

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2385}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SOLAROLI, ANGIUS, PACETTI, TADDEI, SERRA, STRUMENDO,
BRESCIA, BARBIERI, POLIDORI, STEFANINI, BRUZZANI**

Presentata il 23 febbraio 1988

Disposizioni in materia di disavanzi degli enti locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un ordine del giorno unitario, votato dalla Assemblea dei deputati nell'ottobre del 1987, affermava:

« La Camera,

considerato l'insoddisfacente assetto normativo dell'ordinamento sulla finanza locale che determina difficoltà di gestione finanziaria per gli enti locali e limiti invalicabili all'esercizio di una effettiva autonomia politica e gestionale;

considerato l'ampio dibattito parlamentare, rivolto a favorire il ripristino di autonomia impositiva a favore degli enti locali, sul quale si è verificata la più larga convergenza tra le principali forze politiche;

considerati gli impegni programmatici del Governo in materia di finanza locale

impegna il Governo:

ad assumere una iniziativa legislativa volta a riordinare e semplificare l'attuale ordinamento sui tributi locali;

ad assumere le opportune iniziative al fine di ripristinare, con effetto dal 1° gennaio 1989, l'autonomia impositiva a favore degli enti locali territoriali anche attraverso il riordino dell'imposizione sul settore immobiliare, con la presentazione di apposito disegno di legge delega;

ad esaminare in sede di disegno di legge di delega il problema degli enti

locali che si trovano in difficoltà finanziaria introducendo anche norme più severe in materia di responsabilità per il disesto ».

Da quel voto sono trascorsi diversi mesi e a tutt'oggi il Governo non ha presentato alcun disegno di legge-delega. Questo ritardo mette in seria discussione la possibilità che il Parlamento riesca ad adempiere, nel corso del 1988, a questo doveroso impegno nei confronti del sistema delle autonomie locali. Nel contempo le misure finanziarie varate e proposte dal Governo per i bilanci 1988 di comuni, province e comunità montane sono inadeguate e tali da rendere ancora più precaria la loro già difficile situazione finanziaria. Le risorse fino ad ora stanziare per il 1988 sono complessivamente inferiori a quelle del 1987. Ciò certamente creerà non solo difficoltà di gestione e di risposta ai nuovi bisogni delle popolazioni, ma accrescerà anche le situazioni di squilibrio nei conti di tanti enti territoriali.

Già nel 1986, secondo dati forniti dal Ministero dell'industria, commercio ed artigianato, 1.200 erano gli enti in disavanzo. Tanti altri certamente sono stati costretti nel 1987 a conoscere la drammaticità dello squilibrio di bilancio. Altri seguiranno nel 1988, venendosi così a creare una situazione umiliante per gli amministratori locali, mortificante per il ruolo che comuni e province sono chiamati ad assolvere per fornire nuove e adeguate risposte ai bisogni delle popolazioni, destinate a produrre una grave ingovernabilità della finanza locale e conseguentemente una perdita di capacità di governo e di controllo della finanza locale, alla quale non potrà non far seguito un provvedimento di sanatoria generalizzato che finirà per premiare coloro che avranno utilizzato l'ingovernabilità finanziaria per dare corpo a comportamenti incoerenti con una linea di spesa rigorosa, selezionata ed orientata a soddisfare i bisogni fondamentali dei cittadini.

Non è questa la sede per una ricerca sulle cause che hanno e che stanno deter-

minando gravi condizioni di squilibrio nei bilanci degli enti locali.

È necessario tuttavia fare un breve e sintetico richiamo delle stesse al fine di rispondere alle ripetute campagne denigratorie che in questi anni sono state condotte contro il sistema delle autonomie locali.

L'attuale condizione deriva: dall'aver sottratto ogni potestà tributaria agli enti locali con la cosiddetta « riforma fiscale » del 1971; dalla mancata attuazione della riforma della finanza locale nonostante gli impegni di legge e le ripetute promesse; dall'erogazione di trasferimenti annuali, in sostituzione della preclusa autonomia impositiva e finanziaria, via via calanti e in termini reali per alcuni anni addirittura al di sotto del tasso di inflazione programmato; dall'incremento delle funzioni attribuite dallo Stato e dalle regioni e imposte dall'acuirsi delle vecchie contraddizioni del Paese alle quali si sono aggiunti problemi e questioni nuove e complesse; dal procedere in una politica di investimenti che comporta comunque un aumento di spesa; dal dover far rientrare nello stesso quadro finanziario, mutilato negli incrementi annuali rispetto anche ai tassi di inflazione programmati, spese correnti, di personale e di investimento; dall'aver le maggioranze di governo costantemente mancato il rispetto dell'impegno per il ripristino dell'autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali.

I guasti sono stati pesanti: per le condizioni finanziarie degli enti locali e per i bisogni delle popolazioni. Ma ora si è sull'orlo della paralisi e si rischia l'ingovernabilità.

Per questo non si può più attendere. Occorre intervenire subito anche nella considerazione che il Governo continua nella politica insipiente dei tagli e dei rinvii.

A questo fine corrisponde la seguente proposta di legge che viene proposta come misura eccezionale e straordinaria in attesa del varo di un provvedimento di riforma organica della finanza comunale e provinciale secondo l'indicazione costi-

tuzionale dell'autonomia politica e quindi di quella finanziaria.

Con questo provvedimento non si intende procedere ad una sanatoria generalizzata. Al contrario, i criteri ispiratori sono quelli: della distinzione rigorosa delle cause che hanno portato allo squilibrio di bilanci; del carico degli oneri diversificato, sugli enti locali e sulla finanza statale, a seconda che si tratti di cause dipendenti o indipendenti dalla volontà degli amministratori locali; dall'evitare condizioni di ingovernabilità dei singoli enti e in particolare una situazione di squilibrio generale con conseguente sanatoria indiscriminata.

È ovvio che con la legge delega relativa all'autonomia impositiva e finanziaria si dovrà riprendere questa situazione tenendo conto anche degli eventuali squilibri prodotti da questo provvedimento di urgenza ed eccezionale. Urgenza ed ecce-

zionalità che non può non incontrare la sensibilità della grande maggioranza dei deputati, condizione necessaria per il rapido varo di questa proposta di legge.

Con l'articolo 1 si indicano le modalità per adottare i provvedimenti eventualmente necessari per il riequilibrio della gestione.

L'articolo 2 sancisce la possibilità di richiedere una integrazione del trasferimento statale ordinario nel caso che lo squilibrio dipenda da fatti oggettivamente determinabili, che vengono definiti dall'articolo 3.

Con l'articolo 4 si sancisce che fuori dai casi precedenti viene richiesta una anticipazione da rimborsare in un periodo da 10 a 20 anni senza interessi.

L'articolo 5 prevede che le integrazioni avvengano tramite mutuo della Cassa depositi e prestiti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In via eccezionale e in deroga al comma 3 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 488, i consigli comunali e provinciali adottano, con la stessa deliberazione di approvazione del conto consuntivo, i provvedimenti eventualmente necessari per il riequilibrio della gestione, con facoltà di richiedere l'integrazione o un'anticipazione dei trasferimenti ordinari a norma dei successivi articoli.

2. La deliberazione, con l'attestazione in calce del favorevole esito dell'esame effettuato dal competente organo regionale di controllo, comporta, anche in deroga alle disposizioni vigenti, l'approvazione, a definitiva sanatoria a tutti gli effetti del conto consuntivo. Copia della deliberazione è inviata ai Ministri dell'interno e del tesoro.

ART. 2.

1. I comuni e le province che, in conseguenza di fatti oggettivamente determinabili, si sono venuti a trovare in condizioni di squilibrio accertato possono richiedere con la procedura prevista dall'articolo 1 una integrazione del trasferimento statale ordinario.

2. Il contenuto dell'istanza e la documentazione per l'ottenimento della integrazione del trasferimento statale straordinario sono determinati con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro udite l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

1. Si considerano fatti oggettivamente determinati:

a) la mancata attribuzione all'ente dell'importo sostitutivo della sovrapposta comunale sul reddito dei fabbricati di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 13 della legge 27 dicembre 1983, n. 730;

b) la sostanziale riduzione di entrate patrimoniali, quand'esse concorrevano, secondo il gettito medio dell'ultimo triennio antecedente al 1973, per almeno un decimo alle entrate proprie dell'ente;

c) il disavanzo del servizio di distribuzione dell'acqua potabile, gestito in economia, determinato dalle limitazioni imposte per legge o con provvedimenti amministrativi all'adeguamento delle relative tariffe, quando ammonti ad almeno un decimo delle entrate proprie dell'ente;

d) gli squilibri di spesa determinati per le assunzioni di personale consentite solo nell'ultimo trimestre dell'esercizio 1984 e che abbiano interamente gravato sugli esercizi successivi;

e) gli oneri per la gestione del personale e dei beni delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e delle altre istituzioni disciolte per legge nazionale o regionale che non siano stati compensati da contributi statali o regionali o dalle entrate proprie dei beni ricevuti;

f) le sopravvenienze passive costituite da somme dovute in seguito a sentenze passate in giudicato, per indennità di esproprio, ovvero insussistenze attive che si riteneva di vantare verso lo Stato per errata interpretazione delle norme vigenti;

g) altri fatti che possono essere individuati con il decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2 dell'articolo 2.

ART. 4.

1. In tutti i casi in cui il disavanzo accertato non dà diritto, in tutto o in parte, ad ottenere l'integrazione del trasferimento ordinario, il comune o la provincia possono richiedere un'anticipazione dei trasferimenti ordinari pari all'ammontare del disavanzo presentando al Ministero dell'interno istanza motivata ed allegando la documentazione che sarà stabilita con il decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2 dell'articolo 2.

2. L'anticipazione di cui al comma 1 viene concessa e deve essere rimborsata in un periodo variabile da 10 a 20 anni. Tale periodo è indicato nel provvedimento di concessione dell'anticipazione tenuto anche conto del rapporto fra la quota annuale da restituire e il complesso delle entrate correnti del comune o della provincia accertate nel 1987.

3. Il rimborso dell'anticipazione avverrà in valori costanti riferiti all'anno di concessione.

4. L'erogazione dell'integrazione e dell'anticipazione prevista dalla presente legge è subordinata all'applicazione, nel limite massimo previsto, da parte dell'ente locale interessato di tutte le disposizioni che disciplinano le entrate.

5. L'ente è tenuto a trasmettere, unitamente alla istanza per l'integrazione o l'anticipazione, apposita certificazione firmata dal legale rappresentante e dal segretario.

ART. 5.

1. Per le integrazioni e le anticipazioni previste dalla presente legge la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui pari all'importo richiesto entro il limite complessivo di lire 2.000 miliardi per il 1988 e di lire 3.000 miliardi per il 1989. La concessione dei mutui non è computata per la determinazione del limite del venticinque per cento di cui all'articolo 1 del decreto-legge 29 dicembre

1977, n. 946, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43.

2. L'onere di ammortamento dei mutui a copertura delle integrazioni è a carico dello Stato; per la copertura delle anticipazioni sono a carico dello Stato solo gli interessi sui mutui.

ART. 6.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 180 miliardi per il 1989 ed in lire 270 miliardi per il 1990 si provvede mediante riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1988 a tal fine utilizzando corrispondenti quote parti delle proiezioni 1989-1990 dell'accantonamento « Disposizioni finanziarie per i comuni e le province ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.