COMMISSIONE VI

FINANZE

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 LUGLIO 1988

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GIACOMO ROSINI**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Botta ed altri: Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri dell'indennità di esproprio (2741) 3

Rosini Giacomo, *Presidente* 3, 5, 7

Ferrari Wilmo 6

Ferrarini Giulio 5, 6

Patria Renzo, *Relatore* 5

PAG.

Disegno di legge (Discussione e rinvio):

Ripartizione a favore dei comuni, delle province e delle comunità montane dei fondi previsti dall'articolo 29, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (2913) 7

Rosini Giacomo, *Presidente* 7, 9, 13, 14

Ciaffi Adriano 11, 12

Ferrari Wilmo 13

Gei Giovanni, *Relatore* 7, 14

Pujia Carmelo, *Sottosegretario di Stato per il tesoro* 9, 10, 14

Solaroli Bruno 9, 10, 12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

RENATO RAVASIO. *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione della proposta di legge Botta ed altri: Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri dell'indennità di esproprio (2741).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Botta ed altri: « Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri dell'indennità di esproprio ».

Poiché il sottosegretario di Stato per il tesoro, onorevole Carmelo Pujia, ha comunicato di essere temporaneamente impossibilitato a partecipare ai lavori della Commissione, sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 9,5, è ripresa alle 10,45.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione della proposta di legge n. 2741.

Ricordo che nella seduta di giovedì 7 luglio 1988, dopo la relazione dell'onorevole Patria, si è svolta la discussione sulle linee generali, a cui hanno fatto seguito le repliche del relatore e del rappresentante del Governo.

Passiamo, pertanto, all'esame degli articoli.

Do lettura del primo articolo:

ART. 1.

1. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere, in deroga ad ogni disposizione, mutui a comuni, destinati al pagamento di indennità di esproprio, anche pregresse, di aree per opere pubbliche ed edilizia economica e popolare con onere di ammortamento a totale carico dello Stato fino all'importo massimo complessivo di lire 1.800 miliardi. È data priorità ai comuni tenuti a pagamenti in base a sentenza esecutiva e accordi amichevoli ai sensi delle disposizioni vigenti.

2. Per le finalità della presente legge è autorizzata l'iscrizione nello stato di previsione della spesa dal Ministero del tesoro di limiti d'impegno di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni finanziari 1989 e 1990. All'onere della presente legge si provvede con corrispondente riduzione dell'accantonamento « Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri dell'indennità di esproprio », iscritto, ai fini del bilancio triennale, nel capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1988.

Il relatore, in conformità dei pareri espressi dalla I e dalla V Commissione, ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

ART. 1.

1. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai comuni mutui, per un importo complessivo di lire 900 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989, destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio, maturati alla data del 31 dicembre 1987, per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità. I benefici di cui al presente comma sono ripartiti proporzionalmente fra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse. Le domande devono essere presentate entro

60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'onere di ammortamento dei mutui è assunto a carico dello Stato.

2. All'onore derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 100 miliardi per l'anno 1989 e lire 200 miliardi per l'anno 1990, si provvede utilizzando le proiezioni per gli stessi anni 1989 e 1990 dell'accantonamento « Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio » iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1980.

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

1. 1.

Sono stati, inoltre, presentati i seguenti articoli aggiuntivi:

Aggiungere il seguente articolo:

ART. 1-*bis*.

1. I mutui fondiari concessi ai sensi dell'articolo 2, lettera *a)*, del decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1978, n. 7, potranno essere perfezionati anche con la stipulazione di un unico contratto; in tal caso le somme erogate saranno costituite in deposito cauzionale presso gli enti mutuanti fintanto che non sia stata ad essi giustificata l'assenza di iscrizioni, privilegio trascrizioni pregiudizievoli all'ipoteca a garanzia dal mutuo e siano adempiute le altre condizioni stabilite nel contratto.

1. 01.

Rosini, Visco, Bellocchio, Usellini.

Aggiungere il seguente articolo:

ART. 1-*ter*.

1. Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, in base a provvedimento espropriativo da parte del comune dichiarato illegittimo con pronuncia passata in giudicato ha diritto esclusivamente al risarcimento del danno, oltre alla svalutazione monetaria e alle ulteriori somme di cui all'articolo 1224, comma 2, del codice civile, dal giorno dell'accertata occupazione illegittima.

1. 02.

Ferrari Wilmo, Solaroli.

Aggiungere il seguente articolo:

ART. 1-*quater*.

(Indennità di espropriazione).

1. Per l'espropriazione delle aree edificabili occorrenti per la realizzazione delle opere e dei programmi di edilizia residenziale pubblica ed urbanizzazione, l'indennità è determinata a norma dell'articolo 1, comma 3, della legge 15 gennaio 1985, n. 2892, sostituendo in ogni caso, ai fitti, coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento.

2. La valutazione dell'edificabilità delle aree è effettuata sulla base delle possibilità legali ed oggettive di edificazione esistenti al momento dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione.

3. L'indennità così determinata non può, in ogni caso, essere inferiore a quella stabilita per le aree agricole, in applicazione delle norme di cui al Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni.

4. In ogni fase del procedimento espropriativo, le parti possono convenire la cessione volontaria del bene. L'accordo è reso esecutivo dall'autorità competente, sentiti tutti coloro che hanno diritti risultanti da atti trascritti sui registri immobiliari, con decreto che produce i medesimi effetti dell'espropriazione.

5. Il provvedimento può essere rifiutato quando l'autorità competente, con determinazione motivata, non ritenga adeguato il prezzo concordato.

6. L'indennità di occupazione è commisurata ai danni derivanti all'espropriando per la cessazione o riduzione, anche temporanea, dell'attività economica esercitata sull'area al momento dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione.

7. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche alle espropriazioni e occupazioni, di aree per interventi di edilizia residenziale pubblica e relative urbanizzazioni, per le quali l'indennità non sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge.

1. 03.

Ferrarini.

RENZO PATRIA, *Relatore*. L'emendamento 1.1, da me presentato, ottempera ai pareri favorevoli con condizione espressi dalla I e dalla V Commissione. Esso è il risultato, appunto, del coordinamento delle indicazioni contenute nei due pareri.

Sono favorevole agli articoli aggiuntivi Rosini ed altri 1.01 e Ferrari Wilmo e Solaroli 1.02, in quanto ritengo che possano rappresentare una soluzione per problemi effettivamente esistenti.

Per quanto riguarda l'articolo aggiuntivo 1.03, occorre osservare che il tenore del medesimo è esclusivamente normativo e che sarebbe più opportuno, quindi, esaminarlo in sede di Commissione ambiente, la quale si sta occupando del provvedimento sull'edilizia abitativa. Invito, pertanto, l'onorevole Ferrarini a ritirare il suo emendamento.

Propongo che vengano approvati in linea di principio l'emendamento 1.1, sostitutivo dell'articolo 1, nonché gli articoli aggiuntivi 1.01 e 1.02, affinché possano essere inviati alle Commissioni I, V e VIII per i prescritti pareri. Sollecito, inoltre, la presidenza della Commissione ad attivarsi per ottenere rapidamente tali pareri, in maniera da poter approvare la proposta di legge al nostro esame prima della chiusura estiva della Camera.

GIULIO FERRARINI. Effettivamente, l'articolo aggiuntivo da me presentato, per il suo contenuto, può essere considerato una forzatura rispetto al merito del provvedimento in esame. Desidero, però, sottolineare che tale forzatura è giustificata dalla drammatica situazione degli enti locali, che si è aggravata dopo la recente sentenza della Corte di cassazione, in seguito alla quale i proprietari espropriati, in pratica, possono richiedere il prezzo di mercato dei loro beni.

La Commissione finanze, attraverso il provvedimento in esame, definirà il concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri dell'indennità di esproprio ma, dovendo i comuni, le cooperative, gli operatori pubblici e privati pagare il valore di mercato dei beni anche nel caso di utilizzazione per pubblica utilità, si corre il rischio di un grave sperpero di risorse finanziarie.

Questa materia è in discussione in sede referente presso l'VIII Commissione ed io stesso sono relatore del provvedimento relativo all'edilizia abitativa. Pertanto, l'*iter* parlamentare di quel testo sarà probabilmente più lungo e laborioso.

In base a tali motivi, recependo l'opinione diffusa in seno alla Commissione ambiente, ho presentato in questa sede lo articolo aggiuntivo 1.03 con l'intendimento di consentirne una più rapida approvazione, grazie alla possibilità di « agganciarlo ad un convoglio » più veloce e più agevole.

Se esistono ostacoli di ordine formale, non posso che prenderne atto. Desidero soltanto ribadire l'esistenza di problemi di vaste proporzioni.

PRESIDENTE. Onorevole Ferrarini, la ringrazio per il suo intervento e per la conclusione cui è giunto. La Commissione apprezza la sensibilità politica che sta dietro la proposta da lei avanzata.

Vorrei tuttavia rilevare che il Parlamento, proprio in questi giorni, è fortemente impegnato sull'ampio fronte delle problematiche concernenti gli enti locali, dalla riforma di carattere generale, alla proposta di legge n. 2741, al provvedimento di cui lei stesso è relatore in sede di VIII Commissione. Quest'impegno corrisponde ad esigenze reali, che gli amministratori degli enti locali avvertono quotidianamente. Comunque, oltre ai problemi di ordine procedurale, vorrei farle presente che, circa l'ammissibilità dell'emendamento, l'auspicata rapidità che potrebbe avere l'*iter* del provvedimento in esame rischia di essere vanificata: se dovessimo inserire un articolo del tenore di quello da lei proposto, la Commissione affari costituzionali probabilmente, nell'esprimere un parere, dovrebbe invitarci ad una modifica del testo. Di conseguenza si rischierebbe, per cogliere due obiettivi con un colpo solo, di non raggiungerne alcuno.

Tale valutazione di ordine politico, confortata da considerazioni relative all'ammissibilità dell'emendamento proposto, consigliano di far procedere separatamente i due « convogli ». Peraltro, ritengo che la sentenza della Corte di cassazione possa indurre le forze parlamentari presenti in Commissione ambiente, nonché la Presidenza della Camera, a consentire che la discussione del provvedimento relativo all'edilizia abitativa, o di un suo stralcio, si svolga in sede legislativa.

Mi associo perciò al relatore, invitando l'onorevole Ferrarini a ritirare l'emendamento, con l'auspicio che, in tal modo, il provvedimento in esame possa essere approvato anche dall'altro ramo del Parlamento entro la settimana prossima. Al riguardo, faccio presente al relatore che non c'è bisogno di sollecitare la Presidenza la quale si è già attivata; i problemi, semmai, sono di ordine politico.

GIULIO FERRARINI. Signor presidente, prendendo atto delle considerazioni svolte da lei e dal relatore, ritiro il mio articolo aggiuntivo 1.03.

WILMO FERRARI. Con l'articolo aggiuntivo 1.02, si propone di assicurare giustizia equitativa alle situazioni che si sono venute creando a seguito del vuoto legislativo nella regolamentazione delle procedure.

È noto che la maggior parte dei comuni ha continuato l'attività di assegnazione e di rilascio di concessioni per costruzioni di edilizia residenziale e pubblica anche quando non vi era la disponibilità esclusiva e piena del terreno. Spesso si è proceduto in via normale all'occupazione di urgenza, che ha valore giuridico se entro novanta giorni hanno inizio i lavori di costruzione dell'immobile oggetto di pubblica utilità.

In alcuni casi la vertenza tra comune e proprietari di terreni ha portato a pronunce di illegittimità e quindi alla conseguente situazione di incertezza giuridica circa la proprietà del terreno, tanto che in base ad alcune interpretazioni giuridiche sembrerebbe che la proprietà dell'immobile sia del proprietario del terreno espropriato.

Con la modifica proposta, vogliamo riaffermare il principio che la proprietà dell'immobile è del soggetto assegnatario della concessione per la costruzione dell'edificio di tipo residenziale e pubblico, ovvero dell'edificio in regime di concessione, stabilendo altresì le modalità con le quali si deve procedere alla liquidazione dei diritti del proprietario del terreno; tali modalità devono tener conto del valore venale del bene al momento della immissione in possesso dell'assegnatario, sia esso cooperativa o altro soggetto destinatario di edilizia residenziale e popolare, maggiorato della svalutazione monetaria e dell'interesse legale, come stabilito dall'articolo 1224, comma 2, del codice civile.

Il nostro intendimento è, dunque, quello di dare certezza giuridica alle situazioni che si sono create a causa del

vuoto legislativo, assicurando alle amministrazioni comunali la possibilità di agire serenamente.

PRESIDENTE. Poiché l'approvazione dell'emendamento 1.1, interamente sostitutivo dell'articolo 1, nonché degli articoli aggiuntivi 1.01 e 1.02, importa un pronunciamento su di essi della I Commissione affari costituzionali, della V Commissione bilancio e, ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 93 del regolamento, della VIII Commissione ambiente, li porrò in votazione in linea di principio.

Pongo in votazione in linea di principio l'emendamento del relatore 1.1.

(È approvato).

Pongo in votazione in linea di principio l'articolo aggiuntivo Rosini ed altri 1.01.

(È approvato).

Pongo in votazione in linea di principio l'articolo aggiuntivo Ferrari Wilmo e Solaroli 1.02.

(È approvato).

Trasmetterò gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi alla I, V e VIII Commissione per i prescritti pareri.

Rinvio pertanto il seguito della discussione ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Ripartizione a favore dei comuni, delle province e delle comunità montane dei fondi previsti dall'articolo 29, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (2913).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ripartizione a favore dei comuni, delle province e delle comunità montane dei fondi previsti dall'articolo 29, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 ».

Avverto che, non essendo pervenuti i pareri della I Commissione affari costituzionali e della V Commissione bilancio, nella seduta odierna potremo svolgere la discussione sulle linee generali con le repliche del relatore e del Governo, ma non passare all'esame degli articoli.

L'onorevole Gei ha facoltà di svolgere la relazione.

GIOVANNI GEI, *Relatore*. Il disegno di legge n. 2913 presentato dal Governo propone la ripartizione a favore dei comuni, delle province e delle comunità montane dei fondi previsti dall'articolo 29, comma primo, della legge finanziaria del 1988. È da apprezzare che il Governo non abbia ritenuto opportuno ricorrere ed un decreto-legge, dando spazio adeguato al Parlamento su una materia così impegnativa ed evitando le solite incertezze per gli amministratori locali, derivanti dalla forbice che generalmente si realizza tra la norma originaria e quelle derivanti dalla legge di conversione. C'è comunque da rimarcare negativamente la lentezza con cui si è arrivati alla presentazione del disegno di legge n. 2913 del 25 giugno 1988; anche ammessa la più operosa celerità nell'*iter* approvativo, gli enti locali avranno conoscenza degli elementi finanziari integrativi su cui operare le scelte programmatorie e di bilancio, solo ad anno avanzato.

L'articolo 29, comma primo, della legge finanziaria, ha provveduto ad integrare per il 1988-89 i fondi da trasferire agli enti locali, previsti dal decreto-legge n. 359, convertito con modificazioni nella legge n. 440 del 1987, in quanto a quell'epoca nel bilancio pluriennale 1987-1989 non vi era copertura finanziaria sufficiente per garantire trasferimenti agli enti locali, che tenessero conto dell'adeguamento al tasso programmato di inflazione del 4 per cento.

Le somme da trasferire sono di lire 1.178 miliardi per il 1988 e di 23 miliardi per il 1989; oggetto del disegno di legge sono la ripartizione di tali trasferimenti tra comuni, province e comunità montane e l'articolazione nella destinazione per incrementare i fondi perequativi, i fondi ordinari per il finanziamento delle comunità montane, i fondi per gli investimenti e per lo sviluppo della montagna e per l'ammortamento dei mutui contratti al 31 dicembre 1987 e nel 1988.

Complessivamente, con le attribuzioni e le ripartizioni dei fondi previsti dal pre-

sente disegno di legge, l'entità complessiva dei trasferimenti si adegua all'incremento del 4 per cento per quanto riguarda i comuni e le province e del 50 per cento per quanto riguarda le comunità montane. Vi è, infatti, da segnalare che per questi enti lo stanziamento del 1987 era risultato estremamente insufficiente e si era reso necessario un concorso statale per i mutui assunti nel 1988, non previsto dal decreto-legge n. 359 per mancanza di copertura finanziaria.

Il disegno di legge reca, inoltre, indicazioni sui termini (rapportati ovviamente alla entrata in vigore) di approvazione dei bilancio degli enti locali e sull'esercizio provvisorio e semplificazioni nelle procedure di approvazione dei bilanci per quegli enti locali che abbiano avuto elezioni amministrative nel corso del 1988.

L'articolo 1 prevede la ripartizione dei 1.178 miliardi per il 1988 e dei 23 miliardi per il 1989, destinati ad integrazione dell'articolo 28, comma primo della legge finanziaria, a quanto previsto dal decreto-legge n. 359 e dalla legge n. 440 del 1987.

I 36,6 miliardi in aumento sui 229 miliardi della parte di fondo perequativo del 1988 sono stati ripartiti per le province con i seguenti criteri, che sono previsti dal decreto-legge n. 359 e fanno perno sul 20 per cento in proporzione alla popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente alla ripartizione; sul 20 per cento in proporzione alla popolazione residente con età compresa tra i 15 e i 19 anni alla data della ultima rilevazione ISTAT; sul 20 per cento in proporzione alla lunghezza delle strade provinciali; sul 10 per cento in proporzione alla dimensione territoriale; sul 30 per cento in proporzione al rapporto fra popolazione e reddito medio *pro capite*.

Il suddetto articolo prevede 1.110 miliardi in aumento sui 376 miliardi della parte di fondo perequativo del 1988 per i comuni, i cui criteri sono ricavabili dall'articolo 5, comma secondo lettera A del decreto-legge n. 359 del 1987 e portano ad un riequilibrio basato su motivazioni di ordine territoriale e sociale relative alle attribuzioni ai comuni.

Sono, altresì, previsti 28,8 miliardi in aumento sui 31,2 miliardi del fondo di finanziamento ordinario per il 1988 delle comunità montane; 143 milioni sia per il 1988 che per il 1989, sui 20 miliardi per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane per il concorso dello Stato sui mutui contratti nel 1987; 20 miliardi per la costituzione del fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane per il 1989, per realizzare il concorso statale sui mutui contratti nel 1988 per l'acquisizione di terreni montani, per il loro rimboschimento e per gli interventi relativi ai propri compiti istituzionali.

Il disegno di legge prevede un incremento di un miliardo di lire rispetto ai 157 miliardi indicati dal decreto-legge n. 359, per lo sviluppo della montagna (articolo 8, comma 5) e uno stanziamento di 930 milioni per gli anni 1988-89, di cui 810 per i comuni e 120 per le province, in aumento del fondo di 1.050 miliardi per gli investimenti col concorso dello Stato sui mutui contratti nel 1987. È previsto infine uno stanziamento di 2,3 miliardi per l'anno 1989, di cui 2 per i comuni e 0,3 per le province sempre in aumento del fondo di 1.050 miliardi per gli investimenti con il concorso dello Stato sui mutui contratti nel 1988.

Pertanto, in sintesi, con le somme attribuite ai sensi dell'articolo 1, i trasferimenti agli enti locali di parte corrente passano da 21.838 a 23.014 miliardi per il 1988; con le somme attribuite in conto capitale si passa da 1.070 a 1.072 miliardi sempre per il 1988, mentre per il 1989 i trasferimenti in conto capitale passano da 1.050 a 1.073 miliardi.

L'articolo 2 prevede che i bilanci di previsione annuali 1988 di comuni, province, loro consorzi e comunità montane siano deliberati entro 30 giorni dall'entrata in vigore della normativa in esame.

È altresì autorizzato l'esercizio provvisorio per l'anno 1988 per gli enti locali, previa deliberazione del consiglio comunale per gli adempimenti previsti dalla legge.

Gli enti locali che abbiano avuto le elezioni amministrative nel 1988, possono invece adottare il bilancio con delibera di giunta ai sensi dell'articolo 140 della legge comunale e provinciale.

L'articolo 3 prevede che all'onere di 1.178 miliardi 73 milioni per il 1988 si faccia fronte attraverso l'utilizzo del capitolo 6873 del Ministero del tesoro.

In conclusione, il presente disegno di legge viene a sanare una situazione di disagio realizzatasi con le precedenti norme per la finanza locale e dà la possibilità, dopo che con il decreto-legge n. 359 si sono incrementate le entrate dirette degli enti locali, di realizzare un opportuno adeguamento all'inflazione, per garantire di far fronte correttamente alle esigenze di spesa; rappresenta una risposta alle preoccupazioni emerse nel dibattito parlamentare.

Inoltre, la ripartizione dei fondi prosegue positivamente sulla linea di favorire l'indirizzo perequativo, nei confronti di quello meccanico, dei fondi ordinari. Difatti, nel presente disegno di legge, ben 1.146 miliardi, sui 1.178 stanziati, sono destinati ai fondi perequativi.

Auspicando che la Commissione provveda ad una pronta approvazione del disegno di legge al nostro esame, perché venga offerta certezza finanziaria alle amministrazioni locali ed i bilanci preventivi siano approvati o adeguati senza ulteriori rinvii, mi permetto di sottolineare l'esigenza che la nostra Commissione formuli un deciso invito al Governo perché appronti un disegno di legge per una delega legislativa diretta alla riforma complessiva del sistema della finanza locale, con l'introduzione dell'autonomia impositiva.

Ciò si rende necessario in un momento in cui la Camera sta cercando di bruciare le tappe per realizzare la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, prevista dagli accordi di governo. Una nuova e buona legge sulle autonomie locali può migliorare il modo in cui gli enti locali si rapportano ai cittadini, ma non risolve i problemi dell'efficienza, dell'autonomia e della responsabilità degli amministratori, se non è accompagnata dall'autonomia finanziaria e da una primaria assunzione di responsabilità nel reperimento delle risorse.

CARMELO PUJIA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Mi riservo di intervenire al termine della discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

BRUNO SOLAROLI. Ritengo opportuno intervenire perché l'immagine della finanza locale e dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie locali, che emerge dalla relazione appena ascoltata, mi sembra piuttosto « idilliaca ».

Non intendo attribuire al relatore la responsabilità di tale immagine poco realistica, in quanto penso che chiunque avesse letto il disegno di legge al nostro esame, e ne avesse riferito, sarebbe incorso in un simile errore.

Sento, quindi, il dovere di tornare a considerare quella che è la reale situazione, non soltanto secondo le mie valutazioni personali o quelle del gruppo comunista, ma soprattutto in base al disagio effettivo nel quale versano i comuni, espresso nelle osservazioni, nelle critiche e nelle proteste dell'ANCI. Non intendo svolgere un discorso di parte, ma riferirmi all'esperienza vissuta per disegnare un quadro il più obiettivo possibile.

Innanzitutto, occorre evidenziare che il disegno di legge n. 2913 giunge al nostro esame nel mese di luglio, cioè in forte ritardo; con esso, viene data attuazione a quanto previsto dall'articolo 29 della legge finanziaria, approvata l'11 marzo 1988. Il provvedimento di ripartizione dei fondi tra gli enti interessati avrebbe dovuto essere approvato, invece, rapidamente, per consentire l'utilizzazione dei 1178 miliardi aggiunti dalla finanziaria ai contributi erariali disposti con il decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1987 n. 440.

Il ritardo nella presentazione del disegno di legge al nostro esame è estremamente grave !

Inoltre, esso non ottempera agli impegni assunti dal Governo in sede di approvazione del suddetto articolo 29. In quella sede, venne deciso che il Governo avrebbe affrontato con successivi provvedimenti le questioni aperte, relative al sistema delle autonomie locali. Esse riguardano l'aumento degli importi dei trasferimenti di cui al decreto-legge n. 359 del 1987, l'opportunità di incrementare la quota dei mutui destinati ai comuni, ferma da tre anni, la possibilità di utilizzare le risorse stanziate con la finanziaria per l'indennizzo degli espropri, nonché gli interventi di natura congiunturale necessari in attesa del provvedimento di riforma dell'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali.

In sostanza, invece, mediante il disegno di legge al nostro esame, si provvede soltanto a disciplinare, con mesi di ritardo, quanto avrebbe dovuto essere stabilito direttamente in sede di approvazione della legge finanziaria.

Ricordo ai colleghi che tra gli impegni assunti dal Governo rientra quello, sancito dall'approvazione di un ordine del giorno in Assemblea, per la predisposizione di un disegno di legge per la delega legislativa diretta alla riforma dell'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali, che possa consentire, a partire dal 1989, di modificare il quadro di grave dissesto della finanza locale.

Vorrei richiamare l'attenzione del relatore e del Governo sul grave fatto che questo disegno di legge è accompagnato – e non a caso – da una relazione tecnica.

CARMELO PUJIA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Desidero far presente che la relazione tecnica per i disegni di legge è prevista dall'articolo 2 della legge finanziaria.

BRUNO SOLAROLI. Di fatto nessuno assume la responsabilità di una relazione politica, perché i dati non sono riportati correttamente.

In primo luogo, infatti, si pone il tasso programmato di inflazione al 4 per cento, mentre nei documenti economici è previsto nella misura del 4,5 per cento. Inoltre, si manipolano furbescamente i dati, perché nelle quote relative al 1987 non sono compresi i mille miliardi assegnati al sistema delle autonomie locali, a copertura di oneri finanziari, con il decreto n. 359 del 1987. Ciò significa che i dati non sono attendibili, perché calcolando anche quei mille miliardi le risorse 1988 risultano inferiori rispetto a quelle dell'anno precedente di circa 40-45 mila miliardi.

Può darsi che il Governo abbia pensato di superare quest'ordine di problemi grazie alla predisposizione di una relazione tecnica, ritenendoci sprovveduti ed incapaci di rilevare la manipolazione delle cifre. Mi domando, a questo punto, a cosa miri tale comportamento, che non sembra coerente rispetto all'orientamento prevalente, che è quello di dare maggiore spazio alle autonomie locali.

A questo proposito, anche in sede di discussione della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, in corso di svolgimento presso la I Commissione, sono state evidenziate talune problematiche che neppure in quella proposta sono prese in considerazione. Non penso che con la riforma del sistema si possano risolvere i problemi finanziari, ma ritengo che in quella sede debbano essere indicati i criteri fondamentali di una finanza locale a regime. D'altro canto, procedendo lungo la strada tracciata dal disegno di legge, si creano le condizioni per disavanzi crescenti e per successive operazioni di risanamento: non diamone poi la responsabilità alle autonomie locali, perché sono conseguenza della politica sinora perseguita !

Ebbene, la volontà della maggioranza è quella di marginalizzare le autonomie locali, con un atteggiamento che è in contraddizione con quanto sta succedendo in Europa e con le posizioni espresse in questi ultimi anni in favore del recupero e del rilancio di regioni, province e comuni, per affrontare le questioni aperte sul piano dello sviluppo sociale ed economico, della partecipazione e dei problemi più complessivi, nonché sul piano del risanamento della finanza pubblica.

Il nostro ruolo deve essere quello di far sì che il provvedimento in esame sia profondamente modificato. A tal fine, desidero informare che si è svolto la settimana scorsa un incontro, ed un altro è previsto per questa sera, tra l'associazione delle autonomie locali dei comuni ed il Governo. Uno dei temi centrali di tale confronto è relativo alla sistemazione delle risorse finanziarie per il 1988; nel contempo, viene avanzata la richiesta di un provvedimento-ponte che risolva i problemi per gli anni che abbiamo di fronte, un provvedimento che si muova nel senso della riforma del sistema della finanza locale.

Noi non crediamo che sia possibile risolvere la situazione esistente nel 1988 con il provvedimento in esame, al quale presenteremo alcuni emendamenti. Riteniamo, però, che vadano prese in considerazione alcune delle richieste fondamentali avanzate dall'ANCI per la copertura degli oneri per il 1988 (780 miliardi a fronte dei mille del 1987); accettare tali richieste non significherebbe giungere ad un incremento del 4,5 per cento, perché si resterebbe sempre al di sotto di quella percentuale, altrimenti sarebbero necessari 1.100 miliardi. Vi è poi la necessità di un intervento di carattere congiunturale. I comuni meridionali, infatti, non sono in grado di chiudere i bilanci e si troveranno in gravissime difficoltà se non si interverrà in modo tale da recuperare la situazione complessiva.

Pertanto, da un lato, esprimiamo un giudizio di carattere negativo sul disegno di legge in esame; dall'altro, facciamo appello alla Commissione ed al Governo affinché si dichiarino disponibili ad una profonda modifica di esso. In questo senso presenteremo alcuni emendamenti, che recepiscono parte delle richieste avanzate dall'ANCI; in proposito, chiedo che si tenga conto dei risultati dell'incontro che si svolgerà questa sera tra tale organizzazione ed il Governo. Eventualmente si potrà demandare ad un comitato ristretto l'esame degli emendamenti, nonché il compito di acquisire il parere dell'ANCI.

Mi associo, altresì, alla richiesta del relatore affinché il Governo presenti, in ciò ottemperando ai voti dell'Assemblea, un disegno di legge-delega sull'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali; naturalmente tale provvedimento dovrebbe prevedere una fase transitoria, che tenga conto dei tempi necessari per attivare la riforma.

Non condivido l'opinione del relatore, secondo il quale il provvedimento è urgente. Lo sarebbe stato se lo avessimo discusso il 12 marzo: oggi non c'è più fretta. Comunque, una sua rapida approvazione è quanto mai opportuna; anche se oggi i comuni che sono in grado finanziariamente di presentare i bilanci – ovvero quelli che l'hanno fatto in ogni caso – possono utilizzare i 1.186 miliardi previsti dalla legge finanziaria, il problema concerne la necessità di aggiungere nuove risorse, per consentire ai comuni stessi di presentare bilanci reali e chiudere il 1988 in modo da poter affrontare in futuro una fase nuova. Speriamo che, nel frattempo, il Governo presenti una proposta di riforma del sistema, fondata sull'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali.

ADRIANO CIAFFI. L'approvazione di questo disegno di legge, che auspichiamo possa avvenire in tempi rapidi, si colloca in un quadro che purtroppo vede contrapposti enti locali e Governo. Tale situazione va risolta nell'interesse complessivo del sistema.

Riteniamo che tutte le componenti della società debbano farsi carico della manovra di risanamento, proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, nel senso che nell'ambito dell'operazione strategica delineata, ciascuno debba fare la sua parte. In tale logica più matura, se talvolta nel rapporto tra Governo e sindacati si registrano inadempienze, il Parlamento e i comuni debbono correggere esasperazioni ed eccessi.

Sia nell'ambito del Governo e del Parlamento, sia nell'ambito istituzionale locale, dobbiamo operare per superare una cultura e una tradizione che si sono rivelate improduttive nell'interesse del risana-

mento, dell'unità dell'ordinamento e degli stessi comuni.

Abbiamo tutti vissuto e sofferto i fatti, le occasioni perdute, le inadeguatezze di risorse. Oggi possiamo affermare, *a posteriori*, che se ci fossimo comportati da una parte e dall'altra in modo diverso, forse non avremmo alimentato questa situazione che in sostanza non è delle più feconde per l'autonomia dei comuni e il buon governo del sistema.

In questi anni, in cui gli enti locali sono stati gli unici o quasi a muoversi dal punto di vista finanziario all'interno dei tassi programmati di inflazione, anche se alcuni hanno sbagliato e sono entrati in dissesto, qualche volta per le responsabilità proprie (in tal caso esse vanno politicamente perseguite), molte volte per responsabilità del sistema complessivo e quindi di tutti, non si è verificata la possibilità materiale di rimanere all'interno dei limiti dell'equilibrio di bilancio.

Se vogliamo attribuire ai comuni le responsabilità di fare la loro parte, è anche necessario creare le condizioni per la cooperazione al risanamento della finanza pubblica. Le condizioni primarie sono rappresentate, a mio avviso, dal ristabilimento dei pilastri dell'autonomia, vale a dire la certezza delle risorse e l'autonomia finanziaria da realizzare anche per quanto riguarda l'aspetto impositivo.

Il Governo deve adempiere subito al compito di presentare un organico disegno di legge, oppure due provvedimenti distinti.

Innanzitutto, è necessario un provvedimento per la messa a regime della finanza locale. A tal proposito, è noto che a novembre scadrà il biennio a disposizione per la presentazione di un provvedimento legislativo in questa materia e il Governo sarà dunque costretto a presentare un decreto-legge, perché a quel punto non sarebbe possibile approvare un disegno di legge prima della fine dell'anno.

BRUNO SOLAROLI. Se il Governo facesse davvero quanto richiesto dal collega Ciaffi, il gruppo comunista sarebbe favorevole a riservare al disegno di legge una « corsia preferenziale ».

ADRIANO CIAFFI. Prendo atto della disponibilità dimostrata testé dal gruppo comunista per una « corsia preferenziale » ai fini dell'approvazione rapida, prima della fine dell'anno, della legge sulla finanza locale.

C'è poi il problema dell'autonomia impositiva, che dovrebbe far parte integrante di un provvedimento organico, come è proposto dal Governo e da tutte le forze politiche nelle loro rispettive autonome posizioni. Poiché si tratta di materia più difficile e meno digeribile entro i tempi tecnici previsti, dovrebbe formare comunque oggetto di un provvedimento, che potrebbe essere autonomo. In tal caso, si potrebbero gestire i lavori parlamentari nei tempi ritenuti più congrui per affrontare nel futuro immediato entrambi i provvedimenti, ai fini di una approvazione complessiva.

Vi è poi il problema del contenzioso attuale.

Nella logica della corresponsabilità nella manovra di risanamento, i comuni non debbono andare nelle loro richieste oltre il tasso di inflazione programmato, ma vi sono delle partite aperte che vanno chiarite, come sta avvenendo in questi giorni fra ANCI e Governo.

Dichiaro fin da ora che la nostra intenzione è di approvare rapidamente un tale provvedimento, sia attraverso una forma integrativa di carattere emendativo, sia attraverso un apposito disegno di legge. Condividiamo il testo al nostro esame, che riguarda i finanziamenti ordinari, ancorati ormai a criteri oggettivi, ma rimane il problema del costo del personale in senso proprio, con gli oneri economici derivanti dal contratto. Nel 1987 furono assegnati ai comuni mille miliardi, per la verità non tutti per il personale, ma la voce relativa al personale è una spesa ricorrente che non può essere riconosciuta solo nel 1987 ai comuni: sono finanziamenti che occorre assegnare anche nel 1988, operando un consolidamento nei trasferimenti. Non è possibile risolvere il problema anno per anno, oc-

corre attribuire questi fondi in modo ricorrente e consolidato.

Vi è anche il problema della determinazione degli oneri paracontrattuali, pari a 532 miliardi, che vanno aggiunti agli oneri pluriennali del personale. Sostanzialmente ritengo che non si sia lontani dalla cifra necessaria con 800 miliardi, che debbono essere garantiti ai comuni. A questo proposito la democrazia cristiana è disponibile, sia nell'ipotesi che questi fondi debbano rinvenirsi in sede erariale con un trasferimento diretto ai comuni, sia in quella che si debba reperirli ricorrendo ad una contribuzione dei cittadini (addizionale ENEL, contribuzione maggiore per quanto riguarda la depurazione). Occorre considerare che, specie se si dovesse ricorrere alla tariffazione, siamo già al secondo semestre del 1988: se il Governo entrasse nell'ordine di idee di ricorrere non alla fonte erariale (non essendo questa soluzione accettata dall'ANCI), ma ad una maggiore contribuzione in relazione ai servizi citati, è ovvio che occorrerebbe, nei pochi mesi rimasti prima della fine dell'anno, reperire gli 800 miliardi necessari per il 1988.

Esiste, poi, una terza via, quella mista, per la quale lo Stato potrebbe accollarsi gli oneri paracontrattuali, mentre a quelli ordinari si provvederebbe per mezzo dell'imposizione locale.

Non è sufficiente che il Governo trovi soluzioni temporanee; occorre risolvere il problema mediante entrate ricorrenti a fronte di spese ricorrenti, come quelle del personale.

In conclusione, sollecito una rapida approvazione del disegno di legge al nostro esame, nel suo attuale testo, o con l'introduzione di emendamenti, che dovrebbero essere presentati da parte del Governo, volti a dirimere le controversie tra enti locali e tesoro.

WILMO FERRARI. Il disegno di legge al nostro esame sembra essere espressione di un vecchio modo di affrontare i problemi della finanza locale; tutti sono ormai convinti, invece della necessità ineludibile di varare rapidamente la riforma delle autonomie e della finanza locali.

Già nel 1975, anno in cui divenni assessore comunale, tale riforma veniva considerata improcrastinabile. La situazione attuale, tuttavia, è vieppiù drammatica e occorre farvi fronte.

Effettivamente, esistono trasferimenti ai comuni inaccettabili per le sperequazioni che creano, ed è pertanto comprensibile che il Governo approntì, in via straordinaria, una manovra di riequilibrio finanziario tra i comuni.

Siamo giunti ad una situazione nella quale le passività degli enti locali non sono più calcolabili a causa della situazione degli espropri, del debito sommerso, e così via. Inoltre, la politica delle entrate è sempre più disorganica e le tariffe vengono applicate con grande disinvoltura, arrivando in certi comuni al 30, in altri al 40, in altri ancora addirittura al 45 per cento.

Si tratta, in sostanza, di un magma indistinto, nel quale si va avanti, di anno in anno, con piccoli aggiustamenti, al posto di quella riforma globale che dovrebbe dare maggiore dignità agli enti locali.

Il provvedimento al nostro esame, quindi, può essere approvato, se viene assicurata, da parte del Governo e della Commissione finanze, l'esistenza di una reale volontà di giungere rapidamente alla riforma, la quale deve costituire l'obiettivo finale del nostro percorso. Dobbiamo difendere le autonomie locali e pervenire ad una sanatoria che ponga fine all'attuale situazione.

Invito il presidente ed i membri della Commissione finanze a considerare l'opportunità di approvare un ordine del giorno, con il quale impegnare il Governo a predisporre entro l'anno il disegno di legge sull'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali. Soltanto in tale prospettiva è possibile approvare il disegno di legge n. 2913, come altri provvedimenti a carattere transitorio.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI GEI, *Relatore*. Sono favorevole all'approvazione del disegno di legge nel testo presentato dal Governo; in questa sede, non possiamo affrontare tutti i problemi della finanza locale ma, per il momento, dobbiamo soltanto provvedere all'incremento dei trasferimenti statali ed alla loro ripartizione, secondo quanto previsto dall'articolo 29 della legge finanziaria.

A mio avviso, considerata l'urgenza per gli enti locali di poter disporre con certezza di tali somme, il provvedimento deve essere prontamente approvato, fermo restando che il Governo e la Commissione dovranno farsi carico delle preoccupazioni emerse nel corso del dibattito odierno. La maggiore di esse concerne una nuova disciplina della finanza locale, che dia spazio all'autonomia impositiva, cui si dovrà pervenire anche se il Governo sarà in grado di reperire risorse per alcune situazioni pendenti. Mi riferisco, in particolare, alle osservazioni dell'onorevole Solaroli sul problema del costo del personale per il 1987, a proposito del quale il Governo, dopo aver ascoltato le richieste dell'ANCI, probabilmente adotterà un provvedimento *ad hoc*.

CARMELO PUJIA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Pur apprezzando la validità di alcune argomentazioni emerse nel corso del dibattito ed auspicando che a queste ultime venga data puntuale risposta mediante la riforma della finanza locale, il Governo sollecita l'approvazione del disegno di legge n. 2913, senza modificazioni, sottolineando lo sforzo finanziario che esso comporta e l'oggettività dei criteri con cui è stato deciso l'incremento dei fondi e la ripartizione di essi tra gli enti locali.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO