

SENATO DELLA REPUBBLICA

I COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio
e dell'interno)

RIUNIONE DEL 15 GENNAIO 1953

(101^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente TUPINI

INDICE

Proposta di legge:

(Seguito della discussione e rinvio)

« Elevazione del limite delle spese facoltative
nei bilanci comunali e provinciali » (N. 2393)
(Di iniziativa del senatore Longoni):

PRESIDENTE	Pag. 841, 844
BUBBIO, <i>Sottosegretario di Stato per Vin-</i> <i>terno</i>	842, 843, 845
MINIO	842, 843, 845
RICCIO, <i>relatore</i>	844, 845
TERRACINI	844
RIZZO Domenico	844

La riunione ha inizio alle ore 11.

Sono presenti i senatori: Allegato, Baracco, Bergamini, Bergmann, Bisori, Canaletti Gaudenti, Coffari, D'Onofrio, Fantoni, Franza, Ghidini, Lepore, Locatelli, Marani, Menotti, Minio, Molè Salvatore, Pallastrelli, Raffener,

Ranaldi, Riccio, Rizzo Domenico, Romita, Sinforiani, Terracini, Tupini e Zotta.

È altresì presente il senatore Bubbio, Sottosegretario di Stato per l'interno.

RICCIO, *Segretario*, legge il processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio della proposta di legge di iniziativa del senatore Longoni: « Elevazione del limite delle spese facoltative nei bilanci comunali e provinciali » (N. 2393).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa del senatore Longoni: « Elevazione del limite delle spese facoltative nei bilanci comunali e provinciali ».

Ricordo alla Commissione che la discussione di tale proposta di legge fu iniziata nella riunione del 10 luglio 1952 e che, dopo interventi dei senatori Riccio, Minio, Rizzo Domenico e Locatelli e del Sottosegretario per l'interno, senatore Bubbio, fu accolta una proposta, presentata dallo stesso sottosegretario Bubbio, che tendeva a rinviare al novembre 1952 il seguito della discussione, in attesa che fosse frattanto possibile determinare con quali mezzi i Comuni potessero far fronte alle maggiori spese di carattere facoltativo in seguito all'applicazione della nuova legge sulla finanza locale. Noi avremmo pertanto dovuto discutere entro novembre questa proposta di legge: l'abbiamo invece ritardata fino all'odierna riunione. Spero che i due mesi in più trascorsi da quelli prestabiliti dalla Commissione non siano stati perduti oziosamente se avranno permesso al sottosegretario Bub-

bio di essere esauriente nelle sue comunicazioni fin da allora esplicitamente annunziate.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Come ha ricordato il Presidente, nella riunione del 10 luglio 1952 ho chiesto il rinvio dell'esame della proposta di legge e dovrei oggi dare le informazioni richieste in ordine alla situazione finanziaria dei Comuni e delle Provincie in relazione alla proposta di elevazione del limite delle spese facoltative. Debbo premettere, però, che non è possibile dare elementi precisi e definitivi dato che dopo i pochi mesi trascorsi non si possono ancora valutare quali siano le risultanze derivanti dall'applicazione della legge sulla finanza locale, che, come è noto, è entrata in vigore solo assai più tardi di quanto allora si sperava. Comunque, sono in grado di dare alla Commissione, sulla situazione dei disavanzi dei bilanci di previsione del 1952, escluse le Regioni a statuto speciale, dei dati abbastanza precisi. Per quanto riguarda le Provincie si è preveduto uno spareggio complessivo di lire 6.558.151.000, e cioè per i bilanci approvati lire 5.358.151.000, per i bilanci ancora in corso di esame lire 600.000.000, per eventuali controdeduzioni lire 600.000.000.

Per quanto riguarda i Comuni si è preveduto uno spareggio complessivo di 33.479.097.000 lire, così composto: a) Comuni capoluogo di provincia: per i bilanci approvati, lire 13 miliardi 485.200.000; disavanzi presunti per i bilanci da pervenire, lire 1.936.000.000; per eventuali lire 1.278.800.000; così per questa categoria il disavanzo è di lire 16.700.000.000; b) Comuni non capoluogo di provincia: spareggio per i bilanci approvati lire 879.097.000; disavanzi presunti per i bilancio non ancora approvati, lire 3.600.000.000; per eventuali controdeduzioni, lire 300.000.000; con un totale di disavanzo per questa seconda categoria di lire 4.779.097.000. In totale, per le amministrazioni provinciali, per i Comuni capoluogo e per i Comuni non capoluogo si avrebbe un *deficit* complessivo per lire 28.037.248.000, cui è da aggiungere quello del comune di Roma, il cui importo, secondo quanto è stato riferito, si aggirerebbe sui 18 miliardi, ma si prevede di poterlo ridurre per effetto di variazioni a 12 miliardi di lire. Aggiungendo questa ultima cifra a quelle precedenti abbiamo un disavanzo complessivo per le am-

ministrazioni provinciali e comunali pari a lire 40.037.248.000, disavanzo che è in parte consolidato e in parte presuntivo. Ora di fronte a queste cifre ed anche nella considerazione che gli effetti ed i risultati dell'applicazione della legge sulla finanza locale ancora non si possono valutare con esattezza, dato il breve ed incompleto periodo di esperimento, io penso che sia opportuno anzi necessario rinviare nuovamente di un anno l'esame e l'eventuale approvazione di questa proposta di legge. Capisco che per talune spese sarebbe comune aspirazione di dare la possibilità ai Comuni di eccedere il limite imposto dalla legge comunale e provinciale, ma non credo che sia questo il momento opportuno per attuare l'elevazione delle percentuali stabilite per le spese facoltative dalla legge comunale e provinciale, che per i Comuni eccedenti i limiti normali non possono superare il 10 per cento delle entrate effettive ordinarie e per quelli che eccedono il secondo limite il 5 per cento delle entrate stesse (salvo ulteriore possibilità di elevazione rispettivamente al 16 ed al 10 per cento esclusivamente per l'assistenza infanzia, e salvo modificazioni ulteriori di cui a recente legge). Ritiene adunque il Ministero che non si possa in questo momento innovare nella materia e che la discussione su questa proposta di legge debba quindi essere rinviata, salvo riprenderla quando la situazione finanziaria dei Comuni e delle Provincie sarà più chiara e più sicura a seguito della applicazione della riforma; che se la Commissione decidesse di esaminare oggi la proposta di legge, il Governo si troverebbe nella necessità di dare alla medesima parere contrario.

MINIO. Non intendo opporre obiezioni alle osservazioni fatte dal rappresentante del Governo, perchè ne riconosco il peso e la fondatezza. Comprendo, cioè, che, esaminando questa proposta di legge, non si può prescindere dall'esame della situazione generale dei bilanci dei Comuni e delle Provincie e comprendo, altresì, l'importanza delle nuove disposizioni sulla finanza locale, andate in vigore nel luglio 1952 e per le quali, ovviamente, non si hanno ancora dei risultati su cui basarsi. Ritengo, però, che passerà ancora diverso tempo prima che questi risultati della legge sulla finanza lo-

cale possano essere conosciuti e valutati. Basti per questo pensare al tempo che dovrà passare prima che ogni Comune possa denunciare le maggiori entrate derivanti dalle nuove voci approvate, per esempio nel settore dell'imposta sui consumi, che prima non erano contemplate. Tutto questo è vero, ma a me non pare che tra i bilanci comunali e provinciali e questa proposta di legge ci sia una connessione così stretta come ritiene il Sottosegretario di Stato, senatore Bubbio.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Scusi se la interrompo, ma questi disavanzi chi crede che li pagherà? O vengono pagati sotto forma di contributi statali di integrazione dei bilanci e quindi lo Stato in fondo pagherà anche il maggior importo delle spese facoltative, che verrebbero elevate se si approvasse la proposta di legge; oppure vengono saldati con le supercontribuzioni e non può essere opportuno spingere oltre questi gravami che spesso arrivano già al 300 per cento ed oltre per ogni cento lire di imponibile ...

MINIO. È ovvio che se vi sono bilanci deficiari, alla fine qualcuno dovrà pagarli e comprendo anche che gran parte delle spese facoltative andranno in definitiva a gravare sul bilancio dello Stato; ma la questione per me non è questa. E mi spiegherò con un esempio. Tra spese obbligatorie e spese facoltative c'è un determinato rapporto: accade ora che, anche quando il bilancio di un Comune non è deficiente, questo rapporto, questo limite nelle spese facoltative viene superato. Cito a questo proposito il caso del mio Comune, che non ha mai avuto un bilancio deficiente. Orbene, superando noi nelle spese facoltative il limite fissato, avviene che la Giunta provinciale amministrativa ci contesta tutte le spese facoltative oltre quel limite. Ora, aumentando il limite delle spese facoltative rispetto alle spese obbligatorie, non è detto che si aumenta il disavanzo del Comune con un bilancio deficiente, perchè interviene sempre il controllo dell'autorità tuttora, tanto vero che anche adesso, quando il bilancio è deficiente, il Comune non può fare certe spese facoltative anche entro il limite fissato, perchè la Giunta provinciale glielo vieta. E che non esista questo stretto rapporto tra spese obbligatorie e spese facoltative lo dimostra anche

il fatto che questo rapporto è collegato alla sovrimposta comunale sui terreni e fabbricati, cioè alla sovrimposta fondiaria; tanto è vero che il rapporto può scendere dal 10 al 5 per cento quando si tratti di Comuni che sovrpongano oltre il secondo limite dell'imposta sui terreni e fabbricati. Lei, onorevole Bubbio, sa che la questione della sovrimposta fondiaria oggi è posta in termini molto diversi rispetto all'anteguerra. Infatti, in seguito ad una serie di innovazioni e di nuove disposizioni, si è venuto a modificare sostanzialmente il rapporto tra imposta erariale e sovrimposta fondiaria, per cui, mentre la prima ha subito un aumento di 60 volte rispetto al 1939, la sovrimposta comunale ha avuto un aumento di sole 12 volte; e questo fatto costituisce proprio una delle maggiori difficoltà dei bilanci comunali. Ricordo, ad esempio, che nel mio comune di Civitacastellana la sovrimposta fondiaria rendeva, nel 1939, 200 mila lire. Oggi, dovrebbe rendere 12 milioni, mentre, in realtà, rende poco più di due milioni. Quindi, praticamente, oltrepassare il secondo limite della sovrimposta fondiaria non significa nulla, perchè, spesso, si rimane anche al di sotto del primo limite, per cui l'applicazione da parte di un Comune del secondo limite non è un indizio sicuro della pressione fiscale che il Comune stesso esercita. In definitiva, ritengo che, poichè sul bilancio deficiente interviene sempre il controllo e l'approvazione, per quanto riguarda le spese, della Giunta provinciale, la proposta di legge al nostro esame possa essere tranquillamente esaminata e approvata.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Bisogna a mio parere tener presente una circostanza che può essere essenziale; attualmente invero stanno aumentando in misure abbastanza notevoli i gettiti delle sovrimposte comunali e provinciali, specialmente in rapporto ai fabbricati. So, ad esempio, che una piccola casa che pagava una volta 12 mila lire all'anno di sovrimposta oggi, coi redditi rivalutati, paga 54 mila lire; quindi già automaticamente la percentuale delle spese facoltative vanno incrementandosi in rapporto all'incremento del gettito delle sovrimposte, costituenti un'entrata effettiva del Comune, sulla quale la detta percentuale va calcolata. Questo incremento naturale

ed automatico è generale, e quindi non si ritiene opportuno fare eccezione per i Comuni che non hanno integrazione di bilancio, elevando il rapporto tra spese obbligatorie e facoltative, dal momento che già godono di questo incremento automatico, che è da ritenersi anzi anche più sensibile per essi. Debbo quindi insistere sulla proposta di rinvio almeno di un altro anno dell'esame di questa proposta di legge.

RICCIO, *relatore*. Sono favorevolissimo alla proposta di rinvio formulata dal Sottosegretario, come del resto lo fui nella riunione dello scorso luglio. E sono favorevole principalmente perchè la Commissione finanze e tesoro ha manifestato le stesse perplessità espresse ora dal Sottosegretario per l'interno; per cui, prima di prendere una decisione, occorre vedere quali sono le risultanze dell'applicazione della legge sulla finanza locale. Ora, mi pare che il termine di sei mesi, che il Sottosegretario propose nel luglio scorso, non ci metta oggi in condizioni di poter valutare quelle ripercussioni a cui si rifaceva il parere della Commissione finanze e tesoro. Questo significa che è necessario aspettare tali risultati per poter quindi decidere per il rigetto o l'accoglimento o l'emendamento della proposta di legge Longoni.

Ricordo poi che, circa un anno fa, noi approvando una legge, di iniziativa, mi pare, del deputato Turco, con sostanziali modifiche di iniziativa mia, abbiamo già dato uno sfogo ai Comuni per sopperire a queste esigenze, attenendoci strettamente al sistema vigente della legge comunale e provinciale, cioè al sistema dei limiti delle sovrimposte. Quindi, penso che dobbiamo attendere, oltre che per una ragione di sostanza, anche per una ragione di forma, rappresentata dal parere contrario della Commissione finanze e tesoro. Altrimenti, dovremmo sospendere la discussione in sede deliberante per passare alla discussione in sede referente.

PRESIDENTE. Ricordo alla Commissione che il parere inviatoci dalla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) dice esattamente: « La Commissione finanze e tesoro, considerando che il Parlamento ha recentemente approvato il provvedimento recante disposizioni in materia di finanza locale, non ritiene opportuno, anche in relazione alla ben nota attuale situazione finanziaria degli Enti locali, che possano

accogliersi iniziative tendenti a recare aggravii ai bilanci di detti Enti. Il provvedimento potrebbe eventualmente essere ripreso in esame dopo che sia stato possibile determinare di quali mezzi potranno disporre gli Enti locali in seguito alla applicazione della nota legge sulla finanza locale ».

In sostanza, la 5ª Commissione permanente ha espresso parere contrario alla proposta di legge e se noi decidessimo di procedere ugualmente al suo esame saremmo costretti a passare dalla sede deliberante a quella referente ed i colleghi comprendono quanto tempo dovrebbe passare prima di portare la proposta di legge all'esame dell'Assemblea.

TERRACINI. Non credo, però, che rimettendo la proposta di legge all'esame dell'Assemblea dovremmo aspettare più di un anno, quale è appunto il rinvio proposto.

PRESIDENTE. Mi sembra inutile approfondire questo argomento perchè lo svolgimento dei lavori parlamentari ci insegna che, purtroppo, quando non si tratta di questioni estremamente urgenti e delicate, molti disegni di legge giacciono all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea per lunghissimo tempo. Comunque, la Commissione determinerà col suo voto quale sia il destino da dare all'attuale proposta di legge.

RIZZO DOMENICO. Mi pare che, se vi è un parere contrario scritto della Commissione finanze e tesoro, non si possa sfuggire al rinvio in Aula della proposta di legge.

PRESIDENTE. Questo però non avviene se la Commissione rinvia l'esame del disegno di legge. Comunque, per maggiore chiarezza, ritengo sia opportuno rileggere l'articolo 31 del Regolamento del Senato: « Quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere scritto contrario all'approvazione di un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese e sia assegnato in sede deliberante ad altra Commissione permanente motivando la sua opposizione per la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, il disegno di legge è rimesso alla discussione e votazione del Senato, qualora la Commissione permanente per materia non concordi col suddetto parere ».

TERRACINI. Ma il parere della Commissione finanze e tesoro è necessario quando si tratti di disegni di legge che comportino un aggravio al bilancio dello Stato.

Questa proposta di legge, non dico stranamente, ma per quella illogicità che c'è anche nei Regolamenti più precisi, è andata alla Commissione finanze e tesoro: ma, in realtà, essa non riguarda il bilancio dello Stato. Ora, il parere dei nostri egregi colleghi della Commissione finanze e tesoro, per ciò che attiene al bilancio dello Stato, è prezioso e decisivo; ma nei riguardi di questa proposta di legge il parere contrario, proprio secondo il testo dell'articolo 31 del nostro Regolamento, non rappresenta altro che un vero e semplice parere, restando la nostra Commissione padrona completa delle sorti di questa proposta di legge, che può essere discussa e votata in sede deliberante.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Dato, come ho già rilevato, il gran numero di enti locali deficitari e la necessità per essi del ricorso allo Stato per l'integrazione dei loro bilanci, si può anche ritenere, se non formalmente, certo in linea di fatto, che la proposta in esame interessi la finanza dello Stato, nel cui bilancio viene indirettamente ad incidere.

RICCIO, *relatore*. Il contenuto di questa proposta di legge riguarda i Comuni che eccedono i limiti della sovrimposta fondiaria. Quando non c'è questo eccesso le spese facoltative seguono il loro corso. Comunque nella questione

l'articolo 81 della Costituzione viene chiamato in causa e non credo ci sia bisogno di spiegare il perchè.

MINIO. Mi sembra che alla mia obiezione non abbia risposto nessuno: non comprendo come faccia a riversarsi sul bilancio dello Stato un eventuale cambiamento del rapporto oggi esistente tra spese obbligatorie e spese facoltative.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Per decidere in questa materia, come ho già detto, bisogna avere sott'occhio il quadro generale della situazione finanziaria dei Comuni e delle Province. Su di essa sta agendo una riforma importantissima, quella costituita dalla nuova legge sulla finanza locale. Prima di prendere una decisione su questa proposta, che influisce in misura rilevante sui bilanci locali, dobbiamo assolutamente attendere i risultati di questa riforma, che è in atto e da cui è lecito attendersi un miglioramento sensibile; debbo perciò insistere nella proposta di rinvio dell'esame di questo disegno di legge almeno fino al prossimo novembre.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la proposta di rinviare a novembre l'esame della proposta di legge di iniziativa del senatore Longoni, proposta presentata dal Sottosegretario di Stato per l'interno e accettata dal relatore. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova, è approvata).

La riunione termina alle ore 11,30.