

268.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

## INDICE

	PAG.	PAG.
		<b>Proposta di legge (Annunzio) . . . . .</b>
<b>Congedi . . . . .</b>	13003	13003
<b>Disegni di legge (Discussione):</b>		<b>Sostituzione di Commissari . . . . .</b>
Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1352, concer- nente la proroga delle disposizioni in materia di blocco dei licenziamen- ti del personale delle imposte di con- sumo e di contratti di appalto dei servizi di riscossione delle imposte stesse previste dagli articoli 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, già prorogate con la legge 13 no- vembre 1963, n. 1517 ( <i>Approvato dal Senato</i> ) (1994);		13014
Proroga delle disposizioni in materia di blocco dei licenziamenti del per- sonale delle imposte di consumo e di contratti di appalto dei servizi di riscossione delle imposte stesse, previste dagli articoli 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, già prorogate con la legge 13 no- vembre 1963, n. 1517 (1891) . . .	13004	
PRESIDENTE . . . . .	13004	
MINIO . . . . .	13004, 13015	
VESPIGNANI . . . . .	13011	
CRUCIANI . . . . .	13015	
BORSARI . . . . .	13017	
SCRICCIOLO . . . . .	13021	
VIZZINI . . . . .	13022	
BIMA, <i>Relatore</i> . . . . .	13024	
VALSECCHI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i> . . . . .	13026	
		<b>La seduta comincia alle 9,30.</b>
		FRANZO, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri. ( <i>È approvato</i> ).
		<b>Congedi.</b>
		PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Carcaterra e Sabatini. ( <i>I congedi sono concessi</i> ).
		<b>Annunzio di una proposta di legge.</b>
		PRESIDENTE. È stata presentata la se- guente proposta di legge:
		SABATINI ed altri: « Modifiche al decreto legislativo 12 luglio 1963, n. 930, sulla tu- tela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini » (2106).
		Sarà stampata, distribuita e, avendo i pro- ponenti rinunciato allo svolgimento, tra- smessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1352, concernente la proroga delle disposizioni in materia di blocco dei licenziamenti del personale delle imposte di consumo e di contratti di appalto dei servizi di riscossione delle imposte stesse previste dagli articoli 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, già prorogate con la legge 13 novembre 1963, n. 1517 (1994); e del concorrente disegno di legge n. 1891.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1352, concernente la proroga delle disposizioni in materia di blocco dei licenziamenti del personale delle imposte di consumo e di contratti di appalto dei servizi di riscossione delle imposte stesse previste dagli articoli 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, già prorogate con la legge 13 novembre 1963, n. 1517 (già approvato dal Senato); Proroga delle disposizioni in materia di blocco dei licenziamenti del personale delle imposte di consumo e di contratti di appalto dei servizi di riscossione delle imposte stesse, previste dagli articoli 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, già prorogate con la legge 13 novembre 1963, n. 1517.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Minio. Ne ha facoltà.

MINIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi si vorrà perdonare se risalgo un momento all'origine dei disegni di legge di proroga degli appalti delle imposte di consumo, che va ricercata nella abolizione dell'imposta di consumo sul vino. Io faccio parte di quei parlamentari (non so quanto numerosi) che a quell'epoca votarono a favore dell'abolizione dell'imposta di consumo sul vino pur nutrendo forti dubbi — forse perché ero in quell'epoca anche amministratore comunale — sulla efficacia del provvedimento, ossia sulla possibilità di ottenere, attraverso tale abolizione, i risultati auspicati. Ricorderò che gli obiettivi che si prefiggeva il provvedimento di abrogazione dell'imposta erano quelli innanzitutto di attenuare la crisi del vino, facilitando il consumo, la lotta contro le sofisticazioni che trovavano, si diceva, nell'imposta di consumo sul vino un notevole incentivo e la necessità di andare incontro alle richieste dei produttori.

Se questi erano gli obiettivi che si voleva raggiungere, dobbiamo riconoscere che

nessuno di essi è stato conseguito. La crisi del vino continua come prima, la sofisticazione continua più grave di prima, al punto che il Parlamento ed il Governo sono tuttora alle prese con questo problema. Risulta, ad esempio, che nel 1964 ben 600 mila quintali di zucchero sono scomparsi dalla circolazione per servire alla produzione artificiale del vino. Io non sono un tecnico della materia e quindi non sono in grado di dire quanto vino si può produrre con 600 mila quintali di zucchero; ritengo però che la quantità debba essere molto considerevole. I produttori non ne hanno ricavato alcun vantaggio ed i consumatori pagano il vino ad un prezzo più alto di prima.

Questa è la verità. Chi ne ha guadagnato non sappiamo; sappiamo però chi ha perduto. E chi ha perduto sono i comuni, ai quali è venuto a mancare il provento che a quell'epoca si aggirava sui 35 miliardi di lire. Ma il fatto più grave, che nessuno di noi poteva allora prevedere, è che i comuni hanno ricevuto dall'abolizione dell'imposta di consumo sul vino un altro attentato alla loro libertà ed alla loro autonomia, perché tale abolizione è stata il pretesto con il quale si è disposta (questa volta addirittura con decreto-legge) la proroga degli appalti delle gestioni per la riscossione delle imposte di consumo.

Certo, nessuno di noi poteva prevedere un risultato di questo genere, tanto più che uno dei motivi predominanti che ci indusse a votare a favore dell'abolizione dell'imposta sul vino era rappresentato dal fatto di provocare una prima rottura del sistema tradizionale ed impopolare delle imposte comunali di consumo, per dare così inizio ad una trasformazione radicale dell'imposizione sui consumi e della finanza locale.

Devo aggiungere, a conforto di questa nostra opinione, che essa era largamente condivisa. Di questo stesso parere era l'onorevole Aurelio Curti, che in questa stessa aula affermò che attraverso il provvedimento si cominciava ad indirizzare il sistema fiscale verso i postulati programmatici stabiliti dalla Costituzione; e lo stesso ministro delle finanze dell'epoca ebbe a dichiarare che l'abolizione dell'imposta sul vino poneva il problema della revisione dell'intero sistema delle imposte di consumo.

Da tutto questo, ripeto, niente di positivo se ne è avuto, ma soltanto il fatto grave, gravissimo, della ulteriore violazione della libertà e delle autonomie comunali attraverso la proroga per legge delle gestioni appal-

tate. Questa volta la situazione è ancora peggiorata perché, per prorogare le norme della legge 1962, si è fatto ricorso addirittura al decreto-legge, con un abuso che è stato già rilevato in Commissione e che non può non essere rilevato anche in questa sede, prima di tutto perché difettavano i requisiti di necessità e di urgenza atti a legittimare costituzionalmente l'emanazione di un decreto-legge; in secondo luogo perché è noto che il decreto-legge non offre al Parlamento la stessa ampia libertà di discussione di un disegno di legge.

**BIMA, Relatore.** Il Governo aveva presentato prima un disegno di legge.

**MINIO.** Sì, ma esso sarà assorbito dal decreto-legge, se ne approveremo la conversione. Ora è noto che il decreto-legge pone il Parlamento di fronte al fatto compiuto, per cui la sua stessa libertà ne viene limitata; ciò vale soprattutto per i colleghi della maggioranza, dove numerosi sono coloro che, pur non essendo favorevoli alla proroga, finiranno per votarla, perché respingere un decreto del Governo è come negare la fiducia.

Né si dica che i requisiti per il ricorso al decreto-legge erano determinati dalla urgenza e dalla necessità di garantire il personale, giacché tutti sanno che le cose non stanno proprio così. Il personale, nel caso di cessazione della gestione appaltata, passa ai comuni, come è previsto dalla legge n. 135 del 1947 e come è assicurato dalla consuetudine.

A tale proposito vorrei anche ricordare che, se tale e tanta era la preoccupazione del Governo e della maggioranza per il personale, da parecchi mesi (credo da quasi un anno) giace alla Camera una proposta di legge Santi volta a risolvere radicalmente il problema del personale addetto a queste gestioni, e che la maggioranza non ha finora voluto discutere.

Aggiungo, per quanto riguarda la forma, che questo decreto-legge è venuto prima in Commissione finanze e tesoro e viene oggi in Assemblea senza nemmeno il parere della Commissione interni; il che non può considerarsi trascurabile, poiché la materia, più che di competenza della VI Commissione, è di competenza della Commissione interni. In ogni caso sembra impossibile che, trattandosi di personale e di gestioni d'appalto delle imposte di consumo, non si sia nemmeno sentito il parere di detta Commissione, alla quale sono affidate in modo particolare le questioni relative agli enti locali.

Concordo con il relatore nel ritenere superata la questione della legittimità costituzionale della proroga stessa, dal momento

che è stata oggetto d'una sentenza della Corte costituzionale. A nulla servirebbe discuterne, ancorché io creda che, come non sono Vangelo le leggi del Parlamento, così non sono Vangelo nemmeno le sentenze della Corte costituzionale, discutibili come tutte le altre cose di questo mondo.

Il presente provvedimento di proroga, come i precedenti, si richiama alla legge del 1959 e precisamente all'articolo 8, con il quale il Governo della Repubblica era delegato, a seguito dell'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, a provvedere: 1) a compensare i comuni delle minori entrate che si sarebbero verificate in conseguenza dell'abrogazione dell'imposta stessa; 2) a mantenere nelle dimensioni in atto i limiti di delegabilità delle entrate comunali; 3) a salvaguardare la riscossione dell'imposta generale sull'entrata sui vini; 4) a tutelare gli interessi del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo nella eventualità di riorganizzazione del servizio conseguente all'abolizione dell'imposta di consumo sul vino.

Fra l'altro, questa eventualità non si è verificata, perché una riorganizzazione del servizio della riscossione dell'imposta di consumo sul vino a seguito dell'abrogazione dell'imposta non si è avuta. In ogni caso, di tutto si parla in questa delega fuorché delle gestioni e della loro proroga. In altre parole, dalla tutela degli interessi del personale si è giunti alla proroga obbligatoria per legge delle gestioni appaltate. E così, in realtà, con una serie di provvedimenti e in ultimo con questo decreto-legge, la tutela del personale si è trasformata nella tutela delle gestioni di appalto, con l'obbligo per i comuni di continuare ad appaltare il servizio di riscossione. Lo stesso onorevole Scricciolo ha dovuto constatare in Commissione che l'essenza di questo provvedimento e di tutti i provvedimenti che lo hanno preceduto è proprio la proroga delle gestioni appaltate.

Esiste forse un legame fra la tutela del personale e la gestione appaltata delle imposte di consumo? No assolutamente: prima di tutto, perché — come ho detto — in caso di assunzione della gestione diretta da parte del comune il personale passa alle dipendenze del comune stesso; in secondo luogo, perché non è affatto vero che la tutela del personale coincida con il blocco dei licenziamenti e con la proroga delle gestioni appaltate. La tutela del personale può ottenersi in tanti modi, comunque diversi da quello del blocco dei licenziamenti e da quello soprattutto della proroga delle gestioni appal-

tate. La legge parla non a caso di « tutela » degli interessi, anziché di blocco dei licenziamenti e di proroga delle gestioni appaltate.

In caso di diminuzione del personale addetto alla riscossione delle imposte di consumo, si può provvedere alla utilizzazione di questo personale presso un altro servizio del comune. Nessun sindacato ha mai preteso che la tutela del personale significhi anche mantenimento di esso nello stesso posto. I sindacati sarebbero felicissimi se, in caso di difficoltà, i lavoratori fossero trasferiti da un servizio all'altro. Del resto, la legge prevede che i dipendenti delle gestioni appaltate, in caso di gestione diretta da parte del comune, conservino, oltre che il posto, lo stesso trattamento economico.

Credo, quindi, che nessuno di noi possa obiettivamente contestare che il problema del personale è diventato il motivo pretestuoso per perpetuare un sistema deprecabile, ormai condannato da tutti, per impedire ai comuni di innovare in questo campo, liberandosi dagli appalti per passare alla gestione diretta della riscossione.

Credo che nessuno di noi possa nascondersi la gravità degli inconvenienti che derivano dal sistema degli appalti, imperante nel nostro paese da lunghi decenni e del quale non si riesce a vedere la fine. Né alcuno può farsi difensore di un sistema, quello appunto della gestione appaltata delle imposte, attraverso il quale fra l'ente pubblico, cui il tributo è dovuto, e il cittadino che paga, si viene a porre un intermediario che dalle operazioni di riscossione trae un profitto. Si tratta di un sistema che nessuno ha mai considerato ideale, nonostante continui ad imperversare nel nostro paese e non vi sia modo di attenuarne le proporzioni.

Inoltre, nessuno ignora come i grandi e piccoli interessi incrociati sul sistema delle gestioni appaltate siano l'ostacolo principale ad una modificazione del sistema tributario degli enti locali, e a una sua evoluzione verso forme più moderne, più avanzate e progressive, più rispondenti ai dettami della nostra Costituzione. La stessa commissione di studio per la riforma tributaria, del resto, concludendo e riassumendo i suoi lavori ha detto di ritenere necessaria una revisione del sistema di riscossione delle imposte comunali di consumo, che la semplificasse eliminando il sistema dell'appalto.

Il Governo continua invece come prima, anzi peggio di prima perché alla pressione amministrativa sempre esercitata per indurre o addirittura costringere i comuni ad appal-

tare la riscossione delle imposte di consumo, si aggiunge adesso un provvedimento di legge, in base al quale i comuni non possono più attuare la gestione diretta, e nemmeno portare avanti la battaglia per affermare il diritto che essi indubbiamente hanno di procedere in proprio all'esazione del loro più importante tributo.

Intervenendo in Commissione in difesa del provvedimento, l'onorevole sottosegretario ha ritenuto di poter argomentare a favore della gestione appaltata in base al fatto che la grande maggioranza dei comuni ricorre a tale sistema. Una simile argomentazione non è tuttavia probante; anzi il fatto (che non ho difficoltà ad ammettere) che la grande maggioranza dei comuni si serva dell'appalto rende ancor più evidente la gravità di una situazione che ha costretto quasi tutti i comuni italiani, grandi, medi e piccoli, a ricorrere a questo sistema. A vent'anni di distanza dal rinnovo delle amministrazioni elettive, in questo campo non sono stati compiuti apprezzabili progressi.

Come mai un sistema di riscossione che doveva rivestire carattere eccezionale è diventato normale, a tal punto che è invece considerata eccezionale, e lo è nei fatti, la gestione diretta?

Come è noto, onorevoli colleghi, la legge prevede che la gestione appaltata possa essere effettuata in seguito ad intervento del prefetto solo nei casi in cui la riscossione diretta, ossia la gestione in economia, si dimostri infruttuosa, dannosa, fonte di perdita per i comuni e causa di eventuali parzialità nei confronti dei contribuenti. Soltanto in questo caso la legge prevede il ricorso alla gestione appaltata. Anzi, con la legge n. 703 del 1952 si volle istituire un limite maggiore all'intervento del prefetto, quello cioè che si potesse adottare la gestione appaltata solo dopo motivati rilievi da parte dell'organo di tutela e l'esame delle considerazioni e giustificazioni dell'amministrazione comunale.

Fatto sta che la maggioranza dei comuni pratica la gestione appaltata perché su di essi sono sempre state e sono esercitate tali pressioni e interventi, soprattutto per mezzo delle prefetture, da metterli in condizioni di rinunciare alla gestione diretta. Non esiste amministratore comunale che ignori questo dato di fatto. Vi sono state perfino prefetture le quali hanno preteso che l'assunzione in gestione diretta fosse sottoposta all'approvazione degli organi di tutela; il che non è richiesto perché non vi è necessità di alcuna

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 FEBBRAIO 1965

approvazione quando si tratti dell'applicazione del sistema normale previsto dalla legge: in questo senso del resto si è pronunciato anche il Consiglio di Stato.

Si potrà chiedere: non possono forse esistere colpe degli amministratori se il sistema permane in tutta la sua estensione e la sua gravità? Non voglio escludere che in certi casi sugli amministratori comunali abbiano giocato la forza d'inerzia, l'adattamento a situazioni precostituite, il desiderio di evitare dirette responsabilità. Resta però il fatto innegabile che pressioni sono state esercitate sugli amministratori comunali nel senso di indurli ad adottare l'esazione diretta che in certi casi presuppone anche l'assunzione di responsabilità, elemento essenziale di democrazia.

È stato anche detto che il sistema dell'appalto è più vantaggioso per i comuni e che rende di più; non è esatto e nessuno ha mai potuto portare delle cifre a conforto di questa tesi. Ancora oggi migliaia di comuni riscuotono le imposte di consumo attraverso la gestione diretta e nessuno ha mai potuto affermare che tale sistema sia meno fruttuoso della gestione appaltata. Anzi, abbiamo esempi contrari di comuni anche piccoli che, attraverso la forma del consorzio, sono passati dalla gestione appaltata all'esazione diretta e hanno visto incrementare notevolmente le loro entrate. Questo dimostra che la gestione diretta in ogni caso non offre minori capacità e possibilità di gettito in confronto alla gestione appaltata.

Né si dica che i comuni possono commettere delle parzialità nella riscossione di questo tributo; con questo argomento si potrebbe mettere in forse il principio stesso delle autonomie locali e del controllo democratico. Se il comune può essere parziale, non lo può essere anche l'appaltatore? L'appaltatore non può avere l'interesse a favorire qualcuno? Del resto, sui comuni si esercita il controllo degli organi di tutela, il controllo dell'opinione pubblica, quello dell'opposizione nei consigli comunali e la vita democratica è sempre il più efficace dei controlli e il più educativo. Mai si può partire dal presupposto che per combattere un presunto pericolo di parzialità si possa rinunciare ad un principio di democrazia nell'applicazione dei tributi. Allora bisognerebbe appaltare anche l'applicazione dell'imposta di famiglia, perché in questa sede ancora di più il comune potrebbe essere indotto ad atti di riprovevole parzialità. La realtà è invece che la gestione appaltata delle imposte di consumo è il ri-

sultato del prevalere di interessi che sono riusciti finora a impedire che in questo campo si procedesse al rinnovamento della vita dei nostri comuni.

Nel 1964, a vent'anni circa dalla entrata in vigore della nostra Costituzione, si deve ancora tollerare questa rete di interessi che avviluppa migliaia di comuni italiani! Si pensi all'assurdo sistema dell'appalto a canone fisso, che vige per tanti comuni, accanto al sistema dell'aggio, e con il quale l'appaltatore assume la gestione delle imposte con versamento di una somma fissa al comune, il quale non ha alcuna possibilità di controllo sulla riscossione che resta fatto esclusivo dell'appaltatore. Una vendita vera e propria: il comune vende a un privato la riscossione delle imposte di consumo per una certa cifra, il resto è guadagno dell'appaltatore che non è nemmeno possibile controllare. Vi sono stati dei casi in cui i comuni, avendo puntato i piedi, si sono visti raddoppiare dall'appaltatore l'offerta del canone. Non vogliamo renderci conto della gravità di queste cose?

Ma dal momento che sono in argomento, desidero richiamare l'attenzione dei colleghi, e in particolare del relatore, sulla intollerabilità non soltanto di questo sistema, ma anche di certi rapporti che si sono determinati fra i comuni e gli stessi dipendenti. Non si può non rilevare come questo sistema degli appalti abbia provocato anche un atteggiamento di certi sindacati che non può non essere deplorato. I dipendenti hanno il diritto di difendere i loro interessi e il loro lavoro, ma questo non possono farlo contro i comuni, violando le loro autonomie e mettendoli nella condizione di dover subire senza nemmeno la possibilità di difendersi. Mi riferisco in modo particolare alla questione dei cosiddetti maggiori oneri, una clausola inclusa in tutti i contratti di appalto della gestione delle imposte di consumo. Che cosa sono questi maggiori oneri? Nei contratti si prevede che, se nel corso della gestione si verificano maggiori spese per l'appaltatore, questi abbia il diritto di rivalsa sul comune, il quale deve soltanto pagare, o meglio, per stare al termine usuale, rimborsare, senza neppure il diritto di contestare questi maggiori oneri, che di regola sono costituiti dai miglioramenti retributivi al personale.

Si arriva all'assurdo che le trattative sindacali si svolgono fra gli appaltatori e i sindacati che rappresentano il personale, con il sottinteso però che i loro risultati abbiano immediatamente ed automaticamente effetto nei

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 FEBBRAIO 1965

confronti del comune, il quale, rimasto estraneo alle trattative stesse, è tuttavia chiamato a pagarne il conto.

Questa è cosa veramente inaudita. Il vero datore di lavoro, cioè il comune, l'ente che in ultimo è chiamato a pagare è escluso dalle trattative ed è considerato soltanto l'ente pagatore. Possiamo dire che il noto proverbio secondo il quale fra i due litiganti il terzo gode, in questo caso si è capovolto: fra i due non litiganti il terzo paga.

Non credo che un sistema siffatto possa essere ammissibile e tollerabile. Si ha bene il diritto di sostenere che chi è chiamato per legge a pagare possa almeno interloquire nella materia. Questo è il solo caso in Italia nel quale un datore di lavoro è escluso dalla trattativa sindacale, la quale si svolge a sua insaputa, alle sue spalle. Dei risultati della trattativa il comune viene invece informato solo quando tutto è finito, allorché gli si invia il conto da liquidare.

Questa situazione dà luogo fra l'altro ad un sindacalismo di specie deteriore. È facile capire che in molti casi l'accordo fra appaltatori e sindacati viene raggiunto facilmente a spese del comune.

Nessuno dia a queste mie parole un significato che esse non hanno e non devono avere. I dipendenti delle gestioni appaltatrici hanno ben il diritto di difendere i loro interessi, ma devono farlo trattando con l'organo che in questo caso è chiamato a pagare e deve far fronte a tutti gli oneri. Non fa meraviglia il sapere che i dipendenti delle gestioni delle imposte di consumo abbiano ottenuto la quindicesima mensilità: è facile mettersi d'accordo con gli appaltatori dal momento che non sono essi che pagano. A me certo non duole che questi dipendenti abbiano ottenuto la quindicesima mensilità, anzi credo che nessuno possa rammaricarsene. Ciò che dispiace, e non si può accettare, è il sistema e la discriminazione che ne deriva. Non si arriva, infatti a capire per quale ragione gli addetti a taluni servizi comunali debbano godere della quindicesima mensilità, mentre tutti gli altri dipendenti hanno soltanto la tredicesima. Questa forma di discriminazione non è accettabile. Un sindacalismo che si presta a questo gioco è un sindacalismo deteriore. Non è possibile ammettere che un interesse di categoria venga difeso calpestando un interesse generale di democrazia. Non può rettamente concepirsi e sostenersi un interesse di categoria in contrasto con la responsabilità, con l'autonomia degli enti locali, con il loro diritto.

Un esempio di questo sindacalismo deteriore è dato dall'opuscolo inviato a tutti i colleghi dal sindacato C.I.S.L. dei dipendenti delle gestioni delle imposte di consumo, che contiene la nota sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato legittima la proroga degli appalti delle imposte di consumo (il che fra l'altro non significa niente, perché nulla impediva al Parlamento di trovare altre forme e altri modi per difendere gli interessi del personale). Il sindacato C.I.S.L. della categoria evidentemente ritiene che la tutela del personale debba coincidere con la tutela degli interessi degli appaltatori, cosa questa che noi neghiamo assolutamente.

Ma, onorevoli colleghi, vi è di più. Dal momento che per mantenere gli appalti ci si avvia alla conservazione delle imposte di consumo, abbiamo un'idea di quello che costa l'esazione di questo tributo, della particolare e grave onerosità di tutto il sistema? Tale costo è certamente uno dei più alti nel sistema tributario del nostro paese. Non vi è alcun altro tributo, né comunale né erariale, che costi tanto per la riscossione quanto le imposte di consumo. È stato appunto questo uno dei motivi che ha fatto sempre ritenere queste imposte fra le peggiori del nostro paese.

Fornirò alcune cifre affinché la Camera sia meglio edotta di questa situazione. Nel 1962 il costo di riscossione delle imposte di consumo era su scala nazionale del 20 per cento: ossia il 20 per cento del loro gettito lordo era assorbito dalle spese di riscossione. Ma questo accadeva nel 1962; e va tenuto presente che tutto è rimasto invariato, sia per quanto riguarda il personale sia per il resto, dopo la soppressione dell'imposta di consumo sul vino: il che vuol dire che oggi la spesa di riscossione va ad incidere su un gettito relativamente inferiore a causa della abolizione del suddetto tributo, la cui riscossione assorbiva buona parte dell'attività del personale.

Nel 1960 la spesa di riscossione delle imposte di consumo in campo nazionale ammontava a 34 miliardi di lire, ossia si sono avuti 34 miliardi di lire di spesa per riscuotere circa 200 miliardi: questo era il rapporto del 1960 (si aggirava quindi sul 17 per cento) ma successivamente è peggiorato. Vale anche la pena di notare, onorevoli colleghi, che nello stesso anno, cioè nel 1960, lo Stato ha speso 33 miliardi per le università e per gli istituti superiori: il che vuol dire che la spesa per la riscossione di un tributo come questo costava più di quanto non costassero tutte le

università e gli istituti superiori del nostro paese.

Ma queste cifre non danno ancora tutta la gravità del fenomeno. Quando diciamo che la spesa media nazionale di riscossione di queste imposte si aggira sul 20 per cento non diciamo tutto, perché alcune di queste imposte, e tra le più importanti e di maggior gettito, non costano niente per la loro esazione, come l'imposta di consumo sull'energia elettrica e sul gas, la cui riscossione viene effettuata dalle società erogatrici le quali calcolano l'imposta aggiungendola nella bolletta. Vi sono poi altri generi di carne, la cui imposta di consumo si riscuote direttamente nei mattatoi e non dà luogo a grande spesa di accertamento e di esazione.

Se dal gettito complessivo dell'imposta togliamo l'importo dell'energia elettrica e del gas, la cui riscossione — ripeto — non costa una lira, l'aggio, la percentuale di spesa di riscossione nel 1960 saliva al 22 per cento; oggi, dopo l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, credo che detta percentuale sia ancora superiore, per cui quasi un quarto del gettito di questa imposta che grava così pesantemente sui consumatori e sul commercio se ne va unicamente per le spese di riscossione!

Ma, detto ciò, non è detto ancora tutto, perché questa è la cifra media nazionale, ma la cifra media nazionale non dà una idea della gravità della situazione. Se andiamo, invece, ad osservare quanto costa la gestione, la riscossione nei singoli comuni, vediamo che questa imposizione, fra l'altro, è quella che meno rende e più costa, tanto è vero che i maggiori carichi e le maggiori percentuali di spesa di riscossione si raggiungono nell'Italia meridionale ed insulare, ossia nelle zone più povere del paese, dove più bassi sono i consumi e quindi più basso è pure il provento del tributo.

Infatti, onorevoli colleghi, nel 1960 quella spesa nazionale del 20 per cento circa era del 13,70 per cento nel settentrione, del 16,50 nell'Italia centrale, del 26 per cento nel meridione e del 28 per cento nell'Italia insulare. Se poi andiamo a guardare alcune città meridionali abbiamo cifre che sono incredibili: a Napoli nel 1960 la spesa ascendeva al 30 per cento del gettito, a Catania al 33 per cento, a Messina al 34 per cento, a Palermo al 41 per cento, quasi la metà! Voglio fare il caso di Palermo perché la Camera abbia chiaro di che si tratta. A Palermo nel 1960 (e vi era ancora l'imposta sul vino) il gettito lordo dell'imposta di consumo è stato di 2 miliardi

e 165 milioni; la spesa di riscossione 880 milioni; il gettito netto si è ridotto a un miliardo e 280 milioni e la spesa di riscossione pari al 41 per cento. Se però si tien conto che in questo gettito di 2 miliardi e 165 milioni vi erano circa 900 milioni per l'energia elettrica e per il gas, ossia imposte sulle quali non vi è alcuna spesa di riscossione, per cui tutta la spesa va messa in relazione al gettito rimanente di un miliardo e 260 milioni con una spesa di riscossione di 880 milioni, si ha una incidenza reale del 70 per cento! I cittadini di Palermo pagano una imposizione di cui il 70 per cento se ne va e per le spese del personale e per l'appaltatore, perché questa, tra l'altro, è una gestione appaltata.

Ecco qual è il sistema, onorevoli colleghi, che si difende, si tutela e adesso si rende addirittura permanente con provvedimenti di legge che si ripetono continuamente e che impediscono ai comuni uno sforzo di rinnovamento in questo campo.

Si aggiunga — sempre in materia di imposte di consumo — i gravi inconvenienti di questo sistema, le frodi che tutti conoscono, le evasioni in massa, la speculazione cui dà luogo l'evasione medesima, quello che accade nelle commissioni provinciali che devono determinare i valori medi sui quali si applica l'imposta di consumo, e che molto di frequente, sotto la spinta dei vari interessi, i valori, invece di accertarli, li inventano.

Ecco perché ho voluto ricordare all'inizio che, quando abbiamo votato per la soppressione dell'imposta di consumo sul vino, lo abbiamo fatto non tanto per i benefici immediati che si pensava di ottenere, e che per contro sono stati nulli, quanto perché nell'abolizione vedevamo, come affermava giustamente il ministro delle finanze dell'epoca, un primo avvio verso la rottura e la trasformazione del sistema. Che cosa invece abbiamo visto? Nulla di tutto questo; anzi, si può dire, tutto il contrario.

Abbiamo avuto in un primo momento il progetto Trabucchi. Non so quanti colleghi ne siano a conoscenza, perché il progetto non è mai stato tradotto in un disegno di legge e non è stato presentato al Parlamento. Certamente non era accettabile al cento per cento ed era perciò un progetto discutibile. Con esso si proponeva di trasformare l'imposta di consumo comunale in una specie di imposta sul fatturato, una aggiunta all'I.G.E., una specie di I.G.E. comunale, il che non avrebbe certamente cambiato la natura del tributo che sarebbe rimasto sempre

un'imposizione indiretta sui consumi, tuttavia rappresentava uno sforzo di rinnovamento che, se portato fino in fondo, avrebbe potuto diminuire le spese di riscossione e rendere meno gravoso il sistema per i commercianti. Questo progetto è stato reso di pubblica conoscenza, come spesso succede nel nostro paese, e ne hanno discusso gli amministratori e le loro associazioni; poi non se ne è più parlato e nessuno ha saputo quale fine avesse fatto. Si è poi detto che il progetto era stato inviato al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, donde non è mai uscito. Ma è mai possibile accettare una spiegazione di questo genere? Ma come, si invia un progetto governativo al C.N.E.L. per averne il parere e poiché esso non torna la cosa finisce lì? È possibile accettare questa spiegazione? Ma almeno si dica la verità: si dica che neanche questo tentativo di rinnovamento si è voluto portare avanti; si dica che questo progetto comportava il pericolo di porre fine al sistema delle riscossioni appaltate e che quindi andava a toccare interessi che sono ormai considerati intoccabili.

Adesso corre voce di un progetto diverso. Ma esso sarebbe ancora più grave se è vero ciò che si legge sulla stampa in proposito, per cui noi non possiamo che essere vivamente preoccupati. In altre parole, onorevoli colleghi, si è giunti a questo punto: che l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, che doveva essere l'inizio della rottura del sistema della imposizione sui consumi, diventa il pretesto non solo per mantenerlo, ma per estenderlo ed aggravarlo. Infatti nel nuovo progetto si dice che i comuni dovrebbero ricavarne un utile di 70-80 miliardi (non so fino a che punto la cosa possa essere vera) e si prevede l'estensione dell'imposta di consumo pressoché a tutti i generi. Da quello che si dice e si legge, sembra che l'imposta di consumo dovrebbe essere estesa alla birra, al caffè, ai surrogati, ai saponi, ai detersivi e così via. Non sfuggirebbe più nulla alla imposizione comunale: nemmeno la frutta secca né le conserve di pomodoro, nulla!

Sarebbero questi il rinnovamento, la riforma che si voleva adottare, la conseguenza dell'abolizione dell'imposta di consumo sul vino? Qualcuno ha giustamente detto: piuttosto che questi risultati, sarebbe meglio reintrodurre l'imposta di consumo sul vino! Questa, infatti, non è riforma ma è addirittura controriforma, cioè il peggioramento di un sistema che tutti avevamo diritto di ritenere superato!

E, per giunta, per ottenere che cosa? Per dare ai comuni un maggior gettito di 70-80 miliardi: un'inezia, ove si tenga conto degli elevatissimi disavanzi economico-finanziari dei comuni! L'anno scorso il disavanzo dei bilanci ordinari di tutti i comuni d'Italia è stato di 300 miliardi. E allora che cosa significano questi 70 miliardi in più, quando invece una trasformazione radicale del sistema consentirebbe di risparmiare oltre 40 miliardi di sole spese di riscossione?

Si dica il vero: non si vuole affrontare l'abolizione delle imposte di consumo perché non si vogliono toccare gli interessi che vi sono incrostatosi sopra! Questa è la verità! Nelle condizioni in cui si trovano i nostri comuni, si vuole conservare ed aggravare un tributo così costoso da riscuotere e che è quanto di più antieconomico si possa immaginare! E questo in un momento in cui sui comuni si fa sentire il peso delle restrizioni finanziarie imposte dal Governo, con le quali si limitano le spese più necessarie fino a creare una situazione insostenibile!

Non è questa la sede per fare proposte, ma non è fuori luogo affermare che sarebbe possibile una trasformazione del sistema anche senza sconvolgere tutto, senza continuare a gravare sui consumi più necessari e senza intralciare l'attività commerciale come avviene con questa imposizione.

La verità è che si vuol perpetuare il sistema di imposizione sui consumi solo per mantenere in piedi questa « barca »! Ecco il perché dei decreti di proroga con i quali si impone ai comuni anche il tipo di gestione.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

MINIO. Per questo la lotta contro il sistema degli appalti è anche lotta per dare un avvio alla riforma della finanza locale e alla riforma del sistema tributario; perché l'ostacolo principale ad una seria riforma in questo campo è dato proprio dallo schieramento a difesa degli interessi che vi sono sopra innestati. È inutile nasconderci la verità, onorevoli colleghi della maggioranza!

Inoltre, la legge del 1959, con la quale si aboliva l'imposta di consumo sul vino, non è vero che prevedesse solo la tutela degli interessi del personale (a parte che tale tutela si poteva fare in altro modo), ma prevedeva altre cose delle quali vi siete dimenticati e soprattutto delle quali si è dimenticato il Governo, ma che noi non possiamo dimenticare soprattutto in questa occasione. All'articolo 8 della legge del 1959 si stabiliva

che il Governo doveva provvedere a compensare i comuni delle minori entrate che si sarebbero verificate, e a mantenere nelle dimensioni in atto i limiti di delegabilità delle entrate comunali. Le imposte di consumo, comprese quelle sul vino, rientrano fra i cespiti delegabili. Tutti sanno che cosa significhi per un comune non avere più cespiti delegabili. Senza di essi non si fanno mutui, e senza mutui non si fanno le opere pubbliche necessarie.

Ora, il Governo mentre si preoccupa di prorogare gli appalti delle imposte di consumo, non si preoccupa minimamente di andare incontro alla disastrosa situazione di bilancio e di cassa in cui i comuni si trovano a seguito del mancato rimborso per gli anni 1963, 1964 e ora anche 1965. Voi avreste per lo meno il dovere di provvedere a dare ai comuni i compensi relativi agli anni trascorsi. Vi sono comuni che, a causa del mancato pagamento dei rimborsi, non hanno i soldi nemmeno per pagare gli stipendi e devono ricorrere a costose anticipazioni di cassa.

Noi vorremmo che in questa sede il rappresentante del Governo desse qualche positiva assicurazione ai comuni, nel senso che il Governo vorrà mantenere l'impegno di effettuare i rimborsi fino a quando non si sarà provveduto attraverso una riforma del sistema ad assicurare l'attività e la vita finanziaria delle amministrazioni comunali, alle prese con problemi tanto gravi.

Per concludere dirò che abbiamo presentato un emendamento analogo a quello presentato dai socialisti in Commissione. Con esso noi chiediamo che, per un minimo di rispetto che si deve alle autonomie comunali, la proroga per legge delle gestioni appaltate non abbia efficacia là dove i comuni abbiano deliberato o deliberino l'assunzione diretta della riscossione delle imposte di consumo. È il minimo che si possa chiedere.

Il sottosegretario ci ha detto che i comuni che si trovano in queste condizioni non sono molti e ciò non meraviglia, poiché gli amministratori sono ormai abituati da anni a vedersi respingere tutte le deliberazioni adottate in materia e a trovarsi di fronte ostacoli insuperabili, talché non è difficile spiegarsi come siano diffusi stati d'animo di passività e di rassegnazione. Rimane però il fatto che vi sono decine e decine di amministrazioni comunali, grandi e piccole, che hanno deciso l'assunzione diretta della riscossione delle imposte di consumo. Ora noi chiediamo che, nel momento in cui si prorogano per legge le

gestioni appaltate, sia fatta almeno un'eccezione per i comuni che abbiano deliberato o deliberino il passaggio alla gestione diretta. Solo in questo modo si rispetterà la volontà degli organi elettivi: democrazia significa anche ossequio alle decisioni di coloro che sono chiamati ad amministrare e quindi ad operare scelte e ad assumere responsabilità. Si ponga almeno questo limite al prevalere degli interessi privati e, approvando il nostro emendamento, si dia l'avvio al superamento di un sistema non più accettabile e condannato dalla coscienza democratica del paese. *(Applausi all'estrema sinistra).*

#### Sostituzione di Commissari.

PRESIDENTE. Informo che sono stati chiamati a far parte della Commissione speciale incaricata dell'esame, in sede referente, del disegno di legge: «Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno» (2017), i deputati Bisantis, Laforgia e Montanti, in sostituzione, rispettivamente, dei deputati Biaggi Nullo, Longoni e La Malfa, i quali hanno chiesto di essere esonerati dall'incarico.

#### Si riprende la discussione.

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

VESPIGNANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione attorno alla conversione del decreto-legge all'ordine del giorno sta assumendo, come era inevitabile, il carattere di una vera e propria requisitoria contro l'istituto dell'appalto delle imposte di consumo, come del resto era avvenuto anche in occasione delle precedenti proroghe.

È il contenuto stesso del decreto di cui ci si chiede la conversione che ci porta necessariamente ad affrontare quasi dall'origine il problema, ed è veramente strano che un Governo il quale si è ripetutamente fatto portavoce, in diverse occasioni e attraverso numerosi suoi rappresentanti, dell'esigenza della moralizzazione della pubblica amministrazione, considerandola uno dei problemi fondamentali che stanno di fronte all'esecutivo e al Parlamento, non abbia sentito e non senta il dovere di togliere gradualmente la propria adesione all'istituto dell'appalto della riscossione delle imposte di consumo che rappresenta una delle più gravi e diffuse forme di vera e propria degenerazione dell'amministrazione della cosa pubblica.

Tale degenerazione si è consolidata nei decenni passati e ha assunto forme capillari. Infatti, non soltanto questa forma di riscossione delle imposte ha conseguenze economiche negative per gli enormi pesi della gestione e per l'infiltrarsi nel meccanismo della pubblica amministrazione di interessi estranei alla collettività e alla volontà dei cittadini (interessi di privati mossi da uno scopo esclusivamente di lucro), ma, per potersi mantenere e continuare ad occupare una posizione di privilegio, ha dovuto e deve frustrare ogni tentativo e ogni tendenza al pieno riscatto dei comuni da queste vecchie, superate, feudali forme di inserimento dell'interesse privato nell'amministrazione della cosa pubblica.

Per garantire la sua sopravvivenza l'appalto privato ha utilizzato tutti i mezzi a sua disposizione, sino a determinare molti degli atteggiamenti dei pubblici amministratori in generale e anche molti atteggiamenti degli stessi sindacati di categoria.

Vediamo la posizione odierna di questi sindacati. È chiaro che, a nostro avviso, l'interesse reale dei lavoratori dipendenti dalle gestioni in appalto delle imposte di consumo è quello di trovare un graduale inserimento fra i dipendenti delle amministrazioni locali o statali, a livello dei vari servizi della pubblica amministrazione. L'interesse reale di questi dipendenti sarebbe stato ed è quello di trovare la possibilità di un graduale inserimento nei servizi comunali di controllo e di riscossione delle imposte, qualora si debba arrivare ad una sostanziale modifica del sistema di riscossione delle imposte di consumo e ad una profonda riforma di questo come di altri fondamentali settori della finanza locale.

Il fatto che oggi i dipendenti delle gestioni appaltate siano arroccati su posizioni puramente difensive di categoria non è da ascrivere alla responsabilità dei sindacati, ma al fatto che l'istituto dell'appalto e quindi gli appaltatori mantengono nell'ambito della pubblica amministrazione poteri pressoché illimitati. Inoltre ciò è accaduto perché si è creduto di risolvere il problema di cui all'articolo 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, attraverso non già l'utilizzazione del principio della tutela degli interessi del personale come strumento di graduale sfaldamento di un istituto superato, arretrato e feudale quale quello dell'appalto ma come uno strumento di consolidamento di detto istituto. È, questa, una scelta politica, ancor prima che tecnico-amministrativa, realizzata da

un Governo il quale, di fronte ad alcune di queste questioni, si prefigge obiettivi che sono assolutamente contrari.

Si è parlato e si parla della sentenza della Corte costituzionale. Essa però si richiama ad una norma specifica; non è che stabilisca che soltanto quella determinata norma possa risolvere il problema della difesa degli interessi del personale dipendente.

È necessario che gli interessi del personale dipendente coincidano con gli interessi generali della collettività, degli enti pubblici locali. In questi quattro anni si sarebbe dovuto avere un inserimento graduale dei pubblici dipendenti nella vita degli enti locali e quindi un distacco graduale dei dipendenti dalle gestioni appaltate, in modo da poter considerare diversamente la difesa degli interessi del personale da quella di interessi privilegiati degli appaltatori contrari a quelli della collettività.

Le argomentazioni portate per la conversione in legge del decreto sottoposto al nostro esame non tengono conto della realtà. Stiamo esaminando questo problema dopo che sono trascorsi quattro anni dal consolidamento del blocco degli appalti che ha portato non al mantenimento dello *status quo*, ma ad un aggravamento ulteriore della situazione. In questi anni — dicevo in Commissione e ripeto qui — si è proceduto ad una serie di passaggi da gestioni dirette a gestioni di appalto, ma non si è potuto passare, nemmeno nei casi in cui era più clamorosamente evidente l'interesse della pubblica amministrazione, da una gestione appaltata a una diretta. Vi è stato quindi un effettivo consolidamento numerico e quantitativo dell'istituto dell'appalto non solo, ma anche del potere dell'appaltatore.

Non è esatto che il blocco degli appalti non abbia consentito agli appaltatori di avanzare ulteriori richieste di aggravamento degli oneri della gestione a carico dei comuni. Qua e là quasi tutti gli appaltatori hanno tratto motivo dal blocco degli appalti non già per rimanere nelle stesse condizioni contrattuali del 1959-60, ma per fare ulteriormente pesare sui comuni sia nuove richieste di aumento degli aggravi di riscossione sia richieste di trasferire a carico dei comuni oneri di gestione, mentre non si è potuto contemporaneamente, proprio per l'istituto del blocco, realizzare modifiche sostanziali a vantaggio dei comuni, nonostante vi fossero tutte le ragioni per farlo.

Onorevoli colleghi, secondo noi, mancano oggi ormai anche i presupposti formali di

una richiesta di proroga di questo tipo. Non è vero che la gestione delle imposte di consumo sia oggi profondamente diversa nella sua struttura da quella del 1958-59. Sì, è stata abolita per i comuni la riscossione della imposta di consumo sul vino con la conseguenza che la mancata applicazione dei punti 1) e 2) dell'articolo 8 della legge citata ha portato ai comuni un danno economico finora pari a non meno di 70 miliardi, per il fatto che l'erario e il Governo sono in ritardo di ben tre anni nel pagamento dei corrispettivi del gettito delle imposte di consumo. Ma questo danno, ripeto, l'ha portato ai comuni, non agli appaltatori. Il gettito globale lordo nazionale delle imposte di consumo è stato nel 1959 di 201 miliardi e mezzo (è stato l'ultimo anno in cui le imposte di consumo, comprese le supercontribuzioni, vennero applicate ai massimi livelli), mentre nel 1961, nonostante che già fossero state abolite le supercontribuzioni sul vino e l'imposta di consumo di due lire, essendo stata portata tutta a otto lire, tale gettito era salito a 216 miliardi e mezzo e nel 1963, come si può presumere dai dati finora conosciuti (mancano ancora quelli di alcune province e di alcune zone) esso è arrivato a circa 270 miliardi. Quindi, dal 1959 al 1963 si è avuto un aumento del 35 per cento del gettito globale lordo delle imposte di consumo.

Ma riferendomi ai dati molto più modesti e limitati, ma recenti, relativi ai comuni della mia provincia, cioè al comune di Bologna, al circondario di Imola e ai comuni collegati con il consorzio intercomunale per la riscossione delle imposte di consumo, rilevo che, sempre rispetto al 1959, nel 1962 si è avuto un incremento del 38 per cento, nel 1963 dell'80 per cento e nel 1964 di circa il 100 per cento. Non è infondata quindi la previsione che il 1964 abbia rappresentato su scala nazionale un incremento di circa il 70 per cento del gettito globale lordo delle imposte di consumo.

Perché è avvenuto tutto ciò? Perché, dopo l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, è stata istituita quella sui materiali da costruzione attraverso una serie graduale di scaglioni di un quinto che porteranno nel 1966 all'applicazione dell'imposta totale.

Inoltre abbiamo avuto un incremento globale dei consumi *pro capite* che, anche se nel 1964 e in questo primo periodo del 1965 ha subito una prima flessione in alcune voci, soprattutto per quel che riguarda le carni, continua a garantire un certo indice di aumento generale. Abbiamo ancora, attraverso

il meccanismo della revisione annuale dei valori medi, un adeguamento sia pur relativo dell'imposizione alla svalutazione monetaria e all'aumento dei prezzi dei vari generi soggetti all'imposta di consumo.

Sebbene in cinque anni si sia arrivati ad un aumento di circa il 70 per cento del gettito globale dell'imposta di consumo, non abbiamo avuto nelle gestioni appaltate pressoché alcuna modificazione dei minimi garantiti né degli aggi di riscossione. Questa è una delle cause più gravi e, direi, più immorali dell'incremento reale del costo di gestione della riscossione delle imposte di consumo in questi ultimi anni, poiché proprio l'istituto del blocco degli appalti ha consentito agli appaltatori di usufruire degli incrementi del gettito globale a loro vantaggio e non a prevalente vantaggio delle finanze comunali notoriamente disestate ed in difficoltà. Questo non significa naturalmente che vi siano state e vi siano situazioni di particolare favore per le finanze comunali in generale. Al di là e al di fuori di questa situazione relativa all'imposta di consumo, abbiamo infatti altri tributi che sono rimasti bloccati ai valori del 1959, poiché purtroppo la finanza locale è stata viepiù collegata direttamente o indirettamente alla finanza statale e non ha potuto usufruire di una contribuzione da parte dell'erario ai bilanci comunali ragguagliata alla diminuzione del valore effettivo della moneta e all'incremento delle necessità degli enti locali.

Le cifre che ho citato poco fa dimostrano l'infondatezza della ragione stessa, da noi considerata in partenza discutibile e inaccettabile, che aveva giustificato l'inizio del blocco degli appalti. Gli appaltatori oggi possono usufruire, attraverso le gestioni ad essi appaltate, di un movimento complessivo di riscossione certamente vicino al cento per cento in più rispetto alla situazione del 1959. Non esiste quindi alcuna giustificazione al collegamento diretto tra la tutela e la salvaguardia degli interessi del personale da una parte e il mantenimento della gestione in appalto dall'altra.

Secondo noi, non soltanto dovrebbe essere accolta la nostra proposta diretta alla salvaguardia dell'autonomia e della libertà dei comuni, proposta che mira al passaggio dalla gestione in appalto alla gestione diretta, ma dovrebbe essere consentito a tutti i comuni che lo desiderino il passaggio alla gestione diretta, per far sì che i comuni si liberino da quelle forme di soggezione nelle quali la riscossione in appalto li ha messi. Questo si

dovrebbe fare. Purtroppo, invece, ciò non avviene e ci si serve di tutti gli argomenti per giustificare sotto certi aspetti addirittura la necessità della permanenza dell'istituto dell'appalto. E desidero qui sottolineare l'importanza e, direi, la gravità delle dichiarazioni fatte dall'onorevole sottosegretario in Commissione, quando ha sostenuto che, se la gestione diretta può essere concepibile per i maggiori comuni, è certo molto più difficile a realizzarsi per i piccoli comuni. Questo significa, a mio avviso, dare una specie di giustificazione non solo economico-finanziaria, ma anche morale dell'istituto dell'appalto per i piccoli comuni. Direi che, invece, proprio i piccoli comuni sono i più esposti a tutte le sopraffazioni dell'appaltatore, a tutti gli interventi abusivi di quest'ultimo, a tutte le forme che l'appaltatore stesso escogita per cercare di assorbire il massimo possibile di profitto.

Anche in base alle leggi vigenti, contrariamente a quanto affermato dal sottosegretario, esiste la possibilità, per i piccoli comuni come per i medi e per i grandi, di scuotersi di dosso la soggezione nei riguardi dell'appaltatore. Ad esempio, il testo unico della finanza locale prevede l'istituto della gestione consortile tra diversi comuni della riscossione delle imposte di consumo; gestione consortile la quale, al pari della gestione diretta, è stata sovente avversata e contrastata, anziché incoraggiata e tutelata, dagli organi di controllo, dalle giunte provinciali amministrative, dalle prefetture. Le difficoltà che sono state frapposte non soltanto in passato per il passaggio dalla gestione in appalto alla gestione diretta, ma anche le difficoltà avutesi un po' dovunque per il passaggio dalla gestione diretta di comuni, soprattutto piccoli, alla gestione consortile tra diversi comuni sono troppo note perché io debba qui ricordarle.

Desidero solo sottolineare che tutti questi contrasti hanno portato e portano danni notevoli, in particolare ai piccoli comuni. Potrei citare centinaia di casi; ricorderò solo quello di un piccolo comune della mia provincia il quale ormai da due anni si trova completamente circondato da comuni in cui non solo si ha una gestione diretta delle imposte di consumo, ma una gestione diretta consortile. Tutti gli esercenti, tutti i contribuenti di questo piccolo comune si sollevano contro la forma di gestione in appalto, perché si rendono conto non solo dell'aggravio economico ma anche del disagio, delle difficoltà per quanto riguarda la funzionalità del

servizio che la gestione appaltata presenta rispetto alla gestione diretta consortile. In questo comune oggi l'appaltatore pretende un aggio del 17,77 per cento, mentre il costo di gestione in comuni simili e negli stessi comuni vicini in cui si ha la gestione diretta consortile non va oltre il 13 per cento. Situazioni del genere si verificano un po' in tutta Italia. Sono decine i comuni, non solo con amministrazioni di sinistra ma anche con amministrazioni democristiane o di centro-sinistra, che si trovano in contrasto con i rispettivi appaltatori. Ebbene, va sottolineato il fatto che negli ultimi tempi, anziché accentuarsi ed allargarsi il dibattito e la preoccupazione su questa questione, abbiamo visto dibattito e preoccupazione affievolirsi da parte di altre forze: solo il nostro gruppo e pochi altri gruppi hanno cercato, invece, di mantenere vivo l'interesse intorno a questi problemi.

Non è vero che nei comuni e nelle amministrazioni locali non esista un profondo disagio per la proroga automatica del sistema di gestione in appalto delle imposte di consumo. Questo disagio è già stato espresso in passato e non fummo noi, ma furono deputati e colleghi del gruppo della democrazia cristiana che presentarono, nel momento in cui si andava discutendo nel 1962 la seconda proroga, un ordine del giorno con il quale si invitava il Governo ad attuare la riforma entro il termine della proroga disposta, cioè entro il 1963 o, quanto meno, ad emanare entro detto periodo disposizioni atte a salvaguardare in via definitiva il lavoro del personale delle gestioni dirette.

Ben lungi dalla riforma completa, il Governo non ha ritenuto di dover rispondere positivamente nei fatti neppure a questo ordine del giorno e a questo invito, che pure è stato accolto dall'allora ministro Trabucchi, cioè l'invito che l'attesa della riforma avesse termine o per lo meno che la questione relativa al personale delle gestioni delle imposte di consumo avesse una definitiva sistemazione.

Come è stato detto, vi sono proposte di legge presentate da numerosi parlamentari. L'onorevole Borsari, che interverrà successivamente nel dibattito, illustrerà brevemente il significato della proposta di legge da lui presentata a nome del nostro gruppo. Vi è anche la proposta di legge Santi. Tutto ciò dimostra che, nonostante le insistenze, nonostante il disagio espresso già in passato su questa questione, vi è la volontà, purtroppo, di essere sordi alla soluzione di questo pro-

blema, vi è la volontà di non assumere precisi impegni. Ed è per questo che, a conclusione del mio dire, auspico che nella sua replica l'onorevole ministro dica chiaramente se il Governo e la sua maggioranza assumono l'impegno, anche temporale, di uscire da questa situazione di disagio profondo e crescente, di danno crescente per le finanze locali e di crescente invadenza di quella che ritengo giustamente chiamata una delle forme più capillari, più vecchie e più insistenti di degradazione del senso morale e di responsabilità della vita delle pubbliche amministrazioni locali, soprattutto, perché si colloca laddove si tratta di chiedere il giusto contributo — e talvolta anche l'ingiusto contributo — dei cittadini alle spese della pubblica amministrazione nell'interesse della pubblica cosa.

Questa richiesta è necessaria nel momento in cui si continuano a procrastinare gli interventi risolutivi nel campo della finanza locale, validi a garantire una vita autonoma ed una capacità effettiva degli enti locali di assolvere alle funzioni che sono proprie degli enti autonomi territoriali in questo particolare momento della vita politica e dello sviluppo economico e sociale del nostro paese.

Questo appello lo rivolgo anche agli uomini e ai partiti della maggioranza. Ripeto, noi abbiamo sentito in passato voci preoccupate levarsi dai banchi della maggioranza su queste questioni; purtroppo queste voci si sono andate affievolendo nel tempo, ma non si sono affievolite le richieste, le insistenze, la volontà di rinnovamento delle amministrazioni locali da parte di numerosi amministratori delle stesse, direi della grandissima maggioranza degli amministratori locali che pure militano nei partiti di maggioranza.

Vi è quindi l'approfondirsi graduale di un contrasto fra ciò che è l'iniziativa parlamentare, governativa in primo luogo, e quelle che sono le richieste giuste degli enti locali e degli amministratori degli stessi. Per ciò che riguarda in particolare le imposte di consumo e la loro gestione, questo solco si va approfondendo; ogni anno che passa con il sistema della proroga si vanno rendendo più complesse e più difficili le funzioni che devono assolvere gli amministratori locali in questo delicato momento, in questa delicata situazione degli organi del potere locale nel nostro paese.

Ecco perché la mia conclusione è rivolta chiaramente ai colleghi della maggioranza perché esprimano anch'essi, con un impegno preciso, quali sono i termini concreti con i

quali ed attraverso i quali vogliono uscire da questa situazione che, di proroga in proroga, peggiora ogni anno la condizione e l'attività degli enti locali. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

**CRUCIANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con profonda attenzione le requisitorie degli onorevoli Minio e Vespignani, i quali hanno spostato la mira attaccando e colpendo le aziende appaltatrici senza dire una parola per i lavoratori che con questo provvedimento si intende difendere; essi non ci hanno detto delle responsabilità del loro partito quando si è trattato dell'imposta sul vino e si è dato inizio a quella demagogica battaglia, che anche l'onorevole Minio condusse, con i risultati che oggi stiamo esaminando. L'onorevole Minio ci dovrebbe dire particolarmente se l'impostazione sostenuta in quest'aula coincide con quella sostenuta nel comune di cui è amministratore.

**MINIO.** Non lo sono più.

**CRUCIANI.** Ella, in qualità di sindaco, per numerosi anni ha fatto di tutto perché le imposte di consumo fossero date in appalto. D'altronde non è un peccato; moltissime amministrazioni di sinistra e di centro-sinistra (cito Perugia, Terni e molti altri centri della mia regione) si batterono per appaltare nel modo migliore le imposte di consumo.

**MINIO.** La gestione delle imposte di consumo nel mio comune fu appaltata da un commissario prefettizio. Dopo non è stato più possibile revocare l'appalto.

**CRUCIANI.** Ella ha dominato e domina, vorrei dire imperversa, nel comune di Civitacastellana e mi sembra strano che non abbia avuto modo e tempo per modificare la situazione. Ma, ripeto, non lo considero un peccato e non costituisce reato, come vedremo.

Vorrei invece parlare dei lavoratori. È molto strano che noi spesso siamo costretti, nonostante la nostra Costituzione, a sostituirci ai sindacati nel discutere questi problemi. I sindacati non sono riconosciuti e in certi casi non possono fare alcunché. Si parlava recentemente dello « statuto dei diritti dei lavoratori », ma anche tale statuto, che forse doveva servire ad eludere la responsabilità di dare attuazione all'articolo 39 della Costituzione, passerà nel dimenticatoio e sarà ancora il Parlamento a dover intervenire perché gli accordi ed i contratti collettivi siano salvaguardati. Ma in questo campo non si tratta soltanto di accordi tra imprese

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 FEBBRAIO 1965

e lavoratori; c'è il terzo incomodo, ci sono i comuni ed è per questo che il problema acquista un carattere particolare ed una sua particolare importanza.

In effetti la conversione di questo decreto è molto attesa; è attesa dai lavoratori, dalle aziende e anche dai comuni, perché questo stato di instabilità preoccupa tutti. Certo sono troppe le proroghe concesse dopo la legge del 1959 e perciò noi chiediamo al Governo di assumersi responsabilmente l'impegno della presentazione di quel provvedimento organico che avrebbe dovuto assestare la posizione e dei lavoratori e delle imprese. Dal 1959 è passato molto tempo: si sono succeduti governi di tutti i colori e di tutte le estrazioni e purtroppo il provvedimento non è ancora arrivato.

L'onorevole ministro delle finanze, nel presentare questo disegno di legge al Senato, mi pare che abbia ribadito che il problema avrà una soluzione definitiva in modo da poter compensare i comuni delle minori entrate derivate dall'abolizione del tributo sul vino. Un provvedimento in tal senso — ha detto il ministro — è già all'esame delle direzioni responsabili dei dicasteri interessati.

Speriamo che questo impegno possa diventare presto realtà. Dovremmo augurarcelo, perché sono venti anni che ci parlate di riforma della finanza locale. Non si partecipa a convegni di enti locali, di comuni, di province, senza udire attribuire a questa riforma la sanatoria, la salvezza, la panacea contro tutti i mali. E lo dicono nei convegni i comuni « democratici », e lo dicono nei convegni i comuni « non democratici » anche se questa ultima qualifica non compare negli annunci.

Intanto i comuni, in una loro dinamica particolare, continuano a coprirsi di debiti, se è vero che il disavanzo dell'anno scorso ha raggiunto l'enorme cifra citata testé dall'onorevole Minio, e se è vero che i comuni, oltre al disavanzo, sono scoperti anche per miliardi di mutui (come ci disse il sottosegretario per l'interno rispondendo qui ad alcune interrogazioni). E questa dinamica peggiorativa è ancora in atto, nonostante la circolare dell'allora ministro dell'interno Rumor perché certe spese venissero rallentate.

Ora, non è proprio questo il momento adatto per convertire un decreto di questo genere, ora che si riducono gli orari di lavoro e si licenziano lavoratori? Certo è un provvedimento che, sentiti i lavoratori, non possiamo non approvare; anche perché (non dimentichiamolo) i sindacati in questo senso

si sono pronunciati e in questo senso ci hanno sollecitati.

Siamo certi comunque che anche il Governo converrà che la nostra proposta è giusta; e vi converrà soprattutto questo Governo di centro-sinistra durante la vita del quale si è aggravata la situazione degli enti locali. È mio dovere a tal proposito ricordare che quando l'onorevole Moro si è presentato nel 1963 in quest'aula per chiedere la fiducia al Parlamento, esponendo i punti più importanti che nella sua fraseologia chiamava « prioritari », affermò che il nuovo Governo chiedeva fiducia anche da quanti auspicavano la riforma organica della finanza locale. Il Presidente del Consiglio affermò testualmente che « una organica riforma della finanza locale, collegata alla più generale riforma tributaria, e la sistemazione dei bilanci sono gli aspetti più urgenti e decisivi di questo processo di espansione delle autonomie locali, diretto ad assicurare la piena ed armonica partecipazione di ciascuna comunità allo sviluppo generale della società nazionale ».

È bellissima la frase e ottimo l'impegno. Tutti d'accordo su questo punto. Ma son passati gli anni e su questa strada non siamo affatto avviati. Siamo quindi al rinvio di una proroga rinviata, che per legge era stata già rinviata in seguito al rinvio del decreto del Presidente della Repubblica.

Non mi spavento per i decreti-legge. Ieri ne avevamo otto all'ordine del giorno. Ben vengano i decreti per cose urgenti! Non è poi sempre il Parlamento a doverli esaminare ed approvare? Comunque urge (e qui sono d'accordo con l'onorevole Minio) che il provvedimento annunciato diventi realtà, anche per rivedere il sistema di riscossione. Avevo alcuni dati: il 16 per cento di costo di riscossione incide sul ricavo lordo, e tali costi arrivano fino al 38 per cento in alcuni comuni d'Italia. Tutto questo prima che venissero tolti 23 miliardi del gettito dell'imposta sul vino. L'onorevole Minio ci ha invece parlato di casi del 41 per cento e perfino del 70 per cento. È cosa veramente drammatica! Non so chi abbia a Palermo questo appalto e quale sindaco abbia potuto sottoscrivere un impegno di tal genere. È comunque gravissimo!

I comuni, tra l'altro, non possono continuare ad assumere la gestione diretta (ove la situazione lo consentisse), così come non possono fare la gestione per conto, che è una delle vie più serie e meno aggressive verso queste ditte di gestione che pur hanno i loro meriti.

A proposito di licenziamenti del personale, si avverte la necessità di maggiori garanzie. Se è vero, infatti, che le ditte non possono licenziare, non è meno vero che qualche ditta, quando vuol liberarsi di qualche persona, la trasferisce magari da Cuneo a Caltanissetta, e cioè praticamente la invita ad andarsene.

È difficile in questa sede difendere l'I.N.G.I.C., perché il ricordo va inevitabilmente allo scandalo di qualche anno fa. Eppure l'I.N.G.I.C. aveva alcune possibilità per opporsi alla prepotenza di certe aziende. In seguito ai provvedimenti presi, intorno al conte Acquarone sorse tutta un'opposizione rivolta contro la politica fiscale dell'epoca. Non si dimentichi che certi odi e certe posizioni del conte Acquarone concorsero a colpire un uomo.

La potenza di certe imprese finisce spesso per diventare opposizione sotterranea contro i regimi, anche contro questo regime, il quale deve stare in guardia. Forse si è arrivati allo scandalo dell'I.N.G.I.C. perché sono state quelle imprese a volerlo.

Ieri il ministro Delle Fave ha risposto solo alle domande del gruppo comunista, trascurando quelle poste da tutti gli altri settori. Speriamo che l'onorevole sottosegretario risponda oggi alle nostre domande. Io chiedo: è questo veramente l'ultimo rinvio? Il Governo di centro-sinistra intende finalmente affrontare il grave problema della finanza locale? Lo si può in questa situazione stagnante senza rimuovere le cause di fondo che l'hanno determinata? Quale indirizzo intende seguire per la ristrutturazione dei servizi di riscossione delle imposte? Quando si intende compensare i comuni per il minor gettito loro derivato nel 1963 e nel 1964? Risponde a verità che il ministro Tremelloni ha approntato un provvedimento-stralcio tale da procurare agli enti locali un maggior gettito di circa 70 miliardi attuando una nuova disciplina delle imposte di consumo, nel senso di determinare aliquote sul piano nazionale e di estendere la base imponibile?

Queste domande che attendono una risposta, non ci impediranno naturalmente di votare a favore della conversione in legge del decreto. Tuttavia non posso fare a meno di constatare che le assicurazioni date in un ramo del Parlamento non hanno valore nell'altro ramo quando un provvedimento si avvia alla conclusione del suo iter.

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

**BORSARI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la conversione in legge di questo de-

creto ripropone una *vexata quaestio*. Mi pare opportuno dire subito che ci troviamo di fronte ad una concezione del ruolo dei comuni che contrasta nettamente con il dettato costituzionale, in base al quale gli enti locali sono considerati gli organi fondamentali attraverso i quali si attua la vita democratica e si caratterizza il momento dell'autogoverno nel nuovo Stato repubblicano. Il Governo continua invece a considerare i comuni come organi sussidiari cui affidare compiti marginali, come enti da tenere sotto tutela e in perenne stato di minorità. Altro che autonomia, colleghi della maggioranza di centro-sinistra! Come si può prestare credito alle conclamate e reiterate intenzioni di riforma del centro-sinistra anche nel campo delle autonomie locali? Questo Governo non si distingue da quelli che lo hanno preceduto, centristi, monocolori, di centro-destra che fossero, se non qualche volta per la riforma e in questo caso nemmeno per questo. Questo Governo continua e perpetua la volontà di limitare i già scarsi poteri e le circoscritte autonomie degli enti locali.

Noi riteniamo che questo stato di cose al quale continuiamo ancora una volta a trovarci di fronte sia veramente grave: su ciò dovrebbero concordare anche i colleghi socialisti che si sono trovati più volte al nostro fianco nel protestare contro questo modo di affrontare i problemi degli enti locali. Nel caso specifico del provvedimento oggi in discussione i colleghi socialisti dovrebbero considerare che, mentre essi continuano a parlare di riforme, il Governo persiste nelle soluzioni di sempre. Viene così ribadita la tradizionale politica dei governi del dopoguerra i quali hanno sempre seguito la strada di tendere a limitare le autonomie locali e il campo delle decisioni autonome dei comuni e quindi dell'autogoverno delle assemblee elettive e dei poteri locali.

Il perpetuarsi del sistema dell'appalto nella riscossione delle imposte di consumo rappresenta un fatto estremamente grave, anzi scandaloso. Questo anacronistico sistema di gestione, mentre da un lato umilia i comuni fino al punto di ritenerli meno idonei dei privati nel far fronte ai propri obblighi di istituto, dall'altro impone ai cittadini un intermediario tra essi e il comune; e per di più si tratta di un intermediario privato che considera la riscossione dei tributi soprattutto sotto il profilo speculativo, per l'utile che può derivarne. Quel che è più grave, un intermediario di tal genere viene imposto in un

settore delicato come quello della riscossione dei tributi.

Noi non eravamo fra coloro che si illudevano che l'entrata al Governo del partito socialista italiano desse immediatamente l'avvio ad un intenso processo di nazionalizzazioni, di pubblicizzazioni e tanto meno di socializzazioni; tuttavia era logico attendersi almeno che nei confronti di questo tipo di imprenditori si sarebbe mutato atteggiamento. Si poteva pensare che sarebbe almeno scomparsa questa figura anacronistica dell'appaltatore di imposte, che ricorda gli agenti dei feudatari i quali andavano a riscuotere i vari balzelli in base ad un accordo i cui termini (anche se sotto un diverso profilo giuridico) vengono sostanzialmente riprodotti nel contratto di appalto del servizio di riscossione delle imposte di consumo. Noi avevamo il legittimo diritto di attenderci la scomparsa di questo tipo di imprenditore, invece non è avvenuto.

La cosa più grave che dobbiamo constatare è che, governando il centro-sinistra, non si è provveduto con un disegno di legge, così come è stato fatto in altre occasioni, ma si è adoperato lo strumento del decreto-legge. Perché lo si è fatto? Che cosa correva il rischio di essere compromesso? Cosa vi era di importante che giustificasse il ricorso a questo strumento di cui il Governo può servirsi soltanto quando si tratta di affrontare situazioni che minacciano gli interessi o diritti pubblici?

Ebbene, l'unico elemento di pressione era dato dalla necessità di tutelare gli interessi degli appaltatori, e non di quelli del personale. Credo sia giunto il momento di far cadere il pretesto che si è voluto erigere a copertura del provvedimento, quello cioè dell'interesse del personale dipendente, poiché la ragione vera, sostanziale, è rappresentata dalla difesa degli interessi degli appaltatori.

Se veramente si voleva difendere gli interessi del personale, in omaggio a quanto stabilito dall'articolo 8 della legge n. 1079, non vi era altro da fare che approvare le proposte di legge Santi e Scalia le quali risolvono il problema del personale dipendente dalle gestioni delle imposte di consumo senza comportare la conseguenza grave e, direi, scandalosa di perpetuare una proroga che costituisce un sopruso inaudito nei confronti della autonomia che, stante l'attuale legislazione, dovrebbe pur sempre essere riconosciuta ai consigli comunali.

È veramente abnorme, addirittura ingiurioso per ogni sentimento e aspirazione di ca-

rattere sociale tutelare, sotto il pretesto di soddisfare gli interessi dei lavoratori, i reali interessi non legittimi, o per lo meno non collimanti con l'interesse pubblico generale, degli appaltatori; poiché di questo, e soltanto di questo si tratta.

Quali esigenze e quali interessi di carattere pubblico favorisce il provvedimento al nostro esame? Ci si prospettino gli argomenti per dimostrare le ragioni, diverse da quelle alle quali ho accennato, che hanno suggerito l'emanazione del decreto-legge. Sappiamo come si comportano oggi le aziende statali e parastatali di fronte al grosso problema della disoccupazione, conosciamo la politica che caratterizza l'azione del Governo in questo settore. E veramente un insulto, una irrisione venire a dire che questo provvedimento è stato preso per garantire l'occupazione degli addetti a questi servizi.

È bene rilevare che mentre ai tempi del centrismo, dei vari monocolori democristiani, si imponeva l'appalto ai comuni attraverso mezzi amministrativi, oggi, in pieno centro-sinistra, si provvede per via legislativa. Pertanto si comincia a capire (o per lo meno abbiamo una ulteriore occasione, anche se non decisiva, per cominciare a capire) perché l'onorevole Scelba, che fu a suo tempo, come ministro dell'interno, responsabile di tanti soprusi compiuti contro le autonomie comunali anche in questo specifico settore, abbia potuto in questi ultimi tempi tranquillamente dichiarare che, dopo tutto, nonostante tutto, questo genere di centro-sinistra, in fin dei conti, non gli dispiace. Questa è un'altra prova, se volete modesta ma abbastanza significativa, della giustizia delle nostre critiche.

È già stato detto come la gestione diretta sia considerata dalla nostra legislazione come la regola e che l'appalto è tollerato come la eccezione. Invece la realtà, come si presenta nel nostro paese, rovescia completamente i termini: la regola è diventata il sistema degli appalti, e l'eccezione è rappresentata dalla gestione diretta. Ciò perché, al di là della volontà e degli orientamenti, cui si è fatto prima riferimento, che hanno avuto fino ad oggi le varie amministrazioni locali, resta il fatto che l'autorità tutoria, l'autorità prefettizia, ha sempre agito, nei confronti delle amministrazioni comunali allorché hanno deliberato questa materia, in modo da favorire o da imporre il mantenimento della gestione appaltata, facendo quindi diventare regola il sistema dell'appalto ad eccezione — come una gra-

ziosa concessione fatta alle amministrazioni comunali — la gestione diretta.

E, badate, questo non è stato fatto per ragioni di convenienza economica. Quando si afferma questo si dice cosa inesatta, si afferma una tesi di comodo per non guardare in faccia la realtà, che è un'altra.

È evidente che vi possono essere casi di amministratori che non hanno saputo fare il proprio dovere, non hanno saputo agire bene in questo settore. Ma nella maggioranza dei casi (e le prove che abbiamo sono infinite) si ha la testimonianza che la gestione in economia, anche nei casi di comuni piccolissimi di 2-3 mila abitanti, può essere fatta in modo vantaggioso rispetto alla stessa gestione appaltata. Se ne avessi il tempo e se le circostanze non ci imponessero di concludere rapidamente questa discussione, potrei portare qui una vasta documentazione da cui sarebbe possibile ricavare la testimonianza di quanto sto asserendo, cioè che la gestione diretta non è svantaggiosa, dal punto di vista economico, alle amministrazioni locali, le quali in molti casi hanno realizzato molto di più con le gestioni in economia.

Ma le cose stanno così: si è preferito inibire ai comuni la possibilità di questa scelta libera ed autonoma, e ci si è serviti del potere esecutivo, attraverso i prefetti, per imporre questa situazione, facendo tacere la legge da un lato, e dall'altro le ragioni e il diritto di autonoma decisione dei vari consigli comunali.

Gli esempi che abbiamo in proposito sono numerosi, ma voglio qui brevemente citare soltanto il caso relativo ad alcuni comuni della provincia di Modena, perché anche in questo dibattito sia portata la testimonianza di come in effetti si sono svolte le cose a questo riguardo.

Ben 24 comuni della provincia di Modena da dodici anni tentano di passare dalla gestione in appalto a quella in economia. Ebbene, come si è agito nei loro confronti? Sono state usate le forme più paradossali e più abnormi di sopruso. Allorché questi comuni hanno deliberato il passaggio alla gestione diretta, è stato loro detto che occorre prima approvare il regolamento di gestione, per cui la loro delibera era considerata illegittima. È noto che la delibera per il passaggio alla gestione in economia non è soggetta a controllo di merito, ma a controllo di legittimità, per cui con il pretesto della mancanza del regolamento di gestione tale delibera, ripeto, è stata dichiarata illegittima. Ma allorché questi comuni, prima di adottare la delibera, hanno

redatto il regolamento di gestione, la giunta provinciale amministrativa è intervenuta per affermare la necessità della priorità della delibera sul regolamento di gestione. E così si è andati avanti per anni.

Quando questi pretesti sono caduti di fronte all'insistenza, alla battaglia, all'azione dei comuni, si è arrivati ad adottare i provvedimenti più impensati e più strani, non ultimo quello dell'invio di un commissario prefettizio che, coprendo l'intervento illegale effettuato dall'alto con le ragioni più pretestuose che si possano immaginare, ha proceduto al rinnovo del contratto di appalto nel quale sono state introdotte talune clausole eccessivamente onerose per i comuni, del tipo di quelle a cui ha fatto riferimento poc'anzi lo onorevole Minio, con la conseguenza che i veri beneficiari dei tributi pagati dal cittadino sono stati sempre gli appaltatori.

Non è un'affermazione demagogica la mia. Se analizziamo a fondo le cose, se esaminiamo in tutti i suoi aspetti il processo di reperimento del tributo e la sua incidenza sui cittadini contribuenti, se andiamo a guardare la entità del prelievo effettuato dall'imprenditore appaltatore sul tributo stesso, ci accorgiamo che l'introito spettante al comune è in gran parte ridotto rispetto a quello che effettivamente pagano i contribuenti. In altre parole, il tributo giunge nelle casse comunali fortemente taglieggiato per la presenza di questi intermediari, il cui costo quindi viene a gravare enormemente sui comuni.

L'esempio di questi 24 comuni della provincia di Modena è abbastanza significativo ed eloquente. Quando la loro battaglia stava finalmente per avere successo, è intervenuto il Governo con i suoi provvedimenti a prorogare questo stato di fatto.

BIMA, *Relatore*. Veda l'articolo 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079.

BORSARI. È da criticare poi il fatto che, non potendo adoperare per chiari motivi l'arma del disegno di legge, voi avete fatto ricorso al decreto-legge. Con tante cose urgenti che vi sono da fare in Italia, con tanti problemi impellenti da affrontare in ordine alla situazione finanziaria dei comuni, voi avete trovato il tempo — nonostante i problemi che avete dovuto affrontare in questi ultimi tempi, dalla elezione del Presidente della Repubblica alla situazione economica del paese — di emanare un decreto e di impegnare successivamente il Parlamento sul disegno di legge di conversione, per garantire agli appaltatori la possibilità di continuare a taglieggiare le risorse del nostro paese attraverso questo siste-

ma di speculazione. Tutto questo è veramente abnorme: è inconcepibile che si sia potuti giungere a questo punto.

Ho prima accennato che vi sono 24 comuni della provincia di Modena ai quali per 12 anni è stato impedito di passare alla gestione diretta del servizio di riscossione delle imposte di consumo; e ho detto anche che ho come la documentazione da cui risultano i modi, i metodi, i pretesti a cui si è fatto ricorso per non dare ai comuni questa possibilità. Vi è il caso del comune di Modena: la delibera per il passaggio alla gestione in economia fu dichiarata non legittima perché mancava quella relativa al regolamento, poi fu rinviata la delibera relativa al regolamento perché mancava la delibera sul passaggio alla gestione diretta; adottata quest'ultima, si è arrivati alla nomina del commissario perché intervenisse ad imporre al comune la continuazione della gestione in appalto.

Si giungeva così al 1964, anno in cui il comune concordò con l'I.N.G.I.C. lo scioglimento del rapporto esistente, ottenendo così la piena libertà di passare alla gestione diretta: questo in ottobre. Ma subito dopo siete intervenuti voi con la presentazione prima del disegno di legge e quindi con l'emanazione del decreto-legge, per cui l'I.N.G.I.C. ha naturalmente fatto sapere al comune che tutto quanto era stato oggetto di trattative tra il sindaco del comune stesso e i rappresentanti dell'I.N.G.I.C. non poteva essere tenuto in alcun conto dal momento che il decreto stabiliva il permanere della situazione già esistente.

Ora io osservo: avevate qui l'occasione per dimostrare che tutte le vostre dichiarazioni programmatiche in ordine all'autonomia comunale, ai diritti ed ai poteri che vanno attribuiti ai comuni perché essi possano svolgere il ruolo loro assegnato dalla Costituzione corrispondono ad una vostra effettiva volontà di operare in questo senso. Potevate dare una testimonianza di questa vostra volontà ponendo termine a tale situazione assurda.

E — diciamocelo francamente — per quanto riguarda il personale i suoi interessi potevano essere tutelati attraverso l'approvazione della proposta di legge Santi-Scalia (per questo, sì, avreste potuto fare un decreto-legge!). Ma gli interessi del personale non erano in pericolo come avete tentato di far credere, perché sapete benissimo che qualora si deliberi il passaggio alla gestione diretta del servizio, il comune è tenuto ad assumere il relativo personale. Quindi, per quale e per quanto personale veniva messa in pericolo la possibilità di mantenere il posto di lavoro? Per quello de-

gli uffici centrali. Ma nei suoi confronti si potevano prendere misure adeguate; ripeto: la approvazione della proposta di legge Santi-Scalia poteva essere un modo per affrontare decisamente e risolvere il problema.

È evidente, invece, che voi avete preferito ribadire la linea di sempre, anziché ascoltare le richieste che vi venivano da tanti comuni, da tante assemblee elettive locali. Ora vorrei domandarvi: ma queste assemblee hanno o non hanno veramente un valore nel determinare il vostro atteggiamento? Sono legittime le pressioni che vi vengono da questi gruppi interessati a fatti speculativi in contrasto con gli interessi pubblici o quelle dei consigli comunali, che vi vengono così numerose ed unanimi da amministratori e consiglieri di tutte le parti politiche? Tutti costoro chiedono di porre fine a questo stato di cose. Non lo avete fatto.

Giunti a questo punto, e in via subordinata, vi chiediamo: non potete ora, in questa situazione, offrire una parte di quella testimonianza che avreste potuto dare prima, cedendo, nel momento in cui si decide su questo provvedimento, ai comuni che hanno già deliberato il passaggio alla gestione diretta, ai comuni che sono riusciti, dopo quelle vicende cui ho fatto prima riferimento, ad ottenere finalmente l'approvazione dei regolamenti e sono pronti e preparati al passaggio alla gestione diretta, la possibilità di passare immediatamente a tale forma di gestione? Questo lo potete fare con un emendamento al vostro decreto. Lo chiedo in nome di 18 comuni su quei 24, di cui ho testé parlato, della provincia di Modena, compreso quello del capoluogo: i quali tutti sono in queste condizioni, hanno già compiuto i vari atti necessari, sono già pronti al passaggio alla gestione diretta. Se doveste farlo, dimostrereste che ha un fondamento quello che avete detto già in Commissioni e in altre occasioni, e cioè che è l'ultimo anno per il quale decidete la proroga. Date questa dimostrazione. È solo con ciò che le vostre assicurazioni potranno essere credute, è per questa via che potrete dimostrare che siete veramente intenzionati a farla finita con questo stato di cose.

E vi chiedo ancora: quale migliore occasione di questa per dare prova di mantenere fede all'impegno — che è stato assunto dalla maggioranza, oltre che dal presidente della Commissione finanze e tesoro, allorché si è discusso il disegno di legge presentato dal Governo per la proroga dei contratti di appalto — di discutere entro breve tempo la proposta di legge che insieme con altri colleghi ho avuto

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 FEBBRAIO 1965

l'onore di presentare, intesa ad abrogare gli appalti dei servizi di riscossione delle imposte di consumo?

Ora, vi chiedo di mantener fede a quella dichiarazione e di far luogo alla discussione e quindi all'approvazione di quel provvedimento. Esso si propone in primo luogo di eliminare questa obbrobriosa prassi di riscossione dei tributi nel nostro paese, che introduce un intermediario, per una finalità prevalentemente speculativa, fra gli amministratori dei comuni e i cittadini, in un settore delicato quale è quello della riscossione del tributo; in secondo luogo di garantire in questo settore una organizzazione capace, preparata, efficiente, in grado di adempiere nel modo migliore i compiti che le sono propri, che consideri il cittadino non solo sotto il profilo esattoriale, ma anche come un membro della collettività che bisogna rendere cosciente e consapevole: il cittadino deve sapere perché paga il tributo, il cittadino deve essere accostato ed avvicinato, reso protagonista della soluzione dei problemi che la comunità nazionale ha davanti a sé.

Ora proprio per raggiungere questi risultati noi proponiamo la costituzione di consorzi tra i comuni per la gestione diretta del servizio ed anche per garantire l'assistenza tecnica necessaria tra i vari comuni che conducono il servizio a gestione diretta. Nel fare presente queste finalità, del resto ribadite nella proposta di legge che abbiamo presentato, vi chiediamo di darci e di dare soprattutto ai comuni ed agli amministratori italiani la dimostrazione e la testimonianza della vostra volontà di uscire da questo stato di cose, cui dovrebbe far seguito il complesso delle misure di riforma in ordine alla imposizione e riscossione del tributo stesso alle quali si sono riferiti i colleghi che mi hanno preceduto; vi chiediamo inoltre di dimostrare soprattutto ed in maniera immediata la vostra volontà di cambiare strada, concedendo, come dicevo prima, ai comuni che hanno già adottato una deliberazione in tal senso la possibilità di passare fin da ora alla gestione diretta. In questo modo voi sodisferete una richiesta che è più vasta, più pressante e più sentita di quello che ritenete, perché non vi è figura di esattore che sia più invisa ed osteggiata di quella dell'appaltatore delle imposte di consumo.

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

**SCRICCIOLO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, in ordine a questo provvedimento, il gruppo del partito socialista italiano

ha già ampiamente chiarito il suo punto di vista in Commissione: noi ci siamo coerentemente attenuti ad una linea, cui siamo sempre stati fedeli e che abbiamo puntualmente seguito dal 1961 ad oggi, quale che fosse, nell'arco di questi ultimi anni, la nostra diversa collocazione in Parlamento, d'opposizione, d'astensione o di partecipazione diretta al Governo.

Chiara e di sempre è, anzitutto, la volontà socialista di concorrere all'abolizione, sia pure graduale, dell'inveterato sistema degli appalti; chiaro e di sempre è il nostro convincimento che il blocco di questi appalti assoggetta i comuni a patire le conseguenze onerose di vecchie pattuizioni, i cui aggi salgono, di anno in anno, a cifre antieconomiche, e che i consigli e le giunte non hanno né il potere né la facoltà di disdettare.

È bensì vero (e qui noi possiamo e vogliamo anche dare atto al Governo di certe difficoltà obiettive) che tutto si è complicato dal giorno in cui l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino ha seriamente percosso la vecchia impalcatura degli appalti. Nessuno può, difatti, negare come la perdita secca di circa 23 miliardi, derivanti dai dazi interni sul vino, ha assestato un gravissimo colpo al sistema, con riflessi di qualche peso anche sul personale. *(Interruzione del deputato Raffaelli).*

Da ciò derivava l'urgenza, che nei fatti è poi mancata alla prova, di por mano a uno studio, che si traducesse poi in legge, per una nuova e più moderna struttura del servizio. Questo, almeno fin qui, non è avvenuto. Ed è una lacuna — si badi — che ha reso in un certo senso legittimo questo decreto-legge, votando il quale noi non ci sentiamo però di sottacere in quest'aula la nostra perplessità di socialisti.

**RAFFAELLI.** Non è sufficiente: è una perplessità alquanto labile.

**SCRICCIOLO.** Ma qui, onorevole Raffaelli, varrebbe forse la pena di allargare il discorso generale e di domandarci soprattutto quello che spesso si chiedono oggi i lavoratori: e cioè come e perché l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, che nella volontà delle Camere e del Governo avrebbe dovuto favorevolmente riflettersi tanto sui viticoltori quanto sui consumatori, non abbia alla fine sortito i propri effetti.

Certo l'abolizione dell'imposta sul vino è bensì avvenuta con la legge del dicembre 1959, ma era reclamata in effetti da molti anni addietro: da più di 40 anni, onorevole Cruciani. Infatti, frugando fra le vecchie

carte del mio comune ho trovato, ad esempio, che già nel 1919, e poi ancora nel 1920 e nel 1921, una richiesta del genere veniva vigorosamente affacciata, specie dalle amministrazioni popolari, nel nome delle classi più povere del paese. E tuttavia, una volta abolita, l'imposta non è servita di sgravio a questi ceti. Anzi i vantaggi, forse tutti i vantaggi, si sono obiettivamente perduti nei meandri dell'intermediazione e soprattutto della speculazione, aggravando da ogni lato i problemi dei comuni e quelli stessi dello Stato, che si trova impegnato nella faticosa ricerca dei compensi. Di qui, a nostro avviso, l'esigenza di affrontare anche il discorso sull'organizzazione attuale dei mercati vinicoli e sui canali che dalla produzione giungono fino ai consumatori, perché non avvenga che risulti ancora a lungo frustrata la volontà che ispirò a suo tempo il legislatore.

Quanto al provvedimento in esame, noi restiamo ora, ancora una volta, in attesa del disegno di legge che dovrà tendere all'attuazione d'una nuova disciplina delle imposte di consumo. E ci auguriamo sul serio che non ci si debba ancora una volta trovare costretti ad una quinta proroga degli appalti che, oltre ad aggravare i problemi, non darebbe certo prestigio al Parlamento. È tempo di far seguire ormai i fatti alle parole e di por mano all'impegno di presentare finalmente alle Camere lo schema di una disciplina che, senza contraddire le linee fondamentali di una radicale trasformazione del sistema, maturi però le condizioni di un'equa risoluzione del problema, invero allarmante, delle entrate fiscali dei comuni. La grossa falla apertasi nel 1959 ha scoperto quanto di arcaico e di oneroso sopravvive tuttora negli appalti dei dazi comunali. È un male, questo, che non si può guarire ricorrendo al sistema delle proroghe successive e neanche al sistema dei rinvii. La prima a rilevarlo è la stessa Associazione nazionale dei comuni d'Italia, verso cui noi socialisti, raccogliendone il voto e l'auspicio, ci sentiamo solidalmente impegnati a far sì che questa lunga ed estenuante catena di proroghe successive sbocchi finalmente nel suo epilogo: una legge cioè che dia ordine, e basi moderne, alla tormentata materia delle imposte comunali di consumo.

Tale, signor ministro, il senso del nostro voto, tale il senso della nostra attuale posizione.

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

**VIZZINI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame riguarda

la proroga di un anno del contratto di appalto e il blocco dei licenziamenti. Questo problema non dovrebbe destare tante polemiche. Noi possiamo renderci conto che, se la proroga di un anno non fosse concessa, nulla muterebbe nelle gestioni comunali.

Qual è la situazione obiettiva? Vi sono dei gestori che hanno contratti non scaduti; altri hanno contratti per conto; altri ancora hanno contratti scaduti e prorogati per legge. Quanto ai lavoratori, se non vi fosse il blocco dei licenziamenti, da domani potrebbero essere licenziati. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Gli appaltatori potrebbero licenziare i lavoratori perché hanno avuto una riduzione sulle imposte di consumo, riduzione tuttavia compensata dall'incremento naturale del gettito dell'imposta. In verità, però, pur godendo sempre degli stessi aggi di riscossione, hanno per contro una situazione salariale notevolmente aggravata. Essi avrebbero, pertanto, convenienza a licenziare parte dei dipendenti in quei comuni dove gli organici non sono stabiliti per contratto. Con la disposizione che stiamo esaminando, invece, i lavoratori sono garantiti in qualsiasi posizione contrattuale si trovino.

I colleghi comunisti si occupano soltanto di quei lavoratori che sarebbero garantiti con la gestione diretta, che però è richiesta soltanto da 240 comuni. In tutti gli altri 10 mila comuni, per i quali la gestione diretta non è stata richiesta, i lavoratori si troverebbero senza la minima garanzia.

**BORSARI.** Perché non abbiamo fatto un decreto ispirandoci alla proposta di legge Santi?

**VIZZINI.** Se questo decreto non venisse approvato, non perciò le ditte appaltatrici dovrebbero cessare le loro gestioni. Esse avrebbero, per norma generale del codice civile, il diritto di continuare per tutto l'anno la loro gestione. Effetti pratici a favore delle imprese, quindi, in questo disegno di legge non ve ne sono.

La confusione nasce non già da questo decreto-legge ma dal fatto che il Governo, da quattro anni a questa parte, ha prorogato di volta in volta tale stato di cose. È così avvenuto che un provvedimento il quale, in sé e per sé considerato, presenta notevoli vantaggi per i lavoratori e modesti benefici per le imprese, finisce con il recare sensibili vantaggi anche a queste perché la proroga è stata ripetuta per quattro volte consecutive, di anno in anno, il che fa temere che la stessa situazione si ripeterà alla fine del 1965.

Il gruppo socialdemocratico non è favorevole a che si continui sulla strada delle proroghe annuali. Chiede pertanto al Governo l'impegno preciso che con il 1965 non siano assolutamente concesse altre proroghe agli appaltatori. In ogni caso, se si ponesse il problema del blocco dei licenziamenti, occorrerebbe adottare un provvedimento che disciplinasse questo aspetto della questione, senza rinnovare la proroga degli appalti.

L'emendamento comunista si fonda su un principio che anch'io condivido. Non ritengo però che, al punto in cui siamo, e cioè in sede di conversione, esso possa essere accettato. Assumo pertanto l'impegno di presentare, insieme ad altri colleghi del mio gruppo, una proposta di legge che autorizzi i comuni, i quali vogliano nel 1965 passare alla gestione diretta, ad emanare le relative deliberazioni. Se questo è l'obiettivo che anche i colleghi comunisti si prefiggono, la procedura da essi seguita mi pare speciosa. Anche noi e i colleghi del gruppo del partito socialista italiano siamo d'accordo sul merito dell'emendamento e ci faremo pertanto promotori, come ho detto, di una proposta di legge, che sarà nostra premura sollecitare, in modo che possa essere rapidamente approvata.

Non comprendo però perché mai voi, colleghi comunisti, troviate più conveniente far respingere il vostro emendamento anziché contribuire alla rapida approvazione di una proposta di legge che consegua lo stesso fine, quello cioè di autorizzare i 240 comuni, che ne hanno fatto richiesta, a gestire in proprio il servizio di riscossione delle imposte di consumo. (*Proteste all'estrema sinistra*).

Vi invito comunque, onorevoli colleghi comunisti, ad accettare la nostra tesi, quella cioè della conversione del decreto-legge e della presentazione di una proposta di legge, che disciplini la materia dal 1965 in poi nel senso stesso indicato dal vostro emendamento.

La raccomandazione di fondo che io rivolgo al Governo è quella di impegnarsi a non accordare alla fine del 1965 un'altra proroga. Non mi pare giustificabile la concessione di ulteriori proroghe in attesa della riforma generale delle imposte di consumo, perché chiunque abbia un minimo di competenza in questo settore sa benissimo che tale riforma è molto lontana e forse non verrà mai. L'imposta di consumo, in realtà, è stata giudicata negativamente in un determinato periodo storico, ma in una economia come quella attuale, basata sui consumi e sugli scambi accelerati, ha ritrovato una sua mo-

derinità, purché non colpisca i bisogni essenziali e primari. In fondo l'imposta di consumo colpisce a seconda della libera scelta del contribuente. Questi, salvi i suoi bisogni primari, ha la possibilità di spendere il suo denaro in un modo o in un altro, sapendo fin dall'inizio che l'imposta non inciderà affatto o graverà con aliquote assai diverse se la sua scelta si orienterà verso generi di prima necessità o viceversa verso beni voluttuari.

Ritengo pertanto che l'imposta di consumo non verrà soppressa, anche perché in questo modo si scardinerebbe l'attuale sistema di entrate dei comuni. Questa riforma, onorevoli colleghi, non verrà mai, perché la moderna economia ha ridato prestigio a questo tipo di imposizione sia pure su una struttura diversa da quella precedente e, quindi, accettabile.

Prego il rappresentante del Governo di predisporre in tempo lo strumento per evitare il ripetersi della proroga; per lo meno il Governo si dovrebbe presentare alle Camere con una proposta di soluzione integrale, avendo il coraggio di chiedere una proroga, per esempio, di quattro anni, per dare una soluzione definitiva e organica al problema.

**PRESIDENTE.** Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo agli ordini del giorno. L'unico presentato è quello dell'onorevole Menchinelli:

« La Camera,

richiamandosi al disposto dell'articolo 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, abrogativa dell'imposta comunale di consumo sul vino, che ha imposto principalmente di compensare i comuni del minor gettito derivante dall'abolita imposizione e di tutelare il personale addetto al servizio di riscossione delle imposte di consumo;

ritenendo che debba definitivamente cessare il sistema provvisorio fino ad oggi seguito di bloccare la situazione di fatto e di diritto delle gestioni delle imposte di consumo, in attesa del riordinamento del servizio che il Governo da lungo tempo ha assicurato di imminente attuazione;

considerando i danni che derivano alle finanze comunali dalla persistente mancata compensazione del gettito perduto e gli svantaggi prodotti da una continuata proroga annuale degli appalti del servizio di riscossione delle imposte di consumo, per mantenere in vita il blocco dei licenziamenti di detto per-

sonale impedendo ai comuni di disporre come credono del delicato servizio,

impegna il Governo

a presentare immediatamente al Parlamento i provvedimenti necessari ad assicurare nuovi proventi ai comuni in compenso del gettito perduto per l'abolizione dell'imposta comunale di consumo sul vino e a dare una nuova organica e moderna sistemazione al servizio di riscossione delle imposte di consumo rimuovendo gli ostacoli che fino ad ora hanno reso difficile ai comuni la realizzazione della gestione diretta di questo importante servizio ».

L'onorevole Menchinelli ha fatto sapere che rinuncia allo svolgimento.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

BIMA, *Relatore*. Desidero ringraziare i colleghi intervenuti per la serenità, la pacatezza e la serenità delle argomentazioni adottate. Dal dibattito non sono emerse cose nuove dal momento che è la terza volta che il Parlamento è chiamato a concedere la stessa proroga.

Anche per brevità di tempo credo mio dovere non allargare il discorso sulla riforma o sulla controriforma, così come è stato fatto dall'onorevole Minio nel suo discorso per taluni aspetti interessante. Questo ci porterebbe troppo lontano e forse fuori dell'oggetto specifico della nostra discussione.

I deputati dell'estrema sinistra hanno riaffermato la loro assoluta contrarietà all'istituto dell'affidamento della riscossione dell'imposta di consumo tramite l'appalto, sistema che, a loro avviso, sarebbe completamente superato. Ora la tesi dei colleghi comunisti è senza dubbio sostenibile, anche se non sempre essa è stata sostenuta con lo stesso entusiasmo dai colleghi di quel gruppo, se è vero che alcuni di essi hanno talvolta, in altra sede, assunto un atteggiamento pratico non conforme alle argomentazioni qui esposte. Il che non significa affatto, come ha detto l'onorevole Cruciani, che vi sia incongruenza nell'atteggiamento di alcuni colleghi; ciò è invece da sottolineare come una prova di viva aderenza ai problemi pratici che travagliano l'amministrazione.

Ho detto che forse la tesi dei colleghi comunisti è sostenibile, ma non sono accettabili i termini con cui la questione viene posta, con una mentalità quasi manichea, nel senso di individuare in un tipo di esazione affidata a privato, e cioè non disimpegnata dal comune, un istituto che assomma tutti i mali.

mentre l'istituto contrario, quello della gestione diretta rappresenterebbe l'*optimum* o, certamente, il meglio.

Questo modo di impostare il problema indica che se ne vede un solo aspetto. Invece questo disegno di legge va considerato tenendo presente che da una parte, in forza di una disposizione di legge, siamo tenuti a garantire e ad assicurare il posto di lavoro agli impiegati addetti alla gestione dell'imposta di consumo, e dall'altra che occorrono degli strumenti per garantire questa tutela. Anche qui debbo osservare che non esiste un tipo unico di verità, come quella prospettata, per esempio, dall'onorevole Minio. Così come non è possibile vestire tutti gli italiani con un abito di una sola fattura, così come nel nostro paese esiste un sistema pluralistico di istituti democratici, del pari anche nella forma di riscossione e di gestione dell'imposta di consumo esiste una diversità di istituti, ed è certo che, se la maggioranza dei comuni italiani (più dei tre quarti) ritiene che una forma idonea sia quella della esazione attraverso l'appalto, questo istituto, inveterato, come ha affermato l'onorevole Scricciolo, ma suscettibile di modifiche, rivela certamente aspetti positivi.

Sfrondato il problema di queste questioni di principio, la maggioranza della Commissione ritiene inaccettabile il proposito manifestato dai colleghi comunisti di deferire la riscossione dell'imposta di consumo soltanto all'ente pubblico, creando una forma di municipalizzazione o di statizzazione.

Il Governo, invece, ha ritenuto che l'adempimento imposto dall'articolo 8 della legge più volte citata, cioè la tutela del posto di lavoro del personale delle gestioni imposte di consumo, potesse essere assolto nel modo più pieno con la proroga dei contratti di appalto. Sappiamo che questo provvedimento è ingrato, anche se lo consideriamo transitorio. Qualcuno ha voluto vedere in questa proroga dell'appalto del dazio consumo un istituto nuovo, quello dell'appalto non appaltato. Può darsi che in questo provvedimento vi sia qualcosa di antinomico o qualcosa che non garbi a tutti, ma è evidente che il blocco del licenziamento del personale e la proroga dell'appalto costituiscono qualcosa di intimamente connaturato e di quasi correlativo. Per definire bene il mio concetto devo qui fare ricorso alla terminologia del diritto canonico, laddove si afferma che *simul stabunt simul cadent*, per identificare due termini che congiuntamente stanno insieme o congiuntamente cadono.

Mi pare che non si possa in un modo migliore assolvere al compito a cui il Parlamento e il Governo sono chiamati dall'articolo 8 della legge n. 1079 del 1959 se non prorogando gli appalti delle gestioni delle imposte di consumo. Trattandosi di termini correlativi, non mi sembra che il mantenimento della consistenza numerica di questa categoria di lavoratori possa essere realizzato disgiuntamente dalla conferma della gestione in appalto, in quanto la continuità del lavoro è condizionata dall'equilibrio economico generale delle ditte appaltatrici, equilibrio che non sarebbe rimasto inalterato se con l'obbligo di non ridurre il personale le ditte stesse non avessero potuto conservare nella loro totalità il complesso delle gestioni.

Attenuare la globalità del blocco significa rendere pressoché impossibile la tutela del posto di lavoro. D'altra parte bisogna dire che il Governo è stato confortato in questa sua posizione da una sentenza della Corte costituzionale. Siamo d'accordo, onorevole Minio, che anche le sentenze della Corte costituzionale non sono Vangelo, ma è certo che per il Governo è importante il fatto di essere confortato da un giudizio positivo da parte della più alta magistratura dello Stato. Ciò fa ritenere che il provvedimento assunto sia giusto.

La Corte costituzionale afferma nella citata sentenza: « La misura straordinaria del blocco totale e assoluto dei licenziamenti che si ritenne necessario alla tutela del personale non si sarebbe potuto realizzare se non nel quadro del mantenimento, anch'esso straordinario, della situazione dei rapporti di appalto quale sussisteva di fatto al 1° luglio 1965 in tutti i suoi elementi e quale che fosse lo stato dei rapporti medesimi dopo l'entrata in vigore della legge n. 1079. Disponendo altrimenti » — continua la sentenza — « si sarebbe potuto esporre i comuni al pericolo di non riuscire a provvedere alla continuità della gestione se non a costo di sottoporsi ad oneri da essi non sopportabili ».

Qualcuno ha voluto dire che sarebbe stato possibile conseguire lo stesso risultato se fossero state approvate puramente e semplicemente le proposte di legge di iniziativa dei colleghi Santi e Scalia che di fatto stabiliscono il principio della giusta causa nei licenziamenti. Ma, onorevoli colleghi, se noi avessimo approvato questa proposta, se avessimo cioè tutelato unilateralmente soltanto la stabilità del rapporto di lavoro del personale in questione, avremmo creato una legge che potremmo definire *tetum imbellis sine*

*ictu*, oppure avremmo soltanto aggravato la onerosità della gestione da parte delle ditte appaltatrici, senza per altro raggiungere un effettivo risultato.

Qualcuno ha detto che, se noi approvassimo l'emendamento dell'onorevole Raffaelli non scardineremmo affatto il sistema che viene configurato dall'attuale progetto di legge. Onorevole Raffaelli, ella sa che vi sono delle sentenze, sia della Cassazione, sia del Consiglio di Stato, che riguardano il rapporto d'impiego tra il personale che passa ai comuni per effetto della legge n. 135 del 1947, e le amministrazioni comunali. Da queste sentenze si evince che il rapporto di lavoro che verrebbe ad instaurarsi per il personale che passa dalla gestione privata alla gestione diretta comunale resta regolato dalla legge sull'impiego privato, sicché i comuni sarebbero liberi di licenziare quando credono, senza alcuna motivazione e senza alcuna delibera, il personale. Da qui deriva che, contrariamente a quanto hanno affermato i colleghi Minio, Vespignani e Borsari, la legge n. 135 del 1947 non offre alcuna garanzia di stabilità per il personale che passa ai comuni in seguito all'assunzione in economia della gestione delle imposte di consumo.

Ritengo di avere così anche dimostrato e spiegato la contrarietà della maggioranza della Commissione nei riguardi di qualsiasi emendamento che, nel desiderio di attenuare la rigidità del blocco, renderebbe di fatto lo strumento legislativo inidoneo ad assolvere il compito a cui il Governo è stato chiamato dall'articolo 8 della legge del 1959.

Qualcuno ha voluto criticare lo strumento di cui il Governo si è servito per prorogare il blocco dell'appalto e il blocco dei licenziamenti. Si può discutere finché si vuole, onorevoli colleghi, ma certo è difficile non rendersi conto che in questo caso sussistano veramente i presupposti dell'urgenza e della necessità che danno al Governo il diritto di ricorrere allo strumento del decreto-legge. Sappiamo infatti che se non fossero intervenuti gli impedimenti conseguenti alla imprevedibile durata della elezione del Presidente della Repubblica, il Governo non avrebbe fatto ricorso a questo strumento eccezionale; ma proprio in conseguenza di quegli avvenimenti il Governo si è trovato nella impossibilità di provvedere in modo diverso, per cui ha dovuto emanare il decreto-legge.

Un'ultima osservazione ritengo debba essere fatta. Noi tutti abbiamo la convinzione di legiferare in via provvisoria, e tutti naturalmente discutiamo e parliamo con non poco

disagio proprio perché avvertiamo che è necessario uscire da questa fase precaria e transitoria.

Quindi, credo, almeno in questo, di essere solidale con i rilievi che sono stati fatti da parte di tutti i gruppi, nell'auspicare che questa sia l'ultima volta che il Parlamento è chiamato ad approvare la proroga del contratto di appalto e del blocco dei licenziamenti. Perciò, attendiamo con ansia e con grande desiderio quel provvedimento che ci è stato annunciato e che, riordinando in senso generale tutta questa complessa materia, darà la possibilità ai comuni di essere reintegrati di quelle entrate che sono venute loro a mancare in conseguenza della legge del 1959.

In questo senso, onorevoli colleghi, con queste sollecitazioni, io credo che la Camera converrà sulla fondatezza dei principi che ispirano questo provvedimento e vorrà confortare questo convincimento con l'auspicata conversione del decreto. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per le finanze.

VALSECCHI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo innanzitutto un particolare ringraziamento al relatore onorevole Bima, che mi esonera dalla fatica di rispondere ai più importanti argomenti trattati in questa discussione. Il relatore ha illustrato chiaramente le ragioni per le quali si è ricorsi al decreto-legge. Il Governo inizialmente aveva presentato un disegno di legge: il che vuol dire che era intenzione del Governo di non lasciar trascorrere il termine del 31 dicembre 1964 senza avere provveduto alla rinnovazione della disciplina del blocco. Ricorderò anzi che il Governo propose al Parlamento la rinnovazione per un biennio. Sopravvenute le note vicende, per le quali il disegno di legge non poté essere perfezionato, il Governo riconfermò la propria opinione, approvando un decreto-legge, che è identico al disegno di legge e raccoglie tuttavia la modifica che al disegno di legge stesso venne fatta in questo ramo del Parlamento in sede di Commissione, modifica consistente nella riduzione della richiesta proroga da due anni ad uno.

L'onorevole Bima ha ricordato i motivi che hanno determinato la proroga richiamando anche la più volte citata sentenza della Corte costituzionale e invocando il principio del *simul stabunt simul cadent* che sintetizza l'argomentazione della Corte. La stessa argomentazione fece il Governo allorché, dovendosi dare attuazione al punto 4 dell'articolo 8

della legge n. 1079 del 1959, collegò le vicende del personale ed il blocco dei licenziamenti al blocco degli stessi contratti di appalto.

Si può dire — del resto l'ho già altra volta riconosciuto — che questa disciplina di carattere interlocutorio dura da molto tempo; ma è altrettanto vero che, dal punto di vista logico, i due temi (quello del personale e quello della gestione) sono strettamente connessi e che, quindi, per poter rispondere positivamente all'uno, bisogna anche risolvere positivamente l'altro tema.

L'onorevole Bima ha ricordato, a proposito della legge del 1947, il giudizio della Corte di cassazione, riconfermato ben tre volte ed analogo a quello del Consiglio di Stato, secondo il quale in base alla legge del 1947 non si riconosce alcuna obbligatorietà di assunzione in pianta stabile dei lavoratori dell'appalto privato ove a questo si sostituisca la gestione diretta da parte dei comuni. Anche questo principio fissato dalla giurisprudenza deve essere tenuto presente nel caso in cui si voglia affermare assiomaticamente e senza un approfondimento storico della materia che la tutela esiste.

Ora, dunque, l'obbligo di cui all'articolo 8 esiste; ma l'obbligo del mantenimento del personale è connesso a quello del blocco dei contratti. Ecco perché, per la quarta volta, il Parlamento è chiamato a dover decidere su una richiesta di proroga, che il Governo sente di dover attuare in tutta coscienza.

Dissi anche in Commissione che a queste ragioni, che sono quelle consuete che ogni anno ci ritrovano ugualmente concordi e ugualmente discordi, quest'anno se ne poteva aggiungere un'altra, determinata da due fatti: il tempo trascorso dalla prima proroga e il fatto che ci siamo trovati, nel 1964, dinanzi alla rinnovazione dei consigli comunali. Il tempo trascorso dalla proroga ha fatto sì che, nel frattempo, molti contratti siano già scaduti.

Ricordai anche che di norma la durata dei contratti di appalto è di cinque anni, sicché la gran parte dei contratti è sicuramente scaduta. E la mancata proroga, in questo caso, sarebbe venuta a coincidere con la liberazione contrattuale delle parti e, spesso, con l'inesistenza dell'amministrazione comunale. Per di più i rapporti di imposta, che devono essere presi a base della nuova contrattazione, sono, come è noto, in discussione. Per quale motivo? Perché le intenzioni del ministro delle finanze — lo riconfermo in questa sede — sono quelle di presentare al Parlamento un disegno di legge, che non vuo-

le essere la riforma della finanza locale e neppure una riforma strutturale dell'imposta di dazio-consumo ma rappresentare un rammodernamento ed un adeguamento della imposta alle maggiori esigenze dei comuni. Queste intenzioni devono essere tenute presenti dalle parte contraenti, per la determinazione dell'aggio dei nuovi contratti. Ma finché le intenzioni non diventano legge le parti sono nell'impossibilità di poter fare una equa contrattazione.

D'altro canto, qui è stato detto che tutto ciò discende dal fatto dell'abolizione dell'imposta di consumo sul vino; ed è stato anche osservato che all'abolizione sono però subentrati altri fatti, che hanno praticamente determinato non una diminuzione, ma anzi un miglioramento in generale del gettito della imposta, sottolineandosi in modo particolare il gettito dell'imposta sui materiali da costruzione, che ha non solo sostituito, ma di gran lunga superato, quello dell'imposta sui vini. Ma se consideriamo proprio questo gettito particolare, non occorre spendere molte parole di commento, dati i freschi discorsi che in materia di costruzioni edilizie si sono sentiti in quest'aula, che ancora ne risuona. Quel gettito è mediamente, sul piano nazionale, del 7 per cento rispetto al gettito globale; si manifesta in cifre molto più elevate nei centri sottoposti ad una notevole pressione di costruzioni e manca nei comuni dove costruzioni non si sono fatte.

Però chi oggi compila, come responsabile di una amministrazione comunale, il bilancio di previsione deve tener presente il numero dei progetti giacenti presso gli uffici tecnici e la possibilità di realizzazione degli stessi. Credo che chiunque voglia prudentemente fare un bilancio di previsione non possa più ripetere l'esperienza del consuntivo di questi ultimi anni per quanto riguarda questa parte di gettito dell'imposta comunale. È chiaro che anche questi ragionamenti devono essere tenuti presenti — e lo sono sicuramente — dalle parti eventualmente obbligate a stipulare un nuovo contratto (ove questo sia scaduto), purtroppo in una condizione di estrema precarietà.

Pertanto abbiamo ritenuto, in aggiunta alle altre considerazioni qui fatte, che se vi fosse in ipotesi un momento in cui veramente occorresse operare per ottenere una certa dilazione, affinché fossero acquisiti dai comuni e dai gestori delle imposte di consumo elementi più concreti per addivenire ad una valida stipulazione del contratto, questo fosse senza dubbio il momento presente.

D'altro canto voi sapete che, tanto per disposizione di questo decreto-legge quanto per generale disposizione delle ultime due leggi in materia, il comune è tutelato nel senso che nel rapporto che ha con gli appaltatori delle imposte di consumo la determinazione dell'aggio di riscossione o del minimo garantito o del canone fisso può essere riveduta di anno in anno in base alle riscossioni lorde realizzate nell'anno precedente. Questa norma non esisteva nella prima legge di proroga, ma fu introdotta nella seconda e poi nella terza ed è richiamata qui. Gli aggi non sono quindi bloccati come taluno ha detto. Evidentemente essi possono muoversi e si muovono proprio in base alle riscossioni lorde degli anni precedenti. Il che significa che se, a parità di costi, si allarga la base imponibile e quindi aumenta il gettito, si può chiedere una revisione dell'aggio in diminuzione. Evidentemente ciò significa poter introdurre una richiesta per una soluzione contrapposta, ove si verifichi in modo antitetico il fenomeno anzidetto. Quindi, sotto questo profilo, è privo di fondamento il discorso sulla onerosità degli aggi, perché questa legge e le precedenti hanno provveduto ad ovviarvi.

Per quanto riguarda il sistema di gestione mi riferisco a quanto ha ricordato il relatore. Non possiamo dimenticare che non siamo dinanzi ad un fatto rivoluzionario. Qual è la norma che fino al 1961 (anno della prima legge di applicazione del decreto del 1959) vigeva? Che i comuni erano liberi di fare quel che volevano. I comuni, al di fuori di questa parentesi eccezionale, sono sempre liberi di percepire le imposte di consumo come meglio credono: o con la gestione diretta, o appaltando in uno dei modi previsti dalla legge: ad aggio, a canone fisso, per conto.

Il comune esercita veramente la sua autonomia quando sceglie uno di quei modi.

Ora, se allo stato attuale ben 6.734 comuni su 8.046 hanno scelto la gestione in appalto o per conto, vuol dire che questo sistema di esazione delle imposte di consumo è accettato dalla stragrande maggioranza dei comuni. Anche se la ragione non sempre è dalla parte del numero più alto, devo dire però che il fatto che 6.734 comuni hanno preferito seguire certe strade significa che queste strade sono buone. Questa scelta si pone evidentemente come un elemento politico che il Governo non può ignorare; anzi, stando così le cose, esso si deve preoccupare del danno che potrebbe derivare a molti comuni quando, improvvisamente o quasi, una par-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 FEBBRAIO 1965

te degli stessi enti decidesse di rompere col sistema dell'appalto e di passare alla gestione diretta.

Se una parte dei comuni, sempre di una certa importanza, deliberasse di andare in gestione diretta, che cosa verrebbe a determinarsi? Mancando la parte più importante della base della gestione societaria dell'impresa, gli oneri di gestione diventerebbero più elevati per chi rimane nel campo della gestione appaltata. Avremmo come conseguenza un aumento degli aggravi a carico dei comuni più deboli.

Queste considerazioni ci consigliano di essere prudenti e di non andare a determinare con troppa fretta situazioni veramente difficili. Ecco la ragione per cui il Governo chiedeva due anni di proroga. Quando presenteremo (e mi auguro che avvenga presto) un parziale disegno di legge innovativo in materia di imposte di consumo, avremo modo di disporre di elementi previsionali che saranno utili per risolvere il problema.

Anche il Governo avverte l'estrema difficoltà che si incontra nell'operare legislativamente in questo campo, nel quale è facile invocare da parte di ogni settore innovazioni, ma nel quale non si possono fare miracoli. Bisogna constatare che, nonostante il molto parlare che se ne è fatto, i governi si sono susseguiti ai governi, gli anni agli anni e ci troviamo dinanzi alle stesse richieste, oggi ripetute da ogni parte.

RAFFAELLI. I governi si susseguono e gli appaltatori restano...

VALSECCHI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Credo comunque di poter affermare, come già ebbi a dire in Commissione e al Senato, che questa è probabilmente l'ultima proroga che il Governo vi chiede, onorevoli colleghi. Almeno questo è l'orientamento del Governo di cui faccio parte.

BORSARI. Attenzione, però: secondo l'onorevole Cruciani Mussolini sarebbe stato rovesciato dagli appaltatori! (*Commenti*).

VALSECCHI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Per la verità l'onorevole Cruciani, se bene ho compreso, si riferiva al ministro Acquarone, del quale non saprei dire fino a che punto fosse d'accordo con Mussolini. Penso comunque che questa sia l'ultima volta che il Governo viene dinanzi al Parlamento a chiedere una proroga pura e semplice di questa legge.

Come già ebbe a dire nei giorni scorsi al Senato il ministro Tremelloni, il Governo si sente impegnato ad affrontare, sia pure con gradualità, i problemi della finanza locale e non solo quello del quale stiamo discutendo. Un primo provvedimento è stato elaborato e attende ora il consenso degli altri ministeri interessati, dopo di che verrà presentato alle Camere. Quanto agli altri provvedimenti che il Governo sta studiando con impegno, li presenteremo non appena avremo raggiunto la persuasione della loro idoneità a conseguire lo scopo che tutti ci prefiggiamo, e cioè, in definitiva, un più equilibrato assetto della finanza locale nel nostro paese. (*Applausi al centro*).

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

**La seduta termina alle 13.**

---

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI