

CAMERA DEI DEPUTATI N. 374**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BIMA, FERRARIS EMANUELE, GIRAUDO, SABATINI, LARUSSA, BIAGIONI,
FARINET, COTELLESA, MANNIRONI, SODANO, CHIARAMELLO, BADINI
CONFALONIERI, SULLO, FERRERI***Annunziata il 19 novembre 1953***Modificazione della base di ripartizione dell'addizionale E. C. A.
e della percentuale dell'imposta generale sull'entrata devoluta alle Province**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Fra i molti problemi che assillano il Governo ed il Parlamento, quello dell'assetto della finanza locale è certo uno dei più difficili e dei più complessi, e nello stesso tempo dei più importanti, poiché dalla risoluzione di esso dipende la funzionalità e la vitalità degli Enti locali, strutture organiche basilari dell'ordinamento amministrativo del paese.

È auspicabile quindi che Governo e Parlamento prendano impegno di affrontare e risolvere entro breve tempo ed in modo organico e definitivo questo grave problema; ma ciò non esclude che sia possibile adottare fin d'ora, in attesa di una completa riforma, provvedimenti di natura urgente e tali da consentire un immediato sollievo ai bilanci di quelli Enti locali che maggiormente risentono le dannose conseguenze della vigente legislazione finanziaria.

La presente proposta di legge è limitata al problema finanziario delle provincie, e, senza pregiudicare né rendere meno urgente una organica revisione di tutta la inerente legislazione, si prefigge lo scopo di dare fin d'ora un migliore equilibrio alla finanza di questi Enti per adeguarla alle loro effettive esigenze.

Sono noti i compiti che la legge affida alle provincie.

Parte di essi attengono all'elemento demografico e sono i compiti di contenuto sociale, che si svolgono nel campo dell'igiene, della sanità, dell'assistenza e beneficenza, dell'istruzione pubblica, ecc.

Parte invece sono connessi e derivano dall'elemento « territorio » e consistono principalmente nella costruzione e manutenzione della rete stradale provinciale e, sovente, nella manutenzione delle più importanti arterie comunali, attraverso la forma dei consorzi.

Ora, è noto che in nessun Ente territoriale (Stato, provincia e comune) esiste un preordinato rapporto fra l'estensione territoriale e la popolazione su di esso stanziata e che, per quanto riguarda le provincie, l'elemento demografico richiede servizi e spese nettamente distinte da quelle attinenti al territorio ed alla rete stradale.

E poiché le provincie si differenziano notevolmente, sia per i valori dell'elemento demografico, con estremi che vanno dai 128.000 abitanti ai 2.450.000 abitanti; sia nei riguardi dell'elemento territoriale, in quanto vi sono provincie che hanno una superficie di 469 chilometri quadrati ed altre che hanno una

superficie di oltre 9.000 chilometri quadrati; provincie che hanno una rete stradale che non raggiunge i 100 chilometri, ed altre la cui rete stradale supera 1.200 chilometri; provincie con 12 comuni ed altre che ne hanno 300; è evidente e logico che, ogniqualevolta, ad ogni effetto valutativo, si debbono considerare le circoscrizioni provinciali, sia necessario rapportarsi non solo all'elemento demografico, che incide soltanto sugli accennati compiti di natura sociale, ma anche e principalmente all'elemento territoriale, sotto il duplice aspetto della sua estensione e della lunghezza della rete stradale provinciale, e ciò in relazione agli oneri che queste componenti dell'elemento territoriale determinano per le provincie.

Pertanto, solamente attraverso la concomitante valutazione dei due elementi costitutivi, popolazione e territorio, quest'ultimo nei due aspetti sopra ricordati, è possibile individuare e stabilire l'importanza di ogni provincia, conoscere la reale ampiezza dei relativi servizi obbligatori, prevederne i conseguenti oneri ed adeguarvi le possibili fonti di entrata.

E poiché le entrate di ogni pubblica Amministrazione devono essere in funzione degli oneri che ad esse derivano dallo svolgimento dei proprii compiti istituzionali, è evidente che, dovendosi assicurare alle provincie fondi di entrata sufficienti a fronteggiare gli obbligatori servizi di istituto, non è possibile non tener conto che fra questi servizi vi è la costruzione e la manutenzione delle strade provinciali e che pertanto i mezzi finanziari per provvedervi devono essere commisurati anche alla vastità del territorio ed alla estensione della rete stradale provinciale.

Invece, dal 1946 in poi, i più notevoli provvedimenti finanziari a favore delle provincie hanno completamente trascurato la valutazione degli elementi di natura territoriale e ciò, se da un lato sorprende, dall'altro spiega le diverse situazioni finanziarie delle provincie e le tristi condizioni in cui oggi si trovano i bilanci di molte amministrazioni provinciali.

Infatti, tanto la partecipazione all'addizionale sui tributi erariali, comunali e provinciali (addizionale E. C. A.), istituita a favore delle provincie dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 18 dicembre 1946, n. 100, quanto quella dei proventi dell'imposta generale sull'entrata, attribuita alle provincie dall'articolo 4 della legge 2 luglio 1952, n. 703, vengono ripartite esclusivamente « in ragione del numero degli abitanti di ciascuna provincia ».

Ne consegue che per alcune provincie a limitata estensione territoriale ed a modesto sviluppo della rete stradale ma ad elevato indice demografico, dovuto principalmente alla popolazione concentrata nel capoluogo, l'attuale sistema di riparto delle partecipazioni ai tributi erariali consente un notevole apporto di entrate, mentre per molte altre provincie ad indice di popolazione normale, cioè non alterate dalla concentrazione demografica di grandi capoluoghi, e che, per contro, hanno un vasto territorio cui provvedere ed un grande patrimonio stradale da mantenere ed incrementare, le stesse partecipazioni, non solo non consentono il pareggio dei loro bilanci, ma neppure assicurano la possibilità di adempiere ai servizi di istituto, per cui sono costrette all'annuale accensione di onerosi mutui, anche per i compiti obbligatori di natura ordinaria.

Una chiara riprova di quanto riaffermato viene offerta alla considerazione di chi voglia esaminare a fondo il problema attraverso l'esame della completa raccolta di dati statistici sui bilanci provinciali del 1953, pubblicata dalla *Rivista delle provincie*, organo ufficiale dell'Unione delle provincie italiane.

Senza riferirsi specificatamente a determinate provincie, dai dati esposti risulta che alcune di esse, ad alta espressione demografica dovuta alla importanza del capoluogo, e che già fruiscono di imponenti entrate in relazione alla sovrimposta sui fabbricati e particolarmente all'I. C. A. P. (per effetto della concentrazione nei grandi centri delle sedi dei maggiori complessi industriali, commerciali e finanziari, aventi peraltro raggio d'azione nazionale), beneficiano ancora, in relazione allo stesso elemento demografico, di elevate partecipazioni al gettito dell'imposta generale sull'entrata e dell'E. C. A.

Si dà così il caso che taluna di queste provincie fruisca di entrate complessive, che, rapportate all'elemento demografico, raggiungono persino un coefficiente annuo complessivo di lire 5.640 per abitante, mentre altre provincie, con piccolo capoluogo, ma ad ampio territorio ed a estesa rete stradale, raggiungono a malapena le lire 1.250 per abitante.

E pertanto, mentre le prime sono in grado di destinare ai compiti di natura sociale (sanità ed igiene, assistenza e beneficenza) una capitaria somma annua che raggiunge le lire 1.380, altre possono destinare agli stessi servizi solamente lire 360; ed in questo campo, almeno, non è detto che siano minori le necessità ed i diritti dei cittadini, ad esempio, della

provincia di Cosenza, rispetto a quelli della provincia di Milano.

Così, vi sono provincie con grandi capoluoghi che possono destinare al capitolo di spesa per opere pubbliche — rappresentate per la quasi totalità dalle opere stradali — circa 5.500.000 lire per chilometro di strada, mentre altre provincie, a limitato capoluogo, ma con grande rete stradale, ad esempio Foggia e Cosenza, possono destinare ai loro 1.000 chilometri di strade nemmeno 500.000 lire per chilometro.

Il che, a parità di costi, dimostra come alcune provincie abbiano possibilità di generosi interventi di miglioria a favore della propria rete stradale, mentre altre non hanno neppure i mezzi sufficienti per provvedere ad una modesta manutenzione della propria rete

E non si deve ritenere, anche sotto questo profilo, che le esigenze di una buona manutenzione della rete stradale, ai fini della sicurezza del traffico, siano minori nelle provincie aventi un meno elevato indice di popolazione o che comunque esista un rapporto di interdipendenza fra densità di popolazione ed intensità di traffico sulle rotabili provinciali.

Infatti, come può rilevarsi dai risultati del censimento della circolazione lungo le strade provinciali durante l'anno 1950, elaborati e pubblicati ufficialmente dal Ministero dei lavori pubblici, vi sono provincie a popolazione normale, e cioè non influenzata da grandi capoluoghi, che registrano sulle proprie strade una media annuale di intensità di traffico largamente superiore a quella della stessa provincia di Roma.

Ma vi è di più: dall'esame dei dati statistici relativi agli stessi bilanci provinciali del 1953 si rileva che, mentre alcune provincie ad elevato indice demografico e quindi favorite dall'attuale sistema di riparto delle compartecipazioni ai tributi erariali, sono in grado di investire in un solo esercizio finanziario per acquisto di beni e diritti patrimoniali ingenti capitali: Milano, lire 5.714.664.000; Roma, lire 2.030.207.690; Napoli, lire 2.200.000.000 (e quindi in tre sole provincie complessivamente quasi 10.000.000.000 e cioè circa il 60 per cento degli investimenti effettuati a questo titolo da tutte le provincie italiane assieme), altre provincie, non soltanto non sono in grado di aumentare il loro patrimonio, ma sono costrette a contrarre onerosi mutui per il pareggio del bilancio, ai fini dell'adempimento degli ordinari ed obbligatori compiti e ciò con progressivo peggioramento della loro situazione patrimoniale.

Da queste poche considerazioni, che trovano il loro fondamento nelle precise indicazioni statistiche riferite, balza evidente la necessità di porre urgente rimedio ad uno dei più stridenti aspetti negativi della vigente legislazione sulla finanza provinciale, e di riaffermare nello stesso tempo un principio che non dovrà più essere trascurato e cioè: la necessità che i provvedimenti riferentisi, comunque, alle provincie debbano sempre basarsi sulla valutazione degli elementi che le individualizzano e ne rappresentano in modo concreto gli aspetti, le attività e gli oneri: la popolazione provinciale, il territorio, la rete stradale provinciale.

Tanto più che, volendo scendere ad ulteriori considerazioni, gli oneri ed i servizi delle provincie, anche sotto il solo aspetto demografico, possono essere diversi a seconda della differente distribuzione della popolazione sul territorio provinciale.

Si può osservare infatti che nelle provincie aventi grandi capoluoghi, le spese delle Amministrazioni provinciali, afferenti tanto all'elemento demografico quanto all'elemento territoriale, sono favorevolmente influenzate dall'attività e dalla possibilità proprie del grande centro.

È risaputo che in tutte le grandi città esistono antiche e gloriose istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, aventi spesso per fine statutario degli stessi compiti assistenziali che la legge pone a carico delle provincie, (istituti per infermi di mente, per minorati psichici, per ciechi, per sordomuti, per l'infanzia abbandonata, ecc.) e ciò torna ad evidente sollievo dell'attività e della finanza di quelle amministrazioni provinciali.

Altrettanto può dirsi per gli oneri inerenti al territorio, in quanto le strade delle grandi città rientrano nella competenza dei comuni, ed i più importanti collegamenti con il capoluogo sono assicurati dalla rete di strade statali gestite dall'A. N. A. S.

La necessità di considerare l'Ente provincia sotto i suoi tre aspetti costitutivi: popolazione provinciale, territorio e rete stradale provinciale, è stata unanimemente affermata durante la scorsa legislatura dalla stessa prima Commissione della Camera dei deputati, che, al termine di una delle sue più vivaci sedute, approvava il seguente ordine del giorno, sottoscritto da deputati di tutti i gruppi politici:

«La prima Commissione interni, nell'approvare il disegno di legge sulla stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, invita il Governo a rivedere la classificazione delle

province, tenendo conto non solo della popolazione del capoluogo ma anche di altri fattori che non possono né devono essere trascurati ed in particolare l'estensione territoriale, la popolazione della provincia, il numero dei comuni, lo sviluppo della rete stradale provinciale». (Atti parlamentari, Camera dei deputati, Commissione in sede legislativa, seduta del 13 marzo 1953, pag. 1608).

Che sia necessario rivedere i criteri di riparto delle compartecipazioni delle province ai tributi erariali è già stato d'altra parte affermato dallo stesso Ministro delle finanze, onorevole Vanoni, il quale, intervenendo nella discussione della legge sulla finanza locale al Senato (Senato della Repubblica, Atti parlamentari, seduta DCLXXVI del 2 ottobre 1951, pag. 26560), ed accennando al criterio proposto per la ripartizione dell'imposta generale sull'entrata e premesso che questo era da considerarsi come un primo esperimento di partecipazione degli Enti locali ad una quota di imposte statali in funzione del numero degli abitanti, asseriva di avere allo studio « altri parametri di distribuzione delle quote di partecipazione, in maniera da arrivare a tener conto meglio e più da vicino delle effettive esigenze delle situazioni locali ».

In particolare, accennando al criterio di distribuzione della quota imposta generale sull'entrata alle province, testualmente asseriva « Io credo che un'indagine seria potrebbe essere condotta soprattutto nei confronti delle province, perché si possano adeguare le partecipazioni, per esempio alla lunghezza delle strade provinciali che debbono essere

mantenute in efficienza ed alla superficie del territorio, partendo dal concetto che se non sono state ancora costruite delle strade in una superficie particolarmente ampia può essere opportuno dare dei mezzi agli Enti locali per la costruzione di nuove strade che servano alle esigenze della zona ».

La proposta di legge che viene presentata si ispira a questi logici e naturali principi.

Essa tende a correggere l'attuale sistema di riparto della addizionale E. C. A. (attribuita alle province dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100), nonché della partecipazione ai proventi dell'imposta generale sull'entrata (istituita a favore delle province dall'articolo 4 della legge 2 luglio 1952, n. 703) che attualmente avviene in base al solo indice della popolazione, con le sperequazioni che si sono più innanzi dimostrate, attuando il riparto stesso in base al parametro composto dei tre elementi costitutivi delle province poiché ognuno, per sé, incide distintamente sui loro bilanci: la popolazione, il territorio, la rete stradale.

Con questi criteri di riparto, senza appor- tare affrettate modifiche all'attuale legislazione sulla finanza locale, senza chiedere alcun sacrificio al bilancio dello Stato e senza inasprimenti fiscali, si potrà dare finalmente inizio all'auspicato processo di perequazione delle entrate degli Enti locali, da tempo atteso come un atto di giustizia distributiva, e si compirà in tal modo un primo passo verso il definitivo assetto della finanza di uno degli organismi fondamentali per la vita economica, sociale e politica del Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Il provento complessivo delle entrate tributarie istituite a favore delle province dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100, e dall'articolo 4 della legge 2 luglio 1952, n. 703, è ripartito a decorrere dal 1° gennaio 1954 tra le province, per un terzo in ragione della popolazione provinciale, per un terzo in ragione della superficie territoriale, per un terzo in ragione della lunghezza della rete stradale di ognuna.