

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BORSARI, MACCARRONE Antonino, FABIANI, GIANQUINTO, BERTOLI, ILLUMINATI, LI CAUSI, SECCHIA, VENANZI, FORTUNATI, ANTONINI, PIRASTU, STEFANELLI, SOLIANO, AIMONI e ABENANTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 1968

Assunzione da parte dello Stato del pagamento del residuo debito dei mutui contratti dai Comuni e dalle Province al 31 dicembre 1968, nonché di quelli da contrarre per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione fino all'esercizio 1968

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge affronta un particolare aspetto della grave situazione della finanza locale e, precisamente, quello del risanamento dell'ingente debito accumulato dai Comuni e dalle Province nel corso di questi anni.

Ci sia consentito di premettere, alla illustrazione del provvedimento, alcune note e richiami che riteniamo utili al fine di meglio inquadrare e motivare il carattere di questa iniziativa legislativa.

Il Presidente dell'ANCI, invitato dinanzi alla Commissione interni della Camera dei deputati nel corso della nota indagine conoscitiva sullo stato della finanza locale (compiuta nella IV legislatura), dopo essersi intrattenuto sulle dimensioni e sulle cause della crisi concludeva la sua esposizione formulando la seguente proposta: « Nell'attesa della riforma della finanza locale è, tuttavia, necessario adottare immediatamente provvedimenti contingenti, ma consistenti ed organici, tali non solo da arrestare il processo di paralisi e di crisi in atto, ma di in-

vertire la tendenza, prefigurando taluni elementi della riforma generale che avviino ad un mutamento dei rapporti fra organi centrali e periferici ed esaltino il potere di intervento degli enti locali nella politica di sviluppo e di programmazione:

a) modifica del sistema del controllo esercitato dalla Giunta provinciale amministrativa nella forma costituzionale e ristrutturazione dei bilanci degli enti locali che superi la distinzione fra le spese obbligatorie e facoltative;

b) piano pluriennale straordinario di risanamento delle finanze locali mediante consolidamento di tutti i mutui contratti da Comuni e Province con ammortamento a lunghissimo termine e a basso tasso di interesse e con l'intervento dello Stato per la garanzia e per il pagamento degli oneri di ammortamento, specie per i mutui contratti a pareggio dei bilanci;

c) attribuzione di nuove entrate per porre fine alla rovinosa politica dei mutui a pareggio, tra le quali potrebbero essere com-

prese le compartecipazioni ai proventi delle tasse di circolazione e dell'imposta di fabbricazioni sui carburanti e la rivalutazione della compartecipazione IGE;

d) rivalutazione, in relazione all'aumento dei costi, ed estensione di contributi statali per servizi di interesse generale e per compiti statali (ad esempio: istruzione, stato civile, servizio sanitario, eccetera);

e) pagamento sollecito di tutte le somme dovute dallo Stato a sostituzione dinamica delle imposte abolite;

f) facilitazione al reperimento del credito mediante restituzione della Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali e favorendo l'afflusso ad essa del risparmio privato e pubblico;

g) statuizione del principio della immediata assegnazione agli enti locali di cespiti compensativi di entrate soppresse per legge o di nuovi oneri imposti agli stessi enti ».

Proposte che muovono nella stessa direzione sono state avanzate da convegni di partiti e di associazioni, da esperti, amministratori, dirigenti politici, parlamentari di ogni indirizzo o parte politica, sia nel corso della citata indagine conoscitiva, sia prima e dopo di essa.

A questi pronunciamenti (registrati dalla indagine della II Commissione interni della Camera e riportati puntualmente nei relativi atti che sono stati oggetto di una apposita pubblicazione della Camera dei deputati) noi richiamiamo l'attenzione degli onorevoli colleghi.

Da parte nostra — come risulta dagli atti menzionati — ci siamo associati alle richieste di cui sopra giudicandole valide soprattutto perchè, a nostro avviso, oltre ad essere legittime e fondate rispetto a considerazioni sulle cause della crisi della finanza locale, tengono conto che le misure immediate hanno bisogno di essere rispondenti a tre ordini di criteri:

1) debbono essere, pur nel loro carattere contingente, consistenti ed organiche tali non solo da evitare la minaccia di paralisi degli enti locali, ma tali anche da segnare un mutamento di linea, una inversione di ten-

denza, e da inaugurare una politica anticipatrice di una riforma organica volta ad esaltare le possibilità di intervento degli enti locali;

2) devono essere capaci di invertire o, quanto meno, arrestare la spirale di indebitamento messa in moto dalla politica dei mutui per il ripiano dei bilanci correnti imposta dallo Stato, altrimenti la situazione — già oggi pesantissima e di difficile soluzione — arriverà a rendere oltremodo costosa e complicata, se non addirittura impossibile, una sistemazione organica;

3) devono consentire alle autonomie locali di far fronte subito ai compiti — almeno quelli fondamentali — che lo sviluppo pone oggi, considerando le gravi conseguenze che derivano solitamente dalla sfasatura degli interventi.

Sono queste le premesse dalle quali noi siamo partiti decidendo di chiedere al Parlamento — attraverso la contemporanea presentazione di appositi progetti di legge — di affrontare con misure a breve e medio termine le esigenze più incombenti e le carenze più gravi in materia di finanza e di autonomie locali, in attesa, naturalmente, di poter risolvere in modo organico il complesso ed importante problema in stretto collegamento con la riforma generale della finanza pubblica, l'attuazione dell'ordinamento regionale e della relativa legislazione finanziaria, la riforma dell'ordinamento comunale e provinciale che deve precisare il ruolo degli enti locali.

Il progetto di provvedimento, che è oggetto di questo disegno di legge, prevede un piano straordinario di risanamento mediante la assunzione del debito residuo di tutti i mutui contratti da Comuni e Province da parte dello Stato e l'obbligo degli stessi enti locali di rimborsare lo Stato in quaranta rate annuali al tasso del 2 per cento per i mutui contratti a copertura dei disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione, e al tasso del 3 per cento per i mutui accesi per il finanziamento delle spese in opere e servizi.

Siamo convinti — come già si è affermato — che un tale provvedimento si giustifica sotto molteplici aspetti: anzitutto a riparazione di una situazione di eventi eccezionali, che spesso hanno imposto agli enti locali di contrarre debiti per la copertura di vuoti ed insufficienze della attività statale (vedi ricostruzione post-bellica prima, e poi conseguenze del tipo di sviluppo i cui oneri sono stati scaricati in prevalenza su Comuni e Province); secondo, a riparazione di mancati provvedimenti di riforma della finanza locale (promessi da tanti anni e poi sempre rinviati con l'imposizione da parte del Governo della politica di mutui a pareggio); terzo, a riparazione anche delle conseguenze subite dalla disfunzione della Cassa depositi e prestiti per i fondi sottratti dallo Stato. Ma un'altra ragione, soprattutto, milita a favore della validità della proposta: ed è che un provvedimento straordinario di risanamento del debito accumulato costituisce una indispensabile premessa ad una riforma organica senza cui nessun ordinamento riuscirebbe ad entrare efficacemente in funzione.

Il primo articolo del disegno di legge, pur stabilendo che lo Stato subentra ai Comuni e alle Province nel pagamento delle residue rate di ammortamento dei mutui contratti al 31 dicembre 1968, precisa che detto intervento dello Stato dovrà agire anche per i mutui accesi successivamente per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali, dei disavanzi di amministrazione dei Comuni e delle Province fino all'esercizio 1968.

Tale misura l'abbiamo ritenuta necessaria ai fini di evitare sperequazioni, avendo presente che vi sono dei Comuni che possono accendere mutui per questi scopi dopo lo scadere dei termini temporali dell'esercizio a cui si riferiscono.

L'ultimo comma dello stesso articolo consente allo Stato, in alternativa, tre modi di far fronte all'impegno:

1) mantenere ferme le condizioni di mutuo previste dalla concessione originaria e pagare le rate di ammortamento così risultanti fino all'estinzione;

2) procedere alla novazione quarantennale dei mutui con gli istituti di credito presso i quali sono in atto;

3) estinguere anticipatamente tutti o in parte i mutui anche con emissione di cartelle.

Il secondo articolo prevede il subentro dello Stato nella garanzia dei mutui in atto e la liberazione delle delegazioni rilasciate a titolo di garanzia dagli enti obbligati. Si è voluto però evitare che i cespiti risultanti disponibili favorissero una ulteriore ascesa dell'indebitamento e si è precisato che questi potranno essere utilizzati solo per garantire il finanziamento di opere e di servizi.

L'articolo terzo stabilisce le condizioni alle quali i Comuni e le Province dovranno rimborsare lo Stato.

Abbiamo ritenuto giusto prevedere condizioni più favorevoli per i mutui relativi al ripiano dei bilanci, alla copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione, tenuto conto della particolare natura di questa forma di indebitamento.

E pure prevista, al secondo comma, la possibilità dello Stato di rifarsi a carico degli enti obbligati, per gli eventuali mancati rimborsi, trattenendo i relativi importi sulle quote di compartecipazione a tributi erariali e sui contributi dovuti dallo Stato agli enti medesimi.

Il quarto articolo prevede la misura dell'onere annuale a carico del bilancio statale e la relativa copertura ipotizzando però che lo Stato faccia fronte all'impegno, di cui al presente disegno di legge, con il sistema della novazione quarantennale dei mutui nei modi indicati dall'articolo 2.

Riteniamo che si debba preferire questa soluzione la quale, pur comportando l'onere di 210 miliardi annui per il bilancio dello Stato, a nostro avviso sopportabili, ha il merito di evitare ogni altro genere di ripercussione finanziaria o monetaria.

Contiamo che il Senato voglia sostenere e approvare il presente disegno di legge considerandone l'urgente indispensabilità alla luce delle motivazioni richiamate con questa esposizione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

A decorrere dal 1° gennaio 1969 lo Stato subentra nel pagamento delle residue annualità di ammortamento di tutti i mutui che i Comuni e le Province hanno in corso di estinzione alla data del 31 dicembre 1968, nonchè nel pagamento delle rate di ammortamento dei mutui da contrarre per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione per gli esercizi fino all'anno 1968.

Restano fermi il saggio di interesse e le altre condizioni previste dalla concessione originaria. Tuttavia il Ministero del tesoro è autorizzato ad effettuare con la Cassa depositi e prestiti e gli altri istituti di credito, anche in deroga ai loro statuti, la trasformazione dei mutui medesimi in nuovi prestiti ammortizzabili in 40 anni; è altresì autorizzato ad estinguere anticipatamente i mutui contratti con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti anche con emissioni di cartelle.

Art. 2.

La validità delle delegazioni, rilasciate dai Comuni e dalle Province a garanzia dei mutui di cui al primo comma del precedente articolo, cesserà dal 1° gennaio 1969. Il Ministero del tesoro è incaricato di emettere gli appositi provvedimenti.

I cespiti che vengono a rendersi disponibili potranno essere impegnati solo per garantire il finanziamento di spese di investimento in opere e in servizi.

Art. 3.

I Comuni e le Province rimborseranno allo Stato in 40 annualità posticipate, a cominciare dal 1969, i resti di capitale dei mutui ri-

sultanti alla fine dell'anno 1968 nonchè i capitali dei mutui per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione fino all'esercizio 1968, ai seguenti saggi di interesse:

a) 2 per cento per i mutui relativi al ripiano dei bilanci, alla copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione fino all'esercizio 1968;

b) 3 per cento per gli altri mutui.

In caso di mancato versamento delle somme, dovute dai Comuni e dalle Province a norma del presente articolo, il Ministero del tesoro è autorizzato a rivalersi per i corrispondenti importi sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e sui contributi dovuti dallo Stato ai rispettivi enti a norma delle leggi vigenti.

Art. 4.

Sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è iscritto un apposito capitolo dell'importo di lire 210 miliardi per far fronte agli oneri derivanti dalla presente legge.

Alla copertura dell'onere di spesa per il 1969 si provvede con la riduzione dei capitoli di spesa iscritti nei bilanci per la copertura di provvedimenti legislativi in corso.