

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MODICA, COLAJANNI, BACICCHI, BORSARI, CORBA,
FABIANI, GERMANO, MAFFIOLETTI e MINGOZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 NOVEMBRE 1972

Provvedimenti straordinari per il ripiano dei bilanci comunali e provinciali

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione non ha lo scopo di dare soluzione definitiva al problema dei bilanci comunali e provinciali deficitari. Esso tuttavia non si risolve in una pura e semplice proroga del provvedimento varato per i bilanci del 1971 (legge 12 novembre 1971, n. 952). L'obiettivo che con esso ci prefiggiamo, è quello di affrontare gli aspetti più urgenti del problema dei bilanci deficitari per fare dei passi in avanti in direzione di una progressiva soluzione. Con la legge 12 novembre 1971, n. 952, è stata varata una normativa che il Parlamento, anche in base alle richieste delle Regioni e degli enti locali, ha voluto del tutto provvisoria, limitata all'anno 1971. Occorre ora andare oltre detta legge, dando soluzione ad alcuni aspetti che ci impongono impegni inderogabili, e ciò particolarmente in tre direzioni, concernenti il controllo, l'accesso al credito

e l'accrescimento delle risorse effettive degli enti locali.

* * *

Varando la legge n. 952 del 1971 non si era potuto non prendere atto della nuova realtà determinata dall'entrata in vigore degli organi di controllo regionali previsti dall'articolo 130 della Costituzione e si era dovuto riconoscere che i bilanci dei comuni e delle provincie, una volta passati al controllo di detti organi regionali, sono definitivi ed esecutivi, intendendosi con ciò inammissibile ogni ingerenza da qualsiasi altro organo e sotto qualsiasi altra forma esercitata. In particolare, il Parlamento aveva inteso porre termine all'ingerenza della Commissione centrale per la finanza locale; la quale, quand'anche non fosse stata ritenuta

soppressa (come invece vorrebbe una interpretazione più conseguente) dal momento dell'entrata in funzione degli organi di controllo regionali, poteva sussistere soltanto come organo di consulenza interna dei Ministeri dell'interno e delle finanze, assolutamente privo di qualsiasi possibilità d'intromissione nei confronti degli atti dei comuni e delle provincie

Purtroppo il Governo non ha tratto dalla legge tutte le conseguenze dovute, sì che attraverso lo strumento della « autorizzazione ministeriale » dei mutui a ripiano si sono verificati straripamenti e ingerenze incompatibili con l'articolo 130 della Costituzione e con la stessa legge ordinaria.

Di qui l'esigenza di giungere a una normativa più esplicita ai fini dell'attuazione piena e integrale del controllo regionale, senza sovrapposizioni in contrasto con la norma costituzionale e con le esigenze del Paese. Esigenze che reclamano in modo sempre più acuto la necessità di liberare le autonomie locali dagli inceppi di controlli burocratici oppressivi e inefficienti, i quali hanno arrecato conseguenze gravi sia in termini finanziari, sia in termini di costi sociali per le comunità locali e per la società nazionale.

Da ciò le proposte degli articoli 1, 2, 6 e 11 rivolte a eliminare, per le ragioni già esposte, la « autorizzazione ministeriale » del mutuo a pareggio e a ribadire in termini netti che il bilancio è definitivo ed esecutivo una volta passato il controllo regionale a norma dell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Per cui l'importo del mutuo che l'ente locale è autorizzato, di diritto, a contrarre e che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata, di diritto, a concedere, è quello risultante dalla deliberazione di approvazione del bilancio. Le documentazioni richieste dalla legislazione vigente per la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti divengono di conseguenza atti puramente certificativi, ovviamente riconducibili agli organi di controllo regionali.

* * *

Il secondo aspetto inderogabile da risolvere è quello dei mezzi creditizi da assicu-

rare per il finanziamento dei mutui necessari al ripiano dei disavanzi.

Una soluzione reale del problema dei bilanci deficitari richiede di avviarsi a porre termine al sistema del ricorso al credito per i bilanci correnti, sistema che determina la grave spirale dell'indebitamento. Su questo torneremo in seguito. Ma finchè non si prendono provvedimenti per assicurare ai comuni e alle provincie risorse effettive adeguate, occorre che i mutui a ripiano, autorizzati dalla legge, siano effettivamente finanziati nella misura e secondo i tempi che le esigenze impongono.

La mancata soluzione di questo problema ha comportato un accrescimento di costi e gravi guasti. Si sono verificati casi di comuni che, prima, nella lunga attesa dell'approvazione del bilancio e dell'autorizzazione ministeriale del mutuo, e poi, nell'altrettanto o ancor più lunga ricerca di un istituto finanziatore, sono stati costretti a bruciare l'intero gettito di tributi fondamentali nel pagamento di onerosissimi interessi per le anticipazioni di cassa ed alla fine, dopo due o tre anni di faticose ricerche, sono riusciti a trovare l'istituto finanziatore (perchè il mutuo autorizzato doveva pur essere coperto) a tassi assai elevati. Quanti sprechi, vantaggiosi solo per la speculazione finanziaria! E quante difficoltà per le comunità locali! E quanto danno per l'ordinamento pubblico nel suo complesso!

Non vogliamo qui riprendere il discorso delle responsabilità governative per la politica che ha teso a comprimere il flusso di fondi alla Cassa depositi e prestiti (favorendone il dirottamento verso le banche) e che, in pari tempo, ha distratto i fondi dalla Cassa stessa dalle loro destinazioni istituzionali. In questa sede ci limitiamo a mettere in evidenza la grave situazione dei bilanci comunali e provinciali per sottolineare che non è pensabile continuare per questa strada. Non basta, come si è accennato, varare leggi per « autorizzare » i comuni a contrarre mutui e per « autorizzare » la Cassa depositi e prestiti a concederli: occorrono misure per mettere concretamente in grado la Cassa stessa di reperire i mezzi necessari per far fronte ai suoi compiti.

Invero, una normativa in questa direzione era stata varata con la legge 22 dicembre 1969, n. 964, con la quale si provvedeva alla riorganizzazione della sezione autonoma di credito comunale e provinciale e alla istituzione di una sezione di credito a breve termine. Ma la legge è rimasta praticamente inoperante, tranne che per una operazione che ha riguardato cinque comuni e che in effetti è consistita in un subentro della Cassa depositi e prestiti all'Italcassa per finanziamenti a breve termine già avvenuti.

Di qui le proposte di cui agli articoli 3, 4 e 5 che tendono a mettere in atto un meccanismo rivolto a determinare l'emissione di cartelle di credito a date prestabilite, in riferimento alle effettive necessità della Cassa depositi e prestiti per far fronte alle richieste di mutui da parte dei comuni e delle provincie, e in tempi atti ad assicurare la correntezza del flusso dei fondi alle amministrazioni locali in corrispondenza al maturare delle ragioni di spesa. E ciò non solo per evitare i gravi danni conseguenti a defatiganti e onerose operazioni di anticipazione di cassa, ma anche per far fronte con tempestività alle esigenze delle comunità.

* * *

Un terzo aspetto è ancora urgente affrontare, sia pure in modo parziale ma in modo tale da segnare l'inizio di una svolta di tendenza: e cioè il problema del sistema di ripiano dei disavanzi. Il sistema dei mutui a pareggio, che in un primo periodo poteva rappresentare un provvedimento eccezionale, reso necessario dalle conseguenze della guerra, ha finito poi per essere imposto come lo strumento quasi normale di ripiano dei bilanci comunali e provinciali (siamo arrivati alle dimensioni di oltre mille miliardi annui di disavanzo coperti con mutui), allo scopo di scaricare il più possibile sulle finanze locali il dissesto finanziario dello Stato. Non è possibile continuare una politica così miope che provoca guasti incalcolabili e che determina, anche in termini finanziari, costi moltiplicati di tre, quattro e più volte.

Si deve porre termine a una politica che, essendo priva di una visione complessiva delle esigenze e delle prerogative di tutti gli istituti dell'ordinamento pubblico, ha considerato il rapporto tra le finanze statali e quelle locali in termini antagonistici e di subordinazione delle seconde alle prime.

Il recente convegno di Viareggio promosso dall'ANCI ha tra l'altro auspicato:

« misure urgenti per la modifica delle norme della legge delega tributaria relativa al regime transitorio » nel senso di accelerare i tempi per una definizione organica dei rapporti finanziari e di accrescere immediatamente le risorse di regioni, provincie e comuni in modo da spezzare la spirale dell'indebitamento per il pareggio dei bilanci correnti dando entrate effettive, certe ed adeguate ai compiti;

« consolidamento generale di tutta la situazione debitoria dei comuni e delle provincie mediante un'operazione a lungo termine e assistita dal concorso dello Stato; misura questa necessaria non solo per porre riparo alle conseguenze determinate dalla politica dei "mutui a pareggio" e dai massicci movimenti migratori, ma anche misura indispensabile, da attuare entro brevissimo tempo data anche l'esaurita capacità delegabile di molti comuni, quale premessa inderogabile ad una riforma organica ».

È in questa direzione che bisogna concretamente operare e, come prime misure (data l'urgenza di varare un provvedimento per il ripiano dei bilanci dell'anno 1972, già quasi trascorso, e dell'imminente anno 1973), avanziamo due proposte con gli articoli 8, 9 e 10 del presente disegno di legge:

1) trasformazione in nuovi prestiti ammortizzabili in 35 anni dei mutui a pareggio dei bilanci comunali e provinciali fino al 1972 e assunzione da parte dello Stato del pagamento degli oneri di ammortamento di detti mutui, che sono stati originati da uno squilibrio strutturale per le cause illustrate. Tale misura trova un precedente, sia pure molto parziale, nella legge 16 settembre 1960, n. 1014. Il presente disegno di legge la ripro-

pone qui con una applicazione generalizzata, in considerazione del fatto che tale squilibrio strutturale si è ripercosso sia sui centri maggiori (inurbamenti tumultuosi), sia sui centri minori (spopolamento e degradazione);

2) elevamento della quota relativa alle somme, attribuite dalla legge delega tributaria, in sostituzione dei tributi diretti soppressi (dal 7,50 al 10 per cento) rimuovendo in pari tempo l'assurdo congelamento delle entrate al riguardo, previsto per il primo biennio del regime transitorio, e dando altresì facoltà di riferimento, come anno base, all'anno 1973, ovvero 1972 o 1971.

* * *

Le proposte avanzate non vogliono essere soltanto riparatrici di danni subiti dalle finanze locali a causa della politica accentratrice perseguita in tutti questi anni. Esse tendono soprattutto ad affermare una visione unitaria e responsabile dei problemi dell'ordinamento pubblico, fondato, secondo la Carta repubblicana, sui principi di auto-

nomia e di massimo decentramento, sia per le funzioni che per le risorse corrispondenti.

Non si può dimenticare che i bisogni urgenti del Paese riguardano le riforme sociali per la sanità, la casa, la scuola, i trasporti, la difesa dell'ambiente, eccetera, problemi tutti che coinvolgono compiti primari delle regioni e degli enti locali. Non tener conto di questo e non trarne tutte le debite conseguenze, significherebbe tradire le aspettative del Paese e continuare a provocare ulteriori costi e danni incalcolabili all'ordinamento pubblico nel suo insieme.

Muoversi invece nella direzione indicata dalle forze autonomiste e popolari significa anche contribuire ad uscire dalla crisi in atto, mettendo in moto meccanismi di sviluppo più tempestivi, efficaci e democratici.

Ci auguriamo che le forze politiche più avvedute lo comprendano. Ci auguriamo soprattutto di essere confortati nella nostra iniziativa dal sostegno delle amministrazioni locali e dalle popolazioni interessate in legame diretto con i bisogni delle comunità che sono e saranno rappresentate nei bilanci comunali e provinciali già definiti o in corso di definizione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

I comuni e le province, che non conseguono il pareggio dei bilanci, sono autorizzati a provvedere al ripiano del relativo disavanzo con l'assunzione di un mutuo.

L'importo del mutuo è quello risultante dalla deliberazione di approvazione del bilancio di previsione, divenuta esecutiva a termini dell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Art. 2.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata, senza altra formalità, a concedere i mutui a pareggio dei bilanci nell'importo di cui al secondo comma dell'articolo precedente, ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 964.

Le certificazioni e le documentazioni richieste dalla legislazione vigente per la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti sono rilasciati dal presidente del competente comitato dell'organo regionale di controllo.

Art. 3.

Entro il 30 ottobre di ciascun anno, il consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, previo parere della Commissione parlamentare di vigilanza e sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, determina l'ammontare delle cartelle da emettere ai fini del finanziamento della sezione autonoma di credito comunale e provinciale per i compiti ad essa attribuiti dalla legge.

Tale ammontare è determinato:

a) in relazione alle esigenze di ripiano dei disavanzi dei bilanci comunali e provinciali dell'anno successivo, calcolati in via presuntiva sulla base dei dati riguardanti

i bilanci dell'anno in corso, tenuto conto delle previsioni di variazione;

b) in relazione alle esigenze per fronteggiare eventuali saldi nella concessione di mutui per il ripiano dei disavanzi non ancora totalmente coperti relativi all'esercizio in corso e precedenti.

Art. 4.

Il saggio d'interesse sui mutui da concedere per conseguire il pareggio dei bilanci dei comuni e delle province è uguale a quello praticato con la normale attività della Cassa depositi e prestiti.

Gli oneri conseguenti sono posti a carico del bilancio dello Stato ed iscritti nell'esercizio immediatamente successivo per l'ammontare accertato dal consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti in sede di formazione del rendiconto.

Art. 5.

Gli utili di gestione della Cassa depositi e prestiti, tranne quelli destinati a costituire il fondo di riserva, sono interamente versati alla sezione speciale di credito comunale e provinciale e impiegati per l'erogazione dei mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione.

A tali fini sono utilizzati anche i capitali compresi nel fondo di riserva di cui all'articolo 4 del titolo I della parte seconda del libro II del testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, modificato dalla legge 22 dicembre 1969, n. 964, con esclusione degli altri impieghi previsti dal predetto articolo 4.

Art. 6.

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 72 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, gli articoli da 332 a 336 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, si intendono soppressi.

L'articolo 4 della legge 22 aprile 1951, n. 288, modificato dall'ultimo comma dell'articolo 2 della legge 2 febbraio 1963, n. 56, è soppresso.

È soppressa la commissione centrale per la finanza locale.

Art. 7.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a trasformare in nuovi prestiti ammortizzabili in 35 anni a partire dal 1° gennaio 1973 i mutui concessi o da concedere ai comuni e alle province per l'integrazione dei bilanci di previsione relativi agli esercizi finanziari fino al 1972 incluso.

Restano fermi il saggio d'interesse e tutte le altre condizioni della concessione originaria.

Art. 8.

L'onere per l'ammortamento dei mutui di cui al precedente articolo è assunto a partire dal 1° gennaio 1973 a carico del bilancio dello Stato.

La validità delle delegazioni rilasciate dai comuni e dalle province a garanzia dei mutui di cui all'articolo precedente cesserà con l'emissione del decreto con cui il Ministro del tesoro assumerà l'onere di cui al presente articolo.

Art. 9.

Le disposizioni dei precedenti articoli 8 e 9 si applicano anche ai mutui concessi dai comuni e dalle province per l'integrazione dei disavanzi economici dei bilanci di previsione fino all'esercizio 1972 compreso, dagli istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti autorizzati alla concessione dei mutui predetti ai sensi delle disposizioni vigenti.

A tal fine la sezione speciale di credito comunale e provinciale provvederà all'estinzione del mutuo mediante l'emissione di cartelle a favore degli istituti mutuanti con sca-

denze corrispondenti a quelle del piano di ammortamento previsto dalla concessione originaria, fermi rimanendo il saggio d'interesse e tutte le altre condizioni.

Art. 10.

La maggiorazione del 7,50 per cento prevista dal sesto comma dell'articolo 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, sostituito dalla legge 24 luglio 1972, n. 321, è elevata al 10 per cento con decorrenza dal 1° gennaio 1974.

Ai fini della determinazione delle somme da attribuire, a norma del comma precedente, è data facoltà ai comuni e alle province di fare riferimento, come anno base, alle riscossioni realizzate nell'anno 1973, ovvero a quelle realizzate nell'anno 1972 o 1971.

Art. 11.

Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche per l'assunzione dei mutui a pareggio dei bilanci di previsione dei comuni e delle province per l'esercizio 1972.

L'importo del mutuo da assumere a norma dell'articolo 1 della presente legge è quello risultante dalla deliberazione di approvazione del bilancio di previsione, divenuta esecutiva a termini dell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, ovvero dell'articolo 72 della stessa legge.

Art. 12.

Agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte con apposito capitolo iscritto sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Alla copertura dell'onere di spesa per il 1973, dell'ammontare di lire 330 miliardi, si provvede con la riduzione dei capitoli di spesa iscritti in bilancio per la copertura dei provvedimenti legislativi in corso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni al bilancio dello Stato.