

CCCXXI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 7 SETTEMBRE 1960

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

INDICE

	PAG.
Congedi	16417
Disegni di legge (<i>Deferimento a Commissione</i>)	16417
Disegno e proposta di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazione di talune disposizioni in materia di tributi locali (1988);	
MICHELINI ed altri: Modifiche al testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e ad altre leggi sulla finanza locale (1333). .	16419
PRESIDENTE	16419
PRINCIPE	16419
AMODIO	16425
RESTIVO, <i>Relatore</i>	16428
TRABUCCHI, <i>Ministro delle finanze</i> . .	16432
FALETRA	16438
MIGLIORI	16438
Proposte di legge:	
(<i>Annunzio</i>)	16418
(<i>Deferimento a Commissione</i>) . .	16417, 16418
Domande di autorizzazione a procedere in giudizio (<i>Annunzio</i>)	16418

La seduta comincia alle 10,30.

BIASUTTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Forlani e Lucifredi.

(*I congedi sono concessi*).

Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva, ritengo che i seguenti provvedimenti possano essere deferiti in sede legislativa:

alla I Commissione (Affari costituzionali):

« Riordinamento dei ruoli del personale statale dei servizi antincendi » (2329) (*Con parere della II e della V Commissione*);

alla II Commissione (Affari interni):

« Istituzione del ruolo sanitario degli ufficiali medici di polizia del corpo delle guardie di pubblica sicurezza » (2327) (*Con parere della V Commissione*);

« Assunzione diretta da parte dell'Opera nazionale invalidi di guerra del servizio di assistenza a favore dei mutilati ed invalidi per servizio » (2346) (*Con parere della V Commissione*);

« Istituzione della tabella organica degli operai permanenti dell'amministrazione civile dell'interno » (2347) (*Con parere della I e della V Commissione*);

alla IV Commissione (Giustizia):

« Adeguamento dell'indennità di alloggio spettante ai titolari e reggenti di direzioni di istituti di prevenzione e di pena sprovviste di alloggi demaniali gratuiti » (2364) (*Con parere della V Commissione*);

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

« Nuova data d'inizio del riassorbimento degli aumenti di organico del corpo degli agenti di custodia » (2365);

« Disposizioni sulla decorrenza della nomina ad aggiunto giudiziario » (2367);

« Istituzione di una indennità a favore dei cappellani in servizio presso alcuni istituti di prevenzione e pena » (2398) (*Con parere della V Commissione*);

« Determinazione del contributo statale alle spese del comune di Catanzaro per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari » (2399) (*Con parere della V Commissione*);

alla VI Commissione (Finanze e tesoro):

« Trattamento tributario dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni » (2376) (*Con parere della V e della XIII Commissione*);

alla VII Commissione (Difesa):

BOIDI ed altri: « Modifica degli articoli 61 e 62 e del quadro XIII della annessa tabella n. 1, della legge 12 novembre 1955, n. 1137 » (2443);

alla IX Commissione (Lavori pubblici):

« Modifiche agli articoli 24 e 25 della legge 4 marzo 1952, n. 137, concernente l'assistenza a favore dei profughi di guerra » (2345) (*Con parere della II e della V Commissione*);

alle Commissioni riunite II (Interni) e VI (Finanze e tesoro):

« Disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine » (2344) (*Con parere della I e della IV Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Poiché la proposta di legge Bozzi: « Asunzione da parte dell'Opera nazionale per gli invalidi di guerra dell'assistenza agli invalidi per servizio » (1335), assegnata alla II Commissione (Interni) in sede referente, tratta materia analoga a quella del disegno di legge n. 2346, testé deferito alla stessa Commissione in sede legislativa, ritengo che le debba essere deferita in sede legislativa anche la proposta di legge Bozzi.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

I seguenti provvedimenti sono deferiti in sede referente:

alla IV Commissione (Giustizia):

« Aumento dell'organico degli uscieri giudiziari » (2366) (*Con parere della V Commissione*);

alla X Commissione (Trasporti):

« Integrazioni e modificazioni alla legge 27 febbraio 1958, n. 119 » (2373) (*Con parere della I e della V Commissione*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

COLITTO: « Valutazione dei bienni di anzianità nei riguardi del personale dell'amministrazione dello Stato collocato a riposo e trattenuto in servizio » (2455);

CENGARLE ed altri: « Riconoscimento, ai fini della carriera, del servizio militare di leva prestato dagli impiegati civili dello Stato anteriormente alla nomina ad impiego di ruolo » (2456);

GAGLIARDI ed altri: « Modificazioni ed integrazioni alla legge 12 febbraio 1955, n. 44 » (2457).

Saranno stampate, distribuite e, poiché importano onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

E' stata inoltre presentata la proposta di legge:

MATTARELLI ed altri: « Costituzione del comune di Porto Garibaldi, in provincia di Ferrara » (2458).

Sarà stampata, distribuita e trasmessa alla II Commissione (Interni), in sede legislativa.

Annunzio di domande di autorizzazione a procedere in giudizio.

PRESIDENTE. Comunico che il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Granati, per il reato di cui agli articoli 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (*diffamazione a mezzo della stampa*) (Doc. II, n. 206);

contro il deputato Caponi, per il reato di cui all'articolo 18 del testo unico delle

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (*riunione in luogo pubblico senza preventivo avviso all'autorità*) (Doc. II, n. 207);

contro il deputato Angelino Paolo, per il reato di cui all'articolo 341 del codice penale (*oltraggio a pubblico ufficiale*) (Doc. II, n. 208);

contro il deputato Tesauro, per il reato di cui all'articolo 650 del codice penale (*inosservanza di provvedimenti dell'autorità*) (Doc. II, n. 209);

contro il deputato Compagnoni, per il reato di cui all'articolo 110 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393 (*omissione in sosta dei dispositivi di segnalazione visiva*) (Doc. II, n. 210).

Saranno stampate, distribuite e trasmesse alla Giunta competente.

Seguito della discussione del disegno di legge:

Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni di talune disposizioni in materia di tributi locali (1988), e della proposta di legge Michelini ed altri: Modifiche al testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e ad altre leggi sulla finanza locale (1333).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni di talune disposizioni in materia di tributi locali », e della proposta di legge Michelini ed altri: « Modifiche al testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e ad altre leggi sulla finanza locale.

È iscritto a parlare l'onorevole Principe. Ne ha facoltà.

PRINCIPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema della finanza locale, oggetto di studio sin dalla formazione dello Stato unitario, ha appassionato in ogni momento illustri parlamentari, uomini di governo, amministratori locali. Il lungo travaglio, attraverso il quale passa la storia della finanza locale, sta ad indicare quanta importanza tale problema abbia nel dinamismo del nostro Stato.

Si tratta, d'altra parte, di un argomento molto difficile; è indubbio che la riforma del-

la finanza locale abbia una importanza capitale ai fini dell'autonomia degli stessi enti locali. Tutti i provvedimenti di legge, in virtù dei quali si pensava di risolvere questo problema, a breve distanza dalla loro approvazione, si sono trovati di fronte a difficoltà, che non potevano essere previste. Basterà ricordare la legge 14 settembre 1931, n. 1175, con la quale si pensava di risolvere i problemi della finanza locale per un lungo periodo di tempo. Nell'immediato anteguerra difficoltà sono affiorate in una misura di molto superiore rispetto alle normali previsioni, che si potevano fare nel 1931. È intervenuta poi la guerra, che con i suoi disastri ha travolto le finanze degli enti locali, per cui oggi i problemi della finanza locale sono molto più gravi ed in molti casi hanno assunto addirittura un carattere di drammaticità.

Argomento difficile — dicevo all'inizio di questo mio discorso — per cui sarebbe cosa facile poter invocare una riforma organica, che risolva miracolosamente tutti i problemi attinenti alla finanza locale.

Ci troviamo oggi dinanzi ad un disegno di legge, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, che reca norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali. Diciamo noi: piccola cosa, provvedimenti parziali e spesso lacunosi. Comunque, però, provvedimenti che avviano il problema alla soluzione anche in una maniera soddisfacente. Bisogna non fermarsi su questa strada, bisogna che dal provvedimento parziale, se non si ha il coraggio di affrontare una riforma organica che indubbiamente presenta delle serie difficoltà, si passi ad altri provvedimenti parziali, sulla scia di certe linee di massima, che nel disegno di legge oggi in esame sono state fissate in una maniera anche accettabile.

Il problema della finanza locale può essere visto sotto un duplice aspetto. Vi è ancora oggi in Italia chi ritiene che i problemi della finanza locale siano strettamente connessi alla finanza dello Stato; vi è, al contrario, chi ritiene che i problemi della finanza locale, pur connessi alla finanza dello Stato, debbano avere una loro autonomia di svolgimento.

Noi socialisti riteniamo che i problemi della finanza locale non si possano assolutamente considerare come a sé stanti. Riteniamo, però, che i problemi della finanza locale debbano avere una loro interdipendenza con i problemi della finanza dello Stato, in quanto il comune, la provincia, la regione, sono

enti che svolgono attività cui lo Stato è sempre interessato.

Si parla molto di autonomia dei comuni, la quale è strettamente legata all'autonomia finanziaria dei comuni stessi. Dove non vi è autonomia finanziaria, dove i bilanci sono dissestati, dove i bilanci si avviano progressivamente al fallimento, l'autonomia non ha alcun significato. Quale significato può avere l'autonomia in un comune, quando non si riesce a trovare i fondi necessari per poter far fronte alle spese ricorrenti ordinarie? Ecco perché i problemi di autonomia politica sono strettamente ed intimamente legati ai problemi dell'autonomia finanziaria, per cui coloro che in quest'aula pensano che l'autonomia dei comuni debba essere sempre più e meglio potenziata non possono assolutamente astrarre dalla risoluzione dei problemi connessi alla finanza locale.

Il disegno di legge, che noi esaminiamo, già approvato dal Senato, dicevo, rappresenta un notevole passo avanti nella sistemazione dei bilanci comunali. E questo è uno dei motivi per cui noi socialisti voteremo a favore della legge. Pur rilevando alcune incongruenze, alcune lacune e alcune contraddizioni, voteremo a favore, perché, in fondo, riteniamo che questa legge aiuti in una maniera considerevole i bilanci dissestati dei comuni.

Diceva il ministro Taviani, nella sua replica al Senato, che, passando in rassegna i comuni d'Italia, troviamo comuni completamente dissestati, comuni in buone condizioni economiche, comuni che finiscono per essere in una situazione di mediocre sufficienza. Sono pochi, pochissimi i comuni che hanno un bilancio comunale in pareggio. Sono moltissimi i comuni dissestati, sono anche moltissimi i comuni che navigano in acque non eccessivamente tranquille.

Ora, un giudizio sul presente disegno di legge si può dare in virtù di questa triplice considerazione. Ed ecco perciò la domanda che mi ponevo esaminando il disegno di legge in questione: verso quali comuni l'approvazione di questa legge finirà con l'apportare considerevoli benefici? Questa legge apporterà indubbiamente notevoli benefici verso quei comuni che, allo stato attuale, si presentano in una fase di dissesto o di quasi fallimento.

Se si pensa, per esempio, che i comuni che si trovano in questa rovinosa situazione, hanno dovuto contrarre per decenni mutui a pareggio del bilancio, non v'è dubbio che l'assunzione da parte dello Stato, di tutti i

mutui contratti dai comuni fino al 31 dicembre 1958 porterà a quei comuni una buona dose di ossigeno. Il provvedimento in esame, al contrario, non porta alcun beneficio verso quei comuni che navigano in acque non eccessivamente tranquille. Vi sono comuni, infatti, i cui amministratori hanno fatto grandi sacrifici per non ricorrere alla tecnica del mutuo come tecnica permanente.

Ma, allora, quale sarà il beneficio per quei comuni, i cui amministratori sono tanto benemeriti, avendo seguito fino ad oggi una politica che onora gli amministratori stessi? Se esaminiamo il disegno di legge, troviamo che i benefici per questa categoria di comuni sono addirittura trascurabili, molte volte illusori, qualche volta addirittura inesistenti.

Ho letto la relazione dei relatori del Senato a questo disegno di legge che, presentato dal Governo, per fortuna è stato emendato e corretto, per cui esaminiamo oggi il testo approvato dal Senato in una luce e con una dizione diversa, e, direi, lo esaminiamo sotto un profilo giuridico, politico e amministrativo che per molti aspetti è indubbiamente accettabile. Ma da quali presupposti sono partiti i relatori del Senato? Dal presupposto che lo Stato, nella maniera più assoluta, non deve appesantire le finanze dei comuni e che tutte quelle spese afferenti a servizi che istituzionalmente spettano allo Stato devono automaticamente essere addossate alle finanze dello Stato.

Questo concetto deve essere accettato. D'accordo, tutte le spese relative ai servizi che appartengono allo Stato, tutte le spese, relative ai servizi, che i comuni svolgono per fini di utilità pubblica, che sono più pertinenti allo Stato che non agli enti locali, devono pesare sullo Stato. Ma, partendo da questo presupposto, non si è arrivati alle necessarie conclusioni. In effetti, solo i contributi antincendi passano a carico dello Stato. Per tutte le spese inerenti la pubblica istruzione, invece, la legge mi sembra eccessivamente lacunosa. Noi accettiamo il principio, per cui i comuni non devono pagare un soldo per quei servizi, la cui competenza è direttamente devoluta allo Stato. Nello Stato moderno l'istruzione pubblica è concepita come un servizio pubblico e tutte le spese ad essa inerenti devono gravare sullo Stato.

Il disegno di legge prevede dei parametri convenzionali. Si dà un contributo ai comuni in base alla popolazione scolastica al 31 dicembre 1959 e in base alla popolazione degli alunni compresi tra i 6 e i 14 anni: 8 miliardi, 16 miliardi, 24 miliardi, 32 miliardi

stanziati negli anni che vanno dal 1960 al 1963; miliardi che verranno ripartiti in ragione di un quinto in favore delle province e di 4 quinti in favore di comuni. Dei 4 quinti in favore dei comuni la metà è data in base agli alunni frequentanti al 31 dicembre 1959, l'altra metà in base alla popolazione compresa tra i 6 e i 14 anni in base al censimento del 1951.

In tale materia si deve, a mio avviso, tener conto della realtà dei comuni. Noi avremmo voluto che tutte le spese della istruzione pubblica, oggi gravanti sui bilanci dei comuni, gravassero sul bilancio dello Stato. In base alla legge n. 645 e alla legge sul piano decennale che sarà quanto prima approvato, i comuni contraggono dei mutui trascurabili per la costruzione di nuovi edifici. Ma tali costruzioni importano degli oneri molto gravi per i comuni (spese di manutenzione e spese relative al personale salariato, ancora oggi a carico dei comuni).

Nella formulazione dell'articolo, relativo ai contributi che lo Stato concede per la pubblica istruzione, non si è pensato alle spese reali di alcuni comuni del mezzogiorno d'Italia. Mi si consenta di parlare del comune di Rende, del quale sono sindaco. Esso conta 14 mila abitanti, di cui 3.500 vivono nel centro e 10.500 sparsi nelle contrade che ogni giorno vanno assumendo l'importanza di frazioni. L'amministrazione, sensibile ai bisogni della scuola, dovrà costruire un edificio scolastico in ogni frazione, per cui, per risolvere integralmente il problema, occorre costruire 8 o 9 edifici scolastici.

Il giorno, in cui il problema degli edifici scolastici sarà risolto, rimarrà il pesante problema di come assicurare la manutenzione alle scuole e affrontare le spese relative all'istruzione pubblica. Il contributo dello Stato per queste spese si mantiene in limiti modesti: nell'esempio, già citato, del comune, di cui sono sindaco, la spesa relativa ai bidelli si aggira annualmente sui tre milioni-tre milioni e duecentomila lire, mentre il contributo dello Stato sarebbe di 400 mila lire nel primo anno e di 800 mila nel secondo. Al costante aumento delle spese per l'istruzione pubblica non corrisponde dunque un proporzionale incremento dei contributi statali, cosicché non si può dire trovi applicazione il principio enunciato nella relazione senatoriale, in base al quale l'onere per i pubblici servizi dovrebbe essere trasferito totalmente dai comuni allo Stato.

Un'altra grave lacuna nel provvedimento in esame deriva dalla mancanza di un de-

ciso intervento dello Stato per quanto riguarda le spese attinenti ai servizi igienico-sanitari, che pesano in misura assai notevole sulle finanze dei comuni; e, per di più, si tratta di spese imprevedibili anche per il più capace e sagace amministratore locale. Particolarmente urgente è il trasferimento allo Stato degli oneri relativi al mantenimento delle condotte mediche. Certo è che, nel momento in cui lo Stato intende contribuire al risanamento delle finanze locali, esso non può prescindere dall'affrontare il problema delle spese relative ai servizi igienico-sanitari, spese che oggi finiscono per pesare sulle finanze dei comuni molte volte in ragione del 20-25 per cento. E, quando parlo di questa percentuale, mi riferisco solo alle spese relative ai medici condotti, agli ufficiali sanitari, alle ostetriche, alle indennità ai farmacisti per disagiata residenza, senza tener conto delle spese di spedalità, perché in questo settore è veramente difficile oggi poter fare un'analisi.

Qualunque amministratore accorto, stando alle disposizioni di legge in vigore, non può azzardare una previsione senza il pericolo di essere smentito, poiché il cittadino che voglia esser ricoverato al Policlinico di Torino o di Roma con la procedura d'urgenza, trova sempre il modo di farlo. Può capitare che per un ammalato, che ha soltanto il domicilio di soccorso nel comune, che si amministra, si paghino milioni.

Onorevole ministro, non si dimentichi che in certi comuni, amministrati da determinate forze politiche, molte volte il problema della spedalità è stato considerato come un mezzo di discriminazione, di cui i commissari delle prefetture si sono serviti spesso per addebitare agli amministratori le spese, di cui essi non si erano rivalsi verso il singolo cittadino.

Se non si risolve la questione delle spese relative all'igiene ed alla sanità, non si può dire di esserci incamminati verso la soluzione del problema della finanza locale.

Sono d'accordo con il ministro Taviani quando, nella relazione presentata al Senato, afferma che in questo campo non vi sono soluzioni miracolistiche ed ammonisce che una riforma organica e razionale in un settore così ingarbugliato è pressoché difficile o impossibile. Però è anche vero che i provvedimenti parziali devono indirizzarsi in direzione delle spese che oggi mortificano l'autonomia finanziaria dei comuni, cioè in direzione di quelle spese che non sono pertinenti all'attività degli amministratori locali, ma ri-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

guardano determinati settori di competenza dello Stato.

La salute del cittadino deve essere tutelata dallo Stato, afferma la Costituzione. Sono personalmente dell'avviso che il settore igienico-sanitario non debba esser completamente demandato alla competenza dello Stato, poiché gli amministratori che sostengono questa tesi finiscono con il mortificare il principio dell'autonomia dei comuni. Se i comuni vogliono mantenere la loro autonomia, devono essere anche sovrani in questo settore. Però a me pare che lo Stato, in questo campo specifico, debba intervenire con contributi proporzionati alle spese reali e non convenzionali che i comuni sostengono.

Si deve risolvere una volta per sempre il problema del domicilio di soccorso, in virtù del quale alcuni amministratori pagano in maniera coattiva delle spese per cittadini che da anni non conoscono, per cittadini che si sono allontanati dal loro comune da 5 o da 10 anni.

Quando saranno risolti tali problemi, gli amministratori degli enti locali potranno guardare al pareggio del bilancio come all'atto solenne della loro capacità amministrativa. Una volta si guidavano gli amministratori comunali non sulla scia degli edifici scolastici che si costruiscono, non sul metro delle opere pubbliche eseguite, non sulla scorta di 10 o di 20 telegrammi ricevuti annunciando miracolisticamente la risoluzione di tutti i problemi. Una volta la sagacia e la capacità dell'amministratore locale venivano giudicate sulla scorta di come venivano affrontati e risolti i problemi finanziari; la capacità dell'amministratore locale era direttamente proporzionata alla politica della spesa, alla politica dell'entrata: era un sagace, un buon amministratore colui che riusciva a reperire i fondi applicando sani principi di giustizia amministrativa; era un sagace, un buon amministratore colui che riusciva a tradurre in opere di grande utilità pubblica i denari che si riscuotevano attraverso una sana politica dell'entrata.

Oggi, al contrario, si giudicano, spesso, gli amministratori locali sulla scorta delle opere pubbliche realizzate. Non è che, nella disamina delle capacità amministrative degli amministratori, non si debba tener conto delle opere pubbliche costruite o non costruite; ma la sagacia e la bontà dell'amministratore locale sta nell'impostazione del bilancio comunale, che è l'atto solenne di una amministrazione comunale. Quando un amministratore, avendo dato un contenuto so-

ciale al proprio bilancio, riusciva a tradurre in opere pubbliche, in assistenza ai poveri, in assistenza ai fini della salute, la sua attività, poteva essere ben lieto di aver compiuto un'opera profondamente sociale.

Son questi i rilievi che noi facciamo al disegno di legge in discussione, partendo dalle proposizioni che al Senato formulava il relatore.

Vi sarebbero altre considerazioni da fare. Ad esempio, non si capisce perché alcuni contributi fissi a carico dei comuni (il contributo per l'infanzia esposta, quello per l'igiene e sanità, ecc.) non debbano essere tolti ai comuni, o per lo meno perché lo Stato non debba contribuire in una materia così gravosa per le finanze comunali.

D'altra parte, se queste sono le critiche, dobbiamo anche dire che nel disegno di legge vi sono alcuni punti che vanno messi nella loro giusta luce. Così, per esempio, quando il disegno di legge affronta il problema dell'imposta di famiglia, noi diciamo che finalmente in questo campo si compie un notevole passo avanti. Quando si afferma l'autonomia dei comuni in materia di imposta di famiglia — autonomia completamente staccata dagli accertamenti che l'erario compie in altra direzione — non vi è dubbio che in questo campo si compie un notevole passo avanti.

In effetti, quando parliamo di autonomia ci riferiamo all'autonomia politica ed amministrativa degli enti locali che si deve tradurre in autonomia finanziaria, che deve avere la sua latitudine. L'autonomia finanziaria vuole e deve significare, soprattutto, reperimento dei tributi sovraneamente ed autonomamente. Ecco perché, dicevo, l'aver sancito in questa legge l'autonomia dell'accertamento dell'imposta di famiglia rappresenta un notevole passo avanti. In quest'ultimo periodo, infatti, in questo delicato settore si sono verificate cose strane. Vi era stata una circolare del Ministero delle finanze, vi era stata una sentenza della Corte di cassazione, in virtù della quale l'imponibile ai fini dell'imposta doveva essere eguale all'imponibile dell'imposta complementare. Nei nostri comuni, onorevoli colleghi, l'imposta di famiglia ha rappresentato sempre, per molti, il banco di prova delle capacità degli amministratori. Quante volte in sede di giunta provinciale amministrativa per i tributi locali, per deprecabilissimi fini di parte, la sovranità delle amministrazioni comunali è stata veramente umiliata e addirittura molte volte vilipesa! Ecco perché l'aver affermato che

oggi l'imposta di famiglia ha un suo accertamento autonomo, significa aver compiuto un notevole passo avanti verso l'autonomia finanziaria, che è il presupposto dell'autonomia politica amministrativa degli enti locali.

In materia d'imposta di famiglia oggi vi è un gran parlare. Vi è addirittura chi afferma che l'imposta di famiglia dovrebbe finire per essere un tuttuno con l'imposta complementare. Ebbene, noi socialisti siamo contrari a quest'impostazione, perché riteniamo che la imposta complementare e l'imposta di famiglia si riferiscono a due categorie di reddito completamente diverse l'una dall'altra. L'imposta di famiglia si riferisce al reddito consumato, l'imposta complementare si riferisce ad un reddito acquisito. D'altronde, noi riteniamo che l'imposta di famiglia deve ancora soddisfare alla funzione originaria per la quale fu istituita. Essa colpisce l'agiatezza delle famiglie, per cui gli amministratori hanno vie dirette ed indirette di analisi dell'imponibile, ai fini dell'imposta stessa. Questo è il concetto fondamentale che presiede oggi alla base della formulazione dei redditi imponibili, cui commisurare l'imposta di famiglia. Guai se si dovesse umiliare questo particolare cespite di entrate delle finanze comunali.

Oso dire che forse l'imposta di famiglia è oggi l'unico cespite nel quale gli amministratori locali dimostrano la loro sagacia. Se passiamo infatti in rassegna i tributi che oggi fanno capo ai comuni, vediamo che soltanto nell'ambito dell'imposta di famiglia gli amministratori locali hanno una certa latitudine di poter agire, soltanto nell'ambito dell'imposta di famiglia possono dimostrare il loro senso di equilibrio, la loro capacità di accertamento e di imposizione. Rispettabile è naturalmente la tesi di coloro i quali sostengono che un unico reddito non può essere colpito due volte, per cui secondo un principio moderno di giustizia distributiva i cittadini per un solo reddito debbono pagare un solo tributo. Ma quando si affronta un problema così delicato e complesso, non si può non tenere in evidenza la priorità dell'amministrazione locale.

Questo disegno di legge reca ancora un notevole contributo in direzione delle imposte e delle sovrimposte comunali. Sono perfettamente d'accordo con i relatori quando affermano che si è fatto un gran passo in avanti con l'abolizione dei limiti delle sovrimposte comunali. Essi erano fittizi, molte volte formali e impedivano ai comuni una saggia politica amministrativa. Si pensi che molti co-

muni per la costruzione di opere pubbliche, in virtù delle leggi Tupini e Romita e della n. 645, sono necessariamente costretti ad attingere alla Cassa depositi e prestiti o ad altri enti finanziatori il denaro necessario. È noto che gli enti finanziatori danno il danaro solamente alla condizione che i comuni abbiano cespiti delegabili. Sono d'accordo con quei colleghi che affermano che tutti i comuni hanno esaurito, come cespiti delegabili, le sovrimposte sui terreni entro il terzo limite, per cui si deve ricorrere alle imposte di consumo; il che richiede un *iter* burocratico eccessivamente complicato e molte volte dispendioso per le stesse finanze del comune.

A questo proposito, signor ministro delle finanze, mi consenta una parentesi. Se si vogliono aiutare i comuni, è necessario aiutarli in tanti atti formali che sono di stretta competenza dello Stato. Mi sa spiegare lei, signor ministro, perché un cittadino qualunque per la registrazione di un atto di compravendita paga una tassa *x* e il comune una tassa molto superiore. Le citerò un fatto. Il comune di Rende ha acquistato da un privato cittadino uno stabile da adibire a palazzo comunale. Quello stabile era stato acquistato da un privato un anno prima; per tasas di registrazione quel cittadino aveva speso circa 110 mila lire. Il comune, come risulta da una delibera, di ragione pubblica, ha acquistato per la somma di 3 milioni 800 mila lire. L'ufficio del registro applica la tassa in base alla somma dichiarata nella delibera e il comune viene a pagare 400 mila lire.

Signor ministro, se non vogliamo nasconderci il sole con la mano, dobbiamo pur intervenire in questi fatti. Il comune per la specifica attitudine morale che è alla base dell'attività amministrativa deve dichiarare la cifra reale in partite di compravendita. Perciò le registrazioni in simili casi potrebbero avvenire a tassa fissa.

Chiedo scusa della digressione e ritorno all'argomento. Dicevo che non vi è dubbio che questo disegno di legge in materia di sovrimposte comunali abbia portato un notevole miglioramento. L'abolizione dei limiti porta un notevole giovamento, in quanto i comuni potranno delegare, al fine delle concentrazioni dei mutui, una somma di molto superiore alla sovrimposta contenuta entro il terzo limite.

Altro punto positivo da sottolineare è la rivalutazione del reddito agrario, pur se in misura moderata. I relatori hanno spiegato perché la rivalutazione avverrà in misura mo-

derata. Non vi è dubbio che la rivalutazione del reddito in agricoltura contribuisca ad un chiarimento della complicata materia.

Che cosa affermiamo noi a proposito della rivalutazione del reddito in agricoltura? Da più parti si afferma che l'agricoltura è in crisi. La mia parte politica ha spiegato le ragioni di fondo di questa crisi, per cui si lamenta l'eccessivo fiscalismo dei comuni in materia di sovrimposte comunali e non vi è manifesto delle organizzazioni sindacali, della « bonomiana » in particolare, che non protesti contro l'eccessivo fiscalismo dei comuni in materia di sovrimposte comunali.

Vero è che bisognava porre un limite (ed è per questo che sono d'accordo con il disegno di legge, che, ponendo un limite, permette ai comuni di potere imporre le eccedenze a quel limite solo in determinate condizioni), ma dobbiamo sgombrare il terreno da questa favola dell'eccessivo fiscalismo degli enti locali in materia di agricoltura. Oggi il reddito agrario, già rivalutato in base alla legge del 1947, in ragione di 12 volte, viene ad essere rivalutato in ragione di 36 volte in tutto. Vorrei domandare a coloro che si interessano di problemi di agricoltura, se il reddito dominicale rivalutato di 36 volte corrisponda alla reale situazione dell'agricoltura. Oserei arrivare ad un assurdo: se gli agricoltori dovessero veramente computare i loro bilanci in ragione di 36 volte rispetto ai bilanci dell'anteguerra, sarebbero tutti in rovinoso fallimento.

Oggi i redditi in agricoltura sono aumentati per lo meno di 70-80 volte rispetto all'anteguerra. E quando parliamo di queste cose, non dobbiamo dimenticare che la tecnica agricola e l'esistenza di una manodopera maggiormente qualificata hanno portato l'agricoltura ad un aumento sensibile del prodotto lordo vendibile; le medie rese unitarie e la maggiore dilatazione della superficie irrigua hanno determinato un notevole aumento del prodotto lordo vendibile, ma non del reddito.

Se vogliamo spiegarci il perché, aumentando il prodotto vendibile, non è aumentato il reddito agrario, dobbiamo compiere una approfondita analisi del bilancio di una azienda agricola, per stabilire appunto quali siano le cause che determinano la flessione del reddito anche quando il prodotto lordo vendibile è in aumento. Troveremo così che la flessione del reddito è determinata dalle spese per servizi acquistati al di fuori del fondo, dalle quote di ammortamento per beni strumentali; non è certamente determinata

dall'eccessivo fiscalismo dei comuni, come da certe parti si dice.

Del resto, per quanto mi riguarda personalmente, sono dell'avviso che, in materia di sovrimposte comunali, anche rivalutate col metro di oggi, si debba arrivare ad una modifica sostanziale. Si tratta di metodi antiquati e anacronistici. Se volessimo giustificare la nostra tesi che nega che i comuni siano arrivati ad un eccessivo fiscalismo, esiste una ragione di fondo che potrebbe chiarire nel migliore dei modi questo concetto: il reddito dominicale è stato determinato nel 1939; tutti sappiamo l'iter attraverso il quale è passata in Italia la formulazione dei catasti dei terreni. Iniziati nel 1939 in alcune parti del Mezzogiorno, sono stati ultimati nel 1952-53. E allora, onorevoli colleghi, in quanti comuni d'Italia la classificazione catastale è stata fatta in base alla realtà del 1939 e non a quella del 1952?

Se oggi tutti siamo d'accordo nell'affermare che la nostra agricoltura ha una struttura arretrata, è anche vero che dal 1939 ad oggi sono stati fatti notevoli passi in avanti, per cui il reddito in agricoltura non può essere ancorato ai valori del 1939.

Mi si obietterà che nel 1947 i redditi agricoli sono stati rivalutati in ragione di 12 volte e che con il disegno di legge al nostro esame si ha una ulteriore rivalutazione in ragione di tre volte. Risponderò che la rivalutazione è insufficiente per adeguare il reddito agricolo alla reale situazione di oggi. È chiaro che noi avremmo la situazione di oggi solo se il reddito dominicale, determinato dai catastali del 1939 o negli anni seguenti, fosse riferito alla reale potenza produttiva dei terreni di oggi, in quanto terreni ieri a querceto, ieri a bosco, ieri seccagni sono oggi trasformati in terreni irrigui a coltura intensiva. Vero è che c'è un parametro di 36 volte, ma esso non adegua il reddito dominicale del 1939 alla situazione di oggi.

Ho voluto fare questi brevi cenni per dimostrare che non è proprio vero che i comuni si lascino andare ad eccessivi fiscalismi in materia di imposte comunali.

Da parte dell'onorevole Bonomi, prima, e, poi, del compianto ministro Vanoni in una relazione al Senato del 1951, si è affrontato il problema della differenziazione o, come altri vogliono, della personalizzazione dell'imposta sui terreni. Io personalmente non sono dell'avviso che si debba arrivare ad una imposta differenziata o discriminata, esentando i piccoli coltivatori. Ciò sarebbe ingiusto da un

punto di vista sociale. Noi sosteniamo, invece, la tesi della personalizzazione dell'imposta.

FALETRA. Ma intanto non si fa niente. Sono quindici anni che i governi dicono di voler personalizzare.

PRINCIPE. Quando discutiamo di queste cose proiettiamo nel futuro una soluzione organica e razionale. In via subordinata è chiaro che la mia parte politica, che considera con realismo i problemi, è disposta ad accettare tutte quelle proposte che valgano intanto a migliorare la situazione. Se ella, onorevole Faletra, mi pone il problema di optare per l'imposta differenziata o per l'attuale sistema, sono per l'imposta differenziata. Se al contrario come legislatori abbiamo il compito di proiettare nel futuro una determinata soluzione, io scarto la differenziazione e mi dichiaro per la personalizzazione dell'imposta. Per arrivare alla quale occorre superare molte difficoltà, perché bisogna stabilire se il reddito catastale, che dovrebbe essere il reale, si adegui alla personalizzazione dell'imposta. Non c'è dubbio, però, che attraverso la personalizzazione dell'imposta noi finiremmo per assolvere due compiti fondamentali: un compito di giustizia tributaria distributiva, nel senso che gli amministratori comunali potrebbero fissare per ogni reddito reale un tributo adeguato; un compito, nello stesso tempo, di giustizia concreta verso quei piccoli operatori dell'agricoltura, di cui giustamente ci preoccupiamo.

Amesso che si debba arrivare alla personalizzazione dell'imposta, ci si può arrivare con l'applicazione di un criterio di progressività non uguale a quello che si applica nel campo della imposta complementare, dove le aliquote partono da zero ed arrivano talvolta a livelli eccessivi, ma con un criterio di progressività basato su due o tre aliquote, tali da dare il crisma della moderazione e, nello stesso tempo, da assolvere a un doveroso compito di giustizia tributaria.

Questi sono i rilievi, signor ministro, che noi volevamo fare al presente disegno di legge. Voteremo a favore, perché siamo convinti che, malgrado tutto, questo disegno di legge, pur lacunoso, pur parziale, rappresenti un notevole passo avanti. Ma, al momento stesso in cui il gruppo socialista vota a favore del disegno di legge, vogliamo ricordare al Governo un impegno: che quanto prima si aprontino i mezzi per risolvere il problema della finanza locale. Se a questo provvedimento non ne seguissero altri, ci troveremo veramente di fronte ad una beffa e ad una

burla, così come ho dimostrato per alcuni comuni.

Voteremo a favore, perché siamo convinti che il problema della finanza locale, posto oggi sul tappeto della discussione, non potrà essere eluso, perché tutte le parti politiche sono profondamente convinte oggi che la nostra Repubblica potrà superare determinati traguardi alla sola condizione che nei comuni, nelle province, nelle regioni, domani la classe dirigente locale possa affrontare, risolvere e superare il problema della finanza locale, che è presupposto dell'autonomia amministrativa e politica degli enti locali stessi. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Amodio. Ne ha facoltà.

AMODIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho chiesto la parola perché nella mia veste di sindaco, e di sindaco da lunghissimi anni, fin dall'immediato dopoguerra, ritengo di avere maturato qualche esperienza e di avere una certa conoscenza dei problemi che sono al nostro esame.

Noi voteremo a favore, è ovvio, del disegno di legge sottopostoci; ma non possiamo non esprimere qualche nostro dubbio e far sentire, anche a ciò sollecitati, la voce dei piccoli comuni. Mi sia lecito, anzi, ricordare quanto autorevolmente il senatore Valmarana ebbe a dire nell'altro ramo del Parlamento nei riguardi dei sindaci dei piccoli comuni: « In Italia, che è il paese dove più abbondano i monumenti a personalità note ed ignote, io propongo di innalzarne uno al sindaco del paesello, non perché le funzioni dei sindaci dei comuni maggiori siano facili e agevoli ad esercitarsi; ma certamente soltanto nei piccoli comuni il sindaco è in diretto e continuo contatto con i singoli amministratori, di ogni guaio egli è responsabile, a lui è rivolta qualsiasi più o meno fondata doglianza ». Il nostro omaggio va a questi amministratori, e in genere a tutti gli amministratori d'Italia e ai collaboratori, i segretari comunali.

Quello che noi soprattutto sollecitiamo è la riforma della legge comunale e provinciale; vorremmo anzi pregare il Governo e più precisamente l'onorevole ministro delle finanze perché, subito dopo la battaglia amministrativa, faccia elaborare un piano concreto di riforme alla luce delle esperienze acquisite nonché di quegli altri provvedimenti che già siano stati approvati o che siano in corso di approvazione.

Gli onorevoli senatori Cenini ed Oliva concludevano la loro relazione all'altro ramo del Parlamento con queste parole: « I relatori de-

vono inoltre affermare in questa occasione che tutto il problema della finanza locale deve essere posto allo studio e all'esame degli organi responsabili ». Lo stesso onorevole Restivo, relatore del provvedimento alla Camera, nella sua pregevole relazione afferma che « è da porre in rilievo la necessità che il disegno di legge abbia, a breve distanza di tempo, la sua integrazione, non solo attraverso una pronta definizione dei provvedimenti già preannunciati, ma anche negli sviluppi legislativi che l'attuale schema delinea ». E infine l'onorevole Taviani, ministro delle finanze allorché questo provvedimento fu discusso al Senato, concludeva la discussione generale dichiarando di assumere l'impegno di riprendere immediatamente gli studi « per la riforma generale della finanza locale, con il principale obiettivo di riuscire a migliorare ed eventualmente trasferire su settori economicamente più floridi e tributariamente più redditizi l'area impositiva degli enti locali ».

È quindi alla luce di una prospettiva futura che io mi permetterò di fare alcune considerazioni.

Il comune è il fulcro dello Stato. Senza i comuni non esisterebbero la vita e la funzione dello Stato come supremo regolatore della comunità nazionale. Vana e contrastante con le esigenze della sua intrinseca natura sarebbe pertanto una organizzazione comunale priva dei fondamentali caratteri di una sana autonomia. Nella nostra concezione delle autonomie, noi non vediamo i comuni e le province come strumenti per la conquista dello Stato, ma li vediamo in un ordine armonico, cioè in un equilibrio di poteri, per cui ciascuno, nel settore di propria competenza (comune, provincia, Stato), collabora per un fine comune, che è il benessere della popolazione, il rafforzamento delle istituzioni democratiche, il consolidamento delle pubbliche libertà. Oh l'importanza di una propria sfera fiscale per l'autonomia della municipalità ! Da qui la necessità che gli enti locali siano coordinati nelle loro attività ai fini dello Stato e siano in diretta connessione con questo. La preoccupazione, indubbiamente legittima, di coloro che temono da un'assidua opera di contatto diretto fra Stato ed ente locale una eccessiva ingerenza dello Stato nella vita dell'ente medesimo non ha ragion d'essere, poiché la vigilanza degli organi dello Stato non ha per scopo quello di soffocare o comunque limitare le libertà locali, ma anzi di assicurare quel processo di simbiosi, di continuo ricambio fra potere centrale ed istituzioni periferiche.

Occorre stabilire la maniera, studiare come conciliare le esigenze della finanza statale con quelle della finanza locale. Esiste una tendenza all'aumento delle esigenze collettive che i comuni e gli altri enti locali devono soddisfare; esiste una costante tendenza all'aumento della spesa che i comuni devono sostenere per adempiere le loro funzioni, ma le disponibilità finanziarie degli enti locali sono insufficienti per far fronte alle accresciute esigenze alle quali gli enti devono sopperire e per adempiere le nuove funzioni che essi sono costretti ad assumere. È necessario assicurare ai comuni quell'autonomia finanziaria che renda possibile nella maniera più sollecita e più adeguata il raggiungimento degli scopi per i quali il comune fu istituito e per il quale è chiamato ad operare nell'interesse esclusivo delle popolazioni che gli appartengono. La situazione debitoria dei comuni alla fine del 1957 ammontava ad oltre 850 miliardi. Ecco perché occorre, ripeto, decidere presto il da fare.

Il primo e più urgente provvedimento da adottare sarebbe, a mio sommo avviso, l'approvazione di una legge costituzionale con la quale sancire che nessuna nuova o maggiore spesa potrà mettersi a carico degli enti locali, se prima non sia assicurata la corrispondente entrata. E ciò in analogia all'apposita norma costituzionale. Gli enti locali sono esposti di continuo al pericolo di vedersi caricare nuove spese anche nel corso dell'esercizio finanziario senza avere la possibilità di opporvisi.

Dovrebbe analogamente sancirsi il principio che non si può procedere all'abolizione di tributi locali se prima non si è assicurata una nuova corrispondente entrata. Si eviterebbe così di porre periodicamente in crisi la finanza locale, come è accaduto per l'abolizione dell'imposta sul vino e relative supercontribuzioni.

A tale proposito desidererei pregare l'onorevole ministro di dirmi se in seguito alla legge 18 dicembre 1959, n. 1079, che abolisce l'imposta sul vino dal 1° gennaio 1960 fino al 31 dicembre 1961 verranno attribuite delle quote sul provento dell'imposta generale sulla entrata sui vini a tutti i comuni, per compensarli delle perdite subite in conseguenza delle disposizioni contenute negli articoli 1, 2, 3 e 4. Perché, onorevole ministro, sono stati esclusi da tale beneficio i comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti ?

E quale compensazione vi sarà a seguito del nuovo provvedimento della soppressione dell'imposta sul bestiame e dell'addizionale

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

sui redditi agrari? Anche a questo proposito vorrei raccomandare di non dimenticare i comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti.

Non si potrebbero, inoltre, rivedere le percentuali aliquote per alcuni generi di lusso? Non si potrebbero riordinare le imposte di consumo estendendo l'applicazione del tributo ad altre voci in relazione ai nuovi preparati della tecnica? Si potrebbe, a mio giudizio, rivedere l'aliquota di ripartizione dell'I.G.E. tenendo in particolare considerazione i comuni appartenenti a zone depresse, soprattutto del Mezzogiorno e nelle zone montane. Ed inoltre non si potrebbero esonerare i comuni dal pagamento di tutti gli altri contributi dovuti alla provincia (come ha ricordato il collega socialista che testé ha parlato), o attinenti a servizi d'interesse generale e non propriamente locale (contributo al consorzio provinciale antitubercolare, contributo per figli illegittimi ed esposti, contributo al laboratorio di igiene e profilassi, antimalarico, antitracomatoso)? E le spese per le sedute delle commissioni mobili di leva, le spese per la verifica periodica dell'incaricato dei pesi e misure?

E perché non prevedere una sensibile riduzione degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dei comuni per il personale dipendente, attualmente gravanti sui bilanci nella misura di circa un quinto degli emolumenti corrisposti agli stessi dipendenti? E le spese della spedalità? Ora che vi è così larga assistenza da parte delle mutue, non si potrebbe — d'intesa con il Ministero della sanità — disciplinare questo campo che, col famoso domicilio di soccorso, dà sorprese da far spavento? È innegabile che è compito fondamentale dello Stato, come del resto sancisce la norma costituzionale, assicurare la tutela della salute pubblica.

E le spese sostenute per le opere pubbliche, intraprese subito dopo la guerra per lenire la disoccupazione?

Ma quanti altri interrogativi non avrei da formulare! Per i mutui finora contratti, si potrebbe accogliere la seguente proposta: per quelli contratti a pareggio del bilancio, assunzione totale da parte dello Stato, mentre i rimanenti si dovrebbero consolidare al 31 dicembre dell'anno in corso con un mutuo unico da ammortizzare in 50 anni al tasso del 4 per cento. Si eliminerebbe così una grave preoccupazione per le amministrazioni comunali.

Onorevole ministro, si dovrebbe ottenere anche la esecuzione della legge 27 dicembre 1953, n. 959, modificata dalla legge 30

dicembre 1959, n. 1254, la quale fa obbligo alle società elettriche di versare un contributo annuo per ogni chilowattora di energia prodotta a favore dei comuni facenti parte del bacino imbrifero da cui le stesse derivano le acque. E non si potrebbero inoltre adottare dei provvedimenti atti a ridurre la misura dei canoni attualmente versati dai comuni per la pubblica illuminazione?

Mi sia consentito di fare due osservazioni per quanto riguarda il contributo statale nelle spese sostenute per l'istruzione obbligatoria. La prima è che tutte le spese necessarie per il funzionamento delle scuole, comprese quelle per il personale inserviente e per quello di segreteria, dovrebbero essere a carico dello Stato, se non si vorrà far lesinare tutto il materiale necessario ad un ordinato funzionamento degli istituti. L'altra osservazione è che si potrebbe togliere di mezzo il parametro dell'articolo 8 adottando un criterio di riparto più semplice ed efficace, basato, anziché sul numero degli abitanti in ciascun comune 10 anni or sono, sul numero delle aule o uffici scolastici forniti in ciascun anno da comuni e province, e per le procedure necessarie potrebbero bastare i certificati dei provveditori agli studi.

Una considerazione vorrei fare sull'accordata esenzione dalle imposte di consumo per i materiali da impiegare nelle opere di manutenzione straordinaria per le strade provincializzate. Se è vero che il contributo fissato per ogni chilometro è desunto da dati statistici largamente accettati e mediamente corrispondenti al costo attuale della manutenzione di strade provinciali — e non vi è motivo per dubitarne — in tale cifra deve essere considerato anche l'onere dell'imposta di consumo; l'esenzione cioè costituisce un premio a carico, non dell'erario, ma delle finanze comunali che si vorrebbe sollevare.

E un'ultima considerazione sull'imposta di famiglia. È stato accolto il principio della distinzione, ma io sono convinto che, pur non essendo ancora possibile allo stato attuale, si dovrà, in un secondo momento, passare a una fase di collaborazione fra Stato e comune nel senso di procedere unitariamente ad accertamenti, se proprio non sarà possibile giungere addirittura ad una unificazione dell'imposta di famiglia con la complementare. Uno è il contribuente, uno è il valore oggettivo delle cose. Il senatore Valmarana diceva autorevolmente nel suo intervento al Senato: « Un agganciamento, sia pure con le dovute modifiche e accorgimenti, sarebbe stato desiderabile. Si poteva creare un or-

gano unico di accertamento composto da rappresentanti dello Stato e da rappresentanti dei comuni. Funzionerebbero organi accertatori mandamentali con informazioni capillari di ogni più piccolo e remoto comune. D'altra parte, se in avvenire, assicurate adeguate entrate ai comuni, si procederà a una divisione più razionale fra tributi spettanti agli enti locali e quelli spettanti allo Stato, non vi è dubbio che le imposte personali saranno di spettanza dello Stato e le imposte reali degli enti locali ».

Concludo con un ringraziamento al relatore e con l'augurio che in un domani, che mi auguro prossimo, armonizzati i compiti fra Stato ed enti locali e risolti i problemi della finanza, si possano vedere sempre più floride le nostre città e sempre più sereni i nostri amministratori. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti, dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Restivo.

RESTIVO, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io credo che abbia fatto bene il collega onorevole Curti a rivendicare nel suo intervento di ieri con estrema chiarezza il valore del documento legislativo che la Camera, dopo un lungo iter, si appresta a definire.

Questo provvedimento, ovviamente, ha dei limiti che nascono dall'urgenza di andare incontro a determinate necessità ed anche dalla gravità delle situazioni di disagio che occorre rimuovere. Ma, pur nei suoi limiti, il provvedimento contiene una delineazione di principi che segnano una direttiva di sviluppo nella legislazione in materia di enti locali. Possiamo pertanto considerare l'approvazione della legge, nel testo trasmesso dal Senato, come un atto nettamente positivo di efficace sostegno e di potenziamento della vita dei comuni e delle province.

Quali sono i principi affermati dalla legge, anche se la loro validità appare per il momento concretamente circoscritta entro determinati confini?

Innanzitutto il principio che non debbano ulteriormente gravare sui bilanci delle amministrazioni locali oneri che attengono a funzioni di carattere statale o che comunque investono obblighi che si muovono sul piano della solidarietà nazionale. La legge accoglie questo principio, ma lo accoglie solo attraverso uno specifico riferimento a particolari fattispecie; per cui nel corso della discussione molti colleghi hanno posto in ri-

lievo come vi siano settori nei quali il principio stesso non riceva ancora una sua piena attuazione. Si è in proposito parlato — e in modo particolarmente ampio ne ha accennato l'onorevole Angelino — del settore dell'assistenza sanitaria; si è insistito sulla necessità di sollevare gli enti locali dagli oneri che attengono all'amministrazione della giustizia che pesano ancora sulla difficile situazione finanziaria dei nostri comuni. È ovvio però che questi ed altri rilievi affiorati nella discussione non costituiscono note di dissenso dai criteri generali del provvedimento, né certamente costituiscono note di contrasto con le esplicite dichiarazioni che da parte dal ministro sono venute in Commissione e che certamente egli ribadirà oggi in aula, a chiusura di questa discussione.

Certo la legge costituisce un deciso avvio alla soluzione del problema di un organico riparto dei compiti e degli oneri tra amministrazione statale ed amministrazione locale. Si è posto a base di tale riparto un principio di carattere generale. Né intacca la validità di questo principio la constatazione che la sede dell'attuale provvedimento non è la più opportuna per definire i limiti dell'imputazione al bilancio statale degli oneri relativi alle rette ospedaliere o ai servizi sanitari, che tuttora gravano sulle amministrazioni comunali e provinciali. Non v'è dubbio che, in sede di discussione sull'organizzazione della sanità pubblica, l'intervento finanziario dello Stato in materia dovrà essere chiaramente definito secondo criteri conseguenti dal principio già affermato in questo disegno di legge, e che colleghi di vari settori hanno illustrato anche in rapporto all'ampiezza del suo necessario svolgimento.

Pertanto, se moviamo da una considerazione che va qui giustamente rivendicata — cioè che la natura di provvedimento stralcio della quale abbiamo parlato in ordine all'attuale legge, è da riferire non ad una particolare limitazione nella delineazione dei principi a cui essa si ispira ma al fatto che la enunciazione generale dei principi stessi si accompagna nel testo della legge col riconoscimento sul terreno pratico della necessaria gradualità nella loro attuazione — io credo che i motivi di contrasto debbano venir meno e che lo schema legislativo in esame sia da considerarsi come l'impostazione di una direttiva, sulla quale concorda una larghissima maggioranza della Camera.

Per altro, in questa rivendicazione di una chiarezza negli oneri che vanno riferiti al

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

bilancio statale direttamente e di quelli che vanno riferiti ai bilanci delle amministrazioni locali, occorre tener conto di un fatto che ha un suo grande valore democratico: il fatto che pure in quei settori, in cui si riconosce prevalente il carattere statale della funzione, si ammette tuttavia, come necessaria nello svolgimento della funzione statale, un'azione di integrazione e di adeguamento alle situazioni locali da parte delle amministrazioni comunali e di quelle provinciali.

Non vorrei qui soffermarmi sulla congruità di alcuni stanziamenti che, tuttavia, nell'attuale situazione del bilancio dello Stato, rappresentano un apporto notevole alle finanze locali. Ma non posso non rilevare come, per esempio, nel settore della pubblica istruzione, la somma di 40 miliardi, che in definitiva rappresenterà, dopo l'esercizio 1962-63, l'ammontare minimo del contributo dello Stato a favore delle amministrazioni locali, è assegnata ai comuni e alle province — ed è questa una nota da sottolineare con compiacimento, dal punto di vista della nostra convinzione del valore dell'autonomia — perché essi possano assolvere, sia pure nell'ambito del carattere fondamentale statale della funzione, ad un'azione di iniziativa e di impulso. Si ammette cioè che una funzione che investa la piena responsabilità dello Stato, come quella inerente alla istruzione pubblica, in tanto consegue nel modo più efficace il fine dell'utilità generale, in quanto accanto allo Stato, come elementi fondamentali di collaborazione con l'amministrazione statale, vi siano i comuni e le province. Sarebbe stato più semplicistico affrontare il problema riferendo senz'altro all'amministrazione statale il complesso degli oneri, ma avremmo tolto a questo settore fondamentale per lo sviluppo della vita del paese ciò che costituisce quell'elemento di spinta, che è collegato con la presenza di una competenza comunale e provinciale.

È appunto in questo quadro di un ampio concetto dell'autonomia locale che si muove il provvedimento che stiamo per approvare.

Questo concetto dell'autonomia è con particolare evidenza affermato in una norma, che ha dato luogo a molte discussioni e che rappresenta una decisione di grande rilievo in un settore delicato come quello dell'amministrazione finanziaria, nei confronti del funzionamento democratico dei comuni.

Mi riferisco alla norma dell'articolo 18. Si era parlato da alcuni di un aggancia-

mento dell'imposta di famiglia all'imposta complementare; e si è avuta invece una norma, definita dal Senato, e accolta in sede di Commissione, con cui si riconosce il potere impositivo del comune in questo settore nella maniera più larga, con una prospettiva per quanto concerne questa funzione dell'autonomia comunale nei confronti dell'accertamento di un determinato tributo che è prospettiva sì di collaborazione del comune con lo Stato, ma con quella particolare posizione di rilievo del comune, in questo campo, che nella discussione di ieri è stata richiamata particolarmente dall'onorevole Curti. Non si tratta sicuramente di norme atte a far considerare l'attuale disegno di legge come provvedimento ispirato a riserve nei confronti dell'autonomia comunale.

Dopo che da tante parti si è parlato della inadeguatezza del provvedimento rispetto all'entità dei bisogni, non vorrei qui affermare che il provvedimento stesso porterà al pareggio in tanti casi di situazioni disestate, ma voglio solo riferirmi alla dichiarazione contenuta nella prima relazione governativa, in cui è detto che il provvedimento in esame costituisce soltanto un inizio. In questo inizio ciò che occorre maggiormente curare è che i principî, i quali sono destinati a riflettersi nell'ulteriore svolgimento della nostra legislazione, siano estremamente chiari.

Soprattutto è tenendo conto di ciò che va considerato il valore dell'odierno schema legislativo. Se sommiamo i vari contributi che esso dispone nei confronti delle amministrazioni locali arriviamo a una cifra indubbiamente assai rilevante, specie in rapporto al fatto che con essa si intende procedere solo ad un primo organico intervento in favore delle amministrazioni locali. Si tratta di una cifra che si aggira sui 90 miliardi; e se a questa cifra aggiungiamo quella relativa al provvedimento concernente l'esenzione dall'imposta di consumo sul vino, dobbiamo riconoscere che, nello scorcio di questi ultimi mesi, l'apporto statale, anche se non proporzionato alla grave consistenza dei disavanzi comunali e provinciali, costituisce un avvio deciso su questa strada.

Il fatto poi che questa cifra non sia del tutto adeguata all'entità dei bisogni non è un'invenzione dell'opposizione, né soltanto una sua constatazione: corrisponde a una dichiarazione esplicita del Governo. Il quale infatti ha creduto opportuno dover affrontare subito il problema integralmente là dove è apparsa possibile un'immediata integrale soluzione — come, per esempio, per l'assun-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

zione degli oneri per i mutui già contratti ai fini dei ripiani dei bilanci dei comuni non capoluoghi di provincia —; ma non ha, con ciò, escluso l'esigenza e la volontà di provvedere ai bilanci di quei comuni capoluoghi di provincia che non possono trovare il loro assestamento finanziario se non attraverso un intervento deciso dell'amministrazione statale. In altre parole, il Governo ha creduto opportuno distinguere le varie soluzioni: ha voluto cioè evitare che, nell'attesa di una soluzione di carattere generale, non si intervenisse fin d'ora in quei casi in cui il problema da affrontare si è presentato in termini già nettamente definiti e in una sua chiara individuazione.

Così la legge provvede per quanto concerne i comuni non capoluoghi di provincia, sotto il riflesso del risanamento delle situazioni deficitarie. Non provvede, per il momento, in ordine ai bilanci dei comuni capoluoghi di provincia; il che non significa affatto — ed il ministro delle finanze lo ha detto esplicitamente in Commissione — che si voglia misconoscere la fondamentale necessità di intervento anche per le grandi amministrazioni. Se qui non vogliamo intrattenerci soltanto in facili polemiche, che fatalmente sconfinano sul piano della demagogia, ma vogliamo guardare i problemi nella loro realtà, dobbiamo ammettere che una proposta estremamente interessante in rapporto al tema ora accennato è stata qui prospettata proprio dal gruppo democratico cristiano, sia pure in una impostazione che riecheggia iniziative che sono venute da altri settori.

Ci si è chiesti: come graduare le situazioni di disagio dei bilanci dei comuni non capoluoghi di provincia? Occorre trovare un parametro, sulla base del quale procedere a tale graduazione. L'onorevole Curti ieri ha parlato in proposito dell'indice rappresentativo del reddito *pro capite* locale. Senza dubbio è un riferimento suggestivo. Ma, onorevole Curti, nell'attuale situazione di accertamento delle situazioni di reddito nelle varie parti del paese, ritiene che sia un problema facilmente risolvibile riferirsi ad un reddito *pro capite* di carattere locale senza determinare quali sono i metodi per concretamente definire questo reddito *pro capite* locale? Noi tutti sappiamo quanto sia difficile da un indice rappresentativo di una situazione nazionale arrivare ad una specificazione di carattere regionale; e quanto sia maggiormente complesso procedere, nell'ambito di una grande circoscrizione, come quella della regione, ad una articolazione dell'indice regio-

nale in rapporto alle singole province. Infine allo stato attuale delle nostre elaborazioni statistiche, una determinazione del reddito medio per ogni comune appare, se non impossibile, in ogni caso assai incerta. Ora, nel campo di cui discutiamo, una valida forma di intervento dell'amministrazione statale per adeguarsi alla particolarità di ogni situazione, deve poterla valutare sulla base appunto di un preciso parametro. Si tratta di un problema difficile sul quale ci troviamo insieme impegnati a studiare e sul quale sono convinto si troverà concordemente una soluzione. Perché il problema, è il Governo stesso che lo dichiara, richiede l'urgenza di efficaci interventi. Occorre però non affidarsi soltanto, nell'ansia di una soluzione, allo slancio politico, che certo è necessario, ma anche sentire la responsabilità che la soluzione abbia il carattere della certezza, che essa non si risolva in espedienti provvisori — perché è la stabilità del suo assetto ciò che più occorre alla finanza locale — e che sia giusta, cioè perequata alla diversa intensità delle situazioni di disagio.

Mi sia consentito su questo punto un particolare accenno. Io non ho voluto nella relazione parlare di un problema che mi sta particolarmente a cuore e che ritengo possa e debba trovare nell'ambito delle decisioni del Parlamento nazionale, su iniziativa del Governo, una sua soluzione. Mi riferisco al problema che assilla la mia città, alla gravità della situazione amministrativa di Palermo. Io posso convenire, signor ministro, con il rilievo che varie volte è stato fatto, e cioè che la tendenza alla formulazione di leggi speciali dovrebbe più che riguardare la specialità di alcune situazioni territoriali la specialità di alcune situazioni settoriali; e, quindi, riguardare non tanto questo o quel comune, ma tenere presenti le particolari situazioni di disagio del settore della viabilità, di quello della casa, del risanamento igienico-sanitario, ecc. Ma è chiaro che queste leggi, riguardanti ognuna singoli settori, potrebbero essere correttive delle intollerabili condizioni di depressione di alcune zone solo se la ripartizione degli stanziamenti venisse nelle leggi stesse rigorosamente vincolata ai dati indicativi di quelle condizioni di depressione.

Ancora sotto un altro aspetto vorrei sottolineare il valore della legge. Si è parlato tante volte delle sperequazioni in cui si muove l'ordinamento locale; sperequazioni dal punto di vista del rapporto fra imposizione diretta e imposizione indiretta, e sperequazioni soprattutto dal punto di vista dei vari settori della

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

produzione su cui viene più o meno ad incidere la pressione tributaria locale.

Ora, possiamo negare che il provvedimento in esame rappresenta sotto il riflesso di una rettifica di alcune sperequazioni un notevole miglioramento? E che questo miglioramento si attua principalmente nella direzione verso la quale non possiamo non riscontrare una generale concordia di atteggiamenti? Basta pensare alle norme della nuova legge, che concernono il settore dell'agricoltura ed alle esenzioni che il provvedimento dispone a vantaggio di questo settore produttivo che particolarmente in questo momento risente di una situazione economica di grave disagio. È chiaro che queste esenzioni, benché alla minore entrata che esse determinano faccia riscontro l'impegno dello Stato di fare affluire ai bilanci degli enti locali contributi per un corrispondente ammontare, non sono previste tanto in rapporto ad una valutazione delle esigenze comunali o provinciali ma in rapporto a una volontà di considerare unitariamente il fenomeno finanziario e quindi di risolvere i problemi inerenti ad esso nel modo più rispondente a un criterio di utilità generale.

Vi è infine un ulteriore particolare aspetto del provvedimento che desidero venga considerato. Questo aspetto riflette in modo particolare quella che è la sfera della discrezionalità che deve essere alla base delle decisioni comunali; la sfera entro cui si muove la stessa autonomia, anche quando essa è strumento di integrazione dell'attività statale. Il campo di questa discrezionalità, infatti, sostanzialmente si allarga quando, ad evitare che sia solo un settore produttivo a sopportare gli oneri del raggiungimento del pareggio di un bilancio, si sollecita con opportune norme un più equilibrato svolgimento dell'attività impositiva dell'amministrazione locale. Anche in rapporto a questa impostazione, il settore che è destinato maggiormente ad avvantaggiarsene è quello agricolo.

Ed a proposito dei riflessi del provvedimento odierno nel campo dell'agricoltura, vorrei ricordare ai colleghi che hanno insistito, insieme con quelli del settore della democrazia cristiana, sulla norma relativa alla abolizione della imposta sul bestiame, che il Governo ha già presentato al Senato un disegno di legge in materia. Perciò ritardare questo provvedimento, per una esenzione su cui l'impegno governativo è estremamente chiaro ed esplicito e la cui decorrenza non può essere fissata che al 1° gennaio 1961, mi sembrerebbe

non rispondente ai principi ai quali deve informarsi un serio lavoro legislativo.

Un analogo rilievo va ripetuto per altri problemi, in ordine ai quali sono stati prospettati alcuni emendamenti. Voler risolvere assolutamente in questa sede tutte le varie questioni che si agitano nel complesso campo della finanza locale significa non tener conto della natura del provvedimento che è oggi al nostro esame, dei suoi necessari limiti, dell'urgenza da tutti riconosciuta di prontamente definirlo.

Per queste considerazioni credo che il provvedimento non possa non incontrare la larga adesione della Camera. Dobbiamo approvarlo per il notevole contributo che esso reca all'assestamento del nostro ordinamento finanziario; ma dobbiamo approvarlo anche perché il provvedimento nei principi a cui si ispira sottolinea una nostra antica e salda convinzione democratica.

Certo in quest'aula noi tutti avvertiamo la fierezza e la responsabilità dell'essere partecipi di un'opera così complessa ed impegnativa per l'avvenire del paese qual è l'opera legislativa; ma non vi è alcuno di noi che non ricordi, con un sentimento particolare di orgoglio, la sua attività nell'ambito delle amministrazioni comunali. Noi siamo convinti che proprio nell'ambito della vita amministrativa dei comuni e delle province è la base dell'edificio democratico del paese. Per questo, coloro che più credono nella democrazia sono i più interessati ad una politica di sviluppo della vita comunale e provinciale, a una politica che ponga i comuni e le province come strumenti di collaborazione nella vita dello Stato, in uno spirito di largo riconoscimento della loro autonomia.

A questa convinzione, in cui è l'eco della esperienza di tanti di noi e che rappresenta uno dei capisaldi più fermi della nostra fede democratica, si collega pertanto la proposta di approvare il disegno di legge predisposto dal Governo, nel testo modificato dal Senato ed accolto dalla Commissione. Questo testo, che in più punti rivela il fervido impegno del nostro ministro delle finanze, anche come autorevole componente della Commissione finanze e tesoro del Senato, è da considerare come un primo avvio ad una sistemazione organica e stabile della vita finanziaria dei comuni e delle province.

Sappiamo che vi sono tante situazioni di disagio che ancora occorre rimuovere, ma sappiamo che questo disegno di legge non intende chiudere la porta alle molte e fondate attese che si sono venute determinando nel

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

campo delle autonomie, bensì intende porre una più solida base allo sviluppo della vita locale nel nostro paese. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro delle finanze.

TRABUCCHI, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il ministro che oggi ha l'onore di parlare alla Camera è stato del provvedimento ora sottoposto al voto della Camera in diverse maniere coautore: insieme con i senatori componenti la Commissione finanze e tesoro del Senato, sotto la presidenza del senatore Bertone, ha studiato e curato la formazione del nuovo testo; in aula, al Senato, come semplice senatore, ha dovuto e creduto opportuno sostenerne le norme; oggi, infine, lo sostiene qui come ministro.

È cambiata la figura sotto la quale il ministro ha parlato e vi parla, ma mi pare che serenamente egli possa dire che è rimasta ferma e assoluta in lui la convinzione che questo disegno di legge meriti, sotto la chiara denominazione di disegno di legge-stralcio, di essere approvato.

Le ragioni dello stralcio credo siano evidenti a ciascuno di voi. Non si tratta certamente di ragioni di natura elettorale. Le date della presentazione del disegno di legge e della sua approvazione davanti al Senato costituiscono la prova assoluta che esso si ispira a concetti oggettivi e non è stato né proposto né sollecitato per ragioni connesse in qualunque modo con le future elezioni. È certo però che il Governo desidera che gli amministratori che saranno eletti il 6 novembre prossimo (ormai possiamo ritenere come sicura la data) sappiano in base a quali norme e con quali mezzi potranno amministrare. È quindi urgente che il disegno di legge sia approvato, anche perché comporta l'alleggerimento di tributi che altrimenti dovrebbe essere attuato con effetto retroattivo. E alcune norme già oggi si presentano, infatti, con efficacia retroattiva. È interesse delle amministrazioni locali e dell'amministrazione centrale che situazioni di questo genere non abbiano ad aggravarsi.

Onorevoli deputati, se vogliamo osservare come questo disegno di legge, secondo la mia opinione, si inquadra nel piano della finanza locale, dovremo ricordare che essenzialmente la nostra finanza locale si ricollega ad una legge fondamentale e ad altre norme che, di volta in volta, hanno apportato a quella legge modificazioni, variazioni, innovazioni, ma che

in sostanza hanno sempre avuto la loro base nella concezione delle funzioni essenziali del comune e della provincia in seno allo Stato.

Secondo il nostro sistema, la finanza comunale e provinciale (parliamo soprattutto della comunale) si basa su quattro fondamentali pilastri.

Le sovrimposte fondiarie costituiscono il più antico cespite al quale i comuni siano stati autorizzati ad attingere, e ciò in relazione a tutto il sistema della finanza e prima al concetto della struttura stessa economica del paese, che si può dire fino agli ultimi decenni era radicato alla proprietà fondiaria. Noi abbiamo ereditato e abbiamo lavorato con una economia prevalentemente terriera e, in una certa parte, edile; i comuni e le province come ripartizioni territoriali dello Stato per prima fonte di tributi hanno avuto attribuita la possibilità di colpire il reddito dominicale prima e agrario poi dell'agricoltura e il reddito dominicale derivante dai fabbricati.

Secondo quella concezione, l'imposizione del reddito maggiore derivante dai fabbricati poteva corrispondere alle maggiori spese dei grossi centri, quella sul reddito derivante dai terreni poteva corrispondere alle limitate necessità dei piccoli centri, mentre i comuni ad economia chiusa, come i nostri piccoli comuni montani, provvedevano ad assai poco perché assai piccoli erano i bisogni di centri, come ripeto, a mercato completamente delimitato e in cui l'attività dei singoli e gli scambi di cui aveva bisogno si svolgevano prevalentemente nel piccolo territorio comunale.

Quasi parallelamente alle sovrimposte fondiarie sono state introdotte le imposte di consumo, eredi però di antichi dazi, di quei dazi che anch'essi partecipavano essenzialmente al concetto territoriale dei nostri comuni. Quando i dazi furono aboliti e si passò all'imposta di consumo, la riforma è stata dominata certamente dal concetto della necessità di una imposta che è stata qui definita come una imposta indiretta, che direi non si può far corrispondere esattamente alle imposte indirette dello Stato anche se ne ha la struttura, in quanto colpisce in qualche modo la ricchezza nel momento in cui si consuma anziché nel momento in cui si produce.

La verità è però (e qui mi piace rispondere alle critiche che ha fatto l'onorevole Curti) che, quando giudichiamo delle imposte di consumo, non possiamo considerare semplicemente la natura dell'imposta come quando trattiamo delle distinzioni tra imposte dirette e imposte indirette nel campo dello Stato; per-

ché nel campo dell'economia dello Stato imposte dirette ed indirette hanno la stessa estensione dal punto di vista dei contribuenti; sul terreno invece della finanza locale non sempre uguali sono i contribuenti. Per cui se noi colpiamo con le sovrimposte fondiarie anche i cittadini che appartengono ad altre unità amministrative per il solo fatto che possiedono in un determinato territorio, nello stesso modo, attraverso le imposte di consumo, è giusto che colpiamo cittadini i quali, pur risiedendo in altre località, vengono nella località ove l'imposta di consumo si applica, o per ragioni di mercato, o per ragioni occasionali, o anche — e in Italia non è fenomeno di piccole dimensioni — per ragioni turistiche. Dobbiamo tenere presente, infatti, che l'attrezzatura dell'ente locale per fare fronte alle esigenze dei maggiori centri in cui si svolge il mercato e soprattutto alle esigenze turistiche implica particolari spese, che non è logico e neppure giusto accollare soltanto ai cittadini residenti. Coloro che provengono dai centri turistici delle nostre montagne conoscono i motivi di uno dei conflitti che sorgono naturali, quasi spontanei, tra i comuni e le aziende di cura; sono inerenti al fatto che i comuni sono maggiormente sensibili agli interessi dei piccoli agricoltori, di coloro che stabilmente risiedono nel territorio montano, e ritengono di avere un interesse molto relativo alle attività connesse con il turismo; mentre le aziende di cura, collegate con alcuni esercenti e prevalentemente con tutto il complesso dell'organizzazione turistica nazionale, insistono in modo particolare perché sia completato l'insieme di opere e di attrezzature che corrisponde o dovrebbe corrispondere alle maggiori entrate che il comune può trarre, non solo attraverso le imposte dirette, ma molto di più attraverso le imposte di consumo, da coloro che nel comune stesso affluiscono occasionalmente.

Ecco perché, pur essendo le imposte di consumo residuo di una organizzazione arretrata e pur apparendo necessario che esse vengano per altri motivi sottoposte ad una nostra particolare attenzione, non devono essere di per se stesse considerate soltanto come espressione di un contributo di natura analoga a quello delle altre imposte indirette, ma devono essere concepite come espressione della necessità di far fronte a particolari esigenze di particolari territori. Certamente, come dirò poi, bisognerà riformarle; ma il problema concettuale dell'inquadramento del fenomeno degli spostamenti accidentali tra comune e comune deve essere considerato.

Accanto alle imposte originarie sulla proprietà fondiaria e sui consumi, con l'andare del tempo è stato necessario aggiungere contributi a natura personale, corrispondenti all'evolversi di una economia non più soltanto agricola, ma agricola e industriale contemporaneamente. Ecco allora nascere l'imposta comunale sull'industria, commercio, arti e professioni, e contemporaneamente, con il concetto personalistico, verificarsi l'evoluzione dell'antica imposta capitolaria, dell'imposta di focatico verso l'imposta di famiglia con carattere di accentuata progressività e complementarietà rispetto alle altre imposte. Successivamente ancora si è formato il quarto pilastro su cui si basa la nostra finanza locale: quello degli interventi dello Stato e della partecipazione del comune e delle provincie alle entrate dello Stato.

Anche su questo punto è necessario che noi parliamo chiaramente. Quando concepiamo organicamente la nostra amministrazione, non opponiamo tra loro Stato, regione, provincia e comune, ma concepiamo tutti e quattro gli organi che provvedono all'amministrazione insieme e coordinatamente e che, con la necessaria elasticità, alla quale corrisponde poi l'autonomia, devono provvedere ai bisogni del cittadino che è sempre l'unico soggetto al quale si deve rivolgere l'attività amministrativa.

Quando noi tradizionalmente diciamo che vi sono i compiti dello Stato e vi sono i compiti dei comuni, risaliamo, molto più che a distinzioni sostanziali, a distinzioni tradizionali, perché non riusciamo facilmente, da un punto di vista di pretta impostazione teorica, a distinguere ciò che dovrebbe essere veramente di competenza dello Stato e ciò che dovrebbe essere di competenza della provincia o del comune; anche quando prendiamo l'esempio più classico, che può essere quello delle linee di comunicazione, possiamo sempre dire che anche le più grandi linee di comunicazione, quelle di prevalente interesse statale, hanno pur sempre un interesse subordinato, sia pure regionale, provinciale e comunale. Perché? Perché il cittadino è, come dicevamo, sempre lo stesso ed il complesso dei servizi si organizza attraverso varie competenze funzionali, che non si dividono in settori isolati, ma sono coordinate le une alle altre perché destinate ad unico scopo.

Allora dobbiamo ben concepire che gli interventi dello Stato sono frutto non tanto della affermata prevalenza di alcune funzioni statali rispetto alle funzioni comunali, ma dell'affermarsi viepiù costante e ogni giorno in

modo più evidente della necessità che ad alcune funzioni provveda lo Stato, per equiparare le varie situazioni locali e soprattutto per rendere possibile l'unificazione economica e l'unificazione funzionale della nazione, che non si concepisce più suddivisa in otto mila piccole unità; nella nazione, le otto mila piccole unità sono considerate semplicemente come modo organico di funzionamento dell'unità unica che è lo Stato. Ed allora, se le otto mila piccole unità non sono tutte eguali e non possono ricorrere ad entrate che le facciano tutte eguali e qualche volta non possono neppure disorganicamente provvedere ai loro bisogni essenziali, è necessario che intervenga lo Stato o ad assumere funzioni o a fornire entrate, perché le funzioni specifiche affidate ai comuni e alle province possano essere svolte secondo i bisogni.

In questa situazione particolare, cioè dei quattro fondamentali pilastri della nostra finanza locale, si aggiungono poi alcuni tributi che sono concepiti in relazione a situazioni particolari; situazioni particolari che si hanno soltanto in alcuni comuni o in alcune province e che quindi giustamente possono essere o sono state considerate come sufficienti ad equilibrare certe diversità che nascono naturalmente dalla diversità di struttura dei singoli enti locali. Quindi, la compartecipazione al gettito dei cinematografi funziona soltanto a favore o quasi prevalentemente a favore dei grandi centri, ma i grandi centri hanno anche maggiori bisogni. La compartecipazione al gettito delle imposte di circolazione funziona prevalentemente a favore delle province che hanno una maggiore quantità di strade, ed è giusto, anche se magari quelle province sono le più scarse di popolazione, e così via.

Vi sono poi altri piccoli contributi (imposta sulle macchine per il caffè espresso, imposta sui cani o altre piccole imposte) che possono servire, o sono state concepite per servire, applicate più o meno elasticamente dai singoli comuni, per equilibrare situazioni relativamente assai poco divergenti.

Impostata così la questione della finanza locale tradizionale, ci troviamo oggi, in una situazione completamente evolutiva, perché non vi sono più entità chiuse, ma le entità sono indiscutibilmente aperte, in comunicazione l'una con l'altra. Non riusciamo più a concepire quindi una vita strettamente comunale, ma, come si diceva prima, i comuni (e ciò vale anche per le province) non rappresentano più che gli organismi periferici di una attività pubblica organica. Non abbiamo più la possibilità di concepire nella politica terri-

toriale e, quindi, agricola, la base fondamentale della finanza neppure di quella comunale, ma va prevalendo sempre più l'attività economica derivante dall'industria, dal commercio e da tutto il complesso delle attività terziarie, le quali non sono così decentrate e diffuse come era decentrata e diffusa, sia pure con diversità sostanziali, l'economia agraria.

Viceversa, funzioni che una volta potevano essere considerate secondarie o di scarsa importanza, come alcune funzioni viarie o come alcune funzioni che ancora vengono ricollegate alle spese facoltative (spese di assistenza, ecc.), sono divenute spese essenziali. E vi sono funzioni alle quali anche quando l'ente locale non può provvedere, si sente il bisogno che si provveda egualmente. Non si può concepire oggi un comune senza luce, senza acquedotto, senza strade asfaltate, un comune che non faccia assistenza. Anche se per millenni a queste cose non si è pensato: il mondo ha camminato e noi vogliamo camminare col progresso!

In questa situazione, non bastano provvedimenti per la finanza locale che non partano da una impostazione fondamentale delle nuove funzioni alle quali gli enti locali sono chiamati (e, quando parlo di enti locali parlo di comuni, province e regioni) e, contemporaneamente, dalla necessità di studiare in modo assolutamente diverso l'intervento dello Stato e l'intervento degli enti locali. Ragion per cui, il Ministero al quale ho l'onore di presiedere ha impostato oggi i suoi studi su alcune direttive principali che posso qui comunicare direttamente al Parlamento.

Una prima direttiva è quella di conoscere le spese assolutamente necessarie per la vita strutturale dei singoli comuni, siano essi del nord o del sud, siano essi montani o di pianura, siano essi capoluoghi di provincia o comuni di periferia.

Naturalmente, i risultati saranno essenzialmente diversi per le singole categorie, ma bisogna pensare che a queste essenziali funzioni strutturali deve provvedersi. Se non sono sufficienti (e certamente non lo sono in molti casi) le entrate derivanti da un'equa e giusta supercontribuzione sui terreni e da un'equa e giusta imposta sui consumi (sia pure organizzata diversamente da oggi, come diremo), deve provvedere l'intervento dello Stato.

Seconda direttiva: conoscere gli elementi essenziali per la vita economica del comune intesa nel senso più largo, dall'istruzione professionale alla necessità di preparare le infrastrutture per un minimo vitale e alla concessione di un minimo di assistenza.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

Vale per questo secondo gruppo di spese quanto abbiamo detto inizialmente. Deve provvedere la legge, affinché anche i comuni più disgraziati possano far fronte a questo minimo di spese.

Vi sono poi le spese di sviluppo, che possono e devono essere lasciate alle possibilità di singoli comuni che dovrebbero essere comprese nelle spese facoltative, per le quali dovrebbe provvedersi con l'imposta personale, organizzata naturalmente in modo diverso da quello attuale.

Direttiva del Ministero delle finanze è poi sempre naturalmente quella della piena collaborazione coi Ministeri dell'interno e del lavoro nello studio del problema sanitario. Il problema sanitario, come hanno ben sottolineato gli oratori intervenuti, ha avuto una sostanziale modificazione negli ultimi anni per l'estendersi del sistema mutualistico. Il sistema mutualistico ha in parte alleggerito i compiti dei comuni, ma in parte ha creato nuovi compiti, sia perché è limitato nelle sue prestazioni (per cui, passato il periodo in cui la mutua paga, è il comune che torna a pagare), sia perché ha fatto comprendere alle popolazioni che le malattie vanno curate durante il loro corso, e non solo quando si dimostrano mortali, anche se ciò comporta maggiori spese. È giusto naturalmente che l'assistenza sanitaria dei comuni si colleghi con l'assistenza mutualistica. A questo proposito faremo in modo di portare proposte concrete al Parlamento.

Questo non vuol dire che si arriverà alla soppressione delle condotte mediche e delle condotte ostetriche. Funzione essenziale dell'amministrazione è anche quella di provvedere alla vigilanza sanitaria e alla profilassi, funzioni che difficilmente possono essere affidate a organizzazioni curative quali sono le organizzazioni mutualistiche.

Ultima direttiva è quella di rivedere la situazione delle imposte di consumo. La soppressione dell'imposta sul vino (che non corrisponde soltanto ad un impegno di Governo, ma anche ad una precisa disposizione di legge) porterà ad una riduzione assai notevole delle entrate derivanti dalle imposte di consumo, mentre per contro le spese di riscossione diminuiranno in misura assai poco sensibile. E quindi necessario che noi rivediamo tutto un sistema, che non corrisponde più all'attuale situazione, anche se non può essere considerato di per sé ingiusto: a questo proposito devo dire all'onorevole Curti che nel 1952 io non ero membro del Senato, ma che

se lo fossi stato avrei votato insieme con l'onorevole Fortunati non solo per ragioni di ben nota e radicata amicizia, ma per profonda convinzione. Sta di fatto che in quel momento la legge ebbe lo scopo di provvedere alle necessità dei comuni, non attraverso misure provvisorie, ma grazie ad un provvedimento che permettesse un primo riassetto delle loro finanze, in attesa di una riforma che oggi noi dobbiamo attuare e portare a fondo.

Lavorando su queste direttive, crediamo di potere, anzi di dovere, rispondere all'onorevole Paolo Angelino e all'onorevole Principe, che qui hanno parlato dell'impegno dei loro gruppi di sollecitare una riforma radicale della finanza locale, che il Governo è decisamente con il Parlamento e accetta non solo l'invito ma, se così posso dire, la promessa di collaborare ampiamente, liberamente, apertamente per creare un sistema di finanza locale, che corrisponda alle esigenze della vita moderna e alla nostra concezione delle autonomie locali, secondo il quale gli enti locali non vanno considerati cellule isolate ma espressione dell'attività amministrativa, la quale ha bisogno della sensibilità e dell'iniziativa degli organi locali; questi poi a loro volta non possono essere concepiti in opposizione allo Stato, ma devono sentirsi collaboratori, pur nel dibattito delle idee, dello Stato, per la realizzazione del bene comune.

In questa situazione, comuni e province non possono attendere, né si poteva chiedere loro di aspettare la preannunziata riforma. Ecco perché si è dato luogo all'attuale legge-stralcio, che si inquadra in una situazione più ampia e che d'altra parte non è poi in se stessa provvedimento di piccola portata, anche se vi si può applicare così bene quel criterio di cui scriveva il Pascoli dicendo che certi contributi erano « troppi per chi li dà e un po' pochini per chi li riceve ».

In realtà bisogna tener conto della situazione del bilancio dello Stato e delle molteplici esigenze da soddisfare: si tratta di operare scelte fra gli innumerevoli bisogni. In questa luce non può essere considerato piccolo sacrificio quello con il quale lo Stato si impegna ad intervenire, a favore dei comuni e delle province, sopportando un onere che nel giro di quattro anni si aggirerà attorno ai cento miliardi annui; sacrificio non piccolo, dunque, tanto più se messo in correlazione ai sacrifici che imporranno il piano della scuola, la politica a favore degli ospedali, gli aiuti agli enti mutualistici, i provvedimenti per l'assistenza pubblica e per l'alleggeri-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

mento degli oneri gravanti sull'agricoltura, e così via.

I criteri ai quali si è ispirata la legge-tralcio sono stati messi in evidenza dalla relazione Restivo e non è necessario ricordarli.

Il primo luogo abbiamo un trasferimento totale di funzioni ed un trasferimento di oneri. Trasferimento di alcune funzioni aventi caratteristica di forniture di materiale, come quella di fornire alloggi. Si è osservato che alle case per certi uffici era addirittura logico che provvedesse lo Stato in forma diretta. Si è invece parlato di trasferimento di oneri (che lo Stato rimborsa) dove si è voluto che permanesse la presenza attiva dei comuni e delle province maggiormente sensibilizzati nei confronti dei bisogni locali. Non sono stati posti a carico dello Stato i bidelli, non è stata posta totalmente a carico della regione la scuola (e così altri servizi) poiché gli enti locali hanno una maggiore sensibilità per i bisogni delle proprie popolazioni. Anche in queste funzioni l'attività degli enti locali non deve né può concepirsi in opposizione a quella dello Stato, ma deve concepirsi quale espressione decentrata ed autonoma delle attività amministrative. Lo Stato contribuisce nelle spese che fanno gli enti locali su questo terreno con un progressivo intervento in relazione alle necessità finanziarie, ma evidentemente in modo costantemente tendente ad avvicinarsi alla totalità dei bisogni.

L'onorevole Principe ha fatto su questo tema osservazioni particolari; ha sottolineato la necessità di non tener conto della popolazione, ma soltanto delle suole costruite. Gli rispondo che si è voluto tener conto anche della popolazione in relazione alla norma che stabilisce che i fondi disposti da questa legge non possono essere destinati che alla scuola, dando i fondi in rapporto alla popolazione destinabili solo alla scuola, si spingerà qualche amministratore, tendenzialmente piuttosto restio alle spese, a fare quanto necessario almeno per consumare i mezzi che altrimenti non potrebbero essere utilizzati. Invece, si è tenuto conto anche della popolazione iscritta alla scuola per il fatto che non tutti gli studenti, specialmente delle scuole medie, sono iscritti alla scuola del relativo comune.

In secondo luogo si è attuata una prima sistemazione dei tributi a carico dell'agricoltura. Un primo passo è quello dell'arresto dell'aumento delle sovrimposte e il successivo è quello della necessaria diminuzione delle stesse sovrimposte per renderle meno pesanti

e più adeguate alle possibilità dell'agricoltura.

Anche a questo riguardo dobbiamo parlare chiaramente. È vero che per alcuni comuni la politica di arresto dell'aumento delle imposte e di ritorno lento implica il perpetuarsi, per un certo numero di anni, di gravami abbastanza pesanti; ma si è voluto evitare di porre le nostre amministrazioni in una improvvisa situazione di grave crisi per un immediato ritorno delle supercontribuzioni a limiti troppo bassi.

A coloro che si sono lamentati e si lamentano della situazione catastale va ricordato poi che, operando in altro settore, l'amministrazione finanziaria ha già diramato — e quindi presto presenterà, se il Consiglio dei ministri sarà d'accordo — un disegno di legge perché si addivenga ad una revisione celere dei redditi catastali e, dove sia necessario, anche alla riclassazione.

A coloro i quali sostengono che la maggiorazione di 36 volte derivante dall'applicazione dei moduli fissi per individuare i redditi dei terreni rappresenta troppo poco, devo dire che purtroppo in alcune zone rappresenta troppo poco, mentre in altre appare eccessiva, e che il catasto basato su una media è oggi in eccessivo arretrato. Bisogna attendere che sia fatta la nuova rilevazione. Devo aggiungere anche che, in realtà, l'amministrazione è cosciente della situazione che si è creata in alcune province in cui l'economia agricola ha mutato completamente la propria fisionomia, per cui il catasto non rappresenta più nulla; mentre in altre zone la rilevazione catastale è ancora collegata a situazioni in cui, per ragioni di mercato chiuso, esistevano dei redditi che oggi non esistono più assolutamente.

Per questo, nella revisione catastale, sarà data la precedenza a quelle province in cui questi fenomeni manifestano un particolare rilievo.

Terza forma di intervento: lo sganciamento dell'imposta di famiglia dalla complementare. Su questo punto credo che tutti sappiamo che io sono stato uno dei principali fautori di tale sganciamento, anche se mi sono trovato contro l'opinione di alcuni dei miei colleghi e quella di taluni scettici. Ho ritenuto e ritengo che sia giusto arrivare a questo provvedimento, proprio in relazione a quanto dicevo nei riguardi dei redditi agricoli: fino a che i redditi agricoli sono legati all'accertamento catastale, cioè a un accertamento medio, che noi sappiamo non essere più corrispondente in molti campi alla realtà, è

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

assolutamente necessario dare ai comuni la possibilità di arrivare a un annuale accertamento, che non è detto debba essere sempre maggiore, ma può essere anche minore rispetto all'accertamento del reddito catastale, il quale non ammette discussioni.

D'altra parte è indiscutibile che per i comuni l'accertamento del reddito ai fini dell'imposta di famiglia debba tener conto delle situazioni di cosiddetto benessere, del tenore di vita, di elementi presuntivi, ma in realtà confermativi di reddito, elementi, che certamente non possono essere tenuti presenti attraverso un accertamento analitico, quale è quello che fanno gli organi governativi. Aggiungasi ancora che il complesso di famiglia rispetto al quale opera il comune non è normalmente eguale al complesso di famiglia rispetto al quale opera lo Stato, agli effetti della imposta complementare.

L'onorevole Amodio ha riportato dati riferiti alla mia città, con ciò facendo indirettamente a me stesso una critica o un elogio, a seconda del punto di vista da cui si vuole partire. In realtà è giusto quanto egli ha detto: il complesso delle attrezzature e delle attività accertatrici dello Stato non è sufficientemente aggiornato, in modo che si possa veramente dire che l'accertamento agli effetti dell'imposta complementare possa essere adoperato annualmente per l'imposta di famiglia.

Aggiungo ancora che vi è una profonda diversità di epoche di accertamento per i due tributi, in quanto, mentre per i comuni il sistema di accertamento deve essere immediato, perché vi sono termini per le denunce e le rettifiche a scadenza immediata, l'accertamento statale per la stessa necessità di una maggiore lunghezza di periodi di rilevazione e per la stessa burocratizzazione necessaria degli uffici, ha necessità di un periodo più lungo. Si sa bene che i comuni non possono stare in attesa di accertamenti a periodo lungo avendo un bilancio a respiro più corto.

Infine, il disegno di legge prevede una sistemazione patrimoniale sia pure provvisoria, delle passività arretrate. Con questa legge, è affermato un grande principio; si riconosce che tutto il periodo fino al 1958 va considerato come un periodo evolutivo, di incertezza, come un periodo di mancata sistemazione, durante il quale specialmente per i piccoli comuni l'indebitamento è stato quasi necessario, voglio dire prevalentemente necessario e oggi lo Stato interviene a sostenere gli oneri relativi.

Ho già detto al Senato ciò che in realtà è accaduto. È accaduto che ad un dato momento non essendo lo Stato in grado di provvedere completamente alla ricostruzione, ai bisogni più immediati, gli enti locali sono intervenuti direttamente con iniziative sane e salutari assumendosi talvolta posizioni di *deficit* che oggi, ripeto, vengono, attraverso il sistema previsto dal disegno di legge riconosciuti di competenza dello Stato.

Naturalmente vi è qualcuno che si domanda: e le grandi città? Per le grandi città soprattutto tre aspetti impedivano di adottare un eguale sistemazione. Anzitutto, la diversa struttura della finanza delle singole città. È assolutamente impossibile mettere la situazione di Palermo accanto a quella di Roma, quella di Napoli accanto a quella di Venezia. Ciascuna di queste quattro grandi città è malata e a loro va aggiunta Bari con una malattia più lieve e Firenze con una malattia di recente origine ma già abbastanza acuta.

Se la situazione di ciascuna di queste città è diversa, è necessario intervenire con provvedimenti distinti, con provvedimenti che possono trovare una soluzione adatta a ciascuna città. Con ciò non si vuol dire che si neghino, onorevole Bontade, i bisogni di Palermo o che non si approvino i criteri della legge. Nell'ambito di una legge stralcio che per natura sua era legata ad una situazione generale, per i limiti dolorosi imposti dal bilancio, a cui il Ministero del tesoro deve richiamarci, non era opportuno affrontare la situazione di queste città e di nessun'altra e poiché la situazione permane non può non essere affrontata, perché i problemi che si rinviano non si risolvono. Si rende necessario trovare una soluzione.

Onorevoli deputati, giunti a questo punto vorrei rispondere a tutte le altre osservazioni che sono state fatte dai vari oratori ma credo di aver già risposto, durante il mio modesto discorso, appellandomi ai principi.

Devo rispondere solo all'onorevole Amodio che il problema della legge costituzionale non è dimenticato. Esso presenta difficoltà di fondamentale importanza anche perché la relativa adozione implicherebbe per ogni provvedimento la necessità di conoscere l'influenza che esso porta sulla finanza di ciascun comune per porvi rimedio. Ciò implicherebbe la creazione di grandi fondi compensativi con le conseguenze che ciascuno di voi può prevedere.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 SETTEMBRE 1960

Concludendo, coscientemente affermo che il Parlamento deve considerare questo disegno di legge sulla linea degli interventi che dal 1949 in poi sono stati fatti per attuare concretamente la politica dell'autonomia degli enti locali coordinandola con la politica di sviluppo dello Stato. Voglia la Camera approvare questo disegno di legge pensando che con ciò viene valorizzata anche l'opera degli amministratori locali che non sono solo di sua parte, onorevole Angelino, ma di tutte le parti, nella maggioranza anzi democratici cristiani, i quali hanno sacrificato anche i propri interessi, si può dire hanno destinato tutta la loro vita per cercare di far comprendere quanto fosse necessario, nello sforzo ricostruttivo della nazione, far funzionare subito gli enti locali, anche con fatica, anche affrontando critiche, anche assumendo posizioni irregolari dal punto di vista della legge, ma che dovevano essere adottate con l'assunzione di responsabilità essenziali proprio per le esigenze eccezionali della nazione. A questi amministratori che hanno bene operato, che hanno saputo superare le distinzioni di parte per amministrare bene o che hanno assecondato i loro concetti di parte ad una superiore concezione del bene comune, credo che con l'approvazione di questa legge possa andare unanime il voto di plauso del Parlamento italiano. (*Vivi applausi al centro — Congratulazioni*).

FALETRA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FALETRA. Signor Presidente, data l'ora, poiché vi sono molti emendamenti, propongo che il seguito della discussione sia rinviato alla seduta pomeridiana.

PRESIDENTE. Onorevole Faletra, se riuscissimo a condurre in porto questo provvedimento in mattinata, sarebbe un vantaggio per tutti.

MIGLIORI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MIGLIORI. Si potrebbe concludere stamane se i presentatori di emendamenti si attenessero a un'adeguata concisione. In caso contrario il rinvio sarebbe opportuno.

FALETRA. Dato il numero degli emendamenti, anche con tutta la buona volontà, non si può concludere questa mattina.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,15.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI