

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2133-A-bis)

Relazione di minoranza della 6^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE DE SABBATA)

Comunicata alla Presidenza il 12 febbraio 1983

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1982,
n. 952, recante provvedimenti urgenti per il settore della
finanza locale per l'anno 1983

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

e col Ministro delle Finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 DICEMBRE 1982

ONOREVOLI SENATORI. — Chi volesse andare alla ricerca di un esempio da manuale di disordine legislativo, di deficienza culturale, di infingardia politica, di negligenza istituzionale, di insipienza economica, di confusione sociale, difficilmente ne troverebbe uno migliore di quello offerto dal testo che il Governo e la maggioranza propongono per la gestione della finanza locale nell'anno in corso.

L'approvazione unanime data dal Consiglio dei ministri non ha impedito che dal giorno successivo cominciasse l'enunciazione da parte di singoli ministri di giudizi diversi ma anche una serie di esplicite e marcate manifestazioni di dissenso. Esempio, anche questo da manuale, dell'ormai cronico stato di disgregazione del Governo che determina incertezza ed anche atti di ripensamento nell'affannosa ricerca del consenso della maggioranza.

Il linguaggio è dei più astrusi e meno comprensibili fra quelli pur scadenti in uso nella legislazione corrente e nelle varie disposizioni appaiono contraddizioni di difficile composizione fra loro e con le norme esistenti, a proposito delle quali non è sempre facile comprendere se devono intendersi derogate o abrogate o da coordinare; il difetto culturale non si esprime solo nel castigo delle iniziative culturali in genere e specificamente dello spettacolo, ma nella concezione stessa del potere e dell'ordinamento giuridico come strumenti prevalenti di imposizione e non di promozione; il fatto che si sia giunti al settimo provvedimento annuale dimostra una colpevole inerzia politica che provoca un progressivo deterioramento in un aspetto della vita della Repubblica, che è fra i più importanti e sensibili per l'esistenza e il benessere di tutti i cittadini; la ripetizione della decretazione d'urgenza in condizioni di necessità determinate dall'inerzia e per materie che sono estranee ad esigenze di urgenza, la presenza di norme che sono incompatibili

con l'autonomia locale e che invadono indebitamente la competenza delle regioni, la confusione fra esercizi finanziari successivi e la mancata copertura della spesa per il bilancio dello Stato, sono preoccupanti manifestazioni di spregio istituzionale; la incapacità di individuare misure differenziate per le varie condizioni che caratterizzano i servizi fondamentali a seconda del loro oggetto, dell'ambiente fisico, sociale, culturale, economico, della loro gestione concreta; la sovrapposizione irrazionale di tributi sulla medesima fonte, la rottura del carattere organico del sistema tributario, la sottrazione ai comuni di una parte dell'INVIM, non sono riconducibili ad una coerenza economica, anche se sono intuibili gli effetti di disordinata recessione; la confusione sociale, infine, fa venir meno la garanzia che le tariffe imposte dalla legge non superino i limiti definiti dagli impegni assunti dal Governo nei confronti dei sindacati.

Non è certamente un caso che un provvedimento di questo genere sia stato preceduto da ripetute dichiarazioni di esponenti del Governo e da giudizi contenuti in documenti ufficiali di importanti organi dell'apparato pubblico, tendenti a convincere l'opinione pubblica che gli enti locali sono fra i grandi responsabili del patologico disavanzo del bilancio dello Stato e della sua espansione a progressione geometrica. Non vi è controversia più sconcertante di questa, dato che gli autori delle dichiarazioni sono gli stessi che da anni determinano in modo cogente i limiti invalicabili della spesa locale; che di fatto negli ultimi anni la sua espansione è rimasta sempre inferiore a quella della spesa complessiva del bilancio statale; che in particolare nel 1982 la spesa locale non ha contribuito per una sola lira al cospicuo sfondamento del « tetto » dichiarato per il disavanzo riferito alla complessiva attività finanziaria pubblica; che i trasferimenti del bilancio dello Stato verso gli enti locali del 1982 se non risulteranno in

calo rispetto all'ammontare del 1981 certo sono stati inferiori al limite di espansione del 16 per cento che è di gran lunga inferiore a quello del bilancio dello Stato.

Il provvedimento in esame prevede un'ulteriore riduzione del rapporto spesa locale-spesa statale, anche se elimina un vincolo diretto per la spesa e lo definisce solo per i trasferimenti statali, limitando la spesa con il solo obbligo del pareggio. Si è voluto negare, con la reiezione degli emendamenti, anche l'applicazione pura e semplice ai trasferimenti del tasso programmato di inflazione; non si sono espressi orientamenti di fronte all'incombente trattativa per il contratto dei dipendenti locali; l'onere dei mutui concessi da istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti rimane integralmente accollato ai bilanci locali; infine, fatto gravissimo, con l'emendamento aggiuntivo divenuto articolo 38-bis si è compiuto un vero e proprio colpo di mano sottraendo ai comuni l'INVIM dovuta per il possesso decennale di immobili.

Questo è il punto di arrivo, anche se soltanto provvisorio, di un decennio di interventi legislativi sulla finanza locale. Dapprima con la riforma tributaria si è abolito il sistema in vigore sostituendo in via transitoria alle entrate proprie locali un corrispondente trasferimento dello Stato, peraltro sottostimato, e lasciando che venisse integrato con il ricorso costoso al mercato finanziario. Con la scadenza del regime transitorio si è aperta una fase di intervento più ampio rivolto a porre fine allo scriteriato sistema dell'indebitamento e a far emergere, nelle sue cifre reali, la situazione concreta dei bilanci locali in modo da avviare un regime transitorio di trasferimenti corrispondenti alla cosiddetta « spesa storica » che desse tempo per la definizione e la messa in atto di una riforma organica.

Questo regime transitorio presenta una contraddizione perchè esprime un assoggettamento (e non il coordinamento previsto dall'articolo 119 della Costituzione) della finanza locale a quella centrale, ma compie un passo in avanti con la valutazione della situazione di fatto che è premessa indispensabile ed effettiva della riforma.

L'inerzia e il differimento della riforma tendono a far prevalere dei due elementi contraddittori quello negativo e a porre in difficoltà gli enti locali prorogando il criterio della « spesa storica » che diventa sempre più lontana dalle esigenze concrete che sono per loro natura mutevoli e non possono rimanere saldate a una situazione storica resa statica. Si aggiunge il criterio di riduzione delle risorse e di rallentamento dei flussi di tesoreria che oltre a gravare sui bisogni dei cittadini tende a riproporre minacce di dissesto e si comprende così perchè, al settimo decreto-legge comunale, la situazione volga verso l'insostenibilità.

Cresce così l'urgenza della riforma e si risvegliano le tendenze a riproporre l'assegnazione agli enti locali di tributi cosiddetti propri. Le tendenze affiorano negli ambienti accademici, in quelli associativi, in quelli governativi e fra le forze politiche.

Nel testo in esame, nel disegno di legge finanziaria per il 1983, nei dibattiti collegati e negli emendamenti presentati vi è traccia di queste tendenze, che sono rappresentate in modo preminente dalla sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (titolo II) e dall'imposta comunale sugli immobili, che ora si presenta all'Assemblea come imposta comunale sui fabbricati (emendamento aggiuntivo tratto dal disegno di legge finanziaria).

Prima di affrontare l'esame del significato che hanno le dette ipotesi di entrate tributarie occorre riconoscere quali sono gli orientamenti che devono ispirare i tributi locali.

L'attuazione dell'autonomia richiede che vi sia corrispondenza fra l'entrata tributaria e la spesa nel senso che il soggetto che accetta e riscuote il tributo ne usufruisca anche come entrata di bilancio disponibile per le relative spese; deve essere ampio il potere di accertamento; non deve, invece, necessariamente escludersi che una parte del gettito possa essere destinata a funzioni perequative verso altri enti locali. L'autonomia significa anche che il tributo non deve essere un tributo minore nè complementare o subordinato od altro nè isolato

dal contesto degli altri tributi. Al contrario una vera autonomia pretende l'inserimento a pieno titolo del tributo locale nel « sistema tributario » previsto dall'articolo 53 della Costituzione. Ciò significa anche che è pienamente conforme ai principi di autonomia un'ampia collaborazione fra gli apparati statali e quelli locali.

Niente di tutto ciò si trova nella sovrimposta sul reddito dei fabbricati. Si tratta di un tributo chiaramente minore che si vuole istituire su una fonte di reddito ampiamente colpita da altri importanti tributi; il suo gettito non determina un'entrata disponibile per il bilancio del comune se non in casi del tutto marginali; l'attività di accertamento è legata a una improbabile acquisizione di documenti provenienti dalla Amministrazione finanziaria; la preoccupazione di contenere al minimo l'intervento dello Stato rivolto ad assicurare il 13 per cento di incremento dei trasferimenti 1982 è soddisfatta rendendo obbligatoria l'istituzione della sovrimposta come condizione per concedere l'intervento e per accollare al bilancio dello Stato le rate dei mutui e subordinando l'intervento e l'accollo in misura intera all'applicazione dell'aliquota massima della sovrimposta; la stessa preoccupazione apre un inquietante interrogativo in quanto la stesura letterale delle norme, pur oscura, sembra nascondere il tentativo di stravolgere il principio stabilito dall'articolo 303 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, secondo comma, che definisce le entrate di competenza, per far valutare come competenza del 1983 anche quella parte del gettito che matura con scadenze in anni successivi.

Non meno gravi sono le obiezioni di merito che riguardano l'aggravio del fisco su un reddito che è già fortemente colpito da una congerie ampia e disorganica di tributi diretti e indiretti e di oneri vari (IRPEF, ILOR, INVIM, imposte di registro, ipotecarie, di successione, tasse per la raccolta dei rifiuti solidi, oneri di urbanizzazione, tasse e prezzi pubblici per allacciamento ai pubblici servizi). Si tratta di un reddito collegato all'abitazione, vale a dire ad una esigenza primaria che ha un particolare ri-

lievo economico per l'attività produttiva diretta e indotta che mette in moto e un particolare rilievo sociale per le tensioni che può scatenare e i gravi sacrifici che impone quando non è soddisfatta. Nè migliore è il giudizio che si può dare, sotto il profilo dell'equità fiscale, per il risultato che si avrebbe di appesantimento del contribuente onesto di fronte agli evasori che nel settore della casa sono molto numerosi.

Non vi sono ragioni sufficienti perchè il comune debba addossarsi gli oneri dell'accertamento, che andrebbero a detrimento del contributo previsto in corrispettivo come trasferimento dal bilancio dello Stato.

Da ultimo appare spregevole l'aver denominato come sovrimposta un prelievo fiscale che non è collegabile a nessuna delle imposte esistenti, quasi a voler mascherare la cattiva coscienza di chi intende istituire un tributo inutile, anzi dannoso, con dispendio di energie per effettuare un prelievo una sola volta.

L'imposta comunale sugli immobili, più correttamente imposta comunale sui fabbricati, è uno strumento che appare diverso dal precedente e merita un attento esame. C'è tuttavia da chiedersi se si possa accedere a un esame affrettato come quello richiesto da un decreto-legge già carico di altri problemi numerosi e complessi. A parte la legittimità e l'opportunità di una delega contestuale, l'accoppiamento dell'esame può solo rallentare il procedimento parlamentare del decreto-legge e ridurre l'intensità dell'esame della proposta di delega. Non si può dedicare un'attenzione superficiale all'istituzione di un tributo che innova un intero settore della riforma tributaria. L'oggetto e il carattere dell'imposta corrispondono anche se solo nei lineamenti ad analoghe sistemazioni in ordinamenti fiscali di paesi a struttura economica e giuridica paragonabile a quella italiana.

Ma le questioni che si collegano all'istituzione di tributi comunali « propri » sono già state adombrate e non sono di immediata soluzione. Un disegno di legge ordinario può avere un rapido corso e consentire la tempestiva istituzione per il 1984, realizzando in modo più appropriato il coordinamento con

il complessivo sistema tributario, la collaborazione fra l'apparato locale e l'amministrazione finanziaria, il riordino dei catasti, il contenimento dell'evasione, la perequazione fra i comuni, un giusto livello di percussione, un funzionale sistema di contenziioso. Un esame meno affannoso consentirebbe anche una migliore valutazione del gettito, della sua distribuzione, dei suoi effetti economici e condurrebbe all'adozione di principi e criteri direttivi più ampi ed efficienti ma almeno non inferiori a quelli definiti dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (che ha avuto successive modifiche e integrazioni) intitolata come delega per la riforma tributaria. È perciò da auspicare che si voglia accedere allo stralcio dell'emendamento aggiuntivo.

L'articolato e le proposte di emendamento sono disseminati di disposizioni non accettabili e di lacune. Per non estendere in misura eccessiva questa relazione se ne indicano solo alcune.

Il congegno di versamento dei contributi (articoli 1-3) è tale da rallentare i flussi di cassa, che in ogni caso rinviano il 30 per cento e l'integrazione del 13 per cento all'anno successivo in tempo non effettivamente determinato. Non è previsto il recupero delle situazioni marginali dei comuni di piccole dimensioni e che sono prossimi al blocco dell'attività per aver riscosso nel 1982 meno entrate rispetto all'anno precedente ed essersi trovati nella necessità giuridica di sostenere maggiori spese per effetto dei meccanismi in vigore fino al 1981 relativamente alla spesa per il personale.

Per i comuni del Mezzogiorno la disposizione perequativa generale (oltre quella spettante per il fondo perequativo destinato ai comuni con spesa inferiore alla media: articoli 4 e 5) è prevista in termini esigui dall'articolo 7 ed è subordinata all'istituzione della sovrimposta e dell'addizionale sull'energia elettrica.

L'articolo 5-bis ripete una soluzione adatta per le esigenze di stesura dei bilanci degli enti locali, ma continua a non risolvere il problema delle regioni che si vedono restringere i mezzi a cui attingere le risorse per effettuare le rimesse agli enti.

All'articolo 6 si ripete un rapporto obbligatorio fra entrate e spese per servizi che si è già dimostrato di difficile applicazione, con l'aggiunta degli impianti sportivi e dei teatri per i quali non è possibile comprendere in che modo si debba effettuare il calcolo, data la molteplicità dei criteri di svolgimento delle attività connesse. C'è da domandarsi se i proponenti e la maggioranza che ha approvato conoscano le forme concrete che presiedono allo svolgimento delle attività sportive e di spettacolo.

In ogni caso appare insufficiente lo stimolo culturale a salvaguardare da una grave crisi di restrizione attività essenziali per la qualità della vita e per il livello fisico, intellettuale e produttivo.

L'articolo 7 disciplina i vincoli già criticati che subordinano una quota dei trasferimenti dello Stato all'istituzione della sovrimposta fabbricati e dell'addizionale energia elettrica.

I mutui che gli enti locali potranno utilizzare nel 1983 saranno nel loro valore sostanziale inferiori a quelli del precedente esercizio (articolo 8). È inoltre prevista una limitazione esclusiva delle destinazioni (secondo comma) che offende l'autonomia e appare come un grave errore poichè se l'urbanizzazione primaria è in linea generale una priorità da condividere, non mancano certo comuni che si trovano di fronte a emergenze concrete che non corrispondono al criterio generale di priorità.

Prevaricante appare l'attribuzione allo Stato senza neppure rientro ai fini specifici di investimento delle somme maturate per interessi sulla parte dei mutui in attesa di somministrazione (articolo 12).

Le disposizioni per la definizione dei costi di cessione delle aree fabbricabili invadono l'ambito della competenza legislativa regionale e creano perciò grave incertezza in un settore molto sensibile di attività economica; il loro effettivo contenuto può inoltre determinare una sperequazione di oneri per la costruzione fra le aree attrezzate dall'iniziativa pubblica e quelle attrezzate da privati con grave danno per l'attività edilizia (articolo 13).

Con opportuno emendamento all'articolo 38 si prevede il rinvio al 1984 dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, che riforma la tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani. Il rinvio esime il sottoscritto relatore dalla necessità di esporre le ragioni che rendono incostituzionale il detto decreto del Presidente della Repubblica a causa dello sfondamento della delega rilasciata per l'attuazione di una direttiva comunitaria che non comprende la revisione del tributo. Rimane, invece, da considerare che gli aumenti di tariffa previsti non rispettano i limiti assunti dal Governo nei confronti dei sindacati.

L'articolo 38-bis, derogando al regime INVIM sul possesso decennale degli immobili, istituisce un prelievo straordinario basato sul possesso al 1° gennaio 1983, disponendo, inoltre, un'assurda sottrazione ai comuni del relativo gettito che viene assegnato allo Stato.

Con l'articolo 45, infine, a parte una valutazione critica sulle norme contorte che definiscono il contenimento del prezzo degli abbonamenti, si dispone un obbligo di intervento delle regioni che è arbitrario per il limite costituzionale imposto dalle leggi della Repubblica e per la mancanza di copertura.

Un esame attento meritano anche gli emendamenti proposti dal Governo con valore di proiezione triennale. Riservando una più ampia illustrazione nella sede opportuna, non si può tacere un aspetto evidente del loro significato complessivo. Sono la dimostrazione di come si possa dare una risposta che va in senso contrario rispetto ad una domanda insistente e giusta con la quale gli enti locali intendono conseguire la possibilità di programmare la propria attività per un periodo che vada oltre l'anno. Il Governo propone in effetti di stabilire la disciplina della finanza locale per un triennio, ma lo fa esclusivamente nel senso di bloccare le entrate e di imporre ai comuni e alle province un ulteriore giro di vite. Basta pensare al contenimento delle entrate allo stesso livello nominale del 1981 o al massimo a un livello intermedio fra il 1981 e

il 1982, con il solo accrescimento determinato dall'imposta comunale sui fabbricati, della quale è ben difficile intendere almeno per ora la potenzialità di gettito e la data e l'ammontare degli incassi a scadenza nel 1984 e nel 1985.

L'esame condotto su aspetti nodali del disegno di legge, la rapida e parziale rassegna di aspetti particolari conducono ad un risultato convergente verso il giudizio iniziale.

Si può dire, con un'espressione sintetica, che gli enti locali e soprattutto i comuni si trovano di fronte ad uno dei momenti più critici della loro storia dall'unità nazionale. L'offensiva che muove contro di loro è forte e sta conseguendo alcuni risultati che il Governo e la maggioranza si preoccupano di consolidare per almeno un triennio con inevitabili prospettive di aggravamento, se non interverranno fatti nuovi. Gli effetti non tarderanno; si manifestano già con difficoltà di cassa, in taluni casi, acute, con appesantimento delle offerte per lavori e forniture, con diserzioni d'asta, con riduzione dei servizi e con aggravio per l'utente non nei soli casi in cui l'utente può anche essere chiamato a subire un onere più adeguato al corrispettivo di cui fruisce, ma anche nei casi in cui l'utente non è in grado di subire l'aggravio, per cui la sua insoddisfazione tende a trasformarsi in un danno grave per la sua esistenza e in parte anche in un aggravio dei problemi ai quali la società nel suo complesso deve dare una risposta. In ciò bisogna riconoscere un passo indietro nel cammino della civiltà.

Non c'è quindi soltanto da chiedersi quale sorte e quale contenuto potrà avere il bilancio pluriennale. C'è da valutare che cosa accadrà alla capacità di comuni e province di far fronte alla partecipazione alla vita nazionale.

Sia consentito un riferimento esemplificativo ad un problema di viva attualità che riguarda la crisi della giustizia. È in corso l'approvazione di norme per l'istituzione del giudice di pace, considerato come una innovazione essenziale per una migliore distribuzione del carico giudiziario, una più rapida

e più credibile risposta a chi avanza una domanda di giustizia. È convinzione unanime che la capacità di rendere giustizia in modo efficiente e tempestivo sia una delle condizioni della convivenza civile e della stessa sopravvivenza della democrazia. Ebbene, con una finanza locale così maltrattata come potranno i comuni far fronte alle nuove cospicue spese per il giudice di pace, per la sua sede e per l'organizzazione dei suoi uffici? Dunque una riforma di portata direttamente nazionale può essere compromessa in questo modo?

Peggioreranno l'erogazione e l'attingibilità di parecchi servizi e ciò farà ridurre non solo il benessere dei cittadini, ma anche la loro capacità produttiva. Se non si assisteranno gli anziani crescerà la spesa sanitaria e ospedaliera, se calerà la fruizione del trasporto pubblico cresceranno tutti gli sprechi connessi all'uso del mezzo privato.

Per concludere, le proposte per la finanza locale recano misure gravemente restrittive e tendenti ad esasperare le sperequazioni. Comuni grandi e piccoli possono subire dalla loro attuazione effetti rovinosi. Il Mezzogiorno è già stato oggetto di rifiuto di valutazione quanto agli specifici problemi posti dalla sua condizione e dall'intreccio della crisi generale e di quella sua particolare.

La trascuratezza dei precedenti provvedimenti annuali si aggrava con quello proposto per il 1983 e va verso il deterioramento ulteriore per il 1984 e il 1985.

Non c'è da meravigliarsi che un orientamento così grave abbia provocato forti tensioni all'interno del Governo e della maggio-

ranza. Questa ha ritrovato un provvisorio e apparente accordo sacrificando alla esigenza di conservazione del potere gli interessi delle autonomie e quindi dei cittadini e della nazione.

Non possono perciò impressionare le strumentali e false accuse sugli sprechi dei comuni. Il provvedimento non suggerisce nulla che favorisca l'aumento della responsabilità degli amministratori. Continua, invece, un processo di deresponsabilizzazione che non esclude tentativi di inasprire la repressione a titolo di responsabilità.

Chi non è disposto a subire il ricatto di essere additato come privo di coscienza solo perchè chiede una più equa attribuzione di mezzi ai comuni e perciò mostrerebbe di non aver compreso i tempi nuovi e le esigenze gravi poste dalla crisi economica e finanziaria; in altri termini chi è consapevole che la crisi non si supera, il rinnovamento non si compie, la nazione non può fiorire se vanno in dissesto le comunità locali e se, con esse, si compromette il tessuto diffuso della presenza della Repubblica democratica, si intacca il tenore di vita di milioni di persone, si incide sulla possibilità di sopravvivenza dei ceti più disagiati, si alterano i rapporti sociali a favore del privilegio; chi, cioè, sa respingere pressioni di non sano fondamento e sa conservare una lucida fermezza sui principi costituzionali, comprende perchè il provvedimento in esame, per il suo impianto e per le confuse modificazioni che hanno condotto alla redazione presentata all'Assemblea, non merita approvazione.

DE SABBATA, *relatore di minoranza*