

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

MERCOLEDÌ 29 FEBBRAIO 1956

(86<sup>a</sup> Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

### INDICE

#### Disegni di legge:

« Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1955 e 1956 » (1322) (Seguito dalla discussione e approvazione) e « Provvidenze per i Comuni che, per effetto della legge 3 maggio 1955, n. 389, non possono imporre supercontribuzioni all'imposta sul bestiame » (1164) (D'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri); « Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali dell'anno 1955 » (1382) (D'iniziativa del senatore Spezzano) (Discussione e reiezione):

PRESIDENTE . . . <sup>1</sup> Pag.	1593, 1594, 1604, 1606, 1607, 1609, 1610, 1611, 1612, 1613, 1616
CENINI, <i>relatore</i> . . . . .	1594, 1603, 1604
FORTUNATI . . . . .	1596, 1598, 1599, 1600, 1602, 1603, 1604, 1606, 1607, 1608, 1609, 1610, 1611, 1612, 1613, 1614, 1615
GAVA . . . . .	1601, 1609, 1610, 1612
MARINA . . . . .	1604, 1606
MINIO . . . . .	1596, 1601, 1602, 1608, 1615
PIOLA, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	1602, 1605, 1606, 1607, 1608, 1610, 1612, 1614, 1615
RODA . . . . .	1595, 1600, 1601, 1607, 1615
TOMÈ . . . . .	1608
TRABUCCHI, <i>relatore</i> . . . . .	1593, 1598, 1599, 1608, 1609, 1611, 1612, 1613, 1614, 1615

La seduta è aperta alle ore 10,25.

Sono presenti i senatori: Bertone, Braccesi, Cenini, De Luca Angelo, De Luca Luca, Fortunati, Gava, Marina, Minio, Negroni, Pesenti, Ponti, Roda, Schiavi, Spagna, Spagnolli, Tomè, Trabucchi e Valenzi.

Intervengono i Sottosegretari di Stato per il tesoro Mott e per le finanze Piola.

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

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1955 e 1956 » (1322), e discussione e reiezione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri: « Provvidenze per i Comuni che, per effetto della legge 3 maggio 1955, n. 389, non possono imporre supercontribuzioni all'imposta sul bestiame » (1164) e del disegno di legge d'iniziativa del senatore Spezzano: « Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali dell'anno 1955 » (1382).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1955 e 1956 ».

TRABUCCHI. Propongo che congiuntamente alla discussione di questo disegno di legge siano discussi altri due disegni di legge iscritti all'ordine del giorno, uno d'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri: « Provvidenze per

i Comuni che, per effetto della legge 3 maggio 1955, n. 389, non possono imporre supercontribuzioni all'imposta sul bestiame», l'altro d'iniziativa del senatore Spezzano: «Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali dell'anno 1955», poichè riguardano tutti e tre la stessa materia.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, la proposta del senatore Trabucchi, è accettata.

Dichiaro pertanto aperta la discussione congiunta sui tre disegni di legge.

CENINI, *relatore*. Al disegno di legge governativo n. 1322, sul quale ho già riferito e si è iniziata la discussione, si è ora aggiunto il progetto Spezzano che è sulla medesima materia. Mentre però il progetto governativo prevede l'assunzione di mutui da parte degli Enti locali tanto per il 1955 che per il 1956, il progetto Spezzano prevede ancora contributi in capitale da parte dello Stato ai Comuni e alle provincie soltanto per il 1955 per un ammontare complessivo di 40 miliardi.

Essendomi già dichiarato favorevole al progetto governativo, credo sia superfluo aggiungere che sono contrario al progetto Spezzano.

Debbo ora rispondere alle osservazioni che sono state fatte in sede di discussione generale. Il collega Roda ha osservato che le cifre riguardanti i mutui assunti da parte dei comuni e delle provincie sono aumentate di molto ed ha citato una cifra, che non riguarda però i mutui necessari al ripiano dei bilanci, ma riguarda mutui per l'esecuzione di opere di carattere pubblico e quindi una materia diversa da quella in discussione. Il contributo dello Stato per il 1953 era stato di 4 miliardi. Il collega Minio ha parlato del disavanzo economico ed io ho fatto una interruzione con la quale forse non mi sono ben spiegato. Io volevo soltanto dire che, quando si tratta di disavanzo economico, nel computo del disavanzo è compresa anche la spesa per le aliquote di ammortamento dei mutui.

È stato anche affermato dal collega Minio e da altri che la situazione dei comuni è peggiorata dal 1950 in avanti; e difatti i disavanzi nei bilanci dei comuni e delle provincie sono

notevolmente aumentati. Vorrei però osservare che non per tutti i comuni e le provincie la situazione è peggiorata. Come ci sono dei comuni e delle provincie che hanno aumentato il loro disavanzo, così, ripeto, vi sono anche comuni e provincie che hanno degli avanzi. Quindi non si può parlare genericamente di situazioni finanziarie dei comuni e delle provincie che hanno continuato a peggiorare, poichè effettivamente i provvedimenti presi in questi ultimi anni (e soprattutto la legge n. 703 del compianto ministro Vanoni, alla cui discussione partecipò attivamente anche il senatore Fortunati) hanno portato dei miglioramenti ai bilanci dei Comuni. Potrei citare come esempio la mia Provincia che ha dei Comuni per i quali in genere la situazione finanziaria è notevolmente migliorata.

Si deve anche tener presente che ci sono Comuni che forse nella erogazione delle loro spese non effettuano quelle economie che sarebbe necessario attuare.

Il collega Minio ha anche chiesto notizie sugli altri provvedimenti di carattere finanziario annunciati in Aula dal Ministro. A voler essere sincero non conosco ancora quali siano questi provvedimenti, però non ho grande fiducia che siano provvedimenti che possano sistemare definitivamente le finanze dei Comuni. Voglio aggiungere che forse non siamo ancora arrivati ad un punto favorevole per poter assestare in maniera completa e definitiva la finanza degli Enti locali, poichè ritengo che, finchè la finanza dello Stato non avrà raggiunto uno stadio sicuro e definitivo, non sia possibile neppure una sistemazione di carattere definitivo dei bilanci degli Enti locali. Ho già detto che sono anch'io convinto che, togliendo completamente il contributo da parte dello Stato, e concedendo la garanzia dello Stato per i mutui necessari al ripiano dei bilanci fino all'80 per cento, ci saranno dei comuni e delle provincie che si troveranno in serie difficoltà. Ho aggiunto che ritengo che sia preferibile, volendo adottare un provvedimento di carattere generale, finirla con il sistema dei contributi in capitale da parte dello Stato, poichè anche gli Enti locali debbono ricorrere a tutte le loro risorse ed assumersi tutte le loro responsabilità, esigenza che è collegata con la desiderata

autonomia degli Enti locali stessi. Non mi nascondo però che ci sono dei comuni e delle provincie in Italia, e soprattutto nell'Italia meridionale, con situazioni finanziarie di una gravità cronica che non si potrà correggere nemmeno in avvenire, dato il serio disagio economico in cui si trovano.

Quindi nel prendere provvedimenti di carattere generale a favore degli Enti locali, lo Stato dovrebbe in linea di principio escludere i contributi in capitale, e concederli, insieme alla garanzia per i mutui, soltanto ed esclusivamente a quei comuni e a quelle provincie per i quali, fatta una istruttoria molto rigida e severa, si addivenga alla conclusione che non hanno possibilità nè oggi nè in avvenire, nonostante il ricorso a tutte le risorse locali, di coprire le proprie spese ordinarie.

Il collega Marina si è dichiarato contrario al sistema previsto dal progetto governativo, che stabilisce, per essere autorizzati ad assumere mutui per il ripiano dei bilanci per il 1956, che i Comuni e le provincie abbiano applicato determinate supercontribuzioni, perchè in definitiva sarebbero i comuni e le provincie più povere a subirne le conseguenze. D'altra parte è necessario da parte dello Stato esigere che gli Enti locali ricorrano innanzi tutto a quelle che sono le loro risorse, ossia alle imposte, applicando le supercontribuzioni secondo i criteri di carattere generale già adottati in precedenza dalla Commissione centrale della finanza locale (vedi articoli 332 e 336 del testo unico 3 marzo 1934, modificati con legge 19 agosto 1954). Il senatore Marina ha proposto inoltre di esaminare a fondo il problema degli Enti locali assolutamente poveri; ma anch'io ho prospettato l'opportunità di esaminare separatamente la situazione dei comuni e delle provincie più povere.

Il senatore Jannaccone si è detto d'accordo con il disegno di legge sollevando soltanto una obiezione riguardo all'articolo 4 che recita: «La concessione dei mutui autorizzati per il pareggio economico dei bilanci 1955 e 1956 dei comuni e delle provincie, ai sensi degli articoli 1 e 2, sarà effettuata dagli istituti finanziari che saranno all'uopo designati dal Ministero del tesoro, anche in deroga ai rispettivi statuti». Egli ha pure osservato che lo Stato

non deve intervenire, con contributi diretti perchè i comuni e le provincie debbono provvedere da sole. Non posso essere completamente d'accordo con il professor Jannaccone, perchè, ripeto, se c'è veramente una necessità da parte dei comuni e delle provincie, è bene che lo Stato intervenga in loro favore.

RODA. Debbo fare delle precisazioni ovvie. È logico e naturale che su 7 mila Comuni in tutta Italia ci siano dei Comuni con il bilancio in disavanzo ed altri Comuni con un certo avanzo. Non so se l'errata interpretazione data dal relatore alle mie cifre sia dipesa dal fatto che non mi sono espresso bene l'ultima volta quando ho accennato ad un andamento deficitario, cronico, permanente ed in misura ascendente nel complesso dei nostri Comuni. Ho qui sott'occhio una tabella ufficiale che riguarda tutte le entrate e tutte le spese effettive dei 7 mila Comuni italiani; leggerò soltanto poche cifre che dimostreranno però la gravità della situazione delle finanze comunali. Tutte le entrate dei Comuni italiani dal 1949 al 1954 sono salite da 232 miliardi a 441 miliardi e le spese sono aumentate dai 265 miliardi nel 1949 ai 557 miliardi del 1954. Ripeto che in queste cifre sono comprese tutte le entrate e le spese effettive ordinarie e straordinarie.

Lasciando in disparte la polemica sorta tra me e il senatore Minio, debbo far presente che il 1949 denunciava già un disavanzo tra entrate effettive ordinarie e straordinarie e spese effettive ordinarie e straordinarie. Ecco il motivo per cui i disavanzi sono saliti gradualmente dal 1949 in poi dai 32,8 miliardi del 1949 ai 116 miliardi del 1954 (sono cifre ufficiali del 1955). Che i comuni però vadano finanziariamente male lo si deduce maggiormente se riportiamo statisticamente i termini omogenei correnti al 1938. Nel 1938 vi era un disavanzo complessivo per tutti i comuni italiani di 300 milioni mentre il disavanzo del 1954, fatto pari a 100 il disavanzo del 1938, è ammontato a 624,8 miliardi, vale a dire che il disavanzo del 1938 calcolato in lire del 1938 è aumentato di 24 volte, il che sta a testimoniare il gravissimo *deficit* in cui si trovano tutti i Comuni per l'attuale legislazione tributaria che investe la finanza locale.

MINIO. Siccome il collega Roda ha fatto una osservazione relativa ad una polemica tra me e lui, vorrei precisare che una polemica sul fondo della questione, cioè a dire sul problema del disavanzo e sul come coprirlo, non esiste. L'osservazione che io feci nella seduta precedente relativa ad alcune cifre citate dal collega Roda e che questa mattina ha ripetuto, si riferiva al fatto che mi era sembrato che in queste cifre fossero compresi non soltanto i disavanzi economici, ma anche i disavanzi finanziari dovuti ad opere pubbliche che sono sempre coperte dalle entrate particolari per mutui contratti appunto per queste opere pubbliche. Questa è la differenza tra le cifre indicate dal senatore Roda e le cifre del disegno di legge Spezzano che si riferiscono unicamente al disavanzo economico. Vorrei fare un esempio: nel bilancio del mio Comune di quest'anno a circa 100 milioni di entrate corrispondono 200 milioni di uscite per spese effettive. Ma questi 100 milioni in più di spese effettive sono coperti con un mutuo di 100 milioni destinato al nuovo acquedotto. Ciò non riguarda la materia attualmente in discussione che concerne unicamente i disavanzi economici, ossia le maggiori uscite ordinarie nei confronti delle entrate ordinarie, per cui il progetto di legge Spezzano, che parla di un contributo di 40 miliardi a carico dello Stato, si riferisce alla copertura di questi disavanzi economici e non già disavanzi finanziari che sono in gran parte dovuti ad opere pubbliche di carattere straordinario.

FORTUNATI. Ho ascoltato con interesse quello che ha detto il relatore.

Io credo che su alcune linee generali di prospettiva ci si possa trovare l'accordo con il relatore, poichè nella discussione sulla finanza locale proprio noi sostenemmo che i Comuni dovevano essere distribuiti in due grandi gruppi in relazione alle loro stesse capacità economiche e finanziarie: e cioè Comuni che malgrado qualunque adeguato sistema tributario, fino a che la situazione economica generale non si sposterà, devono per forza ricorrere al contributo della collettività, e Comuni che sono in grado di migliorare ancora la propria situazione finanziaria. Da questo punto di vi-

sta, come impostazione generale credo che non possiamo non essere d'accordo.

Desidero però richiamare l'attenzione dei colleghi su alcune questioni. Io ritengo che nessuno possa sostenere che il sistema tributario generale e il sistema tributario locale siano adeguati alle esigenze. Ne deriva che i Comuni che si trovano in condizioni economiche ambientali favorevoli e lo stesso Stato nel suo insieme non possono operare razionalmente nel loro ambiente per il reperimento organico dei mezzi necessari; e così lo Stato non può venire incontro a quei Comuni che si trovano in condizioni economiche gravi. Questa situazione, a mio avviso, si può abbastanza rapidamente riassumere, a parte il criterio della applicazione nella determinazione delle basi imponibili, nella chiave di fondo del sistema tributario della finanza locale che è il gettito della sovrimposta fondiaria. Tale gettito è quello che è, ed ogni volta che si oltrepassa un determinato limite, per forza di cose i Comuni sono costretti ad applicare tutta una serie di altre imposte locali, essendo il volano di tutto il gettito un tributo, il quale oltre ad essere anacronistico in sè stesso lo è per il modo in cui oggi è regolato sia per la fissazione della base imponibile, sia per la sua concreta applicazione in sede tributaria.

D'altra parte, secondo me, oggi vi sono problemi di una notevole gravità che, per lo meno per numerosi Comuni, si prospettano a brevissima scadenza: si prospetta cioè a brevissima scadenza l'esigenza di portare in sede locale tutti i provvedimenti che lo Stato ha in corso di attuazione per la risoluzione dei problemi relativi alla sistemazione giuridica ed economica dei propri dipendenti. Allorquando si presentò questo problema per lo Stato, sorse una polemica circa il reperimento dei mezzi. Se lo Stato, ha incontrato tutta una serie di difficoltà, immaginiamo quali saranno quelle cui vanno incontro gli enti locali, i quali hanno una capacità di imposizione non autonoma ma dipendente dalla volontà del potere legislativo, e quindi hanno un sistema tributario ed una possibilità di espansione estremamente più rigidi di quanto non l'abbia lo Stato, anche nell'ambito del sistema tributario esistente. Mi pare che di questo noi ci dobbiamo seriamente

preoccupare, se consideriamo che per quanto riguarda un Comune, come quello di Bologna, applicazioni di questo genere portano ad un aumento di spesa di oltre il mezzo miliardo.

Allora sorgono evidentemente dei problemi seri che dobbiamo esaminare, sia pure in attesa di prospettive di carattere generale, per quanto riguarda l'ordinamento tributario; come pure è necessaria, a mio avviso, l'analisi di particolari situazioni. Nell'altra seduta, quando si è discusso su questo stesso tema, io non ero presente, ma credo che la obiezione del senatore Marina sia fondata: se noi non facciamo un'analisi seria delle condizioni economiche ambientali, rischiamo evidentemente di dar luogo a pressioni tributarie molto più forti nei Comuni e nelle Province che si trovano in situazioni ambientali più disagiate. Voglio dire che talvolta in alcune amministrazioni comunali, per un complesso di circostanze, gli stessi amministratori non riescono ad esprimere con sufficiente capacità e forza le proprie situazioni di fronte agli organi tutori, accettando con estrema passività la imposizione di portare agli estremi limiti la pressione tributaria. In questi Comuni non vi è disavanzo. In altri, invece, dove c'è maggiore capacità di cognizione della situazione ed una maggiore possibilità di resistenza di fronte agli organi tutori, la pressione tributaria non viene portata alle estreme conseguenze. I bilanci presentano, così, un disavanzo, cui si provvede con mutui e con integrazioni. Secondo me, quindi, il problema di avanzo, di disavanzo o di pareggio del bilancio va esaminato non solo in funzione dei risultati contabili immediati, ma in funzione della concreta situazione economica ambientale.

Infine vorrei dire: badate che le distinzioni che voi fate tra mutuo e contributo dello Stato, cioè contributo della collettività, dal punto di vista economico sostanziale non esistono: oserei dire che il ripiano di bilancio attraverso i mutui può creare, nel quadro generale della politica economica dello Stato, turbamenti superiori a quelli provocati direttamente dal contributo. È vero che qui si legge che si opererà attraverso istituti segnalati dal Ministero del tesoro, anche in deroga agli statuti, ma ciò significa una ulteriore deroga alla politica di credito da parte del Tesoro,

per un ammontare in un certo senso indeterminato. Ed allora io penso che, in definitiva, il ricorso al credito da parte dei Comuni possa disturbare di più la politica dello Stato, che il fare riferimento ad una quota prestabilita di contributi in capitale. In fondo è la solita differenza tra imposta e prestito: differenza che volta a volta, a seconda del particolare momento di congiuntura, ha un diverso significato, con la conseguenza che viene scelta l'una strada o l'altra. Il che può dar luogo a disturbi maggiori o minori. D'altra parte non esiste una soluzione rigorosa che valga una volta per sempre per scegliere una strada piuttosto che un'altra.

Io ritengo che, nell'attuale congiuntura, la strada del ripiano per mutuo, per il Ministro del Tesoro, per il Ministro del bilancio, per una direzione generale di politica economica, possa essere più pericolosa di quella del contributo. Mi potrò sbagliare, ma nel momento in cui si vuole veramente affrontare, come almeno si dice, una politica di carattere produttivistico a vasta raggio, io credo che la manovra del credito non debba, nè direttamente nè indirettamente, subire ostacoli indeterminati da parte di altre forze.

Io credo che la politica del ripiano del disavanzo economico per mutuo è la prova provata della insufficienza del sistema tributario in atto. Infatti io capisco i mutui per altri fini, ma il mutuo per ripiano di bilancio non può essere che uno strumento di carattere eccezionale.

Un'ultima osservazione e concludo. Io credo che sia venuto il momento, qualunque siano le nostre idee sui tributi, che dobbiamo essere tutti d'accordo sul criterio di fondo che tutti i tributi dovrebbero essere articolati in una, due, tre aliquote, ma senza parlare più di supercontribuzioni. La pressione tributaria in uno Stato moderno deve essere sempre opera di una norma legislativa e non deve mai essere determinata da organi amministrativi, siano essi la Giunta provinciale amministrativa o la Commissione centrale per la finanza locale, in quanto questi sono di fatto ancora strumenti del potere esecutivo. Il prelievo tributario deve essere chiaro e preciso ed il cittadino deve sapere quali sono i limiti entro cui la manovra tributaria si può esplicare. Ed allora se si prevedono, ad esempio, diversi li-

miti della sovraimposta fondiaria, così si prevedano diversi limiti per gli altri tributi. Io credo, che, fra l'altro, questo consentirebbe a noi di esaminare con maggiore cognizione di causa la questione degli avanzi e dei disavanzi, perchè altro è un disavanzo ottenuto con un limite di pressione tributaria, altro un disavanzo ottenuto con un limite diverso; altro è l'avanzo ottenuto con una pressione tributaria ed altro è l'avanzo ottenuto con una pressione tributaria diversa. Noi rischiamo, cioè, di fare delle discussioni di carattere contabile e non di carattere economico sostanziale.

TRABUCCHI, *relatore*. Io vorrei richiamare l'attenzione dei membri della Commissione su un concetto fondamentale contenuto nel disegno di legge n. 1322 il quale pure ha una natura provvisoria, tanto che nella relazione che lo accompagna è scritto che la sua efficacia si estende al 1955 ed al 1956; e ciò perchè stanno per essere presentati i disegni di legge che dovrebbero permettere la discussione generale sulla materia relativa alla finanza locale. Se così non fosse, sarebbe addirittura, oserei dire, insensato, pensare che si potesse consigliare ai Comuni di ripianare i loro disavanzi con dei mutui, perchè si autorizzerebbe la accensione di debiti senza nessuna speranza di miglioramento per la situazione degli enti in disagio; con la sola possibilità di aggravare sempre più il loro disavanzo. Invece, trattandosi di un provvedimento provvisorio, può essere preso in esame, anzi è giusto che sia preso in esame ed è anche giusto che si possa approvare, però con una ipoteca chiara e precisa nel senso che si arrivi al più presto a discutere il problema della finanza locale.

La gravità del problema è veramente denunciata proprio da questo disegno di legge; ma ancora maggiore apparirebbe la gravità stessa se si esaminassero attentamente quali sono le condizioni di alcuni di questi Comuni e di quasi tutte le Provincie che non possono far pareggiare i propri bilanci. Secondo me, l'errore per molte Provincie è dato dal fatto che esse devono applicare le supercontribuzioni in misura uguale per tutto il territorio provinciale e quindi debbono tener conto della scarsissima capacità contributiva di alcuni cittadini che

vivono specialmente nei Comuni montani, mentre non possono caricare maggiormente gli oneri dei cittadini di Comuni in cui, sia per ragioni finanziarie che per ragioni economiche, la situazione è molto migliore. Però, allo stato attuale, la situazione è tale per cui quasi nessuna Provincia riesce a far pareggiare il proprio bilancio.

Questo disegno di legge proposto dal Governo è ispirato ad un grande ottimismo, perchè si parla come di disavanzo pareggiabile, del disavanzo dei Comuni montani i quali abbiano le supercontribuzioni alla meta del 350 per cento per i terreni e del 500 per cento per i redditi agrari. Io proprio lunedì, come membro della Giunta provinciale amministrativa, ho approvato il bilancio di due Comuni che sono l'uno a 938 e l'altro a 983 per cento. Ci sono dei Comuni che addirittura esulterebbero se potessero ridursi al 300 o al 200, ma disgraziatamente la situazione dei nostri Comuni e specialmente di quelli montani è gravissima. Nei Comuni di montagna non c'è altra possibilità che far gravare l'onere dei disavanzi sulle supercontribuzioni dei terreni e dei redditi agrari, su redditi cioè che sono inesistenti e che sono acquisiti da cittadini che comunque sono in condizioni veramente pietose. Uno di quei Comuni di cui, come dicevo, abbiamo approvato il bilancio con il 938 per cento di supercontribuzioni, presentava un disavanzo di amministrazione dell'anno scorso di 7.250.000 lire, in più aveva 5.000.000 di debiti fuori bilancio. Se ne volete il nome ve lo dico subito: San Mauro delle Saline. Un Comune che è autorizzato alle supercontribuzioni a questo livello non può fare altro che far pagare i proprietari degli scarsissimi pascoli che non hanno nessun'altra rendita e possibilità di entrata.

Questo disegno di legge quindi va bene allo stato provvisorio; fino a che noi con la necessaria lentezza e ponderazione non avremo esaminato a fondo il problema della finanza locale, dobbiamo autorizzare questi Comuni a contrarre mutui e perchè possano far questo aggiungiamo, fino all'80%, la garanzia dello Stato.

FORTUNATI. Tanto varrebbe provvedere col contributo ed evitare l'indebitamento di questi Comuni.

TRABUCCHI, *relatore*. Di questo argomento credo anch'io che si possa discutere quando esamineremo la questione dell'imposizione della finanza locale, ma credo che non se ne possa discutere in questa sede.

È evidente che concedere la garanzia dello Stato a Comuni che sono in una situazione come quella a cui ho accennato, significa praticamente che lo Stato presto o tardi sarà chiamato a pagare tanto varrebbe quindi, forse, dare il contributo. Ma impostare la questione del contributo implica impostare in forme più severe tutto il controllo della spesa dei Comuni ed è chiaro che il problema del controllo e quello dell'autonomia comunale vanno discussi contemporaneamente. Noi possiamo concepire il contributo solo se esaminiamo la situazione economica di ogni Comune, poichè se esaminassimo soltanto la situazione finanziaria potremmo essere portati a dare un contributo a Comuni che si presentano in dissesto perchè i loro amministratori, per esempio, non sanno applicare l'imposta di famiglia o non vogliono applicare come si deve l'imposta di consumo, mentre potremmo essere portati a negare un contributo a Comuni che, magari per mantenere la posizione d'indipendenza che essi hanno, e ciò vale specialmente per i Comuni montani, fanno di tutto per contenere le spese e per pareggiare i bilanci; e per far questo accade che ammettano nei loro ospedali soltanto coloro che stanno per morire. L'esaminare soltanto la situazione finanziaria potrebbe portare a compiere delle ingiustizie e delle disparità di trattamento; quindi una eventuale concessione di contributi deve essere inquadrata in tutto il sistema della finanza locale e nell'esame della situazione economica di certe zone.

Detto questo, riterrei che sia superata anche la discussione sul disegno di legge Spezzano n. 1382 che importerebbe uno stanziamento di 40 miliardi a carico del bilancio dello Stato; noi ne potremo eventualmente discutere quando esamineremo i bilanci finanziari per constatare che tali bilanci non corrispondono alle necessità ed ai bisogni, ma noi abbiamo voluto concedere ai Comuni di assumere dei mutui con la garanzia dello Stato invece che ricevere i contributi dello Stato stesso. Ma sul bilancio statale così come esso

è presentato credo sia ben difficile trovar modo di fare degli stanziamenti per altri 40 miliardi.

Vorrei terminare il mio intervento dicendo che la situazione in cui ci troviamo dovrebbe insegnarci a seguire norme di particolare prudenza quando ci vengono presentati disegni di legge per esoneri fiscali da concedere a destra ed a sinistra. L'altro disegno di legge Spezzano il n. 1164 non è che la conseguenza di una certa nostra debolezza, abbiamo tolto la sovraimposizione sul bestiame, quando gli italiani erano da tempo abituati a pagarla ed era giusta perchè vi sono zone in cui l'allevamento e la produzione del bestiame costituiscono un reddito indipendente da quello che è il reddito del terreno colpito dalle altre imposte. Non molto tempo fa sulla questione dei vitelli abbiamo in qualche maniera aderito ancora alla richiesta delle categorie abbassando dal 40 al 20 per cento il limite per il passaggio dal peso morto al peso vivo ed abbiamo ancora caricato i Comuni della differenza. Quando discuteremo i provvedimenti per il personale, caricheremo sui Comuni il relativo onere, senza pensare che i Comuni hanno la necessità di coprire i loro disavanzi in qualche modo. Quando rivedremo la materia delle imposte sulle entrate e sui consumi, troveremo modo di esonerare il gruppo A o il gruppo B o il gruppo C per facilitare gli scambi, ma non dobbiamo mai dimenticare che quando carichiamo degli oneri sui Comuni non facciamo che contribuire all'aumento del loro disavanzo per arrivare poi a situazioni come quella attuale in cui siamo costretti ad approvare un disegno di legge che se non fosse provvisorio sarebbe paragonabile allo struzzo che mette la testa sotto l'ala per non vedere il pericolo.

FORTUNATI. Io capisco l'impostazione del collega Trabucchi: però credo che dobbiamo onestamente riconoscere che qualunque sforzo faccia il legislatore nei mesi che verranno, sarà già un miracolo se il nuovo sistema tributario che il potere legislativo adotterà per le finanze locali andrà in vigore per il 1958; sarebbe la prima volta che si riuscirebbe a varare una riforma con relativa rapidità.

Quindi a me sembra che in definitiva si tratti di un provvedimento provvisorio che,

nella migliore delle ipotesi, durerà altri due anni, poichè alla fine di questo anno voi sarete costretti a proporci un altro provvedimento simile! Nel 1956 tutte le spese dei Comuni si amplieranno notevolmente: io vi ho parlato di oltre mezzo miliardo per Bologna, ma immaginate cosa sarà per Milano, per Torino, per Roma, quando si tratterà di provvedere all'aumento delle spese per il personale.

RODA. A Milano con un personale, compresi i maestri, di oltre 11.000 unità, si andrà oltre il miliardo e mezzo.

FORTUNATI. Ed allora non crediate di tranquillizzarci dicendo che si tratta di un provvedimento non razionale ma che viene adottato perchè è provvisorio; questa provvisorietà tenderà per forza di cose a perpetuarsi. Dico questo perchè se la discussione sul sistema tributario locale dovrà essere seria, non investirà soltanto il limitato tema tributario locale, ma tutti i rapporti tra Stato ed Enti locali. Si tratta quindi di un problema vastissimo che, per quanta decisione vi possiamo mettere, dovrà essere necessariamente esaminato con estrema ponderazione, perchè si rinnovi sul serio il sistema di rapporti, nel suo insieme, tra la finanza locale e quella statale. E quando io ho parlato del 1° gennaio 1958, posso dire di aver fatto un atto di fede; di questo ne sono convintissimo.

Per esempio, credo che Torino a lungo andare non potrà resistere, e Torino è un Comune che si trova già in una situazione di vantaggio perchè oggi non ha supercontribuzioni. Genova, che ha su tutta l'area dell'imposta di consumo, il 50 per cento di aumento, si presenta con un bilancio deficitario. Firenze è nella stessa situazione. Ma ricorrere ai mutui significa pregiudicare tutta la situazione futura. Rendiamoci conto di queste cose e non creiamo strumenti che in definitiva possono turbare le amministrazioni comunali di qualunque colore politico, che con 5, 6, 7 anni di sforzi sono riusciti bene o male a trovare un determinato punto di equilibrio.

Se voi caricate queste amministrazioni di punto in bianco di mutui di notevole portata per pareggiare il loro bilancio e, al contempo,

se i provvedimenti tributari promessi tarderanno a venire, queste amministrazioni dovranno impiegare altri 6 o 7 anni per raggiungere di nuovo un certo equilibrio.

Un esempio evidente, e non perchè ci abbia lavorato io, è quello dato da Bologna, dove il lavoro per raggiungere un equilibrio di bilancio è stata molto pesante; qualunque sarà l'amministrazione che in futuro reggerà Bologna, se dovessimo caricare il Comune di nuovi oneri, sarebbe sempre veramente faticoso provvedere a un riassetto del suo bilancio. E Bologna ha ora un bilancio in pieno pareggio, senza alcuna supercontribuzione.

Se i Comuni, insomma, non hanno una certa elasticità di manovra si troveranno in una situazione tale per cui, come ho detto, per altri sei, sette, otto, anni faticeranno per ripristinare una situazione ora a stento raggiunta.

La situazione oggi è arrivata ad un limite estremamente serio per tutti i Comuni, anche per quelli che dal punto di vista finanziario appaiono i migliori. Siamo arrivati veramente a un punto limite: se oggi non abbiamo una prospettiva davanti, gli amministratori si troveranno veramente in una condizione di estrema difficoltà.

Muoversi in un senso diverso vuol dire per alcuni grandi centri rovesciare e imprigionare tutto lo sviluppo dei centri urbani. Agli amministratori non potete dire di ridurre le spese. Vi sono infatti esigenze di carattere urbanistico contro cui non si può lottare perchè rispondono alla vita moderna dei traffici commerciali, di quelli industriali, dei trasporti e, perchè no?, ad un clima di vita sociale che una volta raggiunto non permette che si possa più tornare indietro.

Io vi invito seriamente a meditare la soluzione dei mutui perchè ho l'impressione che così, anzichè sanare, rischiate di introdurre un sistema di cattiva amministrazione nei Comuni. Questa è la questione su cui vi invito a riflettere: è preferibile cioè sapere che per un certo periodo lo Stato dà contributi, anzichè dire che c'è la possibilità di ricorrere ai mutui. Tutti infatti si butteranno sulla strada del mutuo, non compiranno seri sforzi, non prenderanno iniziative e le cose, quindi, non miglioreranno.



RODA. Onorevoli colleghi, io vorrei fare una breve osservazione dal punto di vista generale e senza entrare nella questione, sul fatto se sia più conveniente stabilire il contributo da parte dello Stato o invece la facoltà per i Comuni e le Provincie di ricorrere a dei mutui con partecipazione dello Stato per il pagamento degli interessi e per la garanzia.

Noi sappiamo benissimo che se lo Stato sovvenziona i Comuni dovrà prendere a prestito le somme occorrenti, data la sua situazione di bilancio che non è, nè si avvia al pareggio. È chiaro quindi che per contribuire alle finanze dei Comuni in modo efficace bisognerà che lo Stato, nella migliore delle ipotesi, ricorra esso stesso ad un mutuo. Però, al riguardo, c'è da osservare che il costo del mutuo dello Stato va da un minimo del 5,9 per cento ad un massimo del 6 per cento. I Comuni, invece, quando debbono ricorrere ai prestiti, pagano tassi di gran lunga superiori al massimo saggio corrisposto dallo Stato. Io penso che questo dovrebbe essere un aspetto da considerare nella politica generale della scelta del sistema da adottare.

Vorrei poi anche aggiungere un'altra considerazione. Se noi lasciamo la briglia sciolta ai Comuni per quel che riguarda la assunzione dei mutui, ci troveremo nella situazione in cui si trova il grande comune di Milano, che non ha ricevuto fino ad oggi, perchè non lo ha mai chiesto, un centesimo di sovvenzione da parte dello Stato, e questo quando poteva chiederlo. Però nel suo bilancio vi è uno dei casi limite, assoluto e insuperabile, che è dato da questo semplice fatto: mentre gli interessi passivi, che gravano sulle spese effettive ordinarie del 1951, erano ancora circoscritti ad un miliardo ed 800 milioni, nell'esercizio 1956 sono già a sei miliardi e mezzo; cioè in soli quattro anni di gestione, che non è certo socialista o comunista, abbiamo visto accrescersi queste spese, che sono spese a carattere fisso, di qualche cosa come quattro volte tanto.

Ecco il pericolo di fronte al quale domani i Comuni medi e grandi si troveranno allorchè noi li costringeremo ad assumere prestiti e con questo a far diventare i loro bilanci più rigidi di quanto non lo siano attualmente. Rigidità che si riscontra sia nei bilanci delle imprese pubbliche come di quelle private e che è la peggiore jattura che si possa immaginare.

GAVA. Questo aumento di spese per i mutui di cui lei ci parla è dovuto a opere correnti o a opere pubbliche?

RODA. È dovuto all'una e all'altra cosa!

Se mi consente l'onorevole Presidente, siccome vi è stata una piccola polemica con il senatore Minio, io debbo ribadire in questa occasione il mio punto di vista. Per esempio, a Milano, dice il senatore Minio, vi è una pesantezza di bilancio causata dal fatto che il Comune compie opere di carattere straordinario, quali scuole, acquedotti, ecc.; per mio conto dissento completamente da questo concetto economico di amministrazione del Comune.

Milano è passata nel breve giro di trenta anni dai 500 mila abitanti al milione e 300 mila attuale, dalla cerchia del Naviglio, che trenta anni fa costituiva il perimetro della comunità milanese, si è estesa ai confini attuali. È chiaro che, incrementandosi i bisogni in rapporto all'incremento naturale della popolazione, si siano dovute affrontare spese per il compimento di opere permanenti che, secondo il mio punto di vista, non debbono esser considerate straordinarie.

La scuola in periferia, dove è sorto un nuovo quartiere, non è spesa straordinaria, come l'acquedotto sorto alla periferia della città che si è andata estendendo.

GAVA. Per la scuola può avere ragione, per l'acquedotto no!

RODA. È chiaro che io concordo con il concetto che opere di questo genere debbano ricadere anche sulla collettività futura. Però io vorrei dir questo: non irrigidiamoci sul concetto di spesa straordinaria, perchè non è affatto vero, dal punto di vista economico e dal punto di vista logico, che tutte queste spese sono straordinarie, poichè in realtà si tratta di spese ordinarie, connaturali e soprattutto in funzione dell'incremento ordinario della popolazione e della espansione di una città. Non so se ho reso il concetto del mio punto di vista.

MINIO. Ho l'impressione che una polemica tra me e il senatore Roda non ha ragion d'essere, perchè io non faccio questione se la classificazione di certe spese in ordinarie o straordinarie sia sempre giusta. So benissimo

che in molti casi gli organi di tutela tendono a far passare come straordinarie molte spese che non lo sono. Non è questa la questione! Io ho voluto far solo osservare che il disavanzo di cui si tratta e che ci occupa in questo momento è il disavanzo economico, ossia quel disavanzo che si riferisce alla differenza fra entrate ordinarie e spese ordinarie.

Circa la questione che ci interessa adesso, cioè il ripiano dei bilanci economici, vorrei far osservare quanto detto dal collega Trabucchi sulla provvisorietà di questo provvedimento. Se è un provvedimento provvisorio non so, ma il fatto è che provvedimenti di questo genere si ripetono da anni. Non è infatti la prima volta che autorizziamo i Comuni alla contrazione di mutui per il ripiano dei bilanci economici. È una cosa che si ripete da anni. Con il provvedimento del 1953 si è ancora concesso un contributo a carico dello Stato (se non erro di 4 miliardi) del tutto insufficiente a coprire i disavanzi, che anche allora si sono fronteggiati in gran parte con mutui, ma dal 1954 è cessato anche quel piccolo contributo dello Stato.

Per i bilanci del 1955, 1956, 1957 e 1958 nessuno si fa illusione che la cosa possa cambiare. Giustamente al riguardo diceva il senatore Fortunati che sarà un miracolo se con i provvedimenti in preparazione si riuscirà a far fronte all'aumento delle spese che è previsto.

Questo anche perchè da quanto si è saputo circa quei provvedimenti annunciati, pare che si avrebbe il blocco delle supercontribuzioni, alle quali si aggiungerebbe il divieto di imposizione su alcune voci delle imposte di consumo; sarebbe poi istituita una imposta sull'energia elettrica per l'uso degli apparecchi elettrodomestici, che non si sa quale nuova entrata potrà fornire ai Comuni.

FORTUNATI. C'è di peggio: la abolizione dei contributi per le fognature!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Ritengo che il contributo per le fognature non sarà tolto.

MINIO. Il senatore Jannaccone, che non è ora presente, ci ha rimproverato, nella seduta precedente, di avere un concetto della finanza

locale a carattere statalista perchè vorremmo trasferire allo Stato gli oneri che dovrebbero gravare sugli Enti locali.

Non è stata questa la ragione della nostra proposta. Avevamo detto soltanto che fino a quando il potere legislativo non attribuisce ai Comuni le facoltà necessarie perchè essi possano trarre dal loro ambiente economico i mezzi necessari per una determinata politica tributaria, è giusto rivolgersi allo Stato.

Il collega senatore Trabucchi ha accennato al fatto che non tutti i Comuni sanno avvalersi dei mezzi a loro disposizione per ricavare le entrate sufficienti. Questo soprattutto dipenderebbe da una cattiva applicazione dell'imposta di famiglia. È vero che vi sono comuni che non sanno avvalersi di questo strumento fiscale, ma badiamo che qui non è giusto attribuire ai Comuni in certi casi le responsabilità di uno scarso gettito di questa imposta, poichè la facoltà dei Comuni si riduce all'accertamento... (*Interruzione del senatore Roda*).

A parte l'aliquota massima del 12 per cento, il fatto è che i Comuni di tutto il meccanismo hanno in mano solo la parte dell'accertamento, cioè lo strumento iniziale; perchè la decisione finale non spetta ai Comuni ma alle Giunte provinciali amministrative, molto spesso alla Commissione centrale, quando non si va a finire dinanzi alla Corte di Cassazione. Io che sono amministratore di un piccolo Comune so come vanno queste cose.

FORTUNATI. Io ho avuto una decisione solo adesso su un ricorso del 1950, e questo è dovuto al fatto che si tratta di un contribuente fallito ora con complicazioni che non appaiono del tutto chiare.

MINIO. La decisione della Giunta municipale si mette a ruolo, però la volontà dell'accertamento del Comune non serve a nulla, o meglio serve come punto di partenza, poichè la decisione finale è in mano a questi organi, che fanno quello che fanno. Ho casi di contribuenti accertati per 20 o 30 milioni, che poi si riducono a 10 milioni in seguito alla decisione della Giunta provinciale amministrativa.

Si è detto da parte del collega Cenini che la situazione dei bilanci non sarebbe così catastrofica come viene enunciata da noi. Si è detto che con la legge n. 703 molti Comuni hanno

migliorato la loro situazione. Quel che conta è che la grande maggioranza dei Comuni riesce a pareggiare i bilanci con una crescente applicazione delle supercontribuzioni; cioè, senatore Cenini, vi è la tendenza dei Comuni ad applicare sempre più le supercontribuzioni. Lo prova il fatto che vi sono provincie in cui quasi nessun Comune sfugge alle maggiorazioni sulle imposte di consumo, il che significa che dopo aver pareggiato i bilanci con le supercontribuzioni sui terreni e redditi agrari, non rimangono che le supercontribuzioni sulle imposte di consumo.

Se ora continuiamo ad aggiungere i mutui per il pareggio del bilancio, creando per gli anni successivi maggiori difficoltà, i Comuni e le Provincie saranno posti in una via senza uscita. Si pensi che il disavanzo delle provincie è arrivato a parecchi miliardi, disavanzo al quale dobbiamo poi aggiungere quello dei Comuni, e avremo una idea della situazione e della natura dei provvedimenti che dobbiamo prendere.

CENINI, *relatore*. Innanzi tutto il collega Roda ci ha dato dei dati che riguardano il disavanzo dei comuni e delle provincie. Non so in questo momento se i dati da lui forniti siano esatti e se corrispondano a quelli reali. Ad ogni modo dico che le osservazioni che ho fatto prima restano e cioè che anche se il disavanzo è aumentato, ciò non vuol dire che sia una situazione generale di disavanzo.

Io ho detto: ci sono dei Comuni che sono in avanzo, ma naturalmente se noi osserviamo i bilanci vediamo che in questi l'avanzo non c'è, perchè questi sono fatti in pareggio o in disavanzo. Nessun Comune ha, credo, un bilancio in avanzo.

FORTUNATI. Ce ne sono alcuni!

CENINI, *relatore*. Resta comunque valida l'osservazione che io ho fatto.

In secondo luogo, sempre riferendomi all'osservazione del senatore Roda, dico che non si può fare un confronto tra il disavanzo della situazione finanziaria dei Comuni nel 1938 e quello di oggi, perchè i Comuni, quasi tutti, oggi sono sottoposti ad uno sforzo finanziario

molto più grave che non fosse nel 1938 perchè i Comuni e le provincie oggi, come pure lo Stato, giustamente affrontano problemi secolari che non sono stati mai affrontati. Quindi, questa parificazione tra le due situazioni non è possibile.

FORTUNATI. È giusto!

CENINI, *relatore*. Il collega Fortunati ha detto che può convenire con molte considerazioni fatte dal relatore e questo soprattutto circa la divisione dei Comuni in due grandi categorie: quelli che possono far fronte alla situazione e quelli che non lo possono e non lo potranno mai.

Sono d'accordo con il collega Trabucchi e penso che la sua osservazione sia giusta: questo provvedimento lo si accetta come provvedimento provvisorio, in attesa di uno di carattere definitivo, che mi pare non possa essere approvato entro breve termine, ma che bisognerà sia portato al nostro esame con una certa rapidità. Nel provvedimento di carattere definitivo bisognerà addivenire a quella grande suddivisione alla quale ho accennato, cioè in Comuni che possono provvedere da sè e Comuni che, per le loro risorse locali non adeguate, non lo possono assolutamente fare nè ora nè mai.

Ed anche la questione mutui o concorso in capitale da parte dello Stato mi pare che debba rientrare in queste considerazioni. Con i contributi in capitale, purtroppo, parecchi Comuni, che potrebbero fare di più per le loro possibilità, sarebbero indotti invece a ricorrere facilmente all'aiuto dello Stato. Il senatore Trabucchi ha fatto degli esempi al riguardo. Io ne convengo: ci sono Comuni ad esempio che non applicano, come bisognerebbe applicare, l'imposta di famiglia.

Dice il senatore Minio: ma il fatto è che il Comune non ha che uno strumento iniziale, perchè il resto lo decidono le Giunte provinciali amministrative e la Commissione centrale. Certo non si può pensare che debbano essere abolite le Commissioni per le imposte che riguardano lo Stato come gli Enti locali, anzi, è giusto che ci siano.

FORTUNATI. Però le Commissioni di seconda istanza spesso non dovrebbero essere composte di persone propense o all'evasione o a giustificare e coprire l'evasione!

CENINI, *relatore*. Comunque ci sono le Commissioni locali, in parte elette dal Comune stesso; ci sono poi le Commissioni provinciali ed infine la Commissione centrale, che sono organi che si presume siano indipendenti dagli uni e dagli altri, cioè dai contribuenti e dagli enti impositori.

Io sono di questo parere, che anche i contributi dello Stato per le opere pubbliche, dovrebbero essere aboliti perchè sono troppi i Comuni che vi ricorrono, mentre potrebbero benissimo farne a meno. Se si desse la possibilità agli enti locali di avere maggiori risorse sia dai propri mezzi, sia eventualmente aumentando la percentuale dell'imposta sull'entrata, corrisposta dallo Stato agli enti locali, e se si abolissero i contributi per le opere pubbliche, faremmo un passo avanti verso la giustizia distributiva.

Perciò, concludendo, ritengo che il disegno di legge, così come è formulato, possa essere da noi approvato.

MARINA. Poche parole, perchè i colleghi hanno espresso una molteplicità di criteri che io vorrei sottoscrivere.

Soprattutto il senatore Fortunati ha espresso il mio concetto, che le tasse cioè debbono essere uguali per tutti, per evitare che nei Comuni poveri, con le supercontribuzioni, i più poveri abitanti debbano pagare tasse più alte di quelli dei Comuni più ricchi.

Al momento siamo ad un bivio: mutuo o contributo? Stabilire un contributo vuol dire aggravare il bilancio dello Stato di nuovi oneri, che si renderebbero necessari per venire incontro alle esigenze dei Comuni. Dall'altro lato si tratterebbe di mettere i Comuni in condizioni di contrarre mutui. Il mutuo, per conto mio, non sarebbe il mezzo migliore per il pareggio economico del bilancio, ma è ammonitore, sotto un certo aspetto, perchè il Comune è costretto a stare più attento e più guardingo nelle sue spese.

In effetti il problema dovrà essere affrontato a fondo con la riforma della finanza locale ed

è giusto naturalmente quello che ha detto il senatore Fortunati, che cioè dopo aver accolto questo provvedimento è probabile che se ne debba fare un altro per il 1957 ed un altro ancora per il 1958. Dobbiamo già scontarlo *a priori* questo fatto! È necessario quindi accelerare il più possibile l'elaborazione dei provvedimenti sulla finanza locale e collegarli naturalmente con quelli che sono i problemi relativi alla finanza dello Stato. Per questo sono dell'avviso che si debba approvare il provvedimento in esame, perchè, oggi come oggi, anche se non siamo d'accordo, è conveniente accettare questo disegno di legge e farlo diventare legge rapidamente. Mi sembra infatti il mezzo più rapido e migliore per arrivare ad una conclusione.

Dato poi che dobbiamo esaminare il problema nel suo complesso, anche se molti Comuni dovranno gravarsi di mutui per pareggiare i bilanci del 1955, del 1956, e aggiungiamo pure prudenzialmente, del 1957 e del 1958, è indubbio che, nel quadro generale che andremo a vedere a fondo, come almeno io desidero vedere, si debba arrivare a quelle conclusioni per cui venga sanata la situazione generale attraverso le legge generale per eliminare poi anche i piccoli inconvenienti che ancora sussistessero.

Faccio quindi voti che sia accolto questo provvedimento rapidamente, per economia di tempo, perchè non abbiamo, come ho detto prima, che quelle due strade. Scartando per adesso la strada del contributo da parte dello Stato, che mi sembra in sostanza la strada più complessa, perchè è difficile trovare quest'anno i 50 miliardi occorrenti ed altrettanti negli anni venturi, nei quali non mi faccio illusione che si possa arrivare rapidamente ad un miglioramento della situazione di bilancio, non rimane che questa strada del mutuo che costituisce il male minore. Si tratta in sostanza, e concludo, di rabberciare una situazione che non corrisponde alle nostre vedute, certo, ma che costituisce comunque una necessità contingente.

PRESIDENTE. Mi pare, riassumendo il pensiero dei vari colleghi della Commissione che sono intervenuti, che vi è un certo accordo generale su alcuni punti: in primo luogo,

che un notevole numero di Comuni sono in disavanzo con i loro bilanci; in secondo luogo, che debbono essere aiutati.

Dove comincia un po' di dissenso è sulla forma dell'aiuto: chi vorrebbe l'aiuto dato sotto forma di contributo ai bilanci comunali (progetto Spezzano), chi viceversa (progetto Andreotti) vorrebbe concedere questo aiuto dando facoltà ai Comuni di contrarre dei mutui con la garanzia dello Stato.

Su un altro punto, comunque, tutti si è stati perfettamente d'accordo: che si deve in qualunque modo trattare di una misura provvisoria, perchè sarebbe impossibile continuare in questa situazione.

Il senatore Fortunati ha detto che sarà un miracolo se nel 1958 potrà entrare in vigore quel provvedimento generale sulla finanza locale la cui presentazione è stata annunciata.

Certo desidereremmo al riguarda sapere a che punto si trova la preparazione di quel provvedimento e quando verrà presentato al Parlamento; su questo argomento vorrei pregare l'onorevole Sottosegretario di Stato per le finanze di volerci fornire qualche dato concreto.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Ho ascoltato con molta attenzione e con interesse gli interventi degli onorevoli commissari, i quali dall'esame di un progetto di legge di non straordinaria ampiezza sono saliti alla trattazione di problemi di fondo che investono addirittura tutta la politica finanziaria dello Stato e quella della finanza locale.

Penso che circa il varo di questo disegno di legge non sia il caso che io manifesti la mia opinione su quanto è stato detto da una parte e dall'altra. Voglio però dare atto che da questi interventi io certamente ho tratto un grande ammaestramento; vorrei solo contrapporre alla visione addirittura apocalittica del futuro dei nostri Comuni un maggiore senso realistico sugli sforzi che gli amministratori comunali sapranno certamente fare nel futuro, come lo hanno saputo fare gli amministratori della finanza dello Stato che hanno sollevato il Paese da un baratro avviandolo ad un livello economico di cui possiamo essere soddisfatti.

Questo sforzo degli amministratori comunali, nella mia visione del futuro, sarà tanto più facile quando, raggiunta una maggior autonomia comunale, gli amministratori dovranno fare assegnamento soltanto sulle loro forze locali. Ed io auspico a questo riguardo una maggiore severità nella finanza locale, severità che gli amministratori oggi non tutti applicano, forse perchè abbiamo ancora carenza di buoni amministratori in quanto il periodo fascista non ne ha formato. È soltanto dal 1946 che gli uomini di una certa età, che possono aspirare alla carica di amministratori, si sono trovati di fronte a responsabilità che prima di allora mai avevano affrontato. Ed è da auspicarsi che la formazione della coscienza amministrativa si vada man mano migliorando mentre è ovvio che il maggiore livello economico che l'Italia ha raggiunto nel futuro postulerà sempre minori necessità di migliorie.

Detto questo in via generale, richiamo la attenzione della Commissione, e penso che su questo la Commissione possa essere d'accordo, sul fatto che il problema che si deve risolvere è un problema contingente, di necessità, e la soluzione è, come è stato da tutte le parti posto in evidenza, una soluzione prettamente provvisoria. Ma io penso che se anche questa provvisorietà, la quale è stata ricorrente nel decennio passato dalla Liberazione, dovesse per avventura prolungare i suoi tentacoli ancora per qualche anno, non per questo noi dovremmo gridare alla rovina della finanza locale, che deve affrontare delle necessità e le sta affrontando in un modo che, a leggere le statistiche, se portano ad un incremento del disavanzo, con una severità nuova, che io auspico, potranno gradatamente ridursi per giungere ad una sistemazione di carattere generale che risolva problemi di fondo che oggi, come ha osservato giustamente il senatore Cenini, non possono essere affrontati. In realtà il problema della finanza locale non potrà essere in pieno risolto finchè lo Stato non avrà raggiunto nel proprio bilancio quella euforia che oggi non esiste, ma di cui ci sono le avvisaglie per un più o meno prossimo futuro.

Questo desideravo dire per portare una nota di ottimismo (non so quanto possa valere), di fronte a quella tragicità del quadro che si è fatta presente circa l'avvenire di tutti i Co-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)86<sup>a</sup> SEDUTA (29 febbraio 1956)

muni. Certo ci saranno dei Comuni in cui la cronicità della malattia postulerà provvedimenti di carattere particolare rivolti solo ad essi, ma c'è anche una forte massa di Comuni che potranno affrontare le future necessità, anche quelle prossime del personale, con i mezzi propri o ricorrendo (ed è appunto questa una delle ragioni per cui questo progetto di legge è stato presentato) a quella forma del mutuo che è la migliore, almeno a mio avviso, di fronte all'altra del contributo dello Stato, che è stata abbandonata con l'anno 1954.

Il Presidente mi ha chiesto quali sono le previsioni in rapporto ad una sistemazione della finanza locale. Gli rispondo che una sistemazione definitiva, completa della finanza locale, che è un problema che suscita infiniti altri problemi e che è di una difficoltà enorme da superare, non è ancora giunto alla definizione, per quanto gli studi siano molto avanzati, e non è certo in quest'anno, 1956, che si potrà vedere sistemata definitivamente e completamente la finanza locale, che probabilmente potrà essere sistemata quando sarà stato sistemato il bilancio dello Stato, nonchè riveduta la ripartizione del gettito dell'imposta generale sull'entrata in una forma corrispondente a quello che i contribuenti...

FORTUNATI. Questa è una nota pessimistica, onorevole Sottosegretario! (*ilarità*).

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. No, perchè secondo me nella storia del popolo italiano questo decennio è un periodo breve, anzi direi brevissimo, mentre c'è una legittima ansia di arrivare all'*optimum*. Insomma bisogna armarsi di prudente e fattiva pazienza: certo è che i passi che si sono fatti per il miglioramento delle finanze dello Stato e per quello delle condizioni dei nostri Comuni sono giganteschi.

Quest'ansia di migliorare non dobbiamo comprimerla perchè sarà lo stimolo a sempre più e sempre meglio fare, ma non deve assolutamente creare un animo pessimistico nel nostro futuro, anche se la sistemazione generale non potrà avvenire nel 1956.

FORTUNATI. Scusi l'interruzione: per me è pessimismo aspettare il pareggio del bilancio per mettere in moto tutta la revisione del sistema tributario locale!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il 1955 è ormai trascorso ed il 1956 già iniziato da due mesi: io auspico che il rimaneggiamento totale possa avvenire parzialmente nel 1956. Non voglio certo affermare che nel 1956 tutto sarà stato risolto; il Governo ha già pronti, alcuni provvedimenti parziali i quali, ad avviso del Governo, sono una premessa necessaria e sufficiente per giungere alla sistemazione definitiva del problema.

Detto questo, io auspico che la Commissione, e mi pare che su questo si possa essere d'accordo, affrontando l'esame dei singoli articoli del disegno di legge, possa giungere alla approvazione della legge.

PRESIDENTE. Anche dalle sue parole, onorevole Sottosegretario, ho tratto l'impressione che pure ella pensa che sia molto difficile che dentro il 1956 possa essere approvato un provvedimento integrale sulla finanza locale. Ci è stato infatti accennato a provvedimenti che sarebbero in corso di presentazione, provvedimenti parziali...

FORTUNATI. ... che per quanto riguarda Bologna verranno a ridurne le entrate!

PRESIDENTE. Volevo dir questo, ed è una idea che avanzo: invece di concedere questa facoltà ai Comuni di chiedere i mutui fino alla fine del 1956, potremmo estenderla fino al 1957. Che male ci sarebbe?

FORTUNATI. Mi sembra che non possiamo affrontare alcun grande problema di finanza locale prima che sia stato affrontato il problema della legge comunale e provinciale. Ci dobbiamo prima mettere d'accordo su che cosa sono i Comuni e le Provincie!

PRESIDENTE. Mettiamo quindi il termine del 1957: mi pare che un anno di più non guasti niente.

MARINA. È l'elemento più logico!

PRESIDENTE. Certo, perchè le proroghe non piacciono a me e non piacciono a nessun altro!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Vorrei osservare che questo provvedimento di carattere provvisorio, con i limiti che nel disegno di legge sono stati introdotti, vuole anche essere un pungolo a che gli amministratori premano sulla capacità contributiva dei loro contribuenti. Ora dare un più largo respiro...

RODA. Ci vogliono i mezzi adeguati per farla, questa politica!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Io non ho la visione che avete voi considerando che i Comuni abbiano fatto tutto quello che avrebbero potuto fare per risanare i loro bilanci. Una grande percentuale di Comuni non ha saputo o non ha voluto fare quello che era necessario. Quando l'amministrazione si trova di fronte ad un bilancio comunale dissestato, bisogna che rinunci anche alle opere straordinarie che comportano un aggravio del disavanzo economico per effetto della quota per l'ammortamento e gli interessi.

FORTUNATI. Può diventare un giro vizioso!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. No, bisogna prima risanare il bilancio. Io come sindaco ho seguito nella mia piccola città questo sistema anche di fronte a critiche del mio partito, localmente s'intende. Io ho detto: ricevo dai socialcomunisti un bilancio dissestato; ebbene per due anni farò le maggiori economie possibili e in questo modo nel 1952 ho portato il bilancio al pareggio economico. Portato il bilancio al pareggio economico, ho affrontato allora le spese straordinarie. Naturalmente, certe volte ci sono spese straordinarie che bisogna fare in maniera indilazionabile.

FORTUNATI. E bisogna spesso farle proprio nei Comuni più poveri!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. È auspicabile, insomma, una maggiore severità nella gestione delle finanze comunali.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo pertanto alla discussione degli articoli:

#### Art. 1.

I Comuni e le Provincie che, nonostante l'applicazione dei mezzi previsti dagli articoli 332 e 336 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, modificati dagli articoli 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 agosto 1954, n. 968, nonché dagli articoli 1 e 2 del successivo decreto 20 gennaio 1955, n. 289, non conseguono il pareggio economico del proprio bilancio per l'anno 1955, possono essere autorizzati, su proposta della Commissione centrale per la finanza locale, con decreti del Ministro per l'interno, di concerto con quelli per le finanze e per il tesoro, a provvedere al ripiano del disavanzo mediante l'assunzione di mutui, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 11 gennaio 1945, n. 51.

FORTUNATI. Signor Presidente, noi proponiamo di sostituire l'articolo 1 del disegno di legge in esame con gli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge Spezzano n. 1382.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto dal senatore Fortunati.

*(Non è approvato).*

Con la reiezione dell'emendamento del senatore Fortunati si deve pertanto intendere respinto anche il disegno di legge Spezzano n. 1382.

FORTUNATI. In via subordinata, dopo l'emendamento da me proposto, e che è stato dalla Commissione respinto, vorrei proporre all'articolo 1 in discussione un emendamento puramente formale. Proporrei cioè di sopprimere le parole « su proposta della Commissione centrale per la finanza locale ». In altri termini, diamo la possibilità al Ministero dell'interno, a quello delle finanze e a quello del tesoro di sentire chi meglio li aggrada, senza che continuamente usiamo la formula che i Comuni e le Provincie possono essere autoriz-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)86<sup>a</sup> SEDUTA (29 febbraio 1956)

zati su proposta della Commissione centrale per la finanza locale. Insomma, in sede legislativa dobbiamo eliminare un sistema che per me è incostituzionale.

Tra l'altro può sorgere il dubbio che quelli che non si rivolgono alla Commissione centrale per la finanza locale non hanno diritto a chiedere i mutui.

TRABUCCHI, *relatore*. La differenza tra « sentito il parere » e « su proposta » finisce a concretarsi in questo: « su proposta » vuol dire che la Commissione centrale per la finanza locale dovrebbe raggruppare le varie domande, e poi dovrebbe (se veramente facesse le cose con quel criterio che noi auspichiamo) proporre, secondo un determinato piano, quali sono i Comuni che debbono avere la garanzia dello Stato per la contrazione del mutuo.

Si dice perciò: « su proposta » perchè il mutuo deve essere concesso a seguito di una visione complessiva da parte dell'organo tecnico. Se, invece, si deve lasciare la cosa al solo concerto dei tre Ministeri, allora questi esamineranno le domande caso per caso, andranno a chiedere il parere caso per caso, e la Commissione centrale studierà i dati che i Ministeri trasmetteranno caso per caso; mancherà quella visione complessiva che dalla Commissione deve esser data. Il significato, quindi, della espressione « su proposta », è che si affida alla Commissione centrale per la finanza locale lo incarico di proporre quali siano i Comuni e le Province ai quali lo Stato deve dare garanzia e quali quelli a cui non la debba invece dare.

FORTUNATI. A me pare che il testo così ridotto non ha quella limitazione che dice il senatore Trabucchi. Di fronte a dati bilanci che cosa può fare la Commissione centrale? La Commissione rientrerà di nuovo ad esaminare i termini del bilancio, aumenterà di nuovo le spese, ridurrà le entrate? La cosa diventa grave perchè allora il bilancio, già approvato da un organo previsto dalla legge, è rimesso in discussione.

Si dice che il compito della Commissione centrale è quello di indicare se vi debba o non vi debba essere la garanzia dello Stato, senza entrare nel merito del bilancio. Può apparire, invece, che la proposta della Com-

missione centrale possa così manifestarsi: tu Comune non puoi chiedere il mutuo perchè hai la possibilità di aumentare ancora le entrate o ridurre le spese. Insomma a che scopo si ritorna alla Commissione centrale? Solo allo scopo di classificare i Comuni tra quelli che possono ottenere la garanzia o meno, o per rimettere in discussione un bilancio già regolarmente approvato?

In quest'ultimo caso tutta la struttura legislativa attuale sarebbe rimessa in discussione.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Vorrei osservare al senatore Fortunati che quando i Comuni, i cui bilanci sono devoluti alla Giunta provinciale amministrativa, presenteranno il loro bilancio, se il pareggio sarà richiesto nella forma prevista dall'articolo 1 di questo provvedimento, la Giunta provinciale amministrativa non potrà pronunciarsi su questo pareggio, ma dovrà rimettere il bilancio alla Commissione centrale. Quindi non è che la Commissione centrale si trovi di fronte ad un bilancio che sia stato definitivamente approvato dalla Giunta provinciale amministrativa.

TOME. Ma qui parliamo di bilanci 1955 e 1956! I bilanci del 1955 sono stati già approvati; vorrà dire, quindi, che nella approvazione dei bilanci 1956 la Giunta provinciale amministrativa terrà conto di quanto noi stabiliamo ora.

FORTUNATI. La Commissione centrale che fa di fronte a questa richiesta?

MINIO. Può bocciare la Commissione centrale un bilancio già approvato e in virtù di quale legge?

TRABUCCHI, *relatore*. Prendiamo, per esempio, il 1955. E prendiamo in considerazione la provincia di Belluno, per fare un esempio classico e noto, la quale ha presentato il bilancio alla Giunta provinciale amministrativa col pareggio mediante la contrazione di un determinato mutuo, che credo debba essere di 280 milioni. Se non viene pubblicato questo provvedimento, evidentemente la provincia di Belluno si assume il mutuo tra-



mite la sua Cassa di risparmio, con le sue norme, senza garanzia dello Stato. Invece che cosa deve fare la Commissione centrale per la finanza locale? Deve dire: di questi enti, Comuni e Provincie, che hanno previsto la contrazione di un mutuo per pareggiare il bilancio, perchè non era assolutamente possibile autorizzare le supercontribuzioni oltre certi limiti e perchè non avevano alcun altro modo per arrivare al pareggio, io propongo che le Provincie A, B, C (e fra queste sarà Belluno) e i Comuni D, F, G, abbiano la possibilità di contrarre il mutuo con la garanzia dello Stato.

Continuando ad esemplificare, supponendo che il comune di Cortina d'Ampezzo avesse presentato un bilancio in disavanzo, si potrebbe dire: ma il comune di Cortina d'Ampezzo ha un tale patrimonio immobiliare che non ha alcun bisogno della garanzia dello Stato. Il mutuo se lo faccia per conto suo, anche se quest'anno questo disavanzo può essersi avuto per ragioni particolari, poichè questo Comune ha avuto, per le Olimpiadi, delle spese particolari, o perchè, supponiamo gli è andata male l'imposta di consumo ed ha dovuto chiudere il bilancio in disavanzo e questo disavanzo non può esser coperto che con un mutuo.

Vi possono essere quindi dei Comuni che pur avendo avuto una gestione finanziaria in disavanzo per determinate ragioni, hanno però la possibilità di una larga garanzia per la quale possono contrarre mutui ipotecari.

FORTUNATI. Il patrimonio non c'entra per i mutui.

TRABUCCHI, *relatore*. Ma per la garanzia dello Stato sì.

FORTUNATI. Non può un Comune fare un mutuo con garanzia ipotecaria, perchè i mutui di cui si parla sono tutti garantiti dalle entrate delegabili.

TRABUCCHI, *relatore*. Un mutuo si può sempre contrarre secondo le regole normali.

FORTUNATI. Il problema allora per molti Comuni sarebbe estremamente semplice; ma per il bilancio economico non è possibile fare

riferimento a garanzia ipotecaria, perchè ciò è contrario a tutta la struttura della legge comunale e provinciale.

TRABUCCHI, *relatore*. Un Comune che abbia larghe possibilità di garanzia, può sempre contrarre un mutuo presso la Banca popolare o la Cassa di risparmio.

FORTUNATI. Se è questa l'interpretazione che si dà alla norma, a me pare logico chiarire meglio la disposizione di legge perchè non dia mai luogo, malgrado tutte le buone intenzioni, ad applicazioni che possono diventare discriminatorie ed ingiuste. Si dica dunque che i Comuni che hanno ancora un limite di oltre il 50 per cento di entrate delegabili debbono provvedere ai mutui per proprio conto, e che i Comuni che hanno invece un limite inferiore al 50 per cento di entrate delegabili sono autorizzati a contrarre mutui con la garanzia dello Stato. L'importante è trovare un criterio, per cui non vi sia bisogno di valutazioni soggettive.

PRESIDENTE. Credo sia preferibile lasciare l'attuale dizione « su proposta della Commissione centrale per la finanza locale », perchè è una formula che dà maggior garanzia in quanto presuppone che la Commissione centrale non abbia ricevuto istruzioni o sollecitazioni in uno od altro senso dal Ministero dell'interno, ma che faccia la proposta dopo aver esaminato tutti gli atti del bilancio.

GAVA. La formula adottata è sempre stata « su proposta della Commissione centrale per la finanza locale », anche perchè la Commissione centrale deve proporre il limite del mutuo, e il Ministero normalmente, quando c'era per esempio la divisione tra contributi e mutui, si atteneva alle proposte della Commissione centrale, la quale aveva tutti gli elementi di giudizio.

FORTUNATI. Ma siamo nel 1956, i bilanci sono già tutti approvati e sull'ammontare del disavanzo la Commissione centrale non può più intervenire; altrimenti si rimette in discussione un provvedimento già diventato definitivo.

PRESIDENTE. La Commissione centrale prenderà atto della situazione e farà la proposta in base ad essa.

FORTUNATI. Così complichiamo le cose.

GAVA. Non complichiamo le cose perchè i Comuni che fanno la domanda di mutuo si rivolgono alla Commissione centrale, la quale, esaminata la situazione finanziaria del Comune, fa la proposta al Ministero dell'interno quando la ritenga fondata; ma in ogni caso è sempre la Commissione centrale che fa le proposte. Quindi la formula « sentita » non ha alcun valore.

FORTUNATI. Dobbiamo pur tener presente quale è oggi la situazione legislativa per i Comuni fino a 20 mila abitanti, per i quali la Commissione centrale per la finanza locale non c'entra più in via permanente. Allora tutti i bilanci di questi Comuni per il 1955-56 e per il 1957-58, fino a che non è cambiata la norma, sono sottoposti alla Giunta provinciale amministrativa. Che cosa può avvenire? Che cosa può dire di fronte a questa legge la Commissione centrale? Può dire: tu Comune hai ancora delle entrate delegabili, arrangiati anche senza la garanzia dello Stato. Può anche dire: tu Comune non hai più entrate delegabili per contrarre i mutui, per cui hai bisogno della garanzia dello Stato. Ma questo è un accertamento di fatto che deve fare l'organo che è chiamato ad approvare il bilancio e questo organo non è la Commissione centrale per la finanza locale, a meno che non sia investita del compito di esaminare il bilancio.

GAVA. Non è così. Qui si chiede la garanzia dello Stato, cioè un intervento diretto da parte dello Stato, e lo Stato in tanto interviene direttamente dando la propria garanzia, in quanto la Commissione centrale per la finanza locale, la quale riassume il parere dei tre Ministeri interessati, facendo proprio l'esame del bilancio, ritenga opportuna la garanzia dello Stato.

FORTUNATI. Allora il bilancio ritorna ad essere discusso da parte di un altro organo.

GAVA. Ma naturalmente una delibazione, da parte della Commissione centrale, del bilancio e dell'opportunità di concedere la garanzia in relazione ai risultati del bilancio stesso si deve assolutamente ammettere, altrimenti lo Stato verrebbe a dare un mutuo su un parere della Giunta provinciale amministrativa.

PRESIDENTE. Facciamo l'ipotesi che un Comune fino a 20 mila abitanti abbia già approvato il suo bilancio e che ad un determinato momento, dopo l'approvazione del bilancio, si veda costretto a contrarre un mutuo con la garanzia dello Stato. Ora questo mutuo deve essere concesso previa le consultazioni necessarie, ossia occorre il parere della Commissione centrale.

GAVA. Questa è la procedura più sbrigativa perchè altrimenti avviene che il Comune si rivolge al Ministero dell'interno, questo comincia a trattare per le vie burocratiche con il Ministero delle finanze, il Ministero delle finanze con il Ministero del tesoro. Ad un certo punto avviene che non si trovano d'accordo per cui bisogna assolutamente creare delle Commissioni che esaminino pratica per pratica, mentre c'è la Commissione centrale per la finanza locale organo che riassume la competenza di tutti e tre i Ministeri, che fa la sua proposta.

FORTUNATI. La mia preoccupazione non è questa. Posso essere d'accordo che ad un certo momento sia preferibile fare riferimento ad un organo piuttosto che ad un altro. Il problema è di sapere con quali criteri in concreto la Commissione centrale per la finanza locale fa o non fa le proposte.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Nel bilancio che il Comune ha presentato in disavanzo, per ottenere il pareggio si mette la cifra necessaria dicendo: « Per mutui a contrarsi ». La Giunta provinciale amministrativa approva questo bilancio (faccio l'ipotesi formulata dal senatore Fortunati); quindi il bilancio è approvato nel senso che il pareggio è ottenuto con il mutuo. Se il Comune desidera che in questo mutuo intervenga lo Stato con la sua garanzia, farà la

domanda alla Commissione centrale della finanza locale, prospettando la situazione, ossia che il mutuo è stato approvato dalla Giunta provinciale amministrativa e che per il pareggio di bilancio si desidera contrarre il mutuo non, ad esempio, con la Cassa di risparmio, ma nelle forme previste dalla legge n. 1322. Ecco che la Commissione centrale per la finanza locale esamina se sia il caso di proporre che quel Comune contragga il mutuo nelle forme ordinarie.

FORTUNATI. Avrei preferito una soluzione legislativa molto più chiara circa la garanzia dello Stato. Certamente avremo casi di Comuni con forti aliquote di entrate delegabili che avranno la garanzia dello Stato ed avremo dei casi di Comuni in concreto con pochissime aliquote di entrate delegabili che non avranno la garanzia dello Stato. Avverrà per i bilanci del 1956-57 che, avendo un Comune o una Provincia presentato un bilancio che prevede un mutuo, le Giunte provinciali amministrative non esamineranno il bilancio e lo manderanno alla Commissione centrale per la finanza locale, la quale esaminerà il bilancio vero e proprio perchè è prevista la richiesta di un mutuo. La Giunta provinciale amministrativa obietterà cioè che non c'è più la sua competenza, ma che la competenza è della Commissione centrale.

Sono certo comunque che vi saranno Giunte provinciali amministrative che faranno in un modo ed altre che faranno in un altro modo. Ho sotto occhio proprio una polemica tra il Ministero degli interni, la Commissione centrale della finanza locale e il Prefetto per l'approvazione del bilancio di una Provincia. Tutte e tre sostenevano una tesi diversa. Ed allora di fronte ad una norma così poco chiara capiterà certamente l'inconveniente che ho lamentato.

TRABUCCHI, *relatore*. Debbo spiegare che presentando il bilancio in disavanzo, il Comune domanda nella stessa delibera che venga avanzata la pratica per il mutuo garantito dallo Stato. La Giunta provinciale amministrativa o nega il mutuo perchè opina che il Comune con le sole supercontribuzioni può pareggiare il bilancio, oppure può autorizzare il mutuo,

intendendo che se il mutuo non venisse concesso con le forme speciali di questa legge, si dovrà contrarre con le forme ordinarie; ma la Giunta provinciale amministrativa può anche tenere in sospeso l'approvazione del bilancio per ragioni di opportunità, per non autorizzare, ad esempio, un mutuo a condizioni particolarmente disagiati. Quindi non è detto che debba esservi nè è opportuno imporre che ci sia a qualunque costo, prima l'approvazione del bilancio.

FORTUNATI. Sarebbe opportuno però che la Commissione centrale non esaminasse bilanci che non deve esaminare.

PRESIDENTE. Non può esaminare e non esamina un bilancio già approvato; esamina soltanto la domanda di mutuo. Comunque ci potrà essere, a chiarimento della norma, una circolare del Ministero.

Metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Fortunati, di sopprimere le parole « su proposta della Commissione centrale della finanza locale ».

*(Non è approvato).*

FORTUNATI. Propongo di aggiungere dopo le parole « del proprio bilancio » la parola « approvato ».

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento proposto testè dal senatore Fortunati.

*(Non è approvato).*

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo governativo.

*(È approvato).*

## Art. 2.

I Comuni e le Provincie che non conseguono il pareggio economico del proprio bilancio per l'anno 1956, nonostante l'applicazione di supercontribuzioni in misura non inferiore rispettivamente al 350 e al 300 per cento sulle sovrimposte sul reddito dominicale dei terreni, al 500 per cento sulle addizionali sul reddito agrario, al 50 per cento sulle altre imposte e tasse, esclusa la sovrimposta sui fabbricati,

l'imposta di famiglia, l'imposta sul bestiame e l'imposta comunale sulle industrie, sui commerci, sulle arti e professioni e relativa addizionale provinciale, possono essere autorizzati a provvedere al ripiano del disavanzo ai sensi di cui all'articolo precedente.

La garanzia statale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 24 agosto 1944, n. 211 ed all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 11 gennaio 1945, n. 51, è limitata all'80 per cento dell'ammontare del mutuo autorizzato.

Propongo di estendere questa disposizione ai bilanci dell'anno 1957.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo si dichiara contrario all'emendamento perchè è ben vero che il rimaneggiamento totale del problema della finanza locale nel 1956 non potrà essere ancora completo, ma vi saranno certamente nel 1956 dei provvedimenti tali che potrebbero autorizzare a sperare che di leggi provvisorie non se ne facciano più, oppure che quello che è il contenuto del provvedimento attuale debba essere diverso in relazione alla mutata situazione della finanza locale. Ecco perchè il Governo insiste acchè il testo dell'articolo 2 sia approvato nell'attuale sua formulazione.

PRESIDENTE. Dopo le dichiarazioni dell'onorevole Sottosegretario ritiro l'emendamento con l'intesa però che il limite del 1956 deve costituire uno sprone al Governo per provvedere il più rapidamente possibile.

GAVA. Anch'io credo che il provvedimento tanto atteso non si avrà nel 1956, comunque sono d'accordo con il Presidente che ciò potrà costituire un invito e uno sprone per una rapida azione.

TRABUCCHI, *relatore*. Prima di tutto torno a ripetere che io voto a favore di questo disegno di legge, ma ritengo che questi limiti di applicazione delle supercontribuzioni siano notevolmente bassi per i Comuni. Quindi il mio voto non deve essere inteso nel senso che veramente il 350 per cento di supercontribuzioni sui terreni per i Comuni sia una cifra insuperabile.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. La legge dice « non inferiore al 350 per cento ».

TRABUCCHI, *relatore*. Ma se si ammette l'interpretazione che il 350 per cento sia un gravame da giustificare con la contrazione del mutuo con la garanzia dello Stato è come riconoscere che il 350 per cento sia veramente un limite notevole. Ora mi piace dire che non è un limite notevole, specialmente per certi territori in cui la redditività dei terreni è molto cresciuta. Per certi territori in cui i contribuenti risiedono nella capitale o nelle grandi città ed hanno delle grandi estensioni di fondi nel territorio comunale, l'applicare le supercontribuzioni sui terreni può essere il correttivo del fatto che l'imposta di famiglia viene pagata soltanto nel centro del capoluogo.

Ritengo invece che il limite del 300 per cento per le provincie sia notevolmente alto. Quindi se fosse possibile io chiederei al Sottosegretario di ridurre il limite del 300 per cento per le Provincie al 250 o al 200 per cento, anche perchè la riduzione sulle supercontribuzioni che abbiamo disposto dal 350 al 175 per cento per quanto riguarda i Comuni montani non la possiamo applicare nelle Provincie, in quanto la Provincia deve applicare le sue supercontribuzioni sempre al limite massimo tollerabile nel paese dove la capacità contributiva è minore.

Faccio presente che nella sua applicazione la legge del 1953 è rimasta quasi inoperante per le Provincie, dato che pochissime Provincie avevano allora il 300 per cento, per cui temo che la stessa cosa possa avvenire per questa legge.

FORTUNATI. Tutte le Provincie che hanno una struttura agraria che va dal piano al monte si trovano in queste condizioni.

TRABUCCHI, *relatore*. Propongo quindi che il limite delle supercontribuzioni relativo alle Provincie sia abbassato dal 300 al 250 per cento.

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo è contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Trabucchi all'arti-

colo 2 nel senso di abbassare il limite delle supercontribuzioni relativo alle Provincie dal 300 al 250 per cento.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 2 con l'emendamento testè approvato.

(È approvato).

### Art. 3.

Per i Comuni montani e delle piccole isole, di cui all'articolo 3 della legge 2 luglio 1952, n. 703, la misura delle supercontribuzioni, stabilita dall'articolo 2 della presente legge, dovrà essere non inferiore alla metà di quella stabilita nell'articolo stesso.

Per i Comuni e le Provincie delle Regioni a statuto speciale rimangono in vigore, ai fini del pareggio economico dei rispettivi bilanci degli anni 1955 e 1956, le disposizioni dell'articolo 4 della legge 22 aprile 1951, n. 288.

Rimane fermo in ogni caso il limite dell'80 per cento stabilito nel secondo comma dell'articolo 2 della presente legge.

(È approvato).

### Art. 4.

La concessione dei mutui autorizzati per il pareggio economico dei bilanci 1955 e 1956 dei Comuni e delle Provincie, ai sensi degli articoli 1 e 2, sarà effettuata dagli Istituti finanziari che saranno all'uopo designati dal Ministero del tesoro, anche in deroga ai rispettivi statuti.

(È approvato).

### Art. 5.

È in facoltà dei Ministri per l'interno, per le finanze e per il tesoro di disporre, in qualsiasi tempo, accertamenti ispettivi presso gli enti deficitari, per determinare le cause della situazione finanziaria degli enti stessi ed adottare i provvedimenti ritenuti necessari per rimuoverle od attenuarle, anche agli effetti delle successive gestioni.

FORTUNATI. A nome dei colleghi del mio Gruppo dichiaro che voteremo contro l'articolo 5.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 5 di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

Passiamo ora all'esame ed alla votazione degli articoli del disegno di legge n. 1164.

TRABUCCHI, *relatore*. Prima di passare all'esame degli articoli vorrei ricordare che è stato impedito ai Comuni di applicare qualsiasi sovrimposta sul bestiame con apposita legge che ha avuto effetto dal 1° gennaio 1956.

Quanto i Comuni abbiano perduto per questo divieto di stabilire super-contribuzioni, non si può dire con esattezza. Da alcuni dati che il Ministero comunicò, risulterebbe che l'imposta sul bestiame ha dato nel 1952 un gettito di poco più di 14 miliardi, ivi compreso l'importo delle super-contribuzioni per circa 4 miliardi. Confrontando questo gettito con il totale delle entrate effettive dei Comuni, questo rappresenterebbe il 3,95 per cento e le super-contribuzioni l'1,13 per cento delle entrate.

Il senatore Spezzano, visto che i famosi provvedimenti per le finanze locali non sono intervenuti prima del 1° gennaio 1956, (e noi oggi abbiamo adottato dei provvedimenti provvisori appunto perchè non sono venuti quelli definitivi) aveva proposto con il suo disegno di legge che questo regalo negativo fatto ai Comuni venisse compensato con un regalo positivo, da parte dello Stato, di un importo corrispondente a quello che i Comuni perdevano.

Naturalmente dove doveva andare a prendere lo Stato l'importo necessario per integrare i bilanci comunali? Il senatore Spezzano ha ritenuto di dover proporre di adoprare le disponibilità di tesoreria esistenti sul fondo ricavo vendite scorte di Stato. Osserva il Ministero del tesoro che esiste veramente un importo in conto corrente di tesoreria, ma che questo non ha alcuna attinenza con la situa-

zione di bilancio, perchè quel ricavo di scorte ha la sua contropartita nel credito dell'ufficio italiano cambi, che finanziò a suo tempo gli acquisti.

Nel complesso delle entrate e delle spese dello Stato, naturalmente, anche i fondi che sono in tesoreria hanno le allocazioni dove debbono andare a finire. Ragione per cui la mancanza di copertura non risulta rimediabile attraverso questo espediente. E almeno questa volta la fertilità di ingegno del senatore Spezzano, che del resto è a tutti nota, non serve a violare l'articolo 81 della Costituzione. (*ilarità*).

Ragione per cui ritengo che, per quanto il provvedimento possa essere ispirato al nobile intento di aiutare i Comuni e al nobilissimo intento di porre rimedio ad un errore che può aver fatto per lo meno nelle previsioni il Parlamento, ritenendo che nel 1956 potesse essere in atto la nuova regolamentazione della materia, il disegno di legge del senatore Spezzano non possa essere approvato appunto per mancanza di copertura.

Propongo pertanto di non passare all'esame degli articoli.

FORTUNATI. Quindi lo si respinge per mancanza di copertura, non per il merito?

TRABUCCHI, *relatore*. Per mancanza di copertura!

FORTUNATI. Se troviamo quindi la copertura vorrà dire che torneremo a discuterlo! Basterebbe dire, all'articolo 2, che nel bilancio dello Stato, per l'esercizio finanziario 1957-58... (*Interruzione del senatore Gava*).

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Mi permetta, signor Presidente: io oltre che far mie le dichiarazioni fatte dal senatore Trabucchi circa la inesistenza della copertura, a' sensi dell'articolo 81 della Costituzione, vorrei rettificare anche la cifra che il senatore Spezzano e i suoi colleghi hanno posto nell'articolo 2, presupponendo che la legge 3 maggio 1955, n. 389, abbia importato ai Comuni una perdita di 7 miliardi. Questa cifra è citata con assoluta leggerezza, perchè anche io ho i dati del 1952. Nel 1952 il gettito delle imposte sul bestiame è stato di 14 miliardi

e quello delle supercontribuzioni, comprese in questi 14 miliardi, è stato di 4 miliardi appena. Questo gettito, confrontato con il totale delle entrate dei Comuni, che nel 1952 è stato di 354 miliardi rappresenta il 3,95 per cento, e le supercontribuzioni costituiscono appena l'1,13 per cento delle entrate effettive medesime.

Ora può darsi che ci sia qualche Comune che ha perso più dell'1,13 per cento e del 3,95 per cento; siamo d'accordo, ma il problema, essendo di carattere generale, non può essere accolto anche per queste considerazioni che distruggono anche la previsione contenuta nel progetto Spezzano dei 7 miliardi. Questa è una osservazione che ho voluto fare superflualmente, perchè manca la copertura e quindi la questione è chiusa.

FORTUNATI. I conti che fa la Direzione generale per la finanza locale (e colgo l'occasione per un invito di carattere generale) non sono assolutamente sufficienti. È necessario, secondo me, che la Direzione generale per la finanza locale incominci ad elaborare con criteri razionali i dati dei bilanci comunali.

Ho ricevuto, ad esempio, in questi giorni una pubblicazione dedicata all'imposta sui consumi. È veramente strano che nel 1956 la Direzione generale per la finanza locale non si sia accorta che la pressione sui consumi gioca su tre variabili: aliquota, valore medio e consumo, e quindi riferire i gettiti globali non dice niente! Non si può far alcun confronto, alcuna analisi, alcuno studio!

D'altra parte è veramente strano che la Direzione generale per la finanza locale, di fronte ad una discussione di un progetto di legge, ci dica la situazione del 1952. Devo ricordare che la Direzione generale per la finanza locale ha per legge dei fondi che riceve dai comuni proprio per studi statistici che, peraltro, non fa mai.

Mettiamoci d'accordo su questo: o questi studi li fa la Direzione generale per la finanza locale, o i comuni attraverso la loro associazione. Ma li facciano; è necessario che qualcuno cominci ad affrontare questo problema, perchè noi discutiamo senza avere strumenti di conoscenza. Quando la Direzione generale per la finanza locale rapporta il gettito della imposta sul bestiame al gettito totale, non si

riesce a capire molto! Cioè si sa che il 60 o il 70 per cento del gettito è dato da Comuni per cui l'imposta sul bestiame non conta niente; si debbono, invece, prendere i comuni rurali dove c'è del bestiame e lì si vede che il gettito ha, ovviamente, una rilevanza notevole!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. In qualche comune!

FORTUNATI. Nei comuni dove c'è bestiame, nei comuni rurali!

TRABUCCHI, *relatore*. Forse ciò è vero solo per i pascoli della Sardegna!

FORTUNATI. D'altra parte, già prima della guerra in questi comuni il gettito dell'imposta sul bestiame sfiorava un terzo del gettito totale. Quindi la situazione che io ho prospettato esiste. Non dico che noi dobbiamo per forza di cose entrare nell'ordine di idee delle supercontribuzioni, perchè ho già espresso il mio parere poco fa. Però anche qui si mettono nella stessa botte cose completamente diverse: come ci sono contadini la cui azienda è in una situazione difficile, per cui la supercontribuzione sui terreni è un peso, così ci sono altre aziende per le quali il tributo base è veramente una cosa irrisoria.

Così per l'imposta sul bestiame: abbiamo il contadino montanaro per cui la mucca, la pecora, la capra, sono sostanzialmente strumenti di lavoro; abbiamo invece aziende in cui il bestiame è allevato su base industriale. Non possiamo metterli sullo stesso piano! Ora per favorire gli uni favoriamo tutti, ed i grossi mandano avanti i piccoli come mascheratura demagogica. Per questo mettiamo in situazione di imbarazzo i Comuni.

Riconosco quindi che le osservazioni fatte sull'articolo 2 sono valide, però sostanzialmente quell'articolo è opportuno.

MINIO. Dopo quello che ha detto il senatore Fortunati non avrei bisogno di aggiungere altro. Voglio solo chiarire che quando il senatore Spezzano presentò questo provvedimento di legge, ebbe occasione di discuterne anche con me per vedere quale poteva essere

l'importo dell'entrata perduta per i comuni. Però sta di fatto che ogni qual volta si vanno a cercare delle cifre per orientarci, queste cifre non riusciamo mai a trovarle.

Per esempio, da quali elementi di studio forniti a noi risultano le entrate per supercontribuzioni e le entrate normali? Si prenda, ad esempio, una delle tante pubblicazioni che si fanno in materia di imposta di consumo: si dà un gettito *tot*, ma quale è il gettito per la parte normale e quale il gettito per la parte relativa alle supercontribuzioni? Non si sa!

Questa cifra di 7 miliardi venne fuori da un calcolo approssimativo, pur sapendo che non poteva essere esatto. Non si potrebbe chiedere che quando vengono fornite queste cifre si distinguano le fonti di entrata? Anche perchè se dovremo discutere delle supercontribuzioni sarebbe bene sapere quali siano le supercontribuzioni ed il gettito che rappresentano.

Per quel che si riferisce alla copertura, se quella copertura non esisteva, va bene; però noto che se ci si preoccupa della mancanza di copertura quando si nega ai comuni qualche cosa, non ci si chiede come i comuni faranno ad andare avanti quando si toglie ad essi una entrata. Entrata che poi non è vero affatto che sia così minima e trascurabile, perchè delle medie si fa quello che si vuole. Al riguardo vi sono comuni che hanno perso il 10-15-20 per cento delle loro entrate, ed allora la cosa diventa molto grave e non è così come viene presentata.

RODA. Il rappresentante del Governo ha detto che il gettito del 1952, per questa imposta, è di 7 miliardi. Il rappresentante del Governo si ferma al 1952, mentre i miei dati si riferiscono al 1953. Comunque, questi ultimi sono esattamente il doppio dei 7 miliardi che ci sono stati detti.

Quindi se vogliamo tracciare un parametro... (*interruzione del senatore Gava*) ... l'imposta sul bestiame ha fornito nel 1953 circa 14 miliardi e mezzo!

PIOLA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. ... cioè all'incirca come nel 1952! I 7 miliardi, difatti, sono di supercontribuzioni. In altri termini, i 14 miliardi del 1952 sono i 14 miliardi e mezzo del 1953.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)86<sup>a</sup> SEDUTA (29 febbraio 1956)

PRESIDENTE. Mi sembra che vi sia notevole contrasto di opinioni in merito all'approvazione di questo provvedimento. Ad ogni modo, nessun altro chiedendo di parlare, metto ai voti la proposta del relatore di non passare alla discussione degli articoli.

*(È approvata).*

Il disegno di legge n. 1164, proposto dal senatore Spezzano, deve intendersi pertanto respinto.

*La seduta termina alle ore 13,20.*

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.