COMMISSIONI RIUNITE INTERNI (II) - FINANZE E TESORO (VI)

Ι.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1960

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE RICCIO

INDICE

P	AG.
Disegno e proposta di legge (Discussione e rinvio):	
Disposizioni sulle pubbliche affissioni. (2344)	
Almirante ed altri: Modifica delle disposi- sizioni contenute nella legge 8 novembre 1947, n. 1417, concernente la potestà tri- butaria dei comuni in materia di pubbli-	
che affissioni e pubblicità affine (2481) .	1
PRESIDENTE 1, 8, 10, 11, 12, 13, 14,	15
Angelino Paolo	
Borin	12
CARRASSI	13
CURTI AURELIO	
Pintus, Relatore per la II Commissione . 1	l, 3
11,	13
Sannicolò 10, 13,	15
Scalfaro, Sottosegretario di Stato per l'in-	
terno 3, 8,	10
Troisi, Sottosegretario di Stato per le	
finanze	14
Valsecchi, Relatore per la VI Commis-	
sione 4, 10, 11,	14

La seduta comincia alle 9,40.

Discussione del disegno di legge: Disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine (2344) e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Almirante ed altri: Modifica delle disposizioni contenute nella legge 8 novembre 1947, n. 1417, concernente la potestà tributaria dei comuni in materia di pubbliche affissioni e pubblicità affine (2481).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubbli-

cità affine », e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Almirante ed altri: « Modifica delle disposizioni contenute nella legge 8 novembre 1947, n. 1417, concernente la potestà tributaria dei comuni in materia di pubbliche affissioni e pubblicità affine ».

Il deputato Pintus, Relatore per la II Commissione, ha facoltà di svolgere la relazione.

PINTUS, Relatore per la II Commissione. Signor Presidente, sarò breve, innanzitutto perché penso che la relazione dell'onorevole Valsecchi sarà molto esauriente, specialmente per quanto attiene alla parte finanziaria di pertinenza della Commissione che egli tanto autorevolmente presiede e, poi, perché il problema, pur constando di numerosi aspetti particolari, che dovranno essere bene esaminati in sede di discussione generale, in effetti si riduce a pochi punti essenziali relativi alla sua impostazione generale. In sostanza noi ci troviamo (come purtroppo spesso avviene) di fronte a delle esigenze contrastanti; in questo caso a quelle dei comuni che tendono ad aumentare gli introiti per i loro bilanci questa volta compromessi in seguito alla sentenza della Corte costituzionale.

Come gli onorevoli colleghi sanno la sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 16-27 giugno 1959, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417, relativo alla disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine. L'illegittimità costituzionale in effetti si riferisce unicamente alla pubblicità affine e non anche alle pubbliche affissioni.

In sostanza, l'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato, mentre

sanciva la facoltà per i comuni di stabilire le tariffe per i servizi di pubblica affissione e per la pubblicità affine, non dettava alcun criterio in merito ai limiti dell'imposta per la pubblicità affine. Ciò, naturalmente, urtava contro il noto articolo della Costituzione che impone la determinazione dei limiti alle imposizioni patrimoniali o personali da parte dello Stato nei confronti dei cittadini e, nel caso specifico, alla imposizione fiscale. In sostanza, pur non essendo necessario che il decreto del Capo provvisorio dello Stato stabilisse la precisa entità di questa imposta, il legislatore era, però, tenuto a sancire i criteri ed i limiti in base ai quali i comuni avrebbero dovuto stabilire l'entità dell'onere per il cittadino. Il disegno di legge al nostro esame si propone, in sostanza, di ovviare agli inconvenienti rilevati dalla Corte costituzionale pervenendo ad una nuova rielaborazione della materia basandosi, soprattutto, sulla distinzione tra pubblica affissione e pubblicità affine, fermo restando il concetto che la pubblica affissione rappresenta un servizio prestato dal comune agli utenti, dietro corrispettivo, mentre la pubblicità affine riguarda ogni altra forma pubblicitaria attuata senza il concorso dei servizi dei comuni per la quale viene richiesto il pagamento di una imposta.

Il disegno di legge che stiamo esaminando contiene queste distinzioni che appaiono evidenti, specialmente se si pongono a raffronto gli articoli 1 e 3. L'articolo 1 definisce, nel modo che ho enunciato, la pubblica affissione e la pubblicità affine, mentre l'articolo 3 prevede l'autorizzazione della esposizione diretta da parte degli interessati dei mezzi pubblicitari indicati dall'articolo 1, purché « essa sia effettuata in apposite vetrine, quadri od altri spazi di proprietà di detti interessati, fermo restando il pagamento dei prescritti diritti sulle pubbliche affissioni ».

La domanda che mi pongo, ora, è se con l'articolo 3 non si venga in un certo senso a mettere in non cale la sentenza della Corte costituzionale.

Nel momento in cui il manifesto viene affisso, esso è affidato completamente all'utente il quale, se lo fa e lo espone, sottrae al comune il servizio che esso moralmente presta, mentre con l'altra forma di pubblicità è sempre il comune a prestare la propria opera agli utenti.

Credo che il problema debba essere profondamente studiato anche in considerazione della eccessiva litigiosità che esiste nel settore, litigiosità che ha avuto la sua massima espressione proprio nel ricorso alla Corte costituzionale. Coloro che operano in questo settore mi dicono che le cause tra utenti, comuni e concessionari sono frequentissime con danno, soprattutto, delle amministrazioni comunali che vedono inaridirsi un gettito del quale hanno bisogno in attesa che le varie sentenze definiscano le cause pendenti. Mi sembra doveroso che da parte nostra, quali legislatori, vengano elaborate delle norme il più chiare possibili in maniera da evitare al massimo questa litigiosità.

È questo dunque un tema che io sottopongo alla più profonda meditazione della Commissione in sede di discussione generale. Un altro punto sul quale desidero richiamare là vostra attenzione è quello relativo all'articolo 21 concernente la pubblicità su cose di pertinenza dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e delle ferrovie dello Stato. Ora, se in base a questo articolo le Amministrazioni anzidette possono effettuare pubblicità ai termini delle disposizioni sopra citate, senza che sia previsto il pagamento dell'imposta stabilita, noi ci troviamo di fronte a qualche cosa che va oltre le legittime esigenze delle Amministrazioni postale e ferroviaria. Perché fin quando si tratta di lasciare che queste amministrazioni, nell'ambito dei loro edifici e dei loro impianti effettuino la pubblicità che concerne la loro attività, niente da dire (è perfettamente legittimo che lo Stato riservi un trattamento di favore alle sue aziende ed alle sue Amministrazioni) ma quando esse si pongono in posizione di concorrenza nei confronti dei comuni e delle province, non posso essere d'accordo. Ho con me delle fotografie di pubblicità normale che vengono affisse su stabili dell'Amministrazione ferroviaria e postale in modo assolutamente concorrenziale ai comuni eludendo, cioè, il pagamento della imposta prevista per la pubblicità affine. Mi sembra che questo sia un elemento da esaminare e da ben considerare dalle Commissioni per tentare, attese le condizioni di deficit in cui si trovano i nostri comuni, di giungere ad una regolamentazione della materia in modo diverso da quella proposta. Segue, poi, il problema delle tariffe per il quale ci troviamo di fronte a due soluzioni nettamente opposte: quella proposta dal Ministero che tende ad aumentarle notevolmente e quella dell'onorevole Almirante che, viceversa, tende ad abbassarle in materia, a mio giudizio, eccessiva. Il criterio da seguire sarebbe, secondo me, di garantire ai comuni il massimo gettito (su questo punto immagino siamo tutti d'accordo) senza scoraggiare l'utente imponendogli delle

tariffe eccessivamente alte. Occorre, insomma, trovare una via di mezzo che contemperi le due opposte esigenze.

Un altro punto da prendere in considerazione è quello relativo all'articolo 16 del disegno di legge in esame che prevede una tariffa unica per la pubblicità affine speciale con veicoli adibiti ai trasporti dell'azienda. Questo articolo, all'ultimo comma, stabilisce che: « Non è tassabile la semplice indicazione del nome, indirizzo ed attività della ditta, proprietaria dell'autoveicolo, se apposta una sola volta e purché ogni singola lettera non superi i 15 centimentri di altezza». Bisogna tener presente, onorevoli colleghi, che i veicoli in questione sono adibiti principalmente a trasporto e non essenzialmente a funzione di pubblicità, per cui la limitazione imposta mi sembra eccessiva. Secondo me il tipo di indicazione enunciato potrebbe venir esteso non solo a due, ma anche a tre lati del veicolo, non solo, ma l'altezza stessa della iscrizione potrebbe essere aumentata perché, limitandosi essa ad indicare il nome della ditta del proprietario, è discutibile il considerarla come forma di pubblicità a tutti gli effetti. Ma il punto essenziale è, come dicevo prima, che i veicoli in questione sono adibiti essenzialmente a trasporti e non a scopo pubblicitario.

L'articolo, comunque, che richiede maggiormente la nostra attenzione è, a mio parere, il 29. Con esso vengono alla luce problemi concernenti la retroattività o meno della legge. Questo articolo, praticamente, stabilisce che: « Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvederanno a rivedere i propri regolamenti speciali concernenti il servizio delle pubbliche affissioni e la pubblicità affine ed a deliberare le nuove tariffe in conformità alle disposizioni contenute negli articoli precedenti ». E fin qui tutto è normale. Dove le cose cominciano a complicarsi è al secondo comma, allorché si stabilisce che: « Le nuove tariffe relative all'imposta sulla pubblicità affine autorizzata dai comuni ed effettuata direttamente dal privato con mezzi propri e senza alcuna prestazione da parte dei comuni stessi, purché trattisi di pubblicità di durata ininterrotta effettuata dopo il 2 luglio 1959, ed ancora esposta alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno efficacia dal 3 luglio 1959 sempreché deliberato nei termini e con le modalità previste nel primo comma », cioè dal giorno successivo all'entrata in vigore dell'emanazione della sentenza della Corte costituzionale. Datemi atto, onorevoli colleghi, che questo articolo contiene delle inesattezze, se non addirittura degli errori. Qui è detto che le nuove tariffe relative all'imposta sulla pubblicità affine hanno efficacia purché trattisi di pubblicità di durata « ininterrotta »; pertanto basta che l'utente interrompa per un giorno soltanto questa pubblicità che la disposizione non ha più valore. Non solo, ma poiché è stabilito anche: « ed ancora esposta alla data di entrata in vigore della presente legge », bisogna ritenere che se il giorno dopo l'approvazione di questa legge la pubblicità venisse, per qualche motivo, interrotta prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, il comune perderebbe tutto...

SCALFARO, Sottosegretario di Stato per l'interno. È un modo come un altro per sfuggire...

PINTUS, Relatore per la II Commissione. La legge deve essere equa, precisa. Occorre rispettare la sentenza della Corte costituzionale. La norma deve essere tale (ed ella, onorevole Scalfaro, è certamente d'accordo con me su questo punto) da non incoraggiare, da non dare possibilità a evasioni.

Ora, però, detto questo, io ho anche dei dubbi sul problema giuridico della retroattività, in quanto essa secondo la nostra Costituzione, si riferisce a norme penali, per quanto sia buona norma di diritto che anche in altri settori alla retroattività si ricorra il meno possibile, così come consigliato anche dalla Convenzione dei diritti dell'uomo del Consiglio di Europa che, su questo punto, cerca di arrivare a stabilire delle norme più eque a difesa della personalità fisica; ma, a parte il problema della retroattività o irretroattività, per il quale si potrà discutere, a me pare che dopo la carenza legislativa di quasi due anni - e forse saranno anche più di due anni al momento in cui la legge andrà in vigore, molti utenti, che avevano creduto, a torto, nella abrogazione definitiva di questa imposta, dico a torto perché la sentenza della Corte costituzionale indicava un vizio di forma che, una volta sanato, contemplava il diritto di stabilire l'imposta a favore dei comuni, si potranno trovare in difficoltà per il pagamento degli arretrati di questi due anni.

Riguardo alla sentenza della Corte costituzionale, ora si propone la necessità di varare una nuova norma in sostituzione del precedente disposto che la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimo. Io penso che una norma di questo genere con effetto retroattivo non corrisponda a quanto ha stabilito la Corte costituzionale. Comunque, e

qui ci sono dei giuristi che potranno illuminarci in proposito, se si dovesse arrivare a riconoscere che questa retroattività è, invece legittima, risorgerebbe quella famosa litigiosità, cui ho accennato. Sarei ben lieto di poter giovare ai comuni, che hanno tanto bisogno, soprattutto dopo i recenti provvedimenti, come quello concernente l'esenzione dell'imposta sul bestiame, oltre tutti gli altri, che, come sappiamo, hanno messo i comuni in una situazione di particolare difficoltà per cui è auspicabile che lo Stato intervenga in modo massiccio per sanare tale situazione.

Non ho altro da dire, anche perché il sistema della duplice relazione consentirà al collega Presidente Valsecchi di integrare le mie certamente numerose lacune.

VALSECCHI, Relatore per la VI Commissione. Onorevoli colleghi, nel leggere questo provvedimento sono stato spinto da curiosità, ed ho finito con l'assegnarmi, come Relatore, la relazione del provvedimento.

Di subito sono stato attirato dall'impostazione del provvedimento stesso, e vi devo leggere, a tale riguardo, ciò che è scritto nella relazione che accompagna il provvedimento, relazione che muove dalla sentenza della Corte costituzionale del 16 giugno 1959; debbo sottolineare, per inciso, che è un argomento estremamente delicato questo della sospensione dei pagamenti da parte degli utenti, avvenuta dopo questa sentenza ed in attesa della nuova sistemazione legislativa della materia. Il tempo intercorso, quasi un anno, ha ingrandito dei problemi che sarebbero stati, all'origine, molto più modesti.

La sentenza della Corte Costituzionale sottopone alla nostra attenzione la distinzione classica in tema di tasse ed imposte: si paga una tassa, e tale definizione si trova in qualsiasi testo di finanza, laddove vi sia la prestazione di un servizio, mentre la imposizione di una imposta si spiega con qualsiasi altra causa, purché non sia quella della prestazione di servizio. In tal senso la sentenza della Corte Costituzionale ha dichiarato legittima la percezione della tassa laddove il Comune presti un proprio servizio, sia direttamente che per mezzo di appaltatori, mentre ha dichiarato illegittima la percezione dell'imposta, perché in senso ristretto non era prevista dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1447, sul quale la Corte Costituzionale si è pronunciata.

La relazione ministeriale accetta questi criteri e scrive: « In vero, la pronuncia costituzionale ha dichiarato illegittima l'imposizione delle tariffe relative a forme pubblicitarie effettuate dal privato con propri mezzi e senza alcuna prestazione del Comune, affermando, invece, che l'articolo 2 del detto decreto legislativo deve considerarsi costituzionalmente legittimo per quanto attiene alle forme di pubblicità che richiedono da parte del comune una determinata prestazione a favore del privato. L'esigenza di nuove norme riguarda, quindi, specificamente la pubblicità effettuata direttamente dal privato.

Tuttavia, allo scopo sia di mantenere il necessario coordinamento e collegamento nella materia delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine, sia di stabilire un opportuno e contemporaneo adeguamento in relazione al mutato valore della lira, è apparso utile prevedere, oltre ai criteri idonei a delimitare la potestà discrezionale dell'ente Comune nella fissazione delle relative tariffe concernenti l'intera materia, anche altre norme, consistenti in alcuni ritocchi a quelle vigenti e rivolte allo scopo di dirimere legislativamente le questioni più importanti finora sorte nella applicazione delle norme in vigore.

"In particolare – e qui vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi – si è voluto anzi tutto chiarire il concetto – in conformità di quanto ha rilevato la Corte Costituzionale, che le pubbliche affissioni costituiscono un servizio reso dal comune al privato, il quale, richiedendolo, deve effettuare all'ente un pagamento quale corrispettivo della prestazione ricevuta; la pubblicità affine, invece, si concreta in una particolare utilità che il privato per il tramite di essa ricava, o presume di ricavare: per cui egli deve a questo solo titolo un pagamento al comune ».

Quindi dalla relazione si recepisce interamente non soltanto lo spirito, ma anche l'impostazione della differenziazione che costituisce l'argomento principale della sentenza della Corte Costituzionale.

Passiamo, ora, ad esaminare il disposto dell'articolo 1, del disegno di legge che dovrebbe, logicamente, introdurre con chiarezza la distinzione che la Corte costituzionale sollecita nei riguardi della disposizione impugnata, contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417.

L'articolo 1 del disegno di legge a noi sottoposto dispone testualmente al primo comma: « Sotto la denominazione di pubbliche affissioni è compresa l'esposizione di manifesti, avvisi, fotografie od altri mezzi pubblicitari stampati, litografati o manoscritti su carta, cartone od altro materiale

simile, in modo da essere totalmente visibile dalle vie o dalle piazze pubbliche ». E poi, ironia delle ironie, così prosegue con il secondo comma: « È compresa sotto la denominazione di pubblicità affine ogni altra forma pubblicitaria eseguita con qualsiasi mezzo visivo o acustico, in modo da essere interamente visibile o percepibile dalle vie o dalle piazze pubbliche ».

Proprio non capisco come da questi due commi possa rilevarsi una differenziazione tra pubblica affissione e pubblicità affine! Essi non sono che la riproduzione letterale dei primi due commi dell'articolo 1 del ricordato decreto n. 1417, i quali così recitano: « Sotto la denominazione di pubbliche affissioni si comprende l'esposizione di manifesti, avvisi ed altri mezzi pubblicitari stampati, litografati o manoscritti, in modo da essere totalmente e continuamente visibili dalle vie e dalle pubbliche piazze.

« Va compresa sotto la denominazione di pubblicità affine agni altra forma pubblicitaria eseguita con qualsiasi mezzo visivo od acustico, in modo da essere interamente visibile e percepibile dalle vie e piazze pubbliche ».

Credo che a nessuno degli onorevoli colleghi sia sfuggita l'identità sostanziale dei due commi propostici con il disegno di legge rispetto agli altri sui quali è stato instaurato un ricorso che ha, poi, determinato la sentenza della Corte costituzionale. Ma sono proprio questi due commi che noi dobbiamo correggere, introducendovi la chiara differenziazione fra pubblica affissione (la quale prevede l'intervento diretto dell'Ente pubblico) e pubblicità affine, che è una diversa manifestazione di pubblicità, perché vien attuata per iniziativa, a cura e spese del privato e per la quale si giustifica e si legittima l'imposta.

Dal confronto di questi commi è sorta in me una legittima curiosità, che mi ha indotto, come ho detto, ad assumermi l'incarico di riferire sul provvedimento. Ho voluto cercare di analizzare questa innovazione che sembra non innovi assolutamente.

E ne ho concluso che una via dobbiamo pure scegliere; o teniamo presente la pronuncia della Corte costituzionale, per impedire che nuovi ricorsi dello stesso tipo possano essere, in un domani, presentati, oppure non vale assolutamente la pena di approvare un altro testo, che di nuovo ha solo una bella presentazione, con la illustrazione delle ragioni che hanno indotto il Governo a presentare la nuova legge, e che, poi, non solo

disattende quelle ragioni ma, addirittura, riporta fedelmente le disposizioni già contenute nel citato decreto, n. 1417.

Perciò, annunzio fin d'ora che quanto prima presenterò degli emendamenti che, a mio avviso, rimettano in linea il provvedimento con la sentenza della Corte. Essi rispondono ai concetti essenziali ai quali è necessario informarsi, comprendendo sotto la denominazione di pubblica affissione l'esposizione, totalmente visibile dalle vie e dalle piazze pubbliche, di manifesti, avvisi, fotografie e simili stampati su carta ed effettuati a cura del comune, su tabelle, quadri, impianti e manufatti da esso all'uopo predisposti; invece, sotto la denominazione di pubblicità affine va compresa ogni esposizione pubblicitaria, con qualsiasi mezzo eseguita, interamente visibile dalle vie e pubbliche piazze, ed effettuata direttamente a cura degli interessati.

Solo così si potrà cominciare a capire qualcosa fra ciò che deve chiamarsi pubblica affissione e ciò che, invece, è pubblicità affine, dove non interviene l'ente pubblico con proprie prestazioni di uomini, mezzi e servizi, e dove esso soltanto quale ente autorizzato a percepire un tributo, per il fatto che si consente l'esposizione sulla via pubblica o sulla pubblica piazza di elementi pubblicitari che attirano l'attenzione dei passanti.

Questa, a mio modo di vedere, deve essere l'impostazione prima del provvedimento e la base della nostra indagine critica.

Sulla logica dello stesso ragionamento, non mi sento di proporre all'approvazione della Commissione le disposizioni di cui all'articolo 2, ove ci si sforza inutilmente di definire ciò che non è stato definito nell'articolo 1, e resta egualmente nel vago quando, nei primi due commi, stabilisce il pagamento dei diritti e delle imposte, rispettivamente per le pubbliche affissioni e per la pubblicità affine, disponendo che dette forme di pubblicità vengano eseguite, la prima, « di regola dal comune » e, la seconda, « di regola dagli interessati ».

Che cosa significa ciò? La Corte costituzionale vuole che si parli chiaramente e noi dobbiamo adeguarci al suo deliberato. Purtroppo, a mio modo di vedere, l'impostazione del disegno di legge è sbagliata in partenza e si nota chiaramente il tentativo di rimediare lungo la strada. Ma le perplessità rimangono e sono state tradotte in critica – alla quale mi associo – anche dal Relatore della II Commissione.

Per quanto riguarda la suddivisione dei comuni in classi, queste, che all'origine erano quattro, sono state portate a sei nel 1947 ed a sette con il disegno di legge al nostro esame. La distinzione in classi ha una sua importanza perché sta alla base del problema delle tariffe. Non faro su questo punto una grossa discussione, ma desidero soltanto manifestare un dubbio per quanto riguarda alcuni raggruppamenti e, precisamente, le classi quarta e quinta, per le guali, a mio modo di vedere - e in sede di articoli vi dirò le ragioni - la differenziazione sancita nel decreto del 1947 era meglio impostata. Il problema tariffario è certamente uno dei più importanti, ed in quanto strettamente legato alla classificazione dei comuni, dobbiamo procedere con oculatezza nel varare una nuova classificazione.

Le tariffe, come ha ricordato l'onorevole Pintus, sono state tenute alte nel disegno di legge del Governo, mentre sono notevolmente più basse nella proposta dell'onorevole Almirante, che qui dobbiamo tenere pure presente e terremo ancor più presente in sede di articoli. Qual era la situazione tariffaria nel 1947? Il decreto n. 1417 rimetteva alla discrezione dei comuni la determinazione dell'ammontare delle tariffe (ragion per cui è sorto il caso di illegittimità costituzionale) e credo che il gettito di questi tributi oscillasse fra le 30 e le 40 volte il gettito dell'anteguerra. Dico 30 o 40 volte perché non sono riuscito a sapere quale sia il gettito totale di questi tributi in Italia né, tanto meno, il gettito per i singoli comuni. Vagamente mi è stato detto che il comune di Milano, per la sospensione di questa legge, avrebbe perduto dai 310 ai 350 milioni di lire: questo è un dato che mi è stato fornito da coloro che, per ragioni di ufficio o di lavoro, sono vicini al comune di Milano. Infatti non abbiamo l'inventario specifico nei bilanci comunali di questa entrata. La posta è conglobata neila voce generale: « altre entrate », e non è stato possibile avere precisazioni. Secondo una mia valutazione, estremamente soggettiva, penso che il gettito di queste tasse oscilli fra i due ed i 3 miliardi di lire. Comunque, e l'importo totale risulterebbe maggiorato, grosso modo, per l'incertezza dei dati, si arriverebbe fra le 30 e le 40 volte rispetto all'anteguerra.

Le tariffe previste nel disegno di legge moltiplicano il gettito per circa 100 volte e, in alcuni casi, con una progressione secondo me non razionalmente spiegabile, si arriva addirittura a gettiti che hanno dell'assurdo.

È il caso tipico dei luoghi di cura e di soggiorno, per i quali la tariffa normale viene moltiplicata non solo per il coefficiente di tariffa speciale ma anche per un altro coefficiente particolare a valere per tutto l'anno. Cosicché, chi volesse affiggere un manifesto pubblicitario in uno dei paesi della Valtellina, che sono luoghi di soggiorno e di cura per esempio Madesimo, che ha una popolazione di 176 abitanti con una capienza ricettiva di 500 posti, occupati in genere soltanto 40 giorni l'anno e dove negli altri mesi solo la domenica convengono un migliaio di persone per fare una passeggiata - verrebbe a pagare molto di più di quanto non pagherebbe affiggendo lo stesso manifesto in piazza del Duomo a Milano o in piazza Colonna a Roma. Questo è evidentemente un assurdo e noi non possiamo accettarlo.

Mi sono permesso di fare dei calcoli nell'intento di dare una sistemazione a queste tariffe in modo più adeguato; secondo i miei calcoli, le tariffe dovrebbero essere elevate a circa 75 volte rispetto alla base del 1928, la cui legge ha avuto vigore fino al 1947. Ora, noi dobbiamo tener presente che, per esempio, le imposte sulle insegne, deferite alla potestà dei comuni con legge approvata da noi, sono state aumentate di 40 volte rispetto all'anteguerra. E le insegne, sia pure concepite entro un certo limite, possono essere anche intese come una manifestazione pubblicitaria! Io temo che applicando le tariffe che ci sono state proposte dal Governo, si venga a negare la bontà stessa dell'impostazione della legge. I luoghi di cura e di soggiorno non sono soltanto Viareggio o Venezia, ma sono tanti paesi nei quali possiamo correre il rischio, seguendo la strada indicata dal Governo, di inaridire le fonti del gettito.

Si è voluto forse seguire questa strada per aiutare i comuni. Tutta l'architettura del provvedimento ministeriale ha obbedito, evidentemente, a questo principio, ma si è spinto, a mio parere, un po' troppo oltre, come avrò poi occasione di dimostrare. Un caso, ad esempio, lo troviamo nella maggiore estensione data alle zone cittadine classificate come « categoria speciale » ai fini della tariffa pubblicitaria consentendo in tal modo di aumentare le tariffe quando le affissioni si trovino entro strade e piazze rientranti nella suddetta categoria.

Il disegno di legge, inoltre, non sostituendo l'intero decreto legislativo del 1947, ci sottopone ad uno sforzo notevole per coordinare quello che rimane in vigore di quel decreto, introducendo, inoltre, delle innova-

zioni che mi sembra siano formulate un po' troppo tranquillamente.

Prendendo in esame il caso della pubblicità cinematografica eseguita dall'imprenditore sui propri impianti, non vi è dubbio, almeno secondo me, che questo tipo di pubblicità vada considerata in modo particolare differenziandosi essa profondamente dalla pubblicità normale. Come un qualsiasi commerciante di frutta e verdura espone in vetrina la propria merce così, se in un cinema si proietta un film, il proprietario ha bisogno necessariamente di esporre un cartellone pubblicitario che ne annunci la programmazione. Il problema cambia aspetto quando la pubblicità non è fatta più nella sede del locale, bensì fuori di questo; ma, fino a quando si rimane nel primo caso, ritengo che i principii che hanno informato la legislazione precedente meritino di essere considerati con una certa benevolenza. Inoltre, quanto detto a proposito delle tariffe per la pubblica affissione, va ripetuto per la pubblicità affine per le stesse considerazioni fatte prima. Circa la imposizione delle tariffe, è strano notare come sussistano delle evidenti contraddizioni in questo campo: infatti, la pubblicità affine è tassata di più della pubblica affissione. Quest'ultima, richiedendo l'intervento del comune che presta la propria opera di affissore, dovrebbe risultare, quanto meno, tassata di un tributo che, considerata in astratto pari a 100, dovrebbe rappresentare un per cento da attribuire a spese di esercizio; mentre la pubblicità affine non avvalendosi di tale servizio, dovrebbe necessariamente costare di meno. Noi assistiamo, invece, ad un rovesciamento di posizione in quanto per il disegno di legge la pubblicità affine deve costare di più. Ma se avalliamo una assurdità del genere avremo la inevitabile conseguenza che nessuno esporrà più cartelli indicanti, ad esempio, la vendita di gelati Motta perché la cifra che dovrebbe pagare è così alta da fargli perdere ogni convenienza. Mi sembra, dunque, che una risistemazione generale della materia tariffaria si imponga; come pure dovremmo riguardare il campo della pubblicità affine, fatta mediante luci illuminanti e luminose, che rappresenta, poi, il contenuto di tutta una serie di articoli che saranno sottoposti particolarmente alla nostra attenzione man mano che andremo ad interessarci di essi; nonché esaminare attentamente l'uso degli amplificatori, degli autoveicoli, ecc. A proposito di questi ultimi il disegno di legge stabilisce che sono esenti dal pagamento della

imposta gli autoveicoli che espongono la pubblicità su di un solo lato del mezzo e quando la dicitura non superi i quindici centimetri di altezza. Ma tutto questo, permettetemi di dirlo, è per lo meno discutibile.

Passando all'esame della pubblicità delle Amministrazioni postale e ferroviaria, concordo in linea di massima con l'onorevole Pintus. Dirò, in tutta franchezza, che in partenza, esaminando questo problema, non approvavo la faceltà che, in sostanza, viene concessa al contribuente di scegliere il tipo di pubblicità che gli impone una imposta minore (ad esempio, per affiggere un manifesto in piazza dei Cinquecento a Roma, davanti la stazione Termini si può scegliere il comune o le ferrovie a seconda di chi chiede di meno); ma avendo constatato che, secondo la vecchia tradizione, i proventi di questa pubblicità vengono devoluti a scopi sociali, non ritengo opportuno insistere e sostengo anzi la necessità di mantenere la legislazione vigente. Unica eccezione da sollevare è quella relativa al terzo comma di questo articolo che, a mio giudizio, importa delle innovazioni che non mi trovano consenziente. Infatti finora, quando la pubblicità esposta era prospiciente la pubblica via o la pubblica piazza, essa era soggetta al pagamento dell'imposta comunale (e quindi si pagavano le ferrovie per l'affitto del muro); adesso invece - e non capisco perché - si tende a privare il comune di questo diritto.

La discussione diventa più complessa se, come ha già fatto rilevare l'onorevole Pintus, poniamo la nostra attenzione sull'articolo 29 del disegno di legge al nostro esame. Esso dice: « Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvederanno a rivedere i propri regolamenti speciali concernenti il servizio delle pubbliche affissioni e la pubblicità affine ed a deliberare le nuove tariffe in conformità alle disposizioni contenute negli articoli precedenti.

"Le nuove tariffe relative all'imposta sulla pubblicità affine, autorizzata dai comuni ed effettuata direttamente dal privato con mezzi propri e senza alcuna prestazione da parte dei comuni stessi, purché trattisi di pubblicità di durata ininterrotta effettuata dopo il 2 luglio 1959, ed ancora esposta alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno efficacia dal 3 luglio 1959, sempre che deliberate nei termini e con le modalità previste nel primo comma ».

Qui, come appunto ha ricordato l'onorevole Pintus, sorge il problema della retroattività. Tale problema si pone in qualsiasi caso

e ciò perché la sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il tributo. Oggi nessuno paga più e noi, dopo avere aumentato le tariffe, le retrodatiamo. La norma del disegno di legge è a mio giudizio, manifestamente pesante, comportando non solo un problema di retroattività, ma anche quello di un aumento delle tariffe in misura ben maggiore di quella che si sarebbe dovuta qualora non si avesse avuto la sentenza della Corte costituzionale. Infatti, senza la citata sentenza, ancora oggi si sarebbe continuato a pagare nella misura media di 30-40 volte l'anteguerra. Ritenete voi, onorevoli colleghi, che gli interessati non ricorreranno nuovamente alla Magistratura per impugnare successivamente questa disposizione davanti alla Corte costituzionale? Se fossi un operatore di questo settore non esiterei a promuovere un'azione del genere per stabilire se vi sia o meno un vero e proprio abuso. Il punto più interessante è, comunque, quello già rilevato dal Relatore per la seconda Commissione enorevole Pintus che se la pubblicità risulta ininterrotta dal 3 luglio 1959 ancora all'entrata in vigore della presente legge, occorre pagare; se, viceversa, essa è stata interrotta, sia pure per un giorno soltanto, allora non si paga più! Evitiamo, onorevoli colleghi, per quanto è nelle nostre possibilità, di fare cose sbagliate prima che la legge venga licenziata dal Senato e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Non prendiamoci in giro in questo modo; quel che dobbiamo fare, facciamolo onestamente.

Con questa rapida esposizione, nel corso della quale ho messo in luce gli elementi di dubbio e di critica che il disegno di legge sottoposto al nostro esame, a mio giudizio, contiene e con la riserva di presentare durante l'esame dei singoli articoli opportuni emendamenti, penso di avere assolto il mio compito di Relatore.

PRESIDENTE. Ringrazio gli onorevoli Pintus e Valsecchi per l'ampia ed approfondita relazione sul progetto di legge.

La I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il seguente parere: « Nulla osta dal punto di vista costituzionale all'approvazione del disegno di legge.

Si rileva per altro che, per ragioni di opportunità costituzionale, il secondo comma dell'articolo 29 debba essere modificato nel senso che la retroattività della disposizione va contenuta nei limiti della corrispondenza delle tariffe a quelle precedentemente fissate, e ciò per tutto il periodo dal luglio 1959 all'entrata in vigore della legge».

Come avete sentito, questa osservazione è stata ancora una volta rilevata da tutti e due i Relatori.

Dichiaro aperta la discussione generale. SCALFARO, Sottosegretario di Stato per l'interno. Dopo aver ascoltato le due relazioni estremamente precise dei nostri colleghi, vorrei fare una proposta che, se fosse accolta benevolmente, potrebbe servire ad impedire che si apra una discussione, forse non sufficientemente proficua ai fini cui vogliamo ricondurci; vorrei fare la proposta della nomina di un piccolo Comitato di studio con la fissazione di un termine per il completamento dei suoi lavori dato che, come si è fatto rilevare, la sentenza della Corte costituzionale è del giugno 1959 ed il disegno di legge in esame è del luglio 1960 e più si va avanti, più certi problemi ingrandiscono.

Il Comitato potrebbe esaminare tre punti fondamentali: il primo punto è di natura giuridica e del massimo- rilievo – come ha rilevato l'onorevole Valsecchi nella sua requisitoria sul testo, requisitoria validissima, ed anche ic non sono del parere di difendere un testo per difesa d'ufficio – poiché la sentenza della Corte costituzionale pone un problema di discriminazione fra tasse e imposte, riguardo alle affissioni pubbliche o non pubbliche, cioè con un servizio del comune o senza un servizio del comune.

Per dire una parola defensionale sul testo, forse gli articoli 1 e 2, l'onorevole Valsecchi lo ha ammesso, si sforzano di fissare questa distinzione, però hanno due torti: un torto di formulazione poiché sarebbe opportuno che l'articolo 1 dicesse qual'è la distinzione tra tasse e imposte ai fini della loro applicazione nelle due ipotesi che vengono contemplate nell'articolo 2; in secondo luogo ove si dice all'articolo 2 « di regola » con riferimento al comune o ai privati, vi è un'errore quanto meno di dizione, voglio essere benevolo, che certamente porterebbe a interpretazioni inesatte; essendovi una sentenza della Corte costituzionale che impone di distinguere le ipotesi in cui vi è un servizio nel comune e quelle in cui non vi è questo servizio, non si può riferire « il di regola » al comune, ma può essere solamente riservato ai privati; il termine « privato » si è usato unicamente per indicare colui che fa pubblicità con mezzi propri, perché la distinzione non è tra privati e non privati, ma sta a indicare il servizio reso dal comune o non reso dal comune; non ha senso alcuno, lo ripeto, riferire il «di regola» al comune, se si vuol fare un articolo che applichi onestamente la

definizione che il supremo Consesso ha ritenuto di fissare per la validità costituzionale. Io penso che sul primo punto si debba essere d'accordo: poiché siamo qui per applicare dei principî fissati da una sentenza della Corte costituzionale, non abbiamo che da fare una distinzione all'articolo 1 dicendo cosa sia l'affissione pubblica ed in questo, poiché il disegno di legge non sostituisce interamente la legge del 1947, ci si può ricondurre all'articolo, che ha letto l'onorevole Valsecchi. Occorre tener presente che se la pubblicità viene fatta con un servizio del comune ha applicazione ai fini fiscali: su questo ritengo che non si possa che essere d'accordo. Riguardo al primo punto dobbiamo dare una formulazione più esatta dell'articolo 1.

Il secondo punto è il più vasto ed è quello di merito che sfugge alla mia diretta competenza, per cui sarebbe difficile fare una valutazione. Vi sono una serie di interpretazioni, e quando l'onorevole Valsecchi si è domandato se possa essere considerata affissione la reclame di una vetrina, non ha posto dei problemi di percentuali, ma dei problemi sul modo di applicazione di queste norme.

Mi pare che un comitato potrebbe sceverare le varie ipotesi e formulare delle proposte per quanto riguarda il quantum, che poi, eventualmente, la Commissione potrebbe approvare, perché se dovessimo fare una discussione su questa materia in sede di Commissione non so quanti mesi essa richiederebbe.

Riguardo al terzo punto esprimo il mio personale parere sull'articolo 29: è fuor di dubbio, ciò che hanno detto saggiamente i Relatori che noi ci troviamo di fronte ad una disposizione della Costituzione per la quale il divieto della retroattività riguarda le norme penali, e quindi non può riferirsi al nostro caso. Ho fatto questo accenno di natura costituzionale, riferendomi a norme che costituiscono il binario fondamentale di tutto un codice, di tutta una legislazione; e l'ho fatto anche perché, per la seconda volta spero di non cadere nelle recriminazioni dei colleghi, vorrei richiamare la presidenza delle Commissioni perché a sua volta intrattenga la presidenza della Camera sulla competenza di ciascuna Commissione, poiché il problema sta diventando un problema di una certa serietà.

La Commissione Affari costituzionali, che ha espresso il parere, letto dal Presidente, parla di « opportunità costituzionale », ma noi tutti sappiamo che questo termine non ha alcun significato; la Commissione, investita del parere, deve comunicare se esiste nel provvedimento in esame una lesione ad una norma costituzionale; non deve fare dei problemi di opportunità; essa deve dire: noi riteniamo che la norma sia costituzionale, oppure, che non sia costituzionale. È molto facile che una Commissione ritenendo il provvedimento opportuno, gli conceda parere favorevole, ma con questo sistema di « opportunità » finiamo per corrodere la Costituzione. Il problema deve essere risolto perché, come ho detto, non ha valore l'opportunità, ma la costituzionalità o l'incostituzionalità delle norme. Nella seduta precedente io richiamai l'attenzione sul parere che aveva espresso sul problema dei ciechi la Commissione Bilancio, parere favorevole, ma subordinato alla condizione che si trovasse la possibilità di reperire i fondi mentre, a mio avviso, la Commissione avrebbe dovuto esprimersi diversamente, soprattutto se noi pensiamo che quel parere condizionava tutta la procedura successiva.

Nel nostro caso c'è una seconda applicazione inesatta di competenza, poiché valersi del termine « opportunità costituzionale » significa riferirsi a qualcosa di discrezionale, che non può fare capo ad una Commissione, che ha il compito di esprimersi sulla costituzionalità o incostituzionalità delle norme e non sull'opportunità costituzionale. Io penso che l'articolo su cui si è pronunciata la Commissione Affari costituzionali, non sia incostituzionale, ma che non sia corretto sul piano dei principî fondamentali del diritto.

Sono d'accordo, sul piano sostanziale, con il parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali, perché sarebbe opportuno che, fino all'entrata in vigore della nuova legge, i pagamenti venissero effettuati secondo le tariffe esistenti. Sul piano giuridico vi è una sentenza per cui non possiamo applicare norme che non siano costituzionalmente perfette; e la sentenza si riferiva non al quantum, ma alla impostazione giuridica.

Il Comitato potrebbe trovare una soluzione: per il periodo di vacanza che va dalla pubblicazione della richiamata sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417, fino alla data dell'entrata in vigore della nuova legge poiché il rapporto di fatto esiste, la soluzione potrebbe essere lasciata ad un accordo fra le parti, fra comune e contribuente. Nell'ipotesi che non si trovi una soluzione, si potrebbe dare

come base una « media »: dico questo, perché mi pare che una vacanza non sia opportuna, mentre, d'altra parte, è assolutamente impossibile mantenere le tariffe condannate da una sentenza della Corte costituzionale, che fa stato.

Dire che sia incostituzionale non mi pare esatto; penso che potrebbe essere meglio definita « giuridicamente inopportuna ». Si potrebbe trovare una soluzione, ed è appunto questo il terzo compito che io affiderei al comitato; trovare una soluzione che, comunque, impedisca la retroattività, a mio avviso, non giusta.

VALSECCHI, Relatore per la VI Commissione. Mi sono anch'io prospettato questi vari problemi, perché vi è in essi una chiara situazione di carattere economico. Potremmo presumere che, quanto meno, l'utente abbia fatto potenzialmente l'accantonamento per l'eventuale tributo, ma non si può presumere che abbia fatto un acoantonamento corrispondente al doppio o anche più della somma che avrebbe dovuto pagare!

Allora mi son chiesto: se la Corte afferma la illegittimità costituzionale del decreto del 1947, la legge del 1928, che non è stata mai esplicitamente abrogata, deve considerarsi ancora in vigore?

La legge del 1928, sotto questo aspetto, è precisa perché indica le tariffe; e allora il vacuum legis potrebbe essere superato attraverso la reviviscenza automatica di quella legge. Basterebbe, così, moltiplicare opportunamente le tariffe...

SCALFARO, Sottosegretario di Stato per l'interno. Io credo che non sia opportuno metterci su un piano così delicato, perché è evidente che la Corte costituzionale ha emesso una sentenza non tanto su una legge, quanto sul contenuto di quella legge, che ha dichiarato incostituzionale.

Se vogliamo ricorrere alla legge del 1928, che è sostanzialmente diversa da questa, ma che non fa la distinzione fra tasse ed imposte, come vuole la Corte costituzionale, io credo che si va a finire in un ginepraio. Noi, a mio parere, dobbiamo considerare la sostanza del problema, ed è per questo che ho fatto la proposta del comitato.

TROISI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Mi associo alla proposta del collega Scalfaro perché si sono sollevate numerose questioni di vario ordine: costituzionale, giuridico, di diritto tributario, economico finanziario ecc., per cui, se vogliamo snellire i nostri lavori e giungere presto ad una conclusione ponendo fine alla carenza legisla-

tiva, la via migliore da seguire mi sembra quella di un comitato ristretto che esamini i vari problemi e ce ne prospetti le soluzioni, affinché possano essere dibattute in questa sede.

ANGELINO PAOLO. Il nostro Gruppo, quello del partito socialista aderisce alla proposta di nominare un comitato ristretto. Vorremmo, però, che si fissasse un termine ragionevole per la presentazione degli emendamenti da apportare alla legge, affinché il comitato possa riferire alla Commissione nel termine massimo di 15 giorni. Desidero ricordare che, se la nuova legge fosse approvata entro il mese di dicembre i comuni potrebbero deliberare immediatamente i nuovi stanziamenti da iscrivere al Bilancio.

SANNICOLÒ. Non siamo contrari ad un comitato ristretto, purché questo concluda i propri lavori entro il più breve termine possibile. Vorremmo anche che il comitato si pronunciasse subito sulla serie di emendamenti annunciati dall'onorevole Valsecchi...

VALSECCHI, Relatore per la VI Commissione. Io penso che il comitato finirà per elaborare un testo proprio...

SANNICOLO. Mi pare che il compito del comitato dovrebbe, soprattutto, limitarsi a risolvere i tre quesiti posti dal Sottosegretario Scalfaro!

PRESIDENTE. Questi tre quesiti, in sostanza, presuppongono la rielaborazione dell'intero testo.

SANNICOLO. Ma noi volevamo fare anche qualche altra osservazione: per esempio, quella relativa al controllo...

PRESIDENTE. Le altre eventuali osservazioni potranno sempre essere fatte in questa sede, dove tornerà, per l'esame e l'approvazione, il testo rielaborato dal comitato.

SANNICOLÒ. Allora, praticamente, il comitato esaminerà tutta la legge, mentre Ia proposta dell'onorevole Scalfaro era limitata alla soluzione di tre punti.

Debbo far presente che vi è tutta una serie di questioni che devono essere attentamente esaminate. Noi abbiamo qualche proposta in merito al controllo, al punto che la Corte costituzionale ha dichiarato viziato di incostituzionalità, sul problema delle tariffe, ecc. Dobbiamo, anzi, fare una esplicita richiesta. Vorremmo, cioè, conoscere la situazione degli introiti derivanti dalla pubblicità e dalle pubbliche affissioni, per cinque o sei comuni di ogni classe, o per lo meno delle classi più importanti: la situazione esistente prima dell'entrata in vigore della Costituzione per fare un raffronto con le tariffe massime pro-

poste dal disegno di legge, e ciò per metterci in grado di deliberare coscientemente. Anche per questo motivo, e pur convenendo sulla opportunità della proposta dell'onorevole Scalfaro, mi pare ancora più opportuno che sia la Commissione intera a deliberare sulle altre proposte. Non dobbiamo dimenticare che siamo davanti ad una materia quanto mai delicata e non possiamo brancolare nel buio.

VALSECCHI, Relatore per la VI Commissione. I quesiti da me posti non riguardano tre articoli, ma abbracciano, praticamente, l'intera materia. Il problema tariffario, ad esempio, è trattato in una decina di articoli, mentre la questione della definizione e distinzione fra pubblicità e pubbliche affissioni occupa i primi tre articoli. Introducendo una chiara dizione al primo articolo, che distingua nettamente la pubblica affissione dalla pubblicità affine, dobbiamo conseguentemente modificare anche gli articoli 2 e 3, in quanto costituiscono, un corpo unico con l'articolo 1. La stessa cosa dicasi per il problema delle tariffe. Si tratta, non v'è dubbio, di tutta una serie di emendamenti che riguardano l'intero problema e, quindi, richiedono un ordine ed una sistematica nuovi.

Ecco, perché, mi pareva più ragionevole procedere alla redazione di un testo da porre quale elemento di studio, suscettibile, naturalmente, di tutte le modifiche che la Commissione riterrà necessario o opportuno apportartarvi prima di procedere alla sua approvazione. Il compito del comitato consisterà nel mettere in ordine, con chiarezza, la materia, nel compilare un testo che recepisca tutte le osservazioni fatte dalla Corte costituzionale ed in questa sede di Commissioni riunite, naturalmente, sarà, poi sottoposto nuovamente all'esame delle nostre due Commissioni per l'ulteriore discussione.

PINTUS, Relatore per la II Commissione. Il collega Valsecchi mi ha preceduto nel fornire alla Commissione talune precisazioni. Era mia intenzione, innanzitutto, chiarire l'interdipendenza esistente fra i vari articoli perché, dando una nuova e più chiara formulazione dell'articolo 1, tutti gli altri articoli andranno rivisti. D'altra parte, non è pensabile che il Comitato possa sostituirsi alla Commissione: esso si limiterà a fare delle proposte che, poi, la Commissione esaminerà, senza trascurare né il testo primitivo, né gli emendamenti che i colleghi vorranno presentare. In sostanza, il Comitato deve portare ad uno snellimento dei lavori, in riferimento alle necessità dei comuni, come opportunamente

l'onorevole Sannicolò ha ricordato e, nello stesso tempo, mettere la Commissione nella condizione di discutere agevolmente e rapidamente.

PRESIDENTE. Desidero ricordare che noi possiamo costituire il Comitato ristretto soltanto se si abbia il consenso delle due Commissioni riunite. Tale questione, come si ricorderà, è sorta in sede di Commissione speciale per l'esame della legge per Napoli; la Giunta del regolamento della Camera investita del problema ha disposto che un comitato ristretto può essere costituito soltanto qualora vi sia l'unanimità dei presenti.

Ricordo questo per orientare i nostri lavori. Ricordo, altresì, che in sede di comitato non è necessario raggiungere l'unanimità. Quando in sede di comitato una discussione non si conclude con il pieno accordo, il problema torna in Commissione e le posizioni rimangono impregiudicate.

CURTI AURELIO. La Commissione Affari costituzionali ha posto in evidenza soltanto il problema derivante dall'articolo 29 del disegno di legge sottoposto al nostro esame e neanche in termini tassativi, ma solo dal punto di vista dell'opportunità.

Per quanto riguarda poi gli articoli 1 e 2, e quindi la distinzione tra pubblica affissione e pubblicità affine, ha espresso invece parere favorevole. Non mi sembra rientri nei nostri compiti l'interferire in una materia sulla quale la citata Commissione si è già espressa, ed oltre tutto in senso favorevole.

PRESIDENTE. Ma onorevole Curti, è a noi che compete approvare la legge!

CURTI AURELIO. Siamo perfettamente d'accordo, ma questo non ci consente di ignorare il parere della Commissione Affari costituzionali.

PRESIDENTE. Riassumiamo un po' la situazione: noi ci troviamo di fronte ad una sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417. La Commissione Affari costituzionali ha espresso un parere; ma rimane nostro compito entrare nel merito della legge soprattutto per quelle parti sulle quali la Commissione Affari costituzionali non si è esplicitamente espressa.

CURTI AURELIO. È giusto che, essendo state riunite due Commissioni, ad esse spetti il compito di formare la legge; ciò non toglie che il parere della Commissione Affari costituzionali deve essere preso ugualmente in considerazione. Comunque, anche prescindendo da questo particolare io, in qualità di

commissario di una delle due Commissioni qui riunite, sostengo che gli articoli 1 e 2, dopo la vicenda della sentenza della Corte costituzionale, sono perfettamente rispondenti alle finalità del disegno di legge in esame in quanto superano tutti gli scogli e i pericoli che si frapponevano. Infatti, dividendo esattamente la materia della pubblica affissione da quella della pubblicità affine, viene superata in sostanza la questione messa a fuoco dalla sentenza della Corte costituzionale. Oltre tutto non va dimenticato il testo unico sulla municipalizzazione che consente ai comuni di condurre in privativa la pubblica affissione. Stabilito, dunque, il diritto di privativa comunale (sia pure in appalto) è chiaro che il privato che voglia servirsi della pubblica affissione è tenuto a pagare; anche il criticato « di regola », mi sembra giusto, come giusto sarebbe andare avanti nei nostri lavori e non rallentarli.

L'onorevole Valsecchi mi consentirà di dissentire da lui a proposito del costo delle tariffe, perché, se c'è un settore dal quale il comune può ricavare delle entrate senza un corrispettivo consumo, è proprio quello della pubblicità ed affissione e, quindi, consentire alte aliquote, alte tariffe ai comuni in questo settore mi sembra più che logico. L'alta tariffa, oltre tutto, serve anche a mettere un freno in quelle zone dove veramente si è esagerato. Ad esempio in campo turistico (se ne è scritto in altra sede) si è giunti ad un punto eccessivo con danno persino delle caratteristiche urbanistiche di varie zone. Stabilire un'alta aliquota in questo campo è un po' come adeguarsi al principio che ha ispirato l'imposta sui cani senza la quale una città sarebbe piena di questi animali con inevitabili inconvenienti di ordine igienico. Un'alta tariffa risponde, ripeto, ad esigenze di carattere artistico, urbanistico, di decoro di una città, a parte il fatto che, purtroppo, oggi pur mettendo il pedaggio che si vuole, la pubblicità trova il modo di andare avanti lo stesso

Non mi sembra, dunque, che vi sia molta materia di studio per il Comitato ristretto che si vuole formare. Rimarrebbe da prendere in esame soltanto l'articolo 29 a causa della questione della retroattività che è ivi prevista. Per il resto io penso che possiamo proseguire i lavori tenendo per testo base il disegno di legge e con la presentazione, volta per volta, di opportuni emendamenti. Il Comitato ristretto potrà riunirsi quando arriveremo all'esame dell'articolo 29 ed allora ci comunicherà il risultato dei suoi lavori.

PRESIDENTE. Mi sembra di interpretare la volontà di tutti dicendo che è nostro desiderio giungere alla conclusione dei lavori nel più breve tempo possibile. Appunto per questo, si era proposta la formazione del Comitato ristretto.

CURTI AURELIO. Siamo d'accordo, ma poiché i punti da considerare sono tanti, a cominciare dalle aliquote (io difenderò quelle del disegno di legge) a finire a tutti gli altri, il Comitato dovrebbe affrontare un lavoro enorme, per cui, anziché accelerare, rallenteremmo la conclusione del problema.

PRESIDENTE. Onorevole Curti, poiché la procedura richiede l'accordo unanime di tutti i commissari per la formazione di un Comitato ristretto, è chiaro che se lei si dimostra contrario io non posso mettere la proposta in votazione.

CURTI AURELIO. Sono d'accordo per la costituzione di un Comitato ristretto ma, unicamente, per l'esame dell'articolo 29.

PRESIDENTE. La sua posizione mi sembra chiaramente in contrasto con la proposta fatta dall'onorevole Sottosegretario Scalfaro ed accettata dagli altri.

BORIN. Onorevoli colleghi, qui non si tratta di esaminare soltanto l'articolo 29, in quanto molti altri articoli del disegno di legge che stiamo esaminando meritano di essere riveduti. Io farei un'altra proposta quella, cioè, di costituire il Comitato e contemporaneamente proporci di suggerire, in via orale o per iscritto, le nostre osservazioni senza impegno, naturalmente, da parte del Comitato di farne tesoro e senza impegno da parte nostra di rinunziare alla discussione in Commissione. In questo modo i problemi che sono affiorati potrebbero essere risolti molto più celermente, riducendosi la discussione a due o tre punti soltanto. Non dimentichiamoci che i comuni aspettano le nostre decisioni; dobbiamo far presto. Un sacrificio da parte nostra potrebbe accelerare notevolmente la conclusione dei lavori.

CARRASSI. In un primo momento noi del Gruppo del partito comunista avevamo accettato la proposta della nomina di un Comitato ristretto fatta dall'onorevole Sottosegretario Scalfaro, ma adesso ci siamo resi conto, sulla base degli interventi dei sostenitori del Comitato, che il lavoro cui questo dovrebbe far fronte è oltre che eccessivo, anche superfluo. In fondo i commissari, i Relatori, hanno approfondito la materia al punto da essere in grado di proporre le modifiche necessarie. Per questo motivo non ci sentiamo di insistere per la formazione del Comitato.

Insistiamo, invece, sulla proposta fatta dall'onorevole Sannicolò di raccogliere materiale e notizie dai vari comuni.

PRESIDENTE. Riprendendo quanto detto poc'anzi do lettura del parere espresso dalla Giunta del Regolamento sulla questione della Costituzione di un Comitato ristretto: « La Giunta esamina la questione ad essa sottoposta dalla Commissione speciale per la città di Napoli circa la ammissibilità della nomina dei Comitati in sede legislativa. Dopo aver rilevato che il Regolamento non contiene alcuna norma in proposito e che nella prassi vi si procede soltanto su proposta del Presidente con il consenso di tutti i componenti della Commissione e comunque mai nel caso che vi sia formale richiesta di scelta del testo base, ribadisce il parere già espresso dal Presidente; esprime tuttavia l'avviso che rientra sempre nei poteri di ciascun Presidente di Commissione di promuovere incontri od accordi fra i rappresentanti dai vari gruppi nella Commissione stessa soprattutto allo scopo di accelerarne i lavori ».

Sulla base di queste decisioni, e vista l'opposizione di alcuni colleghi, non ritengo di poter mettere in votazione la nomina del Comitato ristretto e possiamo, quindi, passare senz'altro alla discussione generale che dichiaro aperta.

CARRASSI. Innanzi tutto, poiché il Relatore ha accennato di voler proporre delle modifiche al testo del disegno di legge al nostro esame, lo prego di darcene comunicazione al più presto. Prego, inoltre, il Presidente, con l'autorità che gli deriva dalla sua posizione, di-chiedere a quattro-cinque comuni, a campione, per ciascuna delle classi indicanti la situazione ante sentenza della Corte costituzionale, la situazione tariffaria visto che, come abbiamo sentito dall'onorevole Valsecchi, l'ammontare delle tariffe sarebbe pari a 30-40 volte quella dell'anteguerra. Essendo questa una misura approssimativa, mi sembra giusto avere dati più precisi. Infine sarà bene avere il contratto di appalto che le ferrovie dello Stato hanno stipulato con la società per l'affissioni nelle stazioni e sugli impianti delle ferrovie dello Stato stesse.

SANNICOLO. Voglio rilevare che la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale soltanto di una parte delle disposizioni di legge che regolano attualmente le affissioni, cioè quella che riguarda le tariffe relative a forme pubblicitarie effettuate dal privato con propri mezzi e senza alcuna prestazione del comune.

Il presente disegno di legge, invece, disciplina tutta la materia, sia quella che riguarda la pubblicità affine, sia quella che riguarda le pubbliche affissioni, fissando dei limiti in entrambi i casi. La legge interviene in tal modo a fissare delle tariffe massime per un servizio pubblico introducendo, così, un precedente nella legislazione che a me sembra pericoloso, perché dalle pubbliche affissioni in un secondo tempo si potrà passare ad altre prestazioni di pubblici servizi; per questa ragione mi domando se sia opportuno seguire questa via tracciata nel disegno di legge.

Ritengo che la Commissione dovrebbe considerare se non sia il caso di stralciare dal disegno di legge le norme relative alle pubbliche affissioni in quanto regolate dalle attuali disposizioni che la Corte ha ritenuto legittime, e di prendere, invece, in considerazione soltanto le norme relative alla pubblicità affine.

Una seconda questione riguarda l'articolo 27 del disegno di legge concernente le modalità per l'adozione delle tariffe comunali e relativi controlli. Mi pare che, trattandosi di tariffe che devono essere determinate al di sotto di un livello prefissato, debba sparire il controllo di merito sulle tariffe; oggi, attraverso il Comitato nazionale prezzi, noi sappiamo chi approva e disapprova le determinazioni dei comuni, entrando nel merito delle tariffe deliberate.

Data la nuova impostazione che stiamo per dare a questa materia, fissando i massimi limiti previsti con una legge, mi pare che il controllo debba essere solo di legittimità.

Vorrei che la Commissione si pronunciasse sulle due questioni di fondo che ho sollevate; primo, se sia opportuno stralciare le norme relative alle pubbliche affissioni, lasciando in vigore la attuale regolamentazione; secondo accertare se non sia il caso, e noi sosteniamo questa soluzione, di limitare il controllo prefettizio e della Giunta provinciale amministrativa, al solo controllo di legittimità senza estenderlo al controllo di merito, perché mi pare che, quando il comune ha deliberato secondo le modalità previste dalla presente legge, ed entro i suoi limiti, l'unico controllo possibile sia quello di legittimità.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Relatori hanno da fare qualche osservazione.

PINTUS, Relatore per la II Commissione. Non ho nulla da aggiungere.

TROISI, Sottosegretario di Stato per le finanze e tesoro. Vorrei fare delle considerazioni di ordine generale, precisando che il provvedimento è stato promosso dal Mini-

stro dell'interno di concerto con altri dicasteri; per quanto riguarda l'Amministrazione finanziaria, in sede di concerto, sono state fatte numerose osservazioni in buona parte accolte ma, come i colleghi sanno, tutta la materia della finanza locale è sotto l'influenza e la giurisdizione del Ministero dell'interno.

L'amministrazione desidera precisare che la sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, richiamandosi all'articolo 23 della Costituzione, per il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge: è un principio che risale alla « Magna Charta »!

Si è verificato in questo caso quanto è già avvenuto in altri settori, per esempio, per i tributi turistici: i comuni con discrezionalità non disciplinata dalla legge hanno applicato fino al 1959 l'imposizione poi dichiarata illegittima dalla Costituzione. Di qui la necessità di rivedere tutto ciò che era fino allora stabilito.

Noi dobbiamo esaminare il provvedimento al fine di stabilire per legge un limite a questa facoltà d'imposizione dei comuni, perché essi non hanno una facoltà d'imposizione propria, originaria, come quella che possiede lo Stato ma hanno una facoltà derivata, che deve trovare il suo fondamento nella legge...

PRESIDENTE. Ed anche il suo limite.

TROISI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Noi abbiamo il compito di definire i limiti di questa attività discrezionale: il punto essenziale è costituito dalle tariffe.

Desidero sottolineare all'attenzione dei colleghi, anche per spiegare alcuni rilievi fatti dal Relatore Valsecchi che, finora, non avendo lo Stato conoscenza analitica di questi gettiti, che non sono stati rilevati dalle statistiche, non è noto l'ammontare complessivo.

Io ho fatto un'indagine ed è risultato che nel comune di Roma esiste un'azienda autonoma, che riversa alle casse del comune i suoi utili; è questa l'unica gestione attiva del comune che, nel 1959, ha avuto un risultato attivo di circa 350 milioni di lire.

Mi sembra opportuno, come è stato osservato da alcuni colleghi, approfondire l'indagine perché, indubbiamente, questa imposizione ha notevole importanza per i grossi comuni; con questa nuova disciplina conferiamo un carattere chiaramente impositivo e saremo in grado di avere notizie più complete e più chiare, tanto che un articolo del disegno di legge fa riferimento al testo unico

sulla finanza locale, riguardo all'accertamento ed alla riscossione.

Desidero fare qualche altra considerazione riguardo ai servizi, ed a questo proposito ritorna la distinzione fra tassa ed imposta, nel caso in cui vi sia il corrispettivo di un servizio o non vi sia: è un problema molto complicato. Indubbiamente, la tassa viene considerata il corrispettivo di un servizio reso dal comune su richiesta del cittadino; questo corrispettivo può essere coincidente con il costo, e questo è il caso cui si riferiva il Relatore Valsecchi, ed allora ci si avvicina al concetto di prezzo pubblico, ma può essere inferiore al costo ed allora si tratta di tassa. L'imposizione non può fare riferimento al costo - mi permetto di dissentire dal Relatore Valsecchi – perché vi è riferimento ad un servizio generale; si colpisce la pubblicità richiesta da commercianti, perché i richiedenti si ripromettono di ricavare una certa utilità da questa pubblicità; non si può fare riferimento al costo a proposito delle tariffe.

VALSECCHI, Relatore per la VI Commissione. La mia affermazione si riferiva al caso in cui la tariffa è più alta.

PRESIDENTE. Quando formuleremo l'articolo ci ricorderemo questo problema.

TROISI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Il riferimento al costo può essere riguardo ai costi speciali.

L'imposizione è in ragione alla capacità contributiva ed in questo caso dobbiamo tener presente – i colleghi mi scusino di questa divagazione – che la pubblicità assume una funzione sempre più determinante nell'attività economica ed il bilancio di ogni impresa, di una certa consistenza, destina parte notevole delle spese alla pubblicità: la pubblicità opera in un settore dell'attività economica e, come risulta dall'esperienza quotidiana, orienta i consumi ed influenza la domanda del prodotto, apportando un notevole rendimento.

Anche in merito alle considerazioni fatte dal collega Curti Aurelio faccio osservare che se noi restringiamo le entrate, non si alimentano i gettiti comunali. Bisogna fare in modo che non inaridiscano i tributi, che sono la fonte da cui proviene il reddito: questo è un principio generale. Dove esiste un margine dobbiamo usufruirne, perché vi è estrema necessità di alimentare le entrate dei comuni, soprattutto in seguito alle recenti provvidenze di sgravi tributari attuate nello stesso momento in cui si è autorizzato ai comuni di effettuare nuovi mutui.

Perciò andrei piuttosto cauto, tenendo conto del fatto che con questo disegno di legge si inserisce nella finanza locale un sistema di contribuzione che, prima, era affidato alla discrezionalità dei comuni. Mi riservo, perciò, di manifestare il mio pensiero in sede di esame degli articoli.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

SANNICOLÒ. Io ritenevo che la discussione generale sarebbe stata chiusa soltanto dopo la presentazione degli emendamenti, perché essi potranno cambiare la legge...

. PRESIDENTE. Gli emendamenti riguardano i singoli articoli e non pregiudica il fatto che essi possono cambiare anche tutta la legge. Se non vi sono osservazioni pongo in votazione la proposta di scegliere il disegno di legge quale testo base per il prosieguo della discussione.

(È approvata).

Rimane pertanto stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla prossima settimana.

La seduta termina alle 11,50.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. Francesco Cosentino

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI