nascenti in esecuzione della presente legge tra l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia con il Tesoro dello Stato si provvederà mediante Convenzione da stipularsi dal Ministro del tesoro con i menzionati Istituti finanziari italiani.

(E approvato).

Art. 4.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio eventualmente occorrenti per l'applicazione della presente legge.

(E approvato).

A termini dell'articolo 26 *bis* del Regolamento, il disegno di legge sarà trasmesso all'Assemblea con la relazione del senatore Braccesi.

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Spagnoli ed altri: « Parificazione delle obbligazioni degli istituti regionali per il finanziamento delle piccole e medie imprese alle cartelle fondiari » (321)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge, d'iniziativa dei senatori Spa-

gnoli, Rubinacci, De Luca Angelo, Braccesi, Lorenzi, Bussi, Picardi, Turani, Di Rocco, Berlanda, Crespellani, Caron, Valmarana, De Unterrichter, Roselli, Angelilli, Rosati, Oliva, Artom e Zaccari: « Parificazione delle obbligazioni degli istituti regionali per il finanziamento delle piccole e medie imprese alle cartelle fondiari ».

BRACCESI, relatore. La discussione fu rinviata, nel corso della precedente seduta, in quanto ad una osservazione del senatore Trabucchi, in ordine ai problemi fiscali insorgenti col provvedimento, il rappresentante del Ministero delle finanze si riservò di esaminare la situazione alla luce delle nuove risultanze.

BELOTTI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Mi spiace che sia momentaneamente assente il collega Valsecchi, che meglio di me avrebbe potuto illustrare il problema; tuttavia sono in grado di comunicare, in base ad informazioni avute dallo stesso Sottosegretario Valsecchi, che il Ministero delle finanze, da un parere rigidamente contrario al provvedimento è passato ad uno positivo, favorevole. Indubbiamente la questione sollevata dal senatore Trabucchi è di grave momento; tuttavia sembrano non sussistere sufficienti motivi per operare una discriminazione tra enti che perseguono le medesime finalità e che presentano le stesse caratteristiche. Nella fattispecie, riesce in giusto ed illogico negare una parificazione di trattamento.

TRABUCCHI. Io stesso ho avuto assicurazioni in tal senso.

BRACCESI, relatore. Rimosso l'ostacolo maggiore, ne rimane ora uno formale. L'articolo unico in esame fa riferimento soltanto alla legge 22 giugno 1950, n. 445. Ma, successivamente a tale legge, sono entrate in vigore la legge n. 208 del 13 marzo 1953, riguardante il Mediocredito del Trentino Alto Adige, e quella n. 742 del 31 luglio 1957, attinente al Mediocredito di Udine. Si rende pertanto necessario modificare il provvedimento in discussione, fa-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)16^a SEDUTA (22 aprile 1964)

cendo in esso riferimento a tutte e tre le citate leggi. Propongo quindi il seguente nuovo testo del primo comma:

« Le obbligazioni emesse dagli istituti regionali per il credito a medio termine alle piccole e medie industrie. . . »

P R E S I D E N T E Imprese o industrie?

B R A C C E S I, *relatore* Il termine esatto è « industrie », comunque, se vogliamo conservare quello di « imprese » che è usato nel testo in esame non ho alcuna difficoltà a farlo.

S A L A R I E meglio parlare di « imprese »

B R A C C E S I, *relatore*. D'accordo. Al loro, il nuovo testo sarebbe il seguente:

« Le obbligazioni emesse dagli istituti regionali per il credito alle piccole e medie imprese, di cui alle leggi 22 giugno 1950, n. 445, 13 marzo 1953, n. 208, e 31 luglio 1957, numero 742, sono parificate ad ogni effetto alle cartelle fondiari. Esse sono ammesse di diritto alle quotazioni di borsa, sono comprese fra i titoli sui quali l'istituto di emissione ha facoltà di concedere anticipazioni e possono essere accettate quale deposito cauzionale dalle pubbliche Amministrazioni ».

P R E S I D E N T E. Ma: e le parole « già costituiti con particolari provvedimenti o da costituirsi »?

D E L U C A. È meglio lasciarle nel testo.

B R A C C E S I, *relatore*. Va bene: esse vanno allora aggiunte dopo le parole « 31 luglio 1957, n. 742 ».

C O N T I. D'accordo.

G I G L I O T T I. Abbiamo già avuto modo, nel corso della precedente discussione, di esporre le ragioni per le quali noi non concordiamo sull'opportunità di approvare il

disegno di legge in esame. In particolare, dichiariamo oggi che voteremo contro soprattutto perchè riteniamo che esso sia di nocumento per gli interessi del Mezzo giorno.

A R T O M. Non avrei bisogno di fare dichiarazioni personali dal momento che sono uno dei firmatari del provvedimento. Credo tuttavia di interpretare anche il pensiero dell'amico Bosso, dichiarando che tutto il nostro gruppo si è pronunciato a favore del disegno di legge, soprattutto per un motivo affermare il diritto di uguaglianza di tutti gli istituti italiani, nonostante certe differenze regionali esistenti. È un principio unitario che traduce un principio di giustizia e di equità. D'altra parte, è opportuno che anche gli istituti che operano in un ambito più ristretto e più regionale dispongano di una maggiore facoltà di collocare le loro cartelle e che tali cartelle siano ammesse di diritto alle quotazioni di borsa e possano essere utilizzate come garanzia delle anticipazioni.

P R E S I D E N T E Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge nel seguente nuovo testo, proposto dal relatore:

Articolo unico.

Le obbligazioni emesse dagli istituti regionali per il credito a medio termine alle piccole e medie imprese, di cui alle leggi 22 giugno 1950, n. 445, 13 marzo 1953, numero 208 e 31 luglio 1957, n. 742, già costituiti con particolari provvedimenti o da costituirsi, sono parificate ad ogni effetto alle cartelle fondiari. Esse sono ammesse di diritto alle quotazioni di borsa, sono comprese fra i titoli sui quali l'istituto di emissione ha facoltà di concedere anticipazioni e possono essere accettate quale deposito cauzionale dalle pubbliche Amministrazioni

Gli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e l'assistenza sociale, nonché gli enti morali sono autorizzati,

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

16ª SEDUTA (22 aprile 1964)

anche in deroga a disposizioni di legge, di regolamento o di statuti, ad investire le loro disponibilità nelle obbligazioni dei detti istituti regionali.

(E approvato).

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Integrazione dell'articolo 30 della legge 5 luglio 1961, n. 641, concernente disposizioni sulle pubbliche affissioni e pubblicità affine » (240)

PRESIDENTE L'ordine del giorno reca ora la discussione del disegno di legge: « Integrazione dell'articolo 30 della legge 5 luglio 1961, n. 641, concernente disposizioni sulle pubbliche affissioni e pubblicità affine ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

C O N T I, *relatore*. Per rendere conto di quelle che saranno le mie conclusioni, forse avverse al disegno di legge in esame, occorre compiere, sia pure rapidamente, un cammino a ritroso, avendo presente non soltanto i testi delle leggi precedenti ma anche due sentenze della Corte costituzionale. Dobbiamo prendere le mosse dall'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417 — che costituiva una disciplina organica delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine — il quale così recita: « È data facoltà ai Comuni di stabilire le tariffe per il servizio delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine, salva l'osservanza delle norme del presente decreto ». Va posta molta attenzione su tale norma, in quanto essa, nella sua sinteticità e semplicità, configura due ipotesi completamente diverse l'una dall'altra. Nella prima ipotesi — volendo richiamare la differenza tra la definizione classica di tassa e di imposta — abbiamo una tassa, in quanto si fa riferimento ad un servizio prestato da un Comune ed in relazione a tale servizio si prevede un onere a carico di coloro che se ne valgono. Nella seconda ipotesi non vi è un servizio da parte del Comune; l'operatore agisce con volontà e mezzi propri e quindi non si rea-

lizza il carattere della tassa bensì, tipicamente, quello dell'imposta. Non occorre che io ricordi la differenza che corre tra tassa e imposta, che tutti abbiamo avuto modo di ampiamente apprendere e per la quale potremmo citare un testo fondamentale in proposito: il Trattato di scienza delle finanze dell'Einaudi.

In relazione all'applicazione della seconda parte di tale articolo 2 è sorta una vertenza, promossa presso il tribunale di Bassano, di incostituzionalità. In conseguenza di ciò, con sentenza del 16 giugno 1959, numero 36, riportata dalla *Gazzetta Ufficiale* n. 155 in edizione speciale, la Corte costituzionale si pronunciò per la illegittimità dell'articolo 2 del decreto luogotenenziale nel 1947. Infatti nel dispositivo della sentenza si legge che: « La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, numero 1417, concernente la disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine, in quanto comprende, nella fissazione delle tariffe per il servizio di pubblicità, imposizioni tributarie senza determinare criteri e limiti in riferimento alla norma contenuta nell'articolo 23 della Costituzione ». Il quale articolo 23 suona esattamente così: « Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge ».

Risparmio di richiamare le discussioni che si sono avute sul tema e la motivazione completa della sentenza della Corte costituzionale, perchè ritengo che dalla « massima » si abbia la luce sufficiente per la comprensione della sentenza stessa. Richiamo tuttavia un suo « passo » a ulteriore chiarimento del problema: « Rientra nella sfera dell'articolo 23 della Costituzione ogni prestazione patrimoniale legittimamente imposta, cioè stabilita come obbligatoria, a carico di una persona, senza che la volontà di questa vi abbia concorso, essendo ir rilevante la denominazione della prestazione stessa. È illegittimo costituzionalmente, in riferimento all'articolo 23 della Costituzione, l'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre

1947, n. 1417, concernente la disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affi-
ne, per la parte che configura, nella fissa-
zione delle tariffe per il servizio di pubbli-
cità, imposizioni tributarie (forme di pubbli-
cità effettuate dal privato con mezzi propri
e senza alcuna prestazione del Comune)
senza determinare criteri idonei a limitare
la discrezionalità dell'ente impositore; è in
vece legittima la disposizione dello stesso
articolo 2 per la parte concernente le ta-
riffe riguardanti le forme di pubblicità che
richiedono da parte del Comune una pre-
stazione a favore del privato, che della pub-
blicità abbia fatto richiesta ».

In conseguenza di tale sentenza della Corte
costituzionale fu presentato alla Camera dei
deputati il 14 luglio 1960 il disegno di legge
n. 2344.

BERTOLI Durante il Governo Tam-
broni.

CONTI, *relatore*. Il particolare non
ha alcuna importanza.

Ora su questo testo, che ne assorbiva al-
tri due, il n. 2481 e il n. 2344 d'iniziativa
parlamentare, la Camera ebbe a intratte-
nersi parecchio tempo, deliberando in sede
congiunta delle Commissioni finanze e te-
soro e degli interni, che si sono riunite a più
riprese — e precisamente il 30 novembre,
il 7 e 15 dicembre 1960, il 3, 10, 17 e 24 feb-
braio e l'8 e il 22 marzo 1961 data, que-
st'ultima, dell'approvazione del testo attual-
mente in vigore —. Il Senato, viceversa, vo-
tando, con il n. 1527, il testo della Camera
dei deputati che gli era stato da questa tra-
smesso il 20 aprile 1961, se ne è liberato con
una sola riunione della nostra Commissione
in sede deliberante il 21 giugno 1961, es-
sendo relatore il compianto nostro collega
senatore Piola.

In questo testo — legge 5 luglio 1961, nu-
mero 841, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*
29 luglio n. 186 — che in sostanza è un nuovo
testo unico sul tema, all'articolo 30 delle
disposizioni transitorie, secondo comma, è
detto: « Ferma restando la prescrizione sta-
bilita dall'articolo 48, secondo comma, del
testo unico della finanza locale 14 settembre

1931, n. 1175, le affissioni e la pubblicità af-
fine effettuate prima o dopo il 3 luglio 1959
e per le quali non sia stato pagato ai Comuni
alcun diritto od imposta, come previsto dal-
le norme generali e locali precedentemente
vigenti, i Comuni stessi avranno diritto di
chiedere gli arretrati in base alle tariffe vi-
genti alla data del 2 luglio 1959 ».

Non ci siamo resi conto, nè alla Camera
nè al Senato, quando si è discusso questo te-
sto, che forse si poteva incorrere ancora in
una sanzione di dichiarazione di illegittimità
(e i dubbi sono apparsi attraverso un gior-
nale romano). Si voleva recuperare il tempo
perduto: c'è infatti una zona di tempo vuota,
dal 3 luglio 1959 al 13 agosto 1961, data di
entrata in vigore della nuova legge. Le sen-
tenze della Corte costituzionale hanno un
valore costitutivo e non dichiarativo. Per-
chè se le sentenze avessero un valore dichia-
rativo, si verificherebbe una ipotesi di que-
sto genere, che anche quello che era stato pa-
gato prima, dovrebbe essere restituito inte-
gralmente; ma avendo le sentenze della Cor-
te un valore costitutivo, non hanno effetto
retroattivo, hanno, quindi, effetto dalla data
della loro pubblicazione sulla *Gazzetta Uf-
ficiale*; quindi il periodo di carenza legisla-
tiva va dal 3 luglio 1959 al 13 agosto 1961.
Però si voleva recuperare questo tempo per-
duto e si voleva mettere i comuni nelle con-
dizioni di poter riscuotere gli arretrati. Se-
nonchè sono state sollevate, a Roma dal Tri-
bunale, e a Bologna dalla Corte d'appello,
eccezioni di incostituzionalità, trasmesse al-
la Corte costituzionale, la quale ha emesso
una sentenza, il 24 maggio 1963, il cui dispo-
sitivo esattamente è questo: « La Corte co-
stituzionale dichiara l'illegittimità dell'ar-
ticolo 30 » — che ho letto — secondo com-
ma, della legge 5 luglio 1961, n. 641, conte-
nente disposizioni sulle pubbliche affissioni
e sulla pubblicità affi-
ne, in riferimento al
l'articolo 136 della Costituzione ».

Non si tratta, questa volta, dell'articolo
23 della Costituzione, che ho già letto; ci
troviamo di fronte ad una situazione nuova
in conseguenza della sentenza precedente
della Corte costituzionale, in riferimento
all'articolo 136 della Costituzione, che re-
cita: « Quando la Corte dichiara l'illegitti

mità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

E per illuminare, in una forma schematica, il dispositivo della sentenza, che ha dato luogo a tutta una letteratura, in tutte le riviste di diritto che hanno parlato di questa sentenza, sulle massime dettate dalla motivazione della suddetta sentenza della Corte costituzionale, che è bene seguire nella loro articolazione perchè rappresentano il quadro di ordine dottrinario, do lettura della massima tratta dalla sentenza della Corte costituzionale:

« E costituzionalmente illegittimo l'articolo 30, comma secondo, della legge 5 luglio 1961, n. 641, contenente disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine, in riferimento all'articolo 136 della Costituzione. A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale (di cui alla sentenza del 16 giugno 1959, n. 36) dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato in data 8 novembre 1947 n. 1417, limitatamente alle tariffe relative alla pubblicità affine, effettuata cioè dal privato con mezzi propri e senza alcuna prestazione da parte del Comune, per vizi di sostanza del tributo (imposto dai Comuni con illimitati poteri discrezionali, con diversità di criteri e con metodi talvolta arbitrari), la norma di legge è stata privata di efficacia e le tariffe sono state poste nel nulla, venendo meno, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, il potere dei Comuni di riscossione di quel tributo.

« Il legislatore non può non accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, prolungandone la vita fino all'entrata in vigore di una nuova legge in materia, ostandovi il rigore dell'articolo 136 della Costituzione, su cui poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali e che non consente compressioni od incrinature nella sua applicazione.

La legge 5 luglio 1961, n. 641, volta ad adeguare l'imposta di pubblicità all'articolo 23, della Costituzione, dopo la dichiarazio-

ne di parziale incostituzionalità dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1417 del 1947, con la norma transitoria dell'articolo 30, comma secondo, concede ai Comuni il diritto di chiedere gli arretrati in base alle tariffe vigenti il 2 luglio 1959 (data di pubblicazione del dispositivo della decisione della Corte nella *Gazzetta Ufficiale*), ridando alle tariffe vecchie, fino all'entrata in vigore della nuova legge, in violazione dell'articolo 136 della Costituzione, l'efficacia giuridica di norme che tale efficacia avevano perduto in conseguenza della pronuncia di incostituzionalità.

Deve infatti escludersi che la norma transitoria abbia recepito *per rationem*, il contenuto delle tariffe viziate dalla illegittimità della norma da cui traevano origine, assumendole, come dato di fatto, a parametro di una nuova disposizione tributaria retroattiva e transitoria».

S A L E R N I . Sono due le questioni che solleva...

C O N T I , *relatore*. Allora per ovviare, o nel tentativo di ovviare, a questa nuova situazione, noi abbiamo il disegno di legge di iniziativa del Ministro dell'interno, che è stato presentato al Senato nella seduta del 21 ottobre 1963.

S A L E R N I . Quindi successivamente a questa sentenza.

C O N T I , *relatore*. Giusto, successivamente a questa sentenza. Faccio osservare che qualora questa disposizione di legge dovesse per avventura diventare legge, io non so quale riscossione potranno fare i Comuni, perchè allora i crediti dei Comuni saranno tutti prescritti, a meno che si voglia trovare quel certo emendamento, che è paradossale, e sul quale non mi soffermo.

Infatti all'articolo 1 del presente disegno di legge si dice: « Fermi gli effetti della prescrizione previsti dall'articolo 48, terzo comma, del testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni ed aggiunte, per le pubbliche affissioni e la

pubblicità affine effettuate dopo il 2 luglio 1959 e prima del 13 agosto 1961, si applicano le tariffe deliberate nei termini e con le modalità previste dalla legge 5 luglio 1961, n. 641 », e cioè con il nuovo testo unico.

Qui ci sarebbe da esaminare e discutere il problema della retroattività delle norme, che è superabile perchè abbiamo in materia sentenze della Corte costituzionale che ammettono la possibilità di retroattività delle norme...

SALERNI... solo per le norme penali...

CONTI, *relatore*. Nulla quaestio che il disposto può essere esatto e corretto: ma il suo contenuto appare nullo o quasi se si considera il terzo comma dell'articolo 1 del provvedimento in esame, così formulato:

« Resta, in ogni caso, esclusa la possibilità di pretendere il pagamento di somme in precedenza a quelle risultanti dall'applicazione delle norme generali e locali precedentemente vigenti ».

Tutto ciò premesso, sia per il ricordato motivo di ordine pratico, che per parte mia ha indubitabilmente il suo peso, sia in relazione al pericolo di trovarci ancora di fronte ad una sentenza della Corte costituzionale, ritengo che noi legislatori faremmo una figura non molto brillante assumendoci una responsabilità come quella derivanteci dall'eventuale approvazione del disegno di legge in esame. Lasciamo stare la dottrina, ma la sostanza ci dice che la volontà del legislatore era ben diversa, tanto che la Corte costituzionale fa capire che si è ricorsi a un modo per eludere, per non dare esecuzione a una norma precisa, in definitiva si è giunti a disattendere il principio fissato dalla Carta costituzionale. E allora non posso che concludere per la non approvazione del provvedimento.

SALERNI. Dalla relazione, chiarissima ed esauriente, abbiamo appreso qual è la situazione di fatto, oltre che di diritto, relativa al disegno di legge in discussione. Mi corre l'obbligo di dire che, secondo la mia esperienza professionale, la Corte costituzio-

nale, non soltanto nella sentenza oggi ricordata ma in tutte quelle che si sono succedute in materia tributaria e anche in altre materie, ha fissato il principio secondo cui la norma debba indicare, in modo esplicito, i mezzi ed i sistemi di applicazione, di accertamento e di riscossione del tributo, in quanto non si può lasciare alla discrezionalità dell'ente pubblico — sia esso lo Stato, la Provincia, il Comune o qualunque altro ente minore — di applicare, magari con disparità di trattamento, una disposizione, finendo così con il violare i principi della Carta costituzionale. Mi sembra perciò che volersi ulteriormente attardare su una disposizione quando la Corte costituzionale ha fatto un esplicito riferimento all'articolo 30 della legge 5 luglio 1961, n. 641, cui il provvedimento in esame si richiama, non sia quanto meno opportuno. Nè, d'altro canto, possiamo basarci sul fatto che dei contribuenti in buona fede potrebbero assoggettarsi alle nuove disposizioni, perchè il legislatore non si può prestare a un gioco che sarebbe veramente immorale e screditerebbe la nostra funzione di parlamentari. Comunque, indipendentemente da tali considerazioni di ordine morale, ve n'è una di ordine costituzionale che ci induce a riconoscere legittima ed esatta la sentenza della Corte costituzionale, in relazione non soltanto ai criteri d'accertamento, ma anche ai limiti di un tributo, nel senso che non si può non specificare i limiti massimo e minimo entro cui possa essere attuata l'attività discrezionale del potere tributario. A me sembra perciò che si debba ritenere assorbita ogni altra considerazione, ivi compresa quella di una eventuale prescrizione, da quella di ordine generale secondo cui non individuiamo, nel provvedimento in discussione, elementi che possano legittimare l'applicazione di un tributo, perchè non ne sono indicati nè i limiti nè i metodi di applicazione.

CENINI. Premesso che la Corte costituzionale ha, comunque, in materia di legittimità costituzionale, il supremo potere di decisione, evidentemente si è errato da parte nostra: ricordo infatti che qualcuno mosse dei dubbi in ordine a quella che ora è

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)16^a SEDUTA (22 aprile 1964)

la legge 5 luglio 1961, n. 641, e proprio sul tema della discrezionalità tributaria; tuttavia si cercò di far passare il provvedimento, sperando che nessuno sollevasse questioni di legittimità, come invece è avvenuto. In linea pratica, se noi ora non approvassimo il disegno di legge in esame, cosa potrebbe avvenire, visto che la quasi totalità dei Comuni ha oramai provveduto alla riscossione? Che gli interessati potrebbero chiedere il rimborso delle somme sborsate, mentre invece, approvando il provvedimento, il rimborso verrebbe chiesto esclusivamente basandosi sulla differenza in più eventualmente corrisposta. Pertanto ritengo sia necessario che noi approviamo il disegno di legge in discussione, onde sistemare definitivamente il problema proprio nell'interesse degli enti locali, che hanno il diritto di riscuotere somme per prestazioni avvenute.

C O N T I, *relatore*. Gli enti locali non hanno attuato alcuna prestazione in tema di pubblicità affine. L'unica prestazione è quella per le pubbliche affissioni e in tal caso non vi è ombra di dubbio: chi ne ha avuto i benefici doveva pagare, ha pagato e continuerà a pagare; viceversa, nella seconda ipotesi, ossia di un privato che con una macchina, per esempio, vada per strada a propagandare un prodotto, non sussiste prestazione da parte del Comune e quindi, in caso di onere, si tratta di imposta di carattere patrimoniale. Ed è a questo proposito che scatta l'articolo 23 della Carta costituzionale, in quanto per l'imposta occorre stabilire dei criteri non soltanto circa il dovuto ma anche circa il *quantum*, altrimenti si ha una norma priva di efficacia; una norma che, facendo un paragone con quelle penali, addirittura sarebbe inesistente come lo sarebbe appunto quella penale se priva, poniamo, della corrispondente sanzione. Tuttavia, poichè tra la pronuncia di anticostituzionalità e l'applicazione di una legge intercorre sempre un certo periodo di tempo, è ovvio che la legge del 1961 ha avuto un periodo di efficacia, durante il quale quasi tutti hanno pagato, meno per ciò che concerne il comune di Bassano, che aveva concesso l'appalto ad una impresa. Tale im-

presa ha sollecitato il pagamento da parte del debitore, ossia la Liquigas, che però si è rifiutato di soddisfare la richiesta. Allora, seguendo la procedura prevista dal testo unico della finanza locale inerente all'imposta di consumo, si è proceduto all'ingiunzione, alla quale è stata fatta opposizione. Il Tribunale di Bassano, al quale era stata sollevata la eccezione di incostituzionalità, ha risposto con una ordinanza con cui si dichiara non manifestamente infondata tale eccezione e la questione è finita alla Corte costituzionale.

S A L E R N I. Nulla da eccepire sulle spiegazioni del relatore, salvo che per parte mia non sarei sicurissimo che si tratti di un caso isolato, quale quello di Bassano. Sappiamo infatti che i Tribunali sono soliti fermare l'*iter* di procedimenti presso di essi instaurati allorchè sono a conoscenza che la materia è all'esame della Corte costituzionale. Può quindi benissimo darsi il caso che vi siano altri procedimenti in corso.

C E N I N I. Va bene, allora perchè arrivare alla non approvazione del provvedimento? A mio avviso sarebbe sufficiente modificarne il testo, tenendo conto della sentenza della Corte costituzionale.

S A L E R N I. Bisognerebbe integrare le disposizioni indicando i limiti minimo e massimo delle imposizioni.

A R T O M. Ritengo sia opportuno precisare ciò che sono le pubblicità affini. Il Comune dispone di una certa serie di superfici, che cede a coloro che intendono procedere alle affissioni. Quindi in questo caso è il Comune che dispone di un'area su cui procede ad affiggere i manifesti, gli avvisi o altro, per cui si configura la prestazione e la controprestazione. Ma vi sono anche casi in cui i Comuni concedono a determinate ditte il permesso di affiggere manifesti o mezzi pubblicitari, a proprie spese, in aree che sono di proprietà e di disponibilità di terzi, cui devono essere corrisposti gli indennizzi, per modo che l'attività del Comune sta soltanto nel concedere il

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)16^a SEDUTA (22 aprile 1964)

permesso di utilizzare le aree. Il Comune normalmente concede tali zone in appalto ed in esse avvengono, diciamo sinceramente, cose non del tutto ortodosse.

P I R A S T U. Non sempre le danno in appalto.

A R T O M. E dove non danno in appalto riscuotono assai poco, perchè in generale sono gli appaltatori che promuovono le iniziative, stimolando la produzione di pubblicità. In generale la tassa non dà un grande gettito. Mi ricordo di aver trattato il problema nel 1961 in occasione della rinnovazione di un appalto riguardante il comune di Firenze. Tale Comune, che non è poi l'ultimo, su un bilancio che allora si aggirava intorno ai 6-7 miliardi di lire, registrava un introito per appalto pubblicitario di circa 21 milioni. In occasione della rinnovazione di tale appalto, ricordo che due ditte proposero di portare il gettito minimo a 35-36 milioni. Oggi sarà ancora aumentato, ma certo l'ordine di grandezza è piuttosto limitato. Roma indubbiamente introiterà una cifra maggiore però sempre relativamente modesta. Quindi le mie preoccupazioni non sono per i Comuni ma, piuttosto, per una tassa che anzitutto è poco morale e dà luogo ad una attività più o meno chiara e, comunque, per una specie di inosservanza del dettato della Corte costituzionale. Ecco i motivi per cui ritengo che si possa, in piena coscienza, votare contro il disegno di legge in esame.

S A L A R I. Ritengo doveroso far presente, tra i tanti motivi che consigliano un ripensamento del problema, anche uno di opportunità: il presentatore del disegno di legge è il Ministro dell'interno, di concerto con quello delle finanze e quello di grazia e giustizia. Mi sembra quindi che, prima di adottare una decisione drastica come quella

suggerita dal relatore, sia il caso, per ragioni se non altro di delicatezza, di rinviare la discussione, invitando il Ministro proponente ad intervenire ai nostri lavori ed esporci il proprio punto di vista.

C O N T I, relatore. Sono d'accordo.

A R T O M. Tanto più che è attualmente assente anche il senatore Martinelli.

P R E S I D E N T E. Dato che vi è stato il concerto di tre Ministeri, è da presumere che gli uffici dipendenti siano stati interpellati.

S A L A R I. Forse non erano ancora a conoscenza della sentenza della Corte costituzionale.

P R E S I D E N T E. Comunque è chiaro che noi ci dobbiamo preoccupare di tutte le questioni sollevate, dalla disparità nei confronti di quei Comuni che hanno ottenuto il pagamento e di quelli che invece ancora non sono riusciti a farselo accreditare, alla eccezione di incostituzionalità, avallata dalla Corte costituzionale. Pertanto ritengo sia opportuno un rinvio della discussione, in attesa di ascoltare direttamente il parere del Ministro dell'interno.

C O N T I, relatore. È doveroso.

P R E S I D E N T E. Poichè non si fanno altre osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad una prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12,20.

Dett. **MARIO CARONI**

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari