

SENATO DELLA REPUBBLICA

V COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

RIUNIONE DEL 12 DICEMBRE 1951

(107^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PARATORE

INDICE

Disegno di legge :

(Discussione)

« Proroga al 31 dicembre 1952 degli appalti delle imposte di consumo con scadenza anteriore » (N. 1989) :

PRESIDENTE	Pag. 1091
UBERTI, <i>relatore</i>	1087, 1088, 1090, 1091
FORTUNATI	1088, 1089, 1090, 1091, 1092
BOSCO	1088, 1089, 1091, 1092
RUGGERI	1088, 1089, 1091
TAFURI	1088, 1089, 1090, 1091
BERTONE	1089
COSATTINI	1090
TOMÈ	1090, 1092

La riunione ha inizio alle ore 11,45.

Sono presenti i senatori: Bertone, Braccesi, Bosco, Cosattini, Fortunati, Lanzetta, Li Causi, Lodato, Marconcini, Mott, Ottani, Paratore, Pontremoli, Reale Vito, Ricci Fe-

derico, Ruggeri, Tafuri, Tomè, Uberti, Valmarana e Ziino.

VALMARANA, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

Discussione del disegno di legge: « Proroga al 31 dicembre 1952 degli appalti delle imposte di consumo con scadenza anteriore » (N. 1989).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga al 31 dicembre 1952 degli appalti delle imposte di consumo con scadenza anteriore ».

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Uberti.

UBERTI, *relatore*. Questo disegno di legge ha particolare urgenza di essere approvato. In sostanza si tratta di dare ai Comuni la possibilità di procedere, quando entrerà in vigore la nuova legge sulla finanza locale, al conferimento degli appalti secondo una esatta valutazione dell'incremento derivante dall'applicazione della legge stessa. Alcuni Comuni, che secondo me hanno sbagliato, hanno rinnovato il contratto per cinque anni, altri invece per un anno, appunto in attesa delle nuove disposizioni che regoleranno la materia delle imposte di consumo. Gli appaltatori di regola chiedono una rinnovazione quinquennale, e di qui naturalmente il disaccordo con le Amministrazioni comunali. È quindi necessario che sia approvato questo disegno di legge che consente ai Comuni di avere a disposizione un intero anno per poter controllare i nuovi incrementi delle imposte di consumo, e poter

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

107ª RIUNIONE (12 dicembre 1951)

quindi spuntare, sulla base dell'incremento accertato, un prezzo di appalto superiore.

FORTUNATI. Io sarei favorevole a questo disegno di legge, a condizione che tutti i contratti nel frattempo stipulati fossero revocati. Se i contratti già fatti, biennali, triennali, quadriennali, ecc., rimangono e quelli non rinnovati vengono prorogati, il disegno di legge è inaccettabile. C'è poi il fatto che con questa legge si obbligano i Comuni a prorogare l'appalto, impedendogli di attuare eventualmente la gestione diretta. Dice l'articolo: « I termini di scadenza degli appalti delle imposte di consumo, i quali vengono a scadere anteriormente al 31 dicembre 1952, sono prorogati fino a detta data ». Quindi fino a questa data non si può adottare la gestione diretta.

BOSCO. Si potrebbe aggiungere « salvo il caso che il Comune deliberi la gestione diretta ».

FORTUNATI. Potremmo dire: « Su richiesta dei Comuni i termini di scadenza degli appalti sono prorogati al 31 dicembre 1952 ». Insomma la mia tesi è questa: se c'è un contratto che scade, è sufficiente che l'Amministrazione comunale chieda la proroga al 31 dicembre 1952 perchè la proroga sia concessa senz'altro, però bisogna che l'Amministrazione comunale sia d'accordo in questo.

BOSCO. In questo modo, però, si stabilisce tutta una procedura autorizzativa che nella legge non c'è. Nella legge è previsto un rinnovo automatico.

FORTUNATI. Ma anche così come è la legge implica l'intervento dell'autorità prefettizia.

BOSCO. Non è esatto. Basta leggere l'articolo.

FORTUNATI. Quando le leggi stabiliscono determinate facoltà e doveri, gli atti amministrativi dei Comuni devono essere sempre, anche se solo dal lato formale, approvati dalla autorità prefettizia.

RUGGERI. Parlando con il relatore di questo disegno di legge, io mi ero espresso in linea di massima in senso contrario. Avrei comunque voluto restringere i termini della proroga obbligatoria fino al 30 giugno 1952. E c'è una ragione, e cioè che con il 1º luglio 1952 andrà in vigore un nuovo regime che riguarderà anche le imposte di consumo. Ora, se obblighiamo i Comuni a prorogare i con-

tratti fino al 31 dicembre, non c'è dubbio che essi ne risentiranno un notevole svantaggio, perchè probabilmente con l'entrata in vigore del nuovo regime dell'imposta di consumo i Comuni avrebbero tutto il vantaggio ad assumere direttamente la gestione. Per questa ragione io mi oppongo al disegno di legge così come è.

Penso anche che si potrebbe prendere occasione proprio da questo disegno di legge per fare quello che ha proposto il collega Fortunati, e cioè fare scadere tutti i contratti, anche obbligatoriamente, e rivederli tutti *ex novo*, cioè mettere tutte le Amministrazioni comunali e le imprese appaltatrici in una nuova situazione di partenza, in modo che i contratti tengano veramente conto della nuova regolamentazione. Diversamente i Comuni che hanno stipulato contratti a canone fisso — e questi mi preoccupano di più di quelli che hanno stipulato il contratto ad aggio — verranno gravemente danneggiati.

UBERTI, *relatore*. Ma appunto per questo è preferibile che i Comuni abbiano a disposizione il tempo per discutere con le Ditte appaltatrici il nuovo gettito della imposta, per ottenere un miglioramento del contratto a loro favore. Posso tuttavia concordare con la proposta fatta dal senatore Bosco, cioè con l'aggiunta dell'inciso « salvo che i Comuni abbiano deliberato diversamente ».

FORTUNATI. Ma non c'è soltanto questo problema.

TAFURI. È vero, qui ci sono anche altri problemi. Per esempio, ci sono stati Comuni, i cui contratti scadevano entro il 1952, i quali, o per il cambio dell'Amministrazione o per altre ragioni (non voglio indagare e forse è meglio non indagare queste ragioni) hanno in anticipo di un anno rinnovato i contratti per un quinquennio, e questa rinnovazione è stata fatta naturalmente senza tener presente quella legge sulla finanza locale che abbiamo approvato e che certamente porta uno sconvolgimento notevole in questa materia. Dobbiamo quindi dare la possibilità alle Amministrazioni comunali di rivedere i contratti in base alla nuova situazione. Bisognerebbe perciò introdurre — non saprei in questo momento suggerire una dizione precisa — una norma che dicesse che quei contratti che sono stati rin-

novati prima del gennaio 1952 e che non erano ancora scaduti, a richiesta del Comune possono essere dichiarati nulli.

BERTONE. A me pare che il disegno di legge, così come è, non possa essere approvato perchè pericoloso per i Comuni. Del resto nella relazione che lo precede è detto chiaro che con il nuovo sistema si avrà un maggior gettito a favore dei Comuni, ma se noi approviamo il disegno di legge così come è, questo nuovo maggiore gettito andrà esclusivamente a beneficio degli appaltatori.

BOSCO. Io avevo proposto la dizione « salvo che il Comune deliberi di assumere la gestione diretta », però penso che non bisogna mettere i Comuni di fronte a questo *aut aut*: o gestione diretta o appalto in queste condizioni, perchè un Comune può anche non essere in condizioni di assumere la gestione diretta in quanto non ha una conveniente attrezzatura, ma, d'altra parte, non è giusto che lasci all'appaltatore il maggior incremento delle imposte. Dobbiamo mettere in condizioni il Comune di poter chiamare l'appaltatore e dirgli: o tu modifichi le condizioni del contratto che vale per tutto il 1952 o io mi prendo la gestione diretta.

FORTUNATI. Mi sembra che così si creerebbe una situazione ancora più equivoca, perchè si richiederebbe un giudizio di merito da parte dell'organo di tutela, che nel 99,99 per cento dei casi è favorevole all'appaltatore (questo lo sanno tutti ed è uno dei misteri della tecnica tributaria italiana).

Noi dobbiamo stabilire una norma legislativa tale per cui le Amministrazioni possano avere piena facoltà di deliberare, cioè dobbiamo stabilire in termini perentori che tutti gli appalti per le imposte di consumo, scaduti o non scaduti, rinnovati o non rinnovati, cessano di avere efficacia il 30 giugno 1952.

TOMÈ. Non è possibile. Ci sono dei diritti acquisiti.

RUGGERI. Ma col 1º luglio si modifica l'ordinamento dell'imposta di consumo; si stabiliscono nuove imposte. Siamo in materia tributaria, onorevole Tomè.

FORTUNATI. Il problema non può essere risolto in modo diverso, altrimenti avremmo tante interpretazioni quanti sono i Prefetti e le Giunte provinciali amministrative e nel-

l'ambito della stessa Provincia potremmo avere tante interpretazioni a seconda degli umori o dei giorni in cui le decisioni vengono prese, decisioni che potrebbero essere prese anche a seconda del tipo degli appaltatori che le richiedono. Non c'è dubbio che la situazione legislativa in prospettiva — e a breve prospettiva — si modifica radicalmente per quanto concerne l'imposta di consumo. Si tratta di una situazione completamente nuova sia dal punto di vista giuridico che dal punto di vista della struttura della riscossione. È assurdo che in questa situazione lasciamo il Comune alle prese con le norme fissate in un contratto che scontava una situazione giuridica ed economico-tributaria completamente diversa, perchè avremmo una serie infinita di contestazioni e di situazioni anormali. Dobbiamo poi tener presente che gli appaltatori sono sempre contrari all'esazione a tariffa e puntano, comunque e dovunque possono, all'esazione in abbonamento, e quindi molte Amministrazioni comunali non hanno potuto fare esperimenti di esazione a tariffa perchè hanno sempre trovato l'ostruzionismo degli appaltatori. Ora, sia ben chiaro che tutta questa situazione deve essere riesaminata entro il 1º luglio 1952. Quindi, ripeto, la mia proposta formale è di approvare una norma che metta tutti i Comuni italiani, al 1º luglio 1952, nelle condizioni di riesaminare *ex novo* la situazione, di conservare o no determinate clausole dei contratti, di procedere o no alla gestione diretta. Solo in questo modo tuteleremo gli interessi dei Comuni; in tutti gli altri casi tuteliamo, non gli interessi dei Comuni, ma quelli degli appaltatori.

TAFURI. Vorrei proporre un comma aggiuntivo che dicesse che le rinnovazioni dei contratti stipulate prima della scadenza e in ogni modo prima del 31 dicembre 1952 si intendono valide soltanto fino al 30 giugno o al 31 dicembre 1952.

Per quanto riguarda gli appaltatori, però, non crediate che essi si trovino sempre in situazioni di particolare favore, perchè con la legge che reca disposizioni in materia di finanza locale abbiamo ridotto i loro margini a cifre bassissime sia per gli appalti a canone fisso che per quelli ad aggio.

Quello che dobbiamo assolutamente evitare — e su questo mi pare che siamo perfettamente d'accordo — è la validità di quelle rinnovazioni di contratto fatte, diciamo pure, in frode ai Comuni, perchè hanno sorpreso la buona fede degli amministratori. Dobbiamo cioè mettere le Amministrazioni comunali, quando entrerà in vigore la nuova legge, nella condizione di poter stipulare nuovi equi contratti, e dobbiamo anche, a parer mio, dare un termine abbastanza elastico per la deliberazione del Consiglio comunale, perchè un eventuale ritardo nell'entrata in vigore della legge non metta le Amministrazioni, specie dei Comuni medi, nella condizione di non poter fare tutti i calcoli necessari. Io credo che facendo come io ho proposto risolveremmo la situazione, invalidando tutte le rinnovazioni dei contratti stipulate prima della scadenza e in ogni modo prima del 31 dicembre 1952, mantenendo la loro validità soltanto fino al 30 giugno o al 31 dicembre 1952, a seconda della proposta che si vorrà approvare.

FORTUNATI. Io ho proposto di stabilire che i contratti di appalto delle imposte di consumo con scadenza anteriore al 30 giugno 1952 sono prorogati fino a tale data, e che i contratti con scadenza posteriore al 30 giugno 1952 cessano di avere efficacia a tale data.

TAFURI. Mi sembra che questa dizione non possa essere approvata.

UBERTI, *relatore*. Io sono del parere di decidere intanto al più presto su questo disegno di legge, salvo concertare poi un provvedimento più drastico. Teniamo presente che siamo già al 12 dicembre e che i Comuni devono prendere una deliberazione, poichè molti contratti scadono il 31 dicembre 1951. Io sono favorevole alla data del 31 dicembre 1952 perchè si dà ai Comuni il tempo per valutare l'incremento del gettito dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento in modo di chiedere e ottenere un aumento dell'appalto. Il contratto di appalto deve essere esaminato a fondo e spesso gli uffici dei Comuni non sono attrezzati a preparare in poco tempo un nuovo contratto di appalto: sono cose che non si improvvisano in pochi giorni o in un mese. Non si possono perciò stabilire termini brevi, tenendo anche conto dell'approvazione tutoria delle deliberazioni del Consiglio comunale.

Per i contratti rinnovati in previsione della scadenza al 31 dicembre 1952, prima di esprimere un parere vorrei ascoltare cosa ne pensano i giuristi, perchè bisogna fare in modo che la legge non sia iniqua. Non so se sia giusto che un contratto stipulato, per esempio, nel 1948 per la durata di cinque anni possa essere annullato.

COSATTINI. Il presupposto giuridico che regola i contratti è che si stipula *rebus sic stantibus*. Se le cose vengono a modificarsi, evidentemente è giustificata anche una revisione.

TOMÈ. Mi sembra che stiamo affrontando un argomento particolarmente delicato e importante; cerchiamo quindi di discuterne con serenità e pacatezza. Anzitutto mi preoccupa della proposta avanzata dal senatore Fortunati e sostenuta dal senatore Ruggeri, secondo la quale si dovrebbe emendare l'articolo stabilendo la cessazione dell'efficacia dei contratti di appalto già stipulati in sede di rinnovazione e che dovrebbero aver efficacia oltre il termine del 1952. Mi sembra che noi non possiamo incidere attraverso nuovi provvedimenti di legge su diritti acquisiti, quali sono quelli che si hanno in forza dei contratti di appalto già stipulati. La situazione di danno che potrebbe derivare alla pubblica Amministrazione in occasione di nuove disposizioni di legge che modifichino i tributi già esistenti in senso quantitativo, che introducano o eliminino voci di contribuzioni, è già stata prevista dal testo unico sulla finanza locale.

Le preoccupazioni prospettate dagli onorevoli Fortunati e Ruggeri, non hanno ragione di esistere. Certo è che se noi volessimo incidere con questa legge sui contratti di appalto già perfezionati, io sono convinto che gli appaltatori, contro i Comuni che volessero avvalersi di una siffatta norma di legge, potrebbero interporre ricorso al Consiglio di Stato.

TAFURI. Io ho proposto semplicemente che le rinnovazioni dei contratti scadenti nel 1951-52 e effettuate prima della scadenza, si intendano valide soltanto fino a un dato termine — giugno o dicembre 1952 — sul quale la Commissione deciderà. Credo che l'emendamento così redatto possa risolvere l'inconveniente segnalato.

BOSCO. Per quanto riguarda i contratti futuri si può fare tutto quello che si vuole, ma per quanto riguarda i contratti passati a mio avviso non è possibile annullare con una disposizione di legge convenzioni che hanno valore pubblicistico. Un provvedimento del genere avrebbe ripercussioni, per esempio, nei riguardi del personale che presta la sua opera presso l'appaltatore. È evidente, infatti, che quando l'appaltatore ha stipulato un contratto di appalto fino al 1952, ha previsto una situazione di personale per esplicare quel servizio. Voi invece non solo annullereste il contratto di appalto ma impedireste all'appaltatore di rivalersi sull'Amministrazione comunale per le spese che egli abbia incontrato per l'espletamento del servizio.

D'altra parte il senatore Cosattini ha detto che i contratti si stipulano *rebus sic stantibus*: questo è vero in linea generale, però è anche vero che il Codice civile ha stabilito i limiti spaziali ed economici nel senso che il contratto deve contenere la clausola per cui, ove si verificano oscillazioni a danno o a favore superiori al 10 per cento e quindi una delle due parti venga ad essere eccessivamente danneggiata oppure a locupletarsi, si dà luogo alla revisione del contratto. Però nel caso di appalto per la riscossione della imposta di consumo, trattandosi di contratto a carattere pubblicistico e non privato, questa oscillazione prevista dal Codice civile non ha valore. Quindi possiamo mettere limiti per l'avvenire, nel senso di non concedere proroghe eccessive in modo che non possa locupletarsi l'appaltatore, ma per quanto riguarda i contratti passati occorre rispettare i principi generali del diritto e la situazione economica che si è venuta a creare nei rapporti fra appaltatore ed i suoi impiegati.

RUGGERI. Ma attualmente il Comune può ottenere in ogni momento il rinnovamento del contratto. Perché noi vogliamo rendere obbligatorio questo rinnovo?

UBERTI, *relatore*. Noi perdiamo di vista una questione di urgenza sostanziale. Per la preoccupazione di aiutare i Comuni rischiamo di metterli allo sbaraglio. Mancano pochi giorni al 31 dicembre ed una quantità di contratti viene a scadere in questo termine. Se non stabiliamo una proroga mettiamo i Comuni

in condizioni di fare una nuova stipulazione sfavorevole per loro. Infatti tutti sapevano che era in corso di emanazione la legge di proroga e aspettavano l'emanazione di questa legge per regularsi. Ora, se questa legge non viene emanata tempestivamente entro il 31 dicembre, questi Comuni al 1° gennaio dovranno subire la volontà degli appaltatori. Perciò io propongo di approvare senz'altro questa proroga, salvo, in vista dell'entrata in vigore della legge sulla finanza locale, di emanare altre disposizioni.

RUGGERI. Noi ci preoccupiamo dei contratti che stanno per scadere e rendiamo obbligatorio il rinnovo del contratto. Se i Comuni vogliono fare o hanno fatto, o faranno il rinnovo del contratto, quale legge lo impedisce? Non vi è nessuna legge che lo impedisca. E allora perché vogliamo interferire sulla volontà dei Comuni rendendo obbligatorio il rinnovo fino al 31 dicembre 1952?

UBERTI, *relatore*. In questo momento, senza volerlo, lei parla come parlano gli appaltatori.

PRESIDENTE. La situazione è questa. Si tratta di contratti scaduti e non rinnovati o di contratti che scadono al 31 dicembre 1951, e si dice: questi contratti, salvo che il Comune non voglia adottare la gestione diretta, sono prorogati fino al 30 giugno 1952. Prego i colleghi di discutere su questo punto.

TAFURI. Io accetto l'emendamento del senatore Bosco e l'interpretazione data dal Presidente, però insisto che sia messo il comma aggiuntivo che riguarda le rinnovazioni già fatte.

FORTUNATI. Io ho fatto presente che vi sono due questioni: contratti che scadono nei confronti dei quali non è stata presa alcuna deliberazione e allora i Comuni, o possono provvedere alla gestione diretta, o possono provvedere all'appalto e questo appalto o può risolversi in una rinnovazione di contratto con l'appaltatore vecchio o in una stipulazione di un nuovo contratto con altro appaltatore. Io dico che noi dobbiamo affermare in modo categorico il principio che se il Comune vuole assumere la gestione diretta lo possa fare ed inoltre che, nel caso che continui il contratto di appalto vecchio o ne stipuli uno nuovo, questo contratto di appalto deve avere efficacia temporale limitata, perché nelle condi-

zioni attuali l'Amministrazione comunale non è sempre in grado di conoscere la situazione giuridica ed economica dell'imposta di consumo, non è in grado cioè di fare un calcolo di convenienza economica e quindi non può procedere nell'interesse pubblico a stipulare contratti di appalto che tengano conto delle nuove condizioni che si vanno concretando.

TOMÈ. Io proporrei di aggiungere alla norma proposta dal senatore Bosco questa altra: « Quando i Comuni rinunzino alla proroga, potranno stipulare contratti di appalto per un periodo di tempo non oltre il 31 dicembre 1952 ».

FORTUNATI. Non mi sembra accettabile.

TOMÈ. In questo modo salveremmo gli interessi dei Comuni, nel senso che siano messi in grado di controllare, attraverso l'esperienza, l'andamento del gettito dell'imposta in relazione all'entrata in vigore della nuova legge. Contemporaneamente diamo alle Amministrazioni comunali la possibilità di stipulare un contratto di appalto per un anno a condizioni più vantaggiose e impediamo qualsiasi locupletazione a favore degli appaltatori.

FORTUNATI. I Comuni non potranno fare questo controllo, perchè se si tiene conto della struttura della riscossione delle imposte di consumo ci si rende conto che questa struttura è tale da porre in posizione di supremazia l'Amministrazione comunale nei confronti del-

l'appaltatore solo dal punto di vista teorico. Ma quando la gestione è appaltata non c'è dubbio che l'appalto continua per un semestre e in questo semestre non sarà fatta l'esperienza sull'applicazione della legge, ma sarà fatta l'esperienza dell'applicazione della legge che vorrà l'appaltatore.

BOSCO. Propongo di mantenere la nostra discussione nei limiti del disegno di legge. Si tratta di togliere a questa legge quel carattere di obbligatorietà alla proroga, e di stabilire quindi che se i Comuni vogliono rinunziarvi, lo possono fare. Cominciamo con l'approvare questo concetto e poi si passerà ad esaminare gli emendamenti proposti, per vedere se si debba interferire sulla situazione contrattuale esistente fra appaltatori e Comuni. Perciò io proporrei di aggiungere alla fine dell'articolo 1 le seguenti parole: « Salvo che i Comuni rinunzino a tale proroga con deliberazione da adottarsi all'entrata in vigore della presente legge ».

PRESIDENTE. In considerazione della complessità degli argomenti toccati e dell'ora tarda, riterrei opportuno rinviare il seguito di questa discussione alla prossima riunione.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La riunione termina alle ore 13,20.