

SENATO DELLA REPUBBLICA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

GIOVEDÌ 25 MARZO 1954

(21^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

Disegni di legge:

« Aumento delle pensioni agli ex dipendenti pubblici dell'ex impero austro-ungarico » (194)
(D'iniziativa dei senatori Spagnolli ed altri)
(Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 309, 311
CENINI, <i>relatore</i>	309
MOTT, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	311
SPAGNOLLI	311

« Norme per la iscrizione a ruolo delle imposte, sovrimposte e contributi di qualsiasi specie, applicati in base al reddito soggetto alle imposte erariali » (215) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	312, 319
CASTELLI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	313, 314, 316, 317, 318, 319
FORTUNATI	313, 314, 316, 317, 318
MARIOTTI	315, 316
STURZO	315, 316, 318, 319
TOMÈ	317
TRABUCCHI, <i>relatore</i>	312, 315, 318, 319

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Arcudi, Bertone, Braccesi, Cenini, Corti, De Luca Angelo, De Luca Luca, Fortunati, Giacometti, Iorio, Mariotti, Minio, Pesenti, Restagno, Selvaggi, Spagnola, Spagnolli, Sturzo, Tomè e Trabucchi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Valenzi è sostituito dal senatore Spano.

Sono presenti altresì i Sottosegretari di Stato per le finanze Castelli e per il tesoro Mott.

BRACCESI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Spagnolli ed altri: « Aumento delle pensioni agli ex dipendenti pubblici dell'ex impero austro-ungarico » (194).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Spagnolli ed altri: « Aumento delle pensioni agli ex dipendenti pubblici dell'ex impero austro-ungarico ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

CENINI, *relatore*. Il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Spagnolli ed altri di cui ora ci occupiamo riguarda i dipendenti pubblici ex austro-ungarici che, avendo cessato dal servizio prima del 3 novembre 1918, ebbero i provvedimenti di pensione ordinaria, civile e militare e le graziali, confermati e

resi definitivi dal regio decreto 18 febbraio 1923, n. 440, mentre ne rimangono esclusi quei dipendenti dell'ex impero che furono collocati a riposo dopo la cessazione delle ostilità e che, per questo, poterono fruire come assimilati del trattamento di quiescenza dei dipendenti statali italiani. Detto disegno di legge propone l'aumento del cento per cento, a decorrere dal 1° gennaio 1953, delle pensioni e degli assegni graziali vitalizi, temporanei e rinnovabili, liquidati o da liquidarsi a carico dello Stato secondo le norme del cessato regime austro-ungarico. In materia sono stati presentati alla Camera un disegno di legge d'iniziativa degli onorevoli Berlinguer ed altri, inteso a maggiorare del 25 per cento e un disegno di legge d'iniziativa del deputato Morelli, con cui si propone, con effetto del 1° gennaio 1953, l'equiparazione delle pensioni degli ex dipendenti dall'Amministrazione dell'ex impero austro-ungarico a quelle dei pensionati italiani. È bene osservare subito che questo ultimo provvedimento sarebbe di difficile attuazione, in quanto che, come giustamente fa presente il Ministero del tesoro, per questi ex dipendenti dell'Amministrazione austro-ungarica mancano gli stati di servizio e le tabelle del trattamento economico. In conseguenza di ciò anche per il passato gli aumenti di cui hanno goduto gli appartenenti a questa categoria sono stati realizzati in misura percentuale sul trattamento anteriore.

Numerose sono state le disposizioni di legge successive a quella citata del 18 febbraio 1923, mediante le quali sono state riliquidate le pensioni; in definitiva il trattamento di quiescenza per gli ex dipendenti pubblici austro-ungarici risulta attualmente essere rivalutato di 43 volte il trattamento del 1918, rivalutazione però che fa rimanere le pensioni stesse molto al disotto del trattamento di cui godono i funzionari italiani che hanno cessato dal servizio nello stesso periodo.

Nel suo disegno di legge il senatore Spagnolli, come ho accennato, propone di rivalutare le pensioni al 100 per cento con decorrenza dal 1° gennaio 1953. Il Ministero del tesoro fa però presente che, se si adottasse questa misura percentuale di rivalutazione, in qualche caso si verrebbe a superare l'attuale trattamento dei pensionati italiani, creando così

una nuova e più grave sperequazione. Inoltre il citato Ministero ricorda che esiste la necessità di contenere la spesa entro una determinata misura. Per questo raccomanderebbe di non andare oltre la misura di rivalutazione del 50 per cento e di far decorrere la rivalutazione stessa dal 1° luglio 1953, per farla coincidere con l'inizio dell'anno finanziario.

Il senatore Spagnolli, proponente, a sua volta, dichiara di accettare la misura del 50 per cento, ma ribadisce l'opportunità di mantener ferma la data del 1° gennaio 1953.

Se si adottasse un aumento del 50 per cento il maggior onere per il bilancio si aggirerebbe sui 100 milioni annui. Gli interessati sono infatti ancora circa 3.500, suddivisi come segue: 1.500 operaie della manifattura tabacchi, 500 dipendenti della Sud Bank e 1.500 maestri e dipendenti dall'Amministrazione finanziaria.

Per quanto riguarda la copertura dell'onere, in ottemperanza dell'articolo 81 della Costituzione, il senatore Spagnolli propone di farvi fronte mediante le entrate risultanti dalla prima nota di variazioni presentata al Parlamento il 25 giugno 1953. Il Ministero del tesoro, a sua volta, assicura che alle maggiori spese si può invece far fronte con i normali stanziamenti di bilancio concernenti gli assegni al personale in quiescenza.

In pratica il disegno di legge d'iniziativa del senatore Spagnolli dovrebbe essere, secondo i suggerimenti del Tesoro, così modificato:

Art. 1.

Le pensioni dirette e di reversibilità e gli assegni graziali vitalizi, temporanei anche se rinnovabili, liquidati o da liquidarsi a carico dello Stato o dell'Amministrazione ferroviaria secondo le norme del cessato regime austro-ungarico e le pensioni liquidate o maggiorate dall'ex Stato libero di Fiume o da liquidarsi secondo le norme dello stesso Stato libero, sono aumentate in ragione del cinquanta per cento con decorrenza dal 1° gennaio 1953.

Art. 2.

All'onere derivante dalla attuazione della presente legge si farà fronte con i normali stanziamenti di bilancio concernenti gli assegni al personale in quiescenza.

Questo nuovo testo mi permetto di raccomandare all'approvazione della Commissione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare dichiaro chiusa la discussione generale. Passiamo all'esame degli articoli di cui do lettura:

Art. 1.

Le pensioni e gli assegni graziali vitalizi, temporanei, anche se rinnovabili, liquidati o da liquidarsi a carico dello Stato secondo le norme del cessato regime austro-ungarico, sono aumentati del cento per cento con decorrenza 1° gennaio 1953.

L'onorevole relatore propone il seguente nuovo testo dell'articolo 1:

« Le pensioni dirette e di reversibilità e gli assegni graziali vitalizi, temporanei anche se rinnovabili, liquidati o da liquidarsi a carico dello Stato o dell'Amministrazione ferroviaria secondo le norme del cessato regime austro-ungarico e le pensioni liquidate o maggiorate dall'ex Stato libero di Fiume o da liquidarsi secondo le norme dello stesso Stato libero, sono aumentate in ragione del 50 per cento con decorrenza dal 1° gennaio 1953 ».

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Faccio presente che il Ministero del tesoro raccomanderebbe di far decorrere l'aumento dal 1° luglio 1953, per farlo coincidere con l'inizio dell'anno finanziario.

SPAGNOLLI. Desidero innanzi tutto premettere che alla formulazione di questa proposta di legge ho dedicato particolare cura. Ad essa infatti sono interessati vecchi pensionati, ormai in età molto avanzata e al declino della vita, la cui schiera si assottiglia di mese in mese, e che da tempo attendono giustizia da parte dello Stato italiano.

In sede di indagine io avevo creduto di appurare che l'aumento del 100 per cento non era sperequativo nei confronti delle pensioni italiane. Comunque su questo punto mi arrendo

alle ragioni addotte dal Ministero del tesoro e non insisto.

Debbo però insistere sulla decorrenza dal 1° gennaio 1953. È ormai troppo tempo che questa gente attende e non si può deluderne completamente le aspettative.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho il dovere di insistere sulla data 1° luglio 1953. Vista la proposta di anticipare la decorrenza al 1° luglio 1952, mi rimetto alla decisione della Commissione per quanto riguarda la data 1° gennaio 1953.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 1 nel testo proposto dal relatore e di cui ho dato lettura. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 2:

Art. 2.

In ottemperanza dell'articolo 81, ultimo comma della Costituzione, la copertura delle maggiori spese derivanti dalla presente legge, è assicurata dalle entrate risultanti dalla prima nota di variazione presentata al Parlamento il 25 giugno 1953.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio con propri decreti le variazioni occorrenti per l'attuazione della presente legge.

L'onorevole relatore propone il seguente nuovo testo:

« All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si farà fronte con i normali stanziamenti di bilancio concernenti gli assegni al personale in quiescenza ».

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

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Norme per la iscrizione a ruolo delle imposte, sovrimposte e contributi di qualsiasi specie, applicati in base al reddito soggetto alle imposte erariali » (215).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per la iscrizione a ruolo delle imposte, sovrimposte e contributi di qualsiasi specie, applicati in base al reddito soggetto alle imposte erariali ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

TRABUCCHI, *relatore*. Con la legge 11 gennaio 1951, n. 25, sulla perequazione tributaria, si è stabilito che le imposte erariali anzichè in sei rate, corrispondenti ai sei bimestri nell'anno solare, si riscuotano in sei rate ugualmente ma a cavallo dell'anno solare, a partire dalla rata di agosto per finire con la rata di giugno, cioè sostanzialmente in relazione all'anno finanziario dello Stato.

Ma è noto a tutti che, insieme con alcune imposte erariali, ed esattamente con le imposte terreni, fabbricati e sui redditi agrari, si riscuotono delle imposte comunali e provinciali, così dette sovrimposte, le quali sono in relazione a bilanci preventivi annuali.

È sorta pertanto la necessità di coordinare questi due sistemi di riscossione e, allo scopo, il progetto di legge sottoposto al nostro esame è inteso a rendere possibile la riscossione delle sovrimposte comunali e provinciali nel primo semestre dell'anno solare che corrisponde al secondo semestre dell'anno finanziario.

Il progetto di legge vorrebbe stabilire che, per il primo semestre dell'anno solare, si possano riscuotere le sovrimposte comunali e provinciali con due limiti: quello delle supercontribuzioni già accertate per l'anno finanziario comunale e provinciale antecedente, e quello del 150 per cento delle supercontribuzioni sull'imposta terreni e sulla imposta dei redditi agrari.

Tutti sanno cosa sono le supercontribuzioni. Le imposte comunali e provinciali hanno tre limiti cosiddetti normali — dico « cosiddetti » perchè la norma è che siano superati — e di anno in anno, per i Comuni piccoli la Giunta provinciale amministrativa, per i Comuni con

più di 20.000 abitanti la Commissione centrale della finanza locale, autorizzano le cosiddette supercontribuzioni — le quali consistono in aumenti del cento per cento, del duecento per cento, a volte del trecento per cento, insomma di quanto è necessario per pareggiare il bilancio — sulla sovraimposta terreni e sulla sovraimposta dei redditi agrari.

Una volta, come si sa, era ammessa anche la supercontribuzione sugli altri tributi, ma oggi tale supercontribuzione non sussiste più. C'è la possibilità di aumentare fino al cinquanta per cento (con due limiti: 25 più 25) l'imposta sul consumo del vino e fino al cinquanta per cento l'imposta sugli altri generi. Ma qui si entra in un altro campo di indagine.

Il punto su cui non sono d'accordo — e lo dico subito — col Ministero, è quello di porre il limite del 150 per cento dell'aliquota massima delle sovrimposte sul reddito dominicale dei terreni, perchè la mia esperienza, perlomeno per quel che riguarda la mia provincia e quelle viciniori (non so cosa avviene nell'Italia meridionale), mi convince del contrario. Io ho fatto avere al Sottosegretario Castelli l'elenco preciso delle supercontribuzioni applicate in 91 Comuni della mia provincia dal quale risulta che in genere esse non superano il 300 per cento. Comunque, siccome c'è già il limite delle supercontribuzioni dell'anno precedente, normalmente è quasi assolutamente improbabile che tale limite si riduca; infatti dallo specchio riassuntivo che ho fornito all'onorevole Sottosegretario, si può rilevare che le supercontribuzioni continuano ad aumentare piuttosto che a diminuire.

La riduzione al 150 per cento delle supercontribuzioni per i primi sei mesi, reca la conseguente necessità, se consideriamo che la media è circa del 300 per cento, di portare per gli altri sei mesi al 450 per cento le supercontribuzioni stesse, per cui avremmo i contribuenti dei Comuni assoggettati ad imposte più leggere nel primo semestre e più alte del normale nel secondo semestre, con la conseguenza che i Comuni si indebitano con la Cassa durante il primo semestre per poi rifondere la Cassa stessa successivamente; e noi sappiamo bene che quando si accendono delle anticipazioni di cassa aumentano i residui e le anticipazioni non restano più provvisorie ma diventano definitive.

Sono perfettamente d'accordo con il Ministero delle finanze quando vuole fare una politica restrittiva in merito alle supercontribuzioni invitando le Giunte provinciali amministrative ad essere rigide, ma io penso che il limite del 150 per cento debba essere portato quanto meno al 300 per cento.

FORTUNATI. Io francamente non riesco a capire perchè, di fronte a situazioni che si presentano con carattere di continuità, il Ministero delle finanze non si ponga il problema di affrontare la questione negli aspetti oggettivi generali ed invece voglia affrontarla sempre con soluzioni che lasciano il tempo che trovano e che creano anzi una serie di fastidi ai contribuenti ed agli enti impositori.

Pertanto, la prima questione che sorge e che, secondo me, già si poneva ancora prima della sfasatura tra esercizio finanziario dello Stato ed esercizio finanziario degli enti minori, Comuni e Province, è questa: con una norma che si è introdotta, nel nostro sistema tributario *en passant*, tra il 1923 e il 1943, è accaduto che i ruoli delle sovrimposte sono redatti dagli organi statali. Io nego che questo sia giusto ed opportuno, e lo nego nell'interesse dello Stato e nell'interesse degli enti minori.

In questo modo che cosa è avvenuto ed avviene? Gli enti minori non si curano affatto di tutte le posizioni dei contribuenti inseriti nel ruolo delle sovrimposte, pensando che tutte le forme di controllo debbono essere esercitate dagli organi statali. Ebbene, la mia esperienza mi dice che già per questi tributi avvengono delle cose piuttosto strane e paradossali, e in modo particolare proprio per l'imposta terreni. Vi sono dei terreni che, pur essendo stati negli ultimi 25-30 anni sottoposti ad ogni forma di trasformazione fondiaria e culturale, continuano invece a pagare sia l'imposta che la sovrimposta così come erano classificati 25 o 30 anni fa, cioè come se fossero ancora a coltura estensiva, mentre allo stato attuale sono ordinati a coltura specializzata. Questo avviene evidentemente in misura maggiore nelle grosse aziende capitalistiche che non nelle piccole proprietà contadine, le quali non hanno mezzi sufficienti per porre in opera profonde trasformazioni.

Se voi andate, come sono andato io, a fare un controllo nel basso ravennate, nel basso

bolognese o nel basso ferrarese, troverete molte di queste situazioni, come le troverete, stando almeno alle informazioni che mi hanno fornito, nel basso Friuli.

Se invece i ruoli delle sovrainposte fossero redatti dai singoli enti impositori (data la costituzione dei centri meccanografici, non vi dovrebbe essere alcuna difficoltà al riguardo) e si desse così all'Ente impositore la responsabilità della formazione dei ruoli, non vi è dubbio che si creerebbe almeno uno stimolo di carattere psicologico ed amministrativo e vi sarebbe la possibilità da parte dello stesso Ente impositore di sollecitare gli organi statali a compiere quello che non hanno compiuto, o a compiere con severità quello che molte volte si compie con leggerezza e in ritardo, lasciando insolute molte questioni.

Pensate, ad esempio, all'imposta industrie, commerci, arti e professioni; nel disegno di legge non se ne parla perchè non vi è la possibilità di aumentarla, però nel caso dell'I.C.A.P. avvengono delle cose più paradossali di quelle che avvengono per la sovrimposta terreni. In sede di imposta di ricchezza mobile lo Stato iscrive i contributi nei ruoli in base a denuncia e ha tempo praticamente cinque anni per la revisione.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Quattro anni.

FORTUNATI. Teoricamente quattro anni, però accade che il ruolo che si riferisce alla revisione uscirà, successivamente, nel quinto anno.

L'I.C.A.P. dà luogo ad inconvenienti più gravi per i centri urbani, perchè molti contribuenti non sono sottoposti all'imposta di ricchezza mobile in quanto presentano una denuncia in base alla quale il loro reddito è inferiore all'imponibile; per questo i contribuenti sono sottoposti all'imposta di patente. Poi, ad un certo punto, avverrà la revisione e dal momento stesso in cui la revisione avviene i contribuenti sono sottoposti all'imposta di ricchezza mobile e dovrebbero essere poi sgravati dell'imposta di patente; ma per l'imposta di ricchezza mobile nessuno può essere sottoposto ad una imposta inferiore al massimo di quella di patente. Avviene, allora, che dal momento in cui sarà revisionata la posizione

di detti contribuenti, tutti avranno da pagare un altro tributo, per cui, anno per anno — e noi lo abbiamo già riscontrato a Bologna — dobbiamo fare volta a volta tutti i conti perchè l'ufficio finanziario ci dice che non ha mezzi per farlo.

D'altra parte l'esattore non può separare la quota che va a carico del Comune da quella che va a carico dello Stato, perchè i contribuenti iscritti in sede di I.C.A.P. sono sottoposti a diverse aliquote a seconda che debbano pagare in ogni caso un'imposta pari a quella massima di patente o che invece debbano pagare sulla base di un reddito che va oltre un determinato limite. Tutte queste revisioni fanno sì che praticamente tutto il gettito dell'I.C.A.P. è continuamente sottoposto a controlli, per cui, man mano che si passa da un piccolo centro ad un grande centro, come Milano, Torino, Genova o Bologna, la cosa incomincia a preoccupare perchè, avendo alcune decine di migliaia di iscritti nel ruolo dell'I.C.A.P., si è continuamente sottoposti a conguagli del gettito. Se a questo aggiungiamo la sfasatura per la sovrimposta terreni e sul reddito agrario tra esercizio finanziario dello Stato ed esercizio finanziario degli enti minori, francamente non ci si deve meravigliare se questi ultimi non riescono più a comprendere quello che debbono fare.

È mai possibile, insomma, che un Comune debba essere messo in difficoltà per il semplice fatto di un diverso meccanismo dell'esercizio finanziario dello Stato, di un diverso meccanismo di formazione dei suoi tributi nei confronti di quelli dello Stato? Ad un certo momento la struttura del Comune viene ad essere alle dipendenze assolute, senza possibilità di manovra, di quelle che sono le esigenze generali di organizzazione — che io non discuto — della finanza statale. Se è vero che nella finanza statale vi sono esigenze di organizzazione e di direzione, facciamo però in modo che le esigenze della finanza comunale non siano sempre subordinate alle esigenze di organizzazione e di direzione della finanza statale.

Se è vero che si deve arrivare alla compilazione con mezzi meccanici dei ruoli, francamente non riesco a comprendere perchè si voglia insistere necessariamente sul fatto che in un ruolo vi debba essere contemporaneamente

quello che si deve allo Stato, quello che si deve al Comune, quello che si deve alla Provincia o alla Camera di commercio, con l'aggravante, poi, che quando si manda la cartella al contribuente si arriva al punto di scrivere sulla cartella una sola cifra globale, per cui il contribuente non può controllare quello che paga al Comune, allo Stato, alla Provincia o alla Camera di commercio. Questo, a mio avviso, è un assurdo che dobbiamo eliminare. Quando fate un ruolo unico è evidente che comunicate al contribuente una cifra globale, ed allora questo se la prende o col Comune o con la Provincia, che non c'entrano affatto, perchè sono esclusi sia dalla formazione dei ruoli che dalla compilazione della cartella. Questo è tanto vero, che a Bologna a tutti i contribuenti vogliamo comunicare che l'Ente locale non è responsabile degli accertamenti e che se debbono fare qualche protesta la vadano a fare all'Intendenza di finanza, che fa i ruoli a seconda delle sue esigenze e quando ritiene più opportuno farli.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Nei termini di legge.

FORTUNATI. Sì, ma di una legge un po' a fisarmonica, per cui invece delle sei rate i contribuenti se ne vedono computate solo quattro o cinque.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Questo per i ruoli suppletivi, non per i principali.

FORTUNATI. Da diversi anni, per la I.C.A.P., è avvenuto anche per i ruoli principali. Proprio in seguito alla applicazione della legge sulla perequazione tributaria si è verificato che per due anni i contribuenti hanno versato quello che dovevano in quattro rate anzichè in sei.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Per l'esazione degli arretrati.

FORTUNATI. No, per l'esazione del ruolo principale. Del resto, si capisce: se la denuncia deve essere fatto entro il 31 marzo è evidente che possono sorgere degli inconvenienti.

Secondo me i limiti di tempo sono troppo ristretti per arrivare in tempo al pagamento della prima rata in giugno.

STURZO. A mio giudizio la questione della sfasatura degli esercizi finanziari dovrebbe essere affrontata non in questa sede, ma in una sede molto più ampia e con l'intervento specialmente della 1ª Commissione. O i Comuni e le Province dovrebbero adottare per i propri bilanci l'anno finanziario dal 1º luglio al 30 giugno adeguandosi all'anno finanziario dello Stato, ovvero lo Stato dovrebbe fare il bilancio dal 1º gennaio al 31 dicembre, adeguandosi alla mentalità normale di tutti gli uomini.

Questo dico *en passant* con preghiera di esame da parte del Ministero.

Quel che a me interessa sottolineare è che noi dovremmo fare oggi come si faceva ai tempi in cui ero sindaco.

La soluzione migliore sarebbe quella di riportare nel nuovo ruolo le sovrimposte deliberate dai Comuni e dalle Province nell'anno precedente; e nel successivo anno finanziario riportare le differenze in più o in meno.

Perchè noi dobbiamo stabilire una cifra che altera la volontà dell'amministrazione locale e che crea un pregiudizio al contribuente, in quanto si sa bene che, specialmente oggi, in via normale, le impostazioni aumentano sempre e mai diminuiscono?

MARIOTTI. Teoricamente potrebbero anche diminuire.

STURZO. Ma non diminuiscono; lo Stato aumenta gli stipendi e i Comuni debbono fare lo stesso: come faranno fronte a questi aumenti? Naturalmente ricorreranno alle sovraimposte. Perchè dobbiamo ipotizzare cose che non possono verificarsi?

TRABUCCHI, *relatore*. Debbo anzitutto rilevare che il nostro compito di oggi è più limitato che non quello di affrontare tutte le questioni che il senatore Fortunati ha prospettato. È certamente vero che se i ruoli li facessero i Comuni, ciò servirebbe ad indurli ad accertare meglio le eventuali irregolarità, anche se bisogna riconoscere che quelle riguardanti l'im-

posta terreni si rilevano facilmente in sede di lustrazione catastale che il Comune diligente deve seguire, pur tenendo conto del fatto che gli effetti della bonifica per un quinquennio non possono essere portati a ruolo.

Ma, quello che a noi oggi soprattutto interessa e dobbiamo esaminare, è come risolvere, nel complesso della legislazione attuale, il problema di far coincidere questi due diversi sistemi di bilancio fiscale adottati dallo Stato e dagli enti locali. Credo anch'io che sarebbe cosa opportuna, come dice il senatore Sturzo, decidere una buona volta se sono gli Enti locali che debbono marciare di pari passo con lo Stato o viceversa. Ma questo non è problema che dobbiamo affrontare e risolvere in questa sede. Oggi come oggi dobbiamo esaminare le disposizioni di legge che ci vengono sottoposte, e a questo riguardo vorrei domandare all'onorevole Sottosegretario, se un limite deve essere posto, di accedere alla proposta da me fatta in precedenza, di porre cioè detto limite almeno al 300 per cento.

MARIOTTI. Mi rendo perfettamente conto delle necessità che suggeriscono l'articolo 2 del presente disegno di legge. Però osservo che esso è a tutto vantaggio dello Stato.

Noi non dobbiamo soffermarci esclusivamente sulla posizione dei grandi Comuni, ma dobbiamo soprattutto tener conto della situazione di quei Comuni per i quali, essendo le loro caratteristiche economiche esclusivamente agricole, la sovraimposta sui terreni costituisce un gettito non indifferente. Perciò mi trovo d'accordo con l'onorevole relatore sulla opportunità di non imporre dei limiti.

La mia preoccupazione è però un'altra. Ritengo che non si debba dimenticare che le amministrazioni comunali, nel tradurre in atto l'applicazione degli oneri fiscali, seguono una loro determinata politica fiscale. Il senatore Sturzo afferma che è da escludersi che possano verificarsi delle diminuzioni nell'applicazione della sovraimposta sui terreni. Osservo che al contrario vi potrebbe essere un sindaco il quale per motivi — perchè non ammetterlo? — di carattere politico, intenda attuare una particolare politica fiscale nei confronti dei mezzadri o dei proprietari terrieri tale da comportare la diminuzione dell'aliquota delle

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

21ª SEDUTA (25 marzo 1954)

sovraimposte sul reddito dominicale dell'anno precedente.

STURZO. In tal caso si effettuerà il rimborso.

MARIOTTI. Ho una certa pratica di queste cose per essere stato assessore del comune di Firenze. Io penso che l'applicazione dei tributi da parte delle amministrazioni comunali rappresenti lo sviluppo di una determinata politica tributaria che può tendere a favorire particolari ceti e a gravarne altri. Questa possibilità di scelta di un indirizzo tributario piuttosto che un altro, ritengo debba essere lasciata al Comune e che in questo senso venga articolata la norma dell'articolo 2.

FORTUNATI. Colgo l'occasione per pregare i rappresentanti del Governo di affrontare in altra sede il problema, a mio avviso molto serio, delle supercontribuzioni.

La Commissione centrale per la finanza locale è un mostro in uno stato di diritto! È molto preferibile, che al posto di un organo del potere esecutivo, il quale prescrive il *quantum* d'imposizione, sia la legge a stabilire espressamente i limiti entro cui può essere stabilita l'aliquota d'imposizione.

Va osservato comunque che la supercontribuzione è un provvedimento di carattere eccezionale per raggiungere il pareggio del bilancio e quindi non dovrebbe avere altro limite se non appunto quello del pareggio. Invece la Commissione centrale per la finanza locale sostiene che la supercontribuzione stessa, nel momento in cui viene decisa, deve essere fissata nei confronti di tutti i contribuenti in misura uniforme: il che è un assurdo.

STURZO. A proposito della questione sollevata dal senatore Fortunati, dichiaro che presenterò al termine della presente discussione un ordine del giorno, anticipando fin d'ora che io sostengo una posizione ancora più radicale della sua, essendo dell'avviso che la competenza di tutta la materia debba essere passata alla Giunta provinciale amministrativa.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il senatore Trabucchi nella sua re-

plica ha già precisato che il presente disegno di legge non si propone problemi di fondo della finanza locale, ma intende soltanto affrontare un problema che chiamerei di « aggiustamento » al fine di mettere in armonia le leggi sulla perequazione tributaria con le necessità di esazione da parte dei Comuni. Per questa ragione pregherei il senatore Fortunati di rimandare ad altra sede le sue interessanti osservazioni circa il potere tributario degli Enti locali.

Si possono accogliere in materia due principi: o il principio dell'autonomia tributaria degli Enti locali sia nella fase di accertamento che nella fase di esecuzione ...

STURZO. Questo principio è già stato accolto nella Costituzione!

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Sono temi *de jure condendo*.

STURZO. No, *de jure condito*. La Costituzione va rispettata.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Dicevo dunque che i principi possono essere due: o il principio dell'assoluta autonomia del potere tributario degli Enti locali sia nella fase di accertamento che in quella esecutiva, oppure il sistema, attualmente vigente per talune imposte — e se sia o meno, come credo, in contrasto con la Costituzione questo è un altro problema, senatore Sturzo — per cui determinati gettiti degli Enti locali derivano da addizionali ad imposte statali per le quali lo Stato ha un potere esclusivo di accertamento. Gli uffici dei Comuni non si occupano, ad esempio, di accertamenti in tema di imposta fondiaria, di imposta sui fabbricati e di imposta sulla ricchezza mobile.

Ora è naturale — ed è questa l'osservazione fondamentale che io faccio ai rilievi del senatore Fortunati — che quando i Comuni non hanno un potere proprio in fase di accertamento come avviene attualmente per i tipi di imposta cui ho accennato, ne deriva la necessità, per semplificazione di amministrazione, che il ruolo, il quale rappresenta la fase terminale, vale a dire la fase esecutiva dell'obbligazione tributaria, debba essere unico. Se è

opportuno che i Comuni esplichino una certa collaborazione nella fase di accertamento, non è certo in fase di formulazione dei ruoli — sia che si facciano col sistema manuale, sia che si compilino col sistema meccanico —, che può essere risolto questo problema.

FORTUNATI. La sovraimposta non è di competenza dello Stato, ma del Comune. L'accertamento non c'entra niente.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Se io non ho mal capito, il senatore Fortunati si oppone al principio vigente in relazione alla legge del 1949 per cui i ruoli sono unici quando è unica l'imposizione. Infatti con uno stesso ruolo il contribuente paga il debito verso lo Stato, per esempio, per la imposta fondiaria e il debito verso il Comune e la Provincia a seguito dell'addizionale alla imposta stessa. Il senatore Fortunati critica questo sistema affermando la necessità di dare al Comune la possibilità di compilare un ruolo particolare onde permettergli di compiere un suo controllo sull'accertamento.

Osservo, a mia volta, che sia il ruolo autonomo da parte degli Enti locali che il ruolo unico per lo Stato e Enti locali non risolve il problema di una partecipazione o collaborazione, chiamiamola come vogliamo, degli Enti locali all'accertamento, cioè alla prima fase dell'obbligazione tributaria relativa ad un tributo che li interessa in via di addizionale.

Per quel che riguarda invece l'osservazione dell'onorevole relatore, che in sostanza ha trovato seguito nell'intervento del senatore Sturzo e in un certo senso in quello del senatore Mariotti, mi rendo conto delle preoccupazioni soprattutto di cassa che hanno in questo momento gli enti locali e del fatto, innegabile, che ormai le supercontribuzioni, per le necessità stesse degli enti locali, purtroppo sono orientate verso l'aumento piuttosto che verso la diminuzione. D'altra parte bisogna tener presente che — quali che siano le critiche all'attuale sistema e conseguentemente al mantenimento della Commissione centrale per la finanza locale — nel nostro diritto positivo la supercontribuzione diventa tale, cioè l'obbligazione tributaria del cittadino, in ordine alla supercontribuzione, si perfeziona,

soltanto quando essa viene approvata da un decreto del Ministro delle finanze e del tesoro su parere necessario della Commissione centrale per la finanza locale. È evidente perciò che fino a che non si è compiuto questo iter legislativo la supercontribuzione non è, in stretto senso, obbligatoria per il cittadino.

Di conseguenza l'iscrizione provvisoria, cioè la messa in fase esecutiva di un tributo che non è ancora perfetto ai sensi del nostro diritto positivo, deve essere contenuta entro limiti prudenziali, quali sono appunto quelli del presente articolo 2. La prassi ha infatti dimostrato che, una volta che le supercontribuzioni sono iscritte ed esatte, quasi mai gli organi tutori fanno obiezioni su quello che in fatto ha già avuto esecuzione. In sostanza quasi sempre la Commissione centrale e le Giunte provinciali amministrative, quando sono chiamate a deliberare in ordine al pareggio di un bilancio che ha già avuto esecuzione attraverso l'iscrizione provvisoria a ruolo delle supercontribuzioni, non si sentono di arrivare ad una complicazione di rimborso rimettendo in discussione quello che in fatto è già stato stabilito.

Comunque io mi voglio rendere conto delle esigenze di cassa che il relatore ha sollevato e quindi sarei disposto ad accettare una certa maggiorazione dell'aliquota percentuale di iscrizione portando, per esempio, l'addizionale sull'imposta fondiaria dal 150 per cento al 200 per cento. Ma non mi sentirei di andare più in là per non pregiudicare il compito essenziale degli organi di tutela, compito che in fase *de jure condendo* può essere o no criticato, ma ehc non può essere misconosciuto fintanto che è in atto.

TOMÈ. Osservo che non possiamo non preoccuparci dello sconcerto che deriverebbe ai bilanci comunali dall'adozione dei limiti, sia pure migliorati secondo l'ultima proposta dell'onorevole Sottosegretario. Sostanzialmente, quando noi facciamo riferimento alle supercontribuzioni già approvate nell'esercizio precedente, esiste la presunzione che dette supercontribuzioni verranno approvate anche per l'esercizio successivo. Ciò tutti ammettiamo quando affermiamo che sussiste la tendenza ad aumentare piuttosto che a ridurre le sovraimposizioni. Ed

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

21ª SEDUTA (25 marzo 1954)

allora non possiamo non accettare le conseguenze di questa presunzione ed il principio che possano iscriversi in via provvisoria le supercontribuzioni già ammesse per l'esercizio precedente.

TRABUCCHI, *relatore*. Chiedo all'onorevole Sottosegretario se accetta di portare l'aliquota massima delle sovrimposte sul reddito dominicale dei terreni al 300 per cento, anziché al 200 per cento come egli propone.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Qui non si tratta di patteggiare sulle cifre. Quando noi abbiamo fissato la situazione dei bilanci attraverso una esecuzione già di fatto avvenuta con un'iscrizione provvisoria a ruolo, noi evidentemente limitiamo le possibilità degli organi di tutela di compiere una indagine a fondo sui bilanci. Pertanto il problema del ripiano del bilancio si trasformerebbe in un problema di conferma di paradigmi ormai in atto, mentre oggi non sono infrequenti i casi di diminuzione di supercontribuzioni, cui ha fatto cenno il senatore Mariotti, ed i casi in cui gli organi di tutela impostano i bilanci su criteri diversi, agli effetti del ripiano del *deficit*, da quelli ai quali in un primo tempo si sono ispirate le delibere delle amministrazioni comunali e provinciali.

In sostanza, se si vuole svuotare di competenza gli organi di tutela, lo si faccia, ma attraverso una legge organica che riformi il sistema attuale. Finché però il sistema attuale esiste, non si possono mettere questi organi nell'impossibilità di esercitare un'utile funzione.

FORTUNATI. Le argomentazioni dell'onorevole Sottosegretario si ritorcono contro gli organi di tutela. Infatti se gli organi di tutela funzionassero come dovrebbero, non v'è dubbio che prima della formazione del ruolo principale essi avrebbero tutto il tempo per decidere le variazioni per l'anno in corso.

STURZO. Dal punto di vista pratico non è così.

FORTUNATI. Per i piccoli Comuni ciò avviene normalmente. Del resto va rilevato che per i grandi Comuni in genere la sovrimposta

sui fabbricati e terreni e sui redditi agrari non ha eccessiva importanza. Il problema dunque riguarda i piccoli Comuni.

Sono perciò d'accordo nello stabilire come massimi per l'aliquota i limiti dell'esercizio precedente, a meno che non sia naturalmente intervenuta da parte del Comune una decisione diversa.

STURZO. La mia proposta è di permettere la ripetizione, se non è stato provveduto in tempo, delle precedenti supercontribuzioni, le quali sono già state esaminate dagli organi di tutela, sia dalla Giunta provinciale amministrativa che dalla Commissione centrale. Su di esse infatti è già avvenuta una revisione in sede di esame del bilancio precedente. Del resto che da un bilancio all'altro possano avvenire tali diminuzioni di spesa da rendere addirittura inopportuno il mantenimento della supercontribuzione, oggi come oggi è novantanove volte su cento impossibile. D'altra parte non dobbiamo dimenticare che è esatto quanto ha osservato il senatore Fortunati, che cioè le sovrimposte per i terreni e i fabbricati interessano soltanto in minima parte i bilanci dei grandi comuni. Tali sovrimposte interessano soprattutto i piccoli Comuni. Cerchiamo allora di non mettere in serie difficoltà le piccole amministrazioni locali.

Poiché ho la parola do lettura dell'ordine del giorno di cui ho annunciato la presentazione:

« La 5ª Commissione permanente finanze e tesoro del Senato fa voti che la competenza ad autorizzare le supercontribuzioni deliberate dai Comuni superiori a 20.000 abitanti e dalle Province passi alla Giunta provinciale amministrativa. Invita il Governo a presentare analogo disegno di legge ».

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Dichiaro di essere disposto ad accettare un emendamento che porti il limite a 250, ma di essere contrario alla proposta dei senatori Sturzo e Tomè.

TRABUCCHI, *relatore*. Concordo con l'onorevole Sottosegretario.

STURZO. Anche a nome del senatore Tomè, dichiaro di insistere nella mia proposta.

PRESIDENTE. Se non si fanno altre osservazioni dichiaro chiusa la discussione generale. Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli dei quali do lettura:

Art. 1.

Le imposte, sovrimposte e contributi di qualsiasi specie, indicati nell'articolo 3 della legge 16 giugno 1939, n. 942, sono, a partire dai ruoli principali dell'esercizio finanziario 1952-53, iscritti nei ruoli medesimi per un ammontare corrispondente a quello risultante dal bilancio dell'ente impositore per l'anno di formazione dei ruoli predetti, approvato dai competenti organi di tutela.

Per la quota riferibile al secondo semestre dell'esercizio finanziario, l'iscrizione ha carattere provvisorio ed è suscettibile di conguaglio sulla base dell'ammontare delle imposte, sovrimposte e contributi risultanti dal bilancio dell'ente impositore per l'anno successivo a quello di formazione dei ruoli, approvato dai competenti organi di tutela.

(È approvato).

Art. 2.

La quota da iscriversi a carattere provvisorio ai sensi del secondo comma dell'articolo precedente non può superare i limiti massimi di legge; tuttavia, possono essere provvisoriamente iscritte nei ruoli principali supercontribuzioni non eccedenti il 150 per cento dell'aliquota massima delle sovrimposte sul reddito dominicale dei terreni ed il 300 per cento delle addizionali alla imposta sui redditi agrari, tanto a favore della Provincia quanto dei Comuni, sempre che siano state autorizzate in misura non inferiore per l'anno di formazione dei ruoli.

I senatori Sturzo e Tomè propongono di sostituire questo articolo con il seguente:

« La quota da iscriversi a carattere provvisorio ai sensi del secondo comma dell'articolo precedente, non può superare i limiti massimi di legge; tuttavia, possono essere provvisoria-

mente iscritte nei ruoli principali supercontribuzioni nei limiti già approvati per l'esercizio precedente, tanto a favore della Provincia quanto dei Comuni ».

Metto ai voti questo emendamento, al quale il rappresentante del Governo si è dichiarato contrario.

TRABUCCHI, *relatore*. Dichiaro di astenermi.

PRESIDENTE. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Resta da discutere l'ordine del giorno presentato dal senatore Sturzo, del seguente tenore:

« La 5^a Commissione finanze e tesoro del Senato fa voti che la competenza ad autorizzare le supercontribuzioni deliberate dai Comuni superiori ai 20.000 abitanti e dalle Province, passi alla Giunta provinciale amministrativa. Invita il Governo a presentare analogo disegno di legge ».

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo accetta l'ordine del giorno del senatore Sturzo, data anche l'autorevolezza del presentatore, come una raccomandazione a porre il problema allo studio.

STURZO. Prendendo atto delle dichiarazioni dell'onorevole Sottosegretario, insisto per la votazione del mio ordine del giorno.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno proposto dal senatore Sturzo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ora ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 12,10.

Dott. MARIO CARONI'

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari