

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1521

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GARGANI, PICCOLI, BELCI, GAVA, PRANDINI, PUMILIA, SALVI, ARMELLA, BORRUSO, CARELLI, CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA, CASTELLUCCI, CATTANEI, CITTERIO, DE CINQUE, DE COSMO, DE POI, DRAGO, FIORET, GARGANO, GARZIA, GASCO, GORIA, GOTTARDO, GRASSI BERTAZZI, IOZZELLI, LECCISI, LICHERI, MANSFREDI, MANNINO, MARTINELLI, MASTELLA, MAZZOLA, NAPOLI, PATRIARCA, PAVONE, PISANU, QUATTRONE, RUBBI EMILIO, SABBATINI, SEGNI, SGARLATA, USELLINI, VERNOLA, ZARRO, ZOLLA**

*Presentata l'8 giugno 1977*

### Legge quadro sulla finanza locale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo stato di profondo dissesto della finanza locale trae origine da cause imputabili a squilibri strutturali, e da cause collegate a fatti di politica gestionale.

E innegabile, infatti, che alla continua sollecitazione di maggiori interventi, la quale ha portato come conseguenza l'ampliamento e la dilatazione della spesa pubblica al livello locale, con assunzione di compiti sempre più numerosi specialmente da parte dei Comuni, non ha corrisposto un'equilibrata attribuzione di risorse finanziarie per far fronte agli oneri collegati allo svolgimento delle funzioni pubbliche svolte.

Un'ulteriore sfasatura del regime finanziario degli enti locali, si è determinata attraverso il meccanismo di finanziamento introdotto con la riforma tributaria dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ot-

tobre 1972, n. 638, che per il quinquennio 1973-1977 — a causa del regime di instabilità monetaria — ha provocato una contrazione delle risorse reali, accrescendo ulteriormente lo squilibrio degli enti locali meno sviluppati.

D'altra parte il ritardo dell'approvazione dei mutui a ripiano, ha costretto gli stessi enti ad un indebitamento a breve, con un peggioramento della situazione deficitaria, a causa dell'eccessivo aumento dei saggi di interesse nominali, determinato prevalentemente dalla scelta politica che ha orientato a fini inflattivi una politica monetaria restrittiva.

Per comprendere appieno la tragica situazione della finanza locale basta soltanto considerare che il debito globale degli enti locali fu stimato nel 1976 in trentamila miliardi, e che stime più recenti indicano tale importo in trentaseimila miliardi. Co-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

munque è certo che i flussi finanziari degli enti locali manifestano un crescente andamento debitorio, come rilevasi dall'alle-

gato prospetto, da noi predisposto sulla scorta di dati ufficiali:

FLUSSI FINANZIARI AGLI ENTI LOCALI

(in miliardi di lire)

	1975 —	1976 —	1977 —
Trasferimenti dal bilancio dello Stato . . . . .	2.818 (t. correnti)	3.247 (t. correnti)	3.750 (t. correnti)
	159 (c. capitale)	160 (c. capitale)	200 (c. capitale)
	<u>2.977</u>	<u>3.407 (1)</u>	<u>3.950 (2)</u>
<i>Indebitamento a medio-lungo:</i>			
I.C.S. . . . .	620	416	450
Istituti assicurativi . . . .	75	50	100
Aziende di credito . . . .	170	268	350
<i>Indebitamento a breve:</i>			
Aziende di credito . . . .	1.118	1.528	—
<i>Cassa depositi e prestiti:</i>			
Operazioni con mezzi tradizionali a medio-lungo . .	1.760	2.500	2.400
Anticipazioni a breve . . .	—	—	3.300 (3)
	<u>6.720</u>	<u>8.169</u>	<u>10.550</u>

(1) di cui 315 miliardi riferiti al 1975 e 195 miliardi ai sensi della legge n. 189 del 1976.

(2) di cui 460 miliardi accantonati nel fondo globale per ripetere l'integrazione concessa nel 1976 ai sensi della legge n. 189 del 1976 con elevazione delle aliquote al 25 per cento.

(3) di cui 400 miliardi per interessi.

La gravità della situazione finanziaria degli enti locali, del resto viene evidenziata anche dall'andamento dei trasferimenti dallo Stato a Comuni e Province che, sebbene crescente (miliardi 2.997 nel 1975, 3.407 nel 1976 e 3.950 prevedibili nel 1977) risulta assolutamente insufficiente a coprire i costi effettivi (anch'essi crescenti, ed oggi stimati oltre i seimila miliardi).

Agli inizi di quest'anno il Governo presentò al Parlamento un provvedimento (decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2) poi convertito in legge, con cui si effettuava la trasformazione delle anticipazioni bancarie al 31 dicembre 1976 in debiti a medio termine verso la sezione di credito comunale e provinciale della Cassa depositi e prestiti, vietando ulteriori indebitamenti a breve, salvo le anticipazioni della sezione autonoma a breve termine della stessa Cassa depositi e prestiti e le anticipazioni di tesoreria.

Il cosiddetto « decreto Stammati » ha alleggerito l'onere finanziario che gravava sugli enti locali per i debiti a breve, contraendo la spesa pubblica di oltre quattrocento miliardi, dovuti alla riduzione al 15 per cento degli elevati tassi di interessi bancari, consentendo quindi una ripartizione in mutui decennali delle anticipazioni a breve, e concentrando in un unico ente finanziario l'ulteriore adduzione di credito a breve per i Comuni, eliminando in tal modo il malsano nodo gordiano che legava gli enti locali alle aziende bancarie.

Ma il provvedimento in esame, che pur ha comportato indiscussi effetti benefici, non può certo considerarsi un provvedimento definitivo, né di lungo periodo: esso ha avuto e ha solo una funzione di provvedimento-ponte che scarica sulle strutture creditizie l'onere di un riaggiustamento temporaneo, partendo dalla premessa che era possibile ridurre, senza eccessivo danno, le rendite lucrative dalle aziende di credito sull'« intermediazione » finanziaria.

Tale provvedimento, inoltre, ha previsto che, ove non venga emanata la legge generale di consolidamento per l'anno in corso, resteranno a carico del Governo i provvedimenti necessari per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui consolidati, la prima delle quali (che scade il 1° gennaio 1978) comporta un onere stimato attualmente in millequattrocentosessanta miliardi, di cui ben settecentotrenta miliardi, che sono imputabili in conto interessi, finirebbero per incidere sul fabbisogno del

tesoro dello Stato, con conseguenze sicuramente deleterie.

Nel tentativo di scongiurare siffatta iattura e, nel contempo, di non consentire la emanazione di un altro provvedimento temporaneo che condurrebbe ineluttabilmente a considerare non più urgente la soluzione definitiva della finanza locale, perché provvederebbe all'assetto della pregressa debitoria, eliminando il principale motivo di urgente definizione, abbiamo predisposto una proposta di legge-quadro che vuol regolare l'intera materia.

In realtà, con il proposto progetto di legge non si effettua una regolamentazione analitica di tutti gli annosi problemi della finanza locale, ma si determinano solo « norme di principio » affidando poi una puntuale e conseguente disciplina al Governo attraverso apposite deleghe legislative.

Si è quindi predisposta una legge-quadro della finanza locale, attraverso la quale si sono fissate le linee generali dell'assetto finanziario degli enti locali.

\* \* \*

Le norme di principio interessano l'inquadramento della finanza locale nella finanza pubblica, l'autonomia finanziaria degli enti locali, la gestione finanziaria, i beni pubblici locali e l'attività finanziaria in tutte le sue articolazioni (spesa, entrata, equilibrio finanziario).

Accanto alle norme di principio vengono poi indicate le linee essenziali dei procedimenti finanziari, dal procedimento contabile (per la statuizione del quale viene prevista una delega legislativa, con la indicazione di opportuni principi generali, criteri direttivi e regolamentazione transitoria) al procedimento di spesa (nelle fasi della programmazione, della deliberazione e della esecuzione), dal procedimento della entrata (nelle sue fasi di previsione, realizzazione e riscossione) al procedimento di gestione dei beni pubblici ed a quella della gestione delle tesorerie locali.

Nelle disposizioni finali la proposta legge-quadro affronta poi i temi della sistemazione della pregressa debitoria, delle disposizioni transitorie (con la previsione di una delega legislativa per il finanziamento degli enti locali nel biennio 1977-1978) e delle deleghe per l'emanazione di un testo unico sulla finanza locale.

La legge-quadro, dunque che sottoponiamo al giudizio del Parlamento, ha le

seguenti caratteristiche che è opportuno illustrare, più dettagliatamente.

1. - *L'autonomia finanziaria degli enti locali nel quadro unitario della finanza pubblica.*

La crisi degli enti locali - pur se discende da cause molteplici ed origini diversificate, che per la loro indiscussa rilevanza e complessità si appalesano ben più gravi della innegabile carenza della struttura finanziaria - evidenzia soprattutto nella incapacità di fornire i richiesti e adeguati servizi pubblici alle collettività locali, non essendo in grado di coprire i costi necessari per la loro prestazione.

L'inesistenza di un'autonomia impositiva - sottratta agli enti locali con la riforma tributaria - che peraltro non trova riscontro negli altri paesi industrializzati, ha in questi ultimi anni consentito l'identificazione della finanza locale in una finanza di trasferimento.

Questa, purtroppo, per i motivi innanzi indicati, non ha fornito quei benefici effetti che da essa si speravano, con la conseguenza negativa (giustificata dallo squilibrio tra entrate e spese, dovuto all'insufficienza dei mezzi finanziari trasferiti dallo Stato agli enti locali), del ricorso all'indebitamento, con effetti inflattivi di indubbia pericolosità.

La constatazione del risultato negativo del sistema di finanziamenti degli enti locali, esclusivamente attraverso trasferimenti di risorse finanziarie dello Stato, impone una profonda variazione del metodo finora seguito, ma non implica il ripristino del sistema dell'autosufficienza finanziaria, fondata sulla previsione di una esclusiva finanza propria, perché essa produce l'effetto negativo della divaricazione della struttura finanziaria pubblica, impedendone la unitaria manovra della leva impositiva, nell'ambito della politica economica del Paese.

Si pone così la necessità di articolare tra i due sistemi alternativi di reperimento delle entrate, quello della « subordinazione » e quello dell'« autosufficienza », un sistema intermedio che da un lato recepisca gli aspetti positivi di entrambi i sistemi ripudiati, e dall'altro lato consenta la riaffermazione dell'indispensabile autonomia finanziaria, elemento essenziale per un autogoverno a livello locale, nel rispetto del

principio intangibile dell'unità della finanza pubblica.

La proposta di legge, si fa carico di queste esigenze e prevede una soluzione, che sottoponiamo all'attenzione del Parlamento.

Essa si fonda sulla indiscussa premessa della unicità della funzione pubblica, a qualunque livello svolta, che porta come conseguenza da un lato che lo Stato si faccia carico del costo di un servizio pubblico a qualunque livello istituzionale venga prestato, dall'altro che, con legge dello Stato, siano determinate le funzioni istituzionali di pertinenza degli enti locali.

Partendo da questi presupposti è necessario prevedere che i costi per l'organizzazione funzionale degli enti locali e per le funzioni istituzionali che gli stessi hanno l'obbligo di prestare alle rispettive collettività, siano a carico dello Stato, e i relativi fondi pervengano agli enti interessati attraverso un fondo nazionale per la finanza locale, alimentato annualmente da una percentuale delle entrate globali dello Stato.

È ugualmente necessario però che gli enti locali siano liberi di prestare servizi aggiuntivi che autonomamente e discrezionalmente possono deliberare di assolvere, anche se per gli stessi sia necessario attivare nuovi investimenti, i quali però non possono non gravare sulla collettività che ne beneficia. La conseguenza è, però, che questi servizi cosiddetti « aggiuntivi » vadano coperti, non con la finanza derivata, ma con entrate proprie.

In tal modo si realizza una autonomia della spesa e della entrata, senza ledere il principio della prestazione dei servizi essenziali, i quali non possono essere diversi da una località all'altra, né possono differire nella loro qualità da un luogo all'altro del territorio dello Stato unitario, per ovvie ragioni di eguaglianza e di perequazione, fondamentali per la giustizia sociale.

In tal modo si realizza il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nel quadro unitario della finanza pubblica, elemento essenziale per un assetto generale di così complessa problematica che, da un lato postula la determinazione autonoma del volume di spesa propria, della scelta e del controllo dei suoi tempi di esecuzione, della copertura finanziaria con mezzi propri delle spese che traggono origine da una volontaria scelta politica dell'ente locale; e dall'altro collega indissolubilmente la spesa locale a quella centrale, riconoscendo che

la finanza locale è parte integrante della finanza pubblica.

Da questi presupposti si evince che l'autonomia della spesa e la autonomia dell'entrata vanno riferite non tanto alla gestione della spesa e dell'entrata pubblica per i servizi istituzionali (che sono gli essenziali ed obbligatori), quanto alla programmazione, alla istituzione e alla esecuzione della spesa e dell'entrata per i servizi aggiuntivi e per i nuovi investimenti, per i quali gli enti locali agiscono con piena discrezionalità e libertà.

In relazione a questo principio può dirsi che gli enti locali diventano titolari di due distinte attività da espletare, l'una vincolata (quella relativa all'esercizio delle funzioni istituzionali) e l'altra discrezionale (quella relativa all'esercizio di servizi « aggiuntivi »).

I costi finanziari relativi vengono coperti da fonti diverse: una derivata dalla finanza dello Stato, che trova la sua origine, come già detto, nella partecipazione degli enti locali alle entrate globali dello Stato; l'altra autonoma, della finanza propria, che trova la sua origine nei mezzi che l'ente locale reperisce direttamente, anche in base ad una particolare autonomia impositiva.

## 2. - L'equilibrio finanziario degli enti locali.

La distinzione delle due sfere di attività degli enti locali, caratterizzate nella loro struttura formale e nella loro consistenza funzionale, e differenziate in riferimento alla fonte di finanziamento, impone la statuizione di un principio nuovo nella contabilità pubblica italiana, quello della « appropriazione » di flussi di entrata e flussi di spesa.

Il progetto di legge in esame si fa carico di questa esigenza e prevede espressamente la destinazione vincolata delle entrate derivate alle spese necessarie per la organizzazione funzionale e per i servizi aggiuntivi (e per i nuovi investimenti), ed al ripiano della quota della pregressa debitoria che rimarrà di titolarità degli enti locali, evitando in tal modo che somme versate dallo Stato per i bisogni essenziali (cioè per i servizi istituzionali) siano distratte a fini diversi da quelli per i quali furono assegnate.

Questo principio dell'appropriazione delle entrate alle spese, postula due inderogabili corollari:

a) la programmazione di tutte le spese ed investimenti, che deve essere effettuata con un piano quinquennale, da integrarsi nelle previsioni ed aggiornarsi annualmente nei costi;

b) la copertura finanziaria sostanziale di tutte le spese e gli investimenti, con la indicazione dei mezzi necessari per farvi fronte, e l'effettivo reperimento delle entrate che occorrono per il totale pagamento del costo comprensivo di ogni servizio o investimento.

Attraverso questo sistema può pervenirsi ad un pareggio finanziario dei bilanci degli enti locali, premessa indispensabile per un ordinato assetto della finanza locale.

Il pareggio finanziario dei bilanci degli enti locali si fonda sull'equilibrio finanziario degli enti locali, che può essere garantito da un divieto d'indebitamento bancario.

Infatti, ammessa la possibilità della ripartizione dei costi di nuovi investimenti, in un periodo non superiore a cinque anni, e sempreché sia prevista anche per gli anni futuri la copertura finanziaria della quota di costi ripartiti, non resta agli enti altra possibilità d'indebitamento che quella delle anticipazioni di tesoreria.

Ma la proposta di legge in esame, tenta anche di eliminare gli eccessivi rischi a cui si potrebbe andare incontro attraverso quest'ultima via d'indebitamento, da un lato limitando l'anticipazione di tesoreria a non più di tre dodicesimi delle sole entrate derivate, dall'altro affidando lo stesso servizio di tesoreria, *ope legis*, allo Stato o a strutture bancarie pubbliche, rifacendosi in tal modo alle indicazioni del « decreto Stamatì » circa la divaricazione dei canali finanziari, con l'esclusione, per gli enti locali, di attingere mezzi dalle banche o dal finanziamento privato.

L'equilibrio finanziario diventa in tal modo un secondo elemento caratterizzante della presente proposta di legge, che investe non solo la struttura diretta degli enti locali, ma anche le articolazioni ad esse collegate, in quanto, una volta prevista la globalità della gestione finanziaria di detti enti, anche le « partecipazioni » in società, in consorzi o in aziende, finiscono col do-

ver seguire le stesse impostazioni finanziarie degli enti locali, il cui bilancio, consolidato, riporterà le risultanze di gestione di tutte le « partecipazioni », sotto qualunque forma, pubblica o privata, siano state costituite.

### 3. - *La chiara articolazione contabile e la corretta gestione amministrativa.*

L'equilibrio finanziario degli enti locali va evidenziato attraverso una chiara articolazione contabile che consenta la conoscenza lineare della gestione amministrativa: la proposta di legge in esame tenta di dare una soluzione anche a questa esigenza, prevedendo tre atti essenziali sui quali dovrà essere incardinata l'attività finanziaria e la contabilità degli enti locali: il piano pluriennale delle spese e degli investimenti che programma l'erogazione delle spese nel quinquennio, il bilancio preventivo di cassa, che indica le previsioni di entrata e di spesa nell'esercizio finanziario (che si identifica nell'anno solare) e il rendiconto annuale consolidato, nel quale, riepilogandosi i movimenti dei flussi finanziari delle entrate e delle uscite, si ha la possibilità di identificare i conti patrimoniali e di esercizio dell'ente locale e delle « partecipazioni » in consorzi, società od aziende, che ad essi appartengono.

L'omogeneizzazione di un piano dei conti e dei predetti atti finanziari essenziali, da attuarsi sin dall'entrata in vigore della legge, ed una delega legislativa da espletarsi entro breve termine su un nuovo sistema di contabilità, ispirato e collegato ai principi che regolano la nuova contabilità regionale, consentiranno la conoscenza dell'andamento finanziario dell'attività degli enti locali.

Tutta la gestione dei Comuni dovrà del resto essere attuata in base a norme agili con il massimo snellimento dei controlli: difatti solo gli atti finanziari essenziali e poche altre delibere saranno soggette nella nostra previsione al controllo di legittimità e se del caso di merito, per un eventuale richiesta di riesame del competente Comitato regionale di controllo.

Allo snellimento dei controlli dovrà ovviamente corrispondere una precisa responsabilità degli amministratori (oltreché dei dipendenti comunali), per lo svolgimento

di una corretta gestione amministrativa di conformità agli atti finanziari approvati, rinviando alle previsioni legislative, le modalità ed i termini delle relative azioni di responsabilità contabili.

La chiara articolazione contabile e la corretta gestione amministrativa costituiscono il terzo elemento caratterizzante della normativa proposta, che tente a moralizzare la gestione pubblica che deve essere perseguita ad ogni livello istituzionale, se vogliamo, come è nostro compito, riordinare e potenziare le strutture portanti della nostra Repubblica.

Gli elementi evidenziati, consentono di tracciare un quadro della struttura della presente proposta di legge, i cui punti principali meritano di essere analiticamente esaminati, per identificare con precisione il disegno di assetto definitivo della finanza locale.

### A. - *Il fondo nazionale per la finanza locale.*

Un primo punto cardine è costituito dal modo di compartecipazione degli enti locali alle entrate globali dello Stato, che si concreta nella istituzione in un fondo nazionale per la finanza locale.

Tale fondo, alimentato da una percentuale sulle entrate globali dello Stato (percentuali adeguabili annualmente alle esigenze della copertura dei servizi essenziali svolti istituzionalmente dagli enti locali) verrà gestito dal Ministero dell'Interno.

Il fondo verrà diviso in due quote, l'una ripartibile ordinariamente in base a parametri oggettivi od oggettivizzati, l'altro perequativamente in base ad esigenze fondamentali delle comunità che fanno capo agli enti locali siti nelle zone più depresse del Paese.

È sulla distribuzione del fondo perequativo che richiamiamo, Onorevoli Colleghi, la vostra attenzione, perché la ripartizione del fondo ordinario, anche se collegato a parametri, ha una funzione di mera anticipazione, in quanto la copertura del costo dei servizi essenziali deve essere totalmente realizzata.

La ripartizione del fondo perequativo, costituisce, invece, una integrazione aggiuntiva di entrate derivate, che da un lato vuole avere una funzione trainante dello

sviluppo sociale, perché attraverso un sistema di redistribuzione di risorse, tende alla graduale eliminazione del divario esistente tra comunità più ricche e comunità più povere, e dall'altro compiti di reintegrazione delle condizioni di vita ad un livello civile accettabile per una comunità locale che è parte integrante della collettività nazionale.

Inquadrata in tale ambito funzionale la ripartizione del fondo perequativo non può avvenire discrezionalmente su una visione centralizzata del riequilibrio finanziario, ma deve necessariamente essere adeguata all'esistenza oggettiva di carenze strutturali che fanno capo agli elementari bisogni collegati ai servizi sociali, alla istruzione, alla prevenzione sanitaria, ai problemi edilizi economico-popolari ed al tempo libero e che emergono dalla insufficienza del rapporto popolazione residente - strutture esistenti (ragguagliato su scala regionale ed interregionale) dagli insufficienti finanziamenti pubblici erogati negli ultimi cinque anni, e dalla impossibilità di reperire direttamente i mezzi necessari per i nuovi investimenti integrativi.

È nostra opinione che l'aggancio nella ripartizione del fondo perequativo a questo elemento dell'esistenza oggettiva di carenze strutturali, può costituire un primo passo nel difficile cammino del riequilibrio funzionale delle comunità locali, eliminando non solo il dualismo tra Nord e Sud, ma anche quello tra zone più sviluppate e zone più depresse nell'ambito regionale; attenuando in tal modo squilibri territoriali, ostativi di un organico sviluppo equilibrato del Paese.

#### B. - *L'autonomia impositiva senza potere accertativo degli enti locali.*

È noto che gli squilibri territoriali che si intendono contenere o eliminare con il fondo perequativo, possono aggravarsi con un'imposizione tributaria che postuli un più alto numero di servizi locali a comunità in grado di imporre tributi per la sopportabilità di una maggiore pressione tributaria, derivata da un reddito locale *pro capite* più elevato di quello di altre comunità più povere che non sono in grado di contribuire coattivamente al maggior onere impositivo.

Questo pericolo viene eliminato se i servizi aggiuntivi, il cui costo va coperto con

entrate proprie, anche aventi natura tributaria, non investono la sfera dei servizi essenziali, istituzionalmente a carico degli enti locali, perché non può essere posta a carico della collettività nazionale la esigenza di un'autonoma spesa di un ente locale, se non si vuole creare la corsa all'irrazionale espansione incontrollata della spesa pubblica.

Viceversa, a parte la garanzia di una maggioranza qualificata da prescriversi per le deliberazioni di servizi aggiuntivi, è giustificabile che il costo della scelta politica di un più alto numero di servizi locali, resti a carico della collettività locale che ne beneficia, come del resto, da un lato, è corretto considerare l'autonomia impositiva degli enti locali come uno strumento di quel parziale autogoverno senza il quale gli enti locali non avrebbero motivi di esistere, dall'altro è giusto che chi paga più tributi abbia maggiori servizi pubblici perché destina a consumi ed investimenti pubblici una quota più elevata del proprio reddito, sottraendolo a singoli consumi od investimenti privati.

Ma prima di riaffermare la piena autonomia impositiva agli enti locali, è necessario ricordare che essa può costituire un serio ostacolo all'integrazione economica tra le diverse zone del Paese, al fatto cioè che esse costituiscono parte di un unico mercato e non mercati autonomi, l'uno separato dall'altro.

D'altra parte la stessa autonomia può incrinare la unitaria politica fiscale del Paese, ostacolando la realizzazione di fini, rilevanti a livello nazionale, o favorendo ed incrementando squilibri territoriali, settoriali o funzionali, che su scala generale si tenta di ridurre o di eliminare.

Si tratta, in sintesi, di ricercare una soluzione intermedia tra la piena autonomia impositiva che fino al 1970 non ha dato buona prova nella sua pratica attuazione, e la inesistente autonomia impositiva che ha manifestato gravi deficienze e comportato gravi conseguenze dal 1971 ad oggi.

La proposta di legge in esame prospetta una soluzione intermedia che riteniamo possa superare i difetti delle soluzioni alternative finora seguite, quella cioè di assegnare una autonomia impositiva senza poteri accertativi.

In tal modo si restituisce agli enti locali un « potere tributario », che ne qualifica l'autonomia e li rende idonei a re-

perire entrate proprie per una politica della spesa imputabile a servizi aggiuntivi, ma nel contempo si sottrae ad essi il potere di accertare i tributi, attività questa che in passato aveva comportato gravi conseguenze, quali la scorretta utilizzazione di essa a fini di discriminazione e persecuzione politica o di classe, la carenza di economia di scala che aveva reso onerosi i costi di accertamento, e per quanto riguarda i piccoli Comuni aveva reso addirittura impossibile lo stesso potere impositivo, la incertezza di una realtà tributaria per una manovra irrazionale della imposizione a secondo del « colore politico » degli amministratori locali, e soprattutto la sperequazione tributaria derivante da una discrezionalità nella definizione degli imponibili, spesso utilizzata a fini clientelari; la esistenza di un contenzioso tributario, che giudicava spesso in contrasto a quello erariale, creando così la incertezza del diritto, e due realtà difformi delle diversamente valutate capacità contributive dei singoli cittadini.

Del resto non sminuisce il potere impositivo, che è soprattutto potere di scelta di decisione, la eliminazione di un potere accertativo, che è viceversa una attività amministrativa di indagine e di valutazione. È pacifico in proposito, anzi, in base anche alle esperienze straniere, che agli enti locali vada attribuita solo facoltà di decisione, quale quella di imporre tributi, determinati dal potere centrale, quella di manovrare le aliquote di imposta tra la misura minima e quella massima stabilita per legge, e quella di esentare dalla imposizione determinate categorie di soggetti, secondo le prescrizioni dalla stessa legge stabilite.

Queste considerazioni giustificano perché la presente proposta di legge nello statuire il principio dell'attribuzione agli enti locali di un potere di imposizione, li esoneri dallo svolgimento di una attività amministrativa, consistente nella funzione di accertamento, che è propria degli uffici delle imposte, e che rimane assegnata alla loro competenza, e conceda al Governo sia la delega legislativa della determinazione dei nuovi tributi e degli elementi essenziali di essi, sia la delega per la revisione (e forse anche di qualche soppressione) di tributi esistenti, riaffermando così il principio che gli enti locali possono istituire tributi già statuiti, nell'ambito e nei limiti e con le modalità dalla legge previste.

In questo schema logico trovano giustificazione anche i principi generali e i cri-

teri direttivi della delega, che mirano a non vanificare i principi informatori della riforma tributaria e a non incrinare l'unità della manovra della politica fiscale, pur prevedendo soluzioni tecniche, quali l'imposizione immobiliare e tipi di imposizione quale quella proporzionale ed a basso tasso di aliquote, che non comportano squilibri di ordine finanziario od economico.

Del resto, essendo finalizzata la imposizione locale alla copertura finanziaria di servizi aggiuntivi e nuovi investimenti (oltreché al pagamento di una quota della pregressa debitoria), si attribuisce ad essa un significato di valutazione politica di cospicua rilevanza: infatti essendo la collettività locale che stabilisce, attraverso i propri rappresentanti politici, la applicazione dell'imposizione e l'entità delle aliquote, la stessa, che, da un lato ne subisce l'onere, e, dall'altro, riceve benefici attraverso i servizi pubblici che l'imposizione permette di finanziare, può commisurare il costo all'utilità, e valutare in sede politica la validità delle scelte dell'amministrazione.

#### C. - *La qualificazione ed il contenimento della spesa pubblica.*

Se il fondo nazionale per la finanza locale da un lato (ripartito sia dal fondo ordinario che da quello perequativo) e l'autonomia impositiva dall'altro, consentono di ricavare entrate congrue, che, unite a quelle proprie, in particolare a quelle collegate alla programmazione del patrimonio, consentono la copertura totale dei costi; non può lasciarsi alla discrezione degli enti locali la possibilità di una dilatazione della spesa pubblica, premessa sicura di una finanza disordinata e non equilibrata che finirebbe col trasferire solo i *deficit* degli enti locali, su quelli del bilancio dello Stato.

Si pone perciò, inderogabile, la esigenza di provvedere alla creazione di premesse che comportino un sicuro contenimento della spesa pubblica, ed una qualificazione della stessa.

La presente proposta di legge tiene conto di questa inderogabile esigenza e prevede:

a) *un'efficiente organizzazione funzionale* degli enti locali, con blocco delle as-



sunzioni nell'ambito degli organici da approvare dal CIPE in base a criteri predefiniti e da parametri omogeneizzati (numero degli abitanti, ampiezza e conformazione del territorio, articolazione delle funzioni e compiti degli enti locali) che ragguagliano il principio di efficienza al rapporto personale dipendente - funzione pubblica esercitata.

La mobilità del lavoro col rispetto dei posti di lavoro e la qualificazione professionale, dovrebbe consentire nel tempo l'assorbimento del personale eccedente e il divieto, dall'entrata in vigore della legge, di assunzioni non previste e non giustificate;

b) *una gestione* dei servizi pubblici e delle partecipazioni degli enti locali in consorzi, società, ed aziende, ispirate a criteri di efficienza, economicità, chiarezza amministrativa ed ancorata al contenimento dei costi nei limiti della copertura finanziaria specifica, all'equiparazione delle retribuzioni del personale delle aziende a quelle degli enti locali, con tutela di diritti quesiti e con il riconoscimento di *surplus*, quali assegni *ad personam* riassorbibili nei successivi aumenti contrattuali e al bilanciamento delle spese alle entrate, attraverso l'applicazione di tariffe, canoni e contribuzioni degli stessi enti locali effettuate con entrate reperite con imposte di scopo che consentono di non creare *deficit* di gestione;

c) *un rimborso totale* dei costi diretti ed indiretti, attuali e derivati per le funzioni decentrate dallo Stato o delegate dalle Regioni con anticipazioni congrue che assicurino la preventiva liquidità finanziaria e con conguaglio a consuntivo attraverso i rendiconti annui;

d) *una valida gestione dei beni pubblici* che, pur essendo utilizzata a fini di interesse pubblico e di utilità sociale ed, ove possibile, con il godimento di essi da parte delle collettività locali, devono essere dismessi per fatiscenza quando il loro ripristino, per il conseguimento di fini cui sono destinati, si manifesti palesemente antieconomico;

e) *una divaricazione sostanziale delle fonti di finanziamento* tra il settore pubblico e quello derivato, con affidamento obbligatorio dei servizi di tesoreria allo Sta-

to (Tesoreria centrale e Tesorerie provinciali) od al massimo ad enti bancari di diritto pubblico, con applicazione nelle ipotesi di anticipazione a tassi inferiori a quelli di mercato.

#### D. - *Sistemazione della pregressa debitoria.*

La sistemazione della pregressa debitoria si fonda sul principio base della imputazione dell'indebitamento alla causa che l'ha determinata, in quanto l'assetto definitivo non può non comportare un risarcimento agli enti locali che in via transattiva si ritiene possa avvenire con l'assunzione da parte dello Stato di una quota forfettaria pari al 50 per cento dell'intera massa debitoria.

Non vale a questo proposito rilevare che con l'abbuono di una quota cospicua dei pregressi debiti si premiano gli enti che hanno effettuato la politica di un'allegria finanza locale e si penalizzano gli enti che, mantenendosi nei limiti contenuti di spesa, sono riusciti a sfuggire alla spirale perversa dell'indebitamento crescente.

Il rilievo, infatti, non appare fondato, sia perché le cause esterne, che hanno determinato l'indebitamento o l'aggravarsi di esso non collegabili alla gestione amministrativa degli enti locali, sussistono e sono tali da far quantificare in media una percentuale di aggravio di indebitamento pari circa a quello che si accolla lo Stato, sia perché, più che parlare di « premio » o di « penalizzazione », occorre riferirsi allo stato di necessità oggettiva che investe l'effetto esistente di una situazione non sopportabile più, sotto il profilo finanziario.

Del resto poiché l'accollo dello Stato investe una quota per la quale già sussiste la garanzia dello Stato stesso, attraverso il mutuo a ripiano, non si ritiene possa essere qualificato il detto accollo, né un « abbuono », né un « colpo di spugna », ma solo l'assunzione di una quota di debiti determinati e causata da fatti imputabili allo Stato, o da eventi sicuramente non riferibili alla gestione amministrativa degli enti.

Si consideri, inoltre, che il riequilibrio finanziario degli enti locali è, forse, la premessa indispensabile per la sistemazione organica per una finanza pubblica equilibra-

ta, per cui, in ogni caso è interesse primario dello Stato addivenirvi al più presto, eliminando con urgenza il « bubbone sommerso », anche con il costo dell'accollo predetto.

Va infine ricordato che il collegamento contestuale: sistemazione della pregressa debitoria — assetto definitivo di una finanza locale equilibrata, determina l'eliminazione delle situazioni anomale, consente l'azzeramento della pregressa debitoria e rende possibile il pagamento della quota che rimane di titolarità degli enti locali, attraverso una ripartizione di essa in 35 annualità, con il sistema del ripiano con mutui a tasso inferiore a quello di mercato. Va comunque detto che la proposta di legge prevede per i Comuni e le Province, che risultino aver chiuso il bilancio a pareggio negli ultimi due anni, la destinazione di un maggior importo pari all'1,50 per cento dell'ammontare del fondo della finanza locale.

*E. - Finanziamento degli enti locali per la fase transitoria (biennio 1978-1979).*

La proposta legge-quadro si fa carico della impossibilità di lasciare una *vacatio* tra l'entrata in vigore della legge e l'applicazione di nuovi coefficienti di ripartizione del fondo ordinario per la finanza locale (ed anche di quello perequativo): trattandosi di una normativa finanziaria, che assicura i flussi per la copertura dei servizi istituzionali, è indispensabile che i tempi tecnici per la variazione del sistema di assegnazione della finanza derivata, non costituiscano causa ostativa al funzionamento degli enti locali.

La soluzione che la presente proposta avanza è quella di utilizzare parzialmente l'attuale sistema per il periodo necessario alla preordinazione e funzionamento dei nuovi strumenti legislativi, ovviamente variandosi la quantificazione delle risorse destinabili alle esigenze degli enti locali.

Considerato che nel 1976 l'importo globale delle spese degli enti locali è stato di oltre seimila miliardi, di cui solo tremila coperti dalle entrate realizzate, si ha uno sbilancio prevedibile di oltre tremila miliardi all'anno per almeno un biennio, tempo necessario per il totale funzionamento del nuovo regime.

Tale onere, ovviamente, non potrà essere caricato sul bilancio dello Stato, né sarà possibile contrarre per cospicui importi la spesa pubblica locale: d'altra parte non prevederne la copertura finanziaria significherebbe sostanzialmente consentire un ulteriore indebitamento, non compatibile con la legge-quadro proposta.

La soluzione che viene presentata all'attenzione del Parlamento si fonda su una delega legislativa al Governo perché decida con provvedimenti che si ispirino:

a) al trasferimento agli enti locali di una quota del gettito tributario erariale il cui importo per il 1978 sia pari a quello iscritto in bilancio per il 1977 e successive integrazioni a titolo di entrate sostitutive, maggiorate dall'applicazione ad essa quota della stessa percentuale di incremento del complesso delle entrate tributarie del bilancio dello Stato, rispetto a quello dell'anno finanziario 1977, sulla base dei progetti di bilancio presentati al Parlamento;

b) al trasferimento agli enti locali per il 1979 della stessa quota definita per il 1978 maggiorata dall'applicazione della percentuale di incremento, rispetto all'ammontare globale delle entrate dello Stato attribuito per l'anno 1978;

c) all'annullamento di residui passivi iscritti nel bilancio dello Stato e dei corrispondenti residui attivi iscritti nei bilanci degli enti locali per impegni di spesa riferiti ai programmi di opere deliberate negli anni anteriori all'ultimo triennio e di cui non ancora è iniziata la esecuzione, fermo restando che i relativi programmi, se rielaborati ed aggiornati nelle valutazioni finanziarie, potranno essere rideliberati dagli enti locali.

Ovviamente il Governo terrà anche conto che durante questo periodo di transizione potranno essere azionati tributi di facile esazione che verranno previsti con i provvedimenti delegati.

\* \* \*

Onorevoli Colleghi, siamo coscienti nel sottoporre al vostro esame la proposta legge-quadro sulla finanza locale, che non tut-

te le soluzioni prospettate possono lasciare soddisfatte le varie componenti sociali del nostro Paese, ma gli annosi problemi non consentivano soluzioni facili ed esenti da costi o sacrifici per le collettività locali e per quella nazionale.

Siamo anche consapevoli che l'aver prospettato solo una legge « cornice », mette il Parlamento ed il Governo in condizione di affrontare un programma legislativo complesso e difficile in tempi brevi, quali le esigenze finanziarie impongono.

In proposito dobbiamo sottolineare che ci è sembrato opportuno prevedere la costituzione di una Commissione parlamen-

tare che possa dare il proprio contributo al Governo nell'espletamento dell'esercizio delle varie deleghe ad esso conferite.

Il nostro sforzo di studio e di elaborazione riteniamo sia meritevole di una collaborazione attiva e proficua di tutte le forze politiche: rivolgiamo perciò l'appello di un attento esame e di una costruttiva partecipazione alle eventuali integrazioni della proposta normativa, convinti come siamo che risolvere l'annoso problema dell'assetto definitivo della finanza locale, significa rendere un doveroso contributo al servizio del Paese ed al rafforzamento delle istituzioni democratiche.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### TITOLO I

#### NORME DI PRINCIPIO

##### CAPO I

##### INQUADRAMENTO DELLA FINANZA LOCALE NELLA FINANZA PUBBLICA

###### ART. 1.

*(Unità e globalità della finanza pubblica).*

La finanza locale è parte integrante della finanza pubblica.

La legge determina i principi atti a garantire una unitaria politica finanziaria del Paese e regola, di conseguenza, il raccordo della finanza degli enti locali, con la finanza dello Stato e delle Regioni.

###### ART. 2.

*(Partecipazione dei Comuni e delle Province alle entrate globali dello Stato).*

I Comuni e le Province partecipano alle entrate globali dello Stato, nei modi e nelle forme previste nella presente legge.

###### ART. 3.

*(Collaborazione dei Comuni all'accertamento tributario).*

I Comuni sono tenuti a collaborare con gli uffici distrettuali delle imposte dirette per l'accertamento dei redditi soggetti all'imposizione erariale, e con gli uffici impositori per l'accertamento degli altri tributi dello Stato, nei modi previsti dall'articolo 13 della legge 13 aprile 1977, n. 114.

I dipendenti comunali che non esplichino le attività previste dal precedente comma, o che non vi provvedano nei modi e termini indicati, sono puniti con la sanzione disciplinare della sospensione di dieci

giorni dal servizio e dallo stipendio, fatta salva la responsabilità per danni prevista dal capoverso del susseguente articolo 15.

ART. 4.

(Il Consiglio tributario).

Il Consiglio tributario, previsto dalla legge 13 aprile 1977, n. 114, è composto da cinque a quindici componenti effettivi e da tre a nove supplenti, tutti forniti dei requisiti previsti dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, nominati dal consiglio comunale, e svolge le seguenti attività di collaborazione con gli uffici delle imposte nella lotta all'evasione:

1) provvede, attraverso gli uffici comunali, al reperimento di dati e notizie inerenti il contribuente, inoltrandole con un parere di conformità sui redditi dichiarati, al competente ufficio accertativo;

2) controlla la esistenza di esercenti attività commerciali, od artigianali, ed altre attività comunque soggette ad autorizzazione comunale, che non abbiano inoltrato la dichiarazione tributaria annuale, dandone immediata comunicazione al competente ufficio accertatore;

3) comunica al competente ufficio fiscale la attività economica e gli investimenti patrimoniali effettuati, nel territorio del Comune, da persone anche se in esso non residenti.

Al Consiglio tributario gli uffici delle imposte possono:

a) inviare questionari, richiedere notizie od informative, richiedere copie di documenti;

b) chiedere giudizi valutativi, pareri tecnici, perizie e stime;

c) chiedere il parere su criteri di definizione degli imponibili.

Le comunicazioni, le risposte ed i pareri del Consiglio tributario devono essere motivate e giustificate con atti ed elementi probatori.

ART. 5.

*(Partecipazione dei Comuni e delle Province al contenzioso tributario).*

I Comuni e le Province possono intervenire, quali terzi interessati, nei procedimenti innanzi le commissioni tributarie, secondo le modalità e nei termini previsti dal capo terzo del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, ed in mancanza, secondo la disciplina prevista dal codice di procedura civile per l'intervento in causa.

CAPO II

L'AUTONOMIA FINANZIARIA

ART. 6.

*(Finanza propria, titolarità di beni e contabilità autonoma).*

I Comuni e le Province sono dotati di autonomia finanziaria, hanno la titolarità di beni economici, e mantengono una propria contabilità.

La legge determina le modalità e le forme per l'esercizio dell'attività finanziaria degli enti locali.

ART. 7.

*(Autonomia della spesa pubblica locale).*

I Comuni e le Province programmano, determinano ed erogano le spese pubbliche necessarie per attendere alle funzioni normali e di sviluppo. L'impegno, la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento della spesa pubblica, sono eseguiti nelle forme e con le modalità stabilite dalla legge.

ART. 8.

*(Autonomia della entrata pubblica locale).*

I Comuni e le Province prevedono, richiedono e percepiscono le entrate che occorrono per la copertura delle spese.

L'accertamento, la riscossione ed il versamento delle entrate pubbliche vengono effettuate nelle forme e con le modalità stabilite dalla legge.

## ART. 9.

*(Autonomia impositiva).*

I Comuni e le Province hanno la facoltà di istituire tributi propri.

L'autonomia impositiva si esplica per i tributi previsti dalla legge, la quale indica i presupposti di fatto, i criteri per la determinazione automatica della base imponibile, le aliquote massime e le modalità di riscossione per ogni singolo tributo.

## CAPO III

## LA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

## ART. 10.

*(La gestione finanziaria).*

La gestione finanziaria degli enti locali investe tutte le operazioni relative alle spese ed alle entrate, che vengono effettivamente eseguite e realizzate nell'esercizio, e tutte le variazioni del patrimonio.

## ART. 11.

*(Suddistinzione temporale).*

L'unità temporale della gestione finanziaria locale è l'esercizio finanziario, che si identifica nell'anno solare.

## ART. 12.

*(Gli atti finanziari essenziali).*

Gli atti finanziari essenziali sono tre: il piano pluriennale delle entrate, delle spese e degli investimenti, il bilancio di previsione ed il rendiconto della gestione finanziaria.

Il piano pluriennale delle entrate, delle spese e degli investimenti è l'atto di programmazione delle spese da effettuare e degli investimenti, deliberati e da realizzare, corredato dalle prevedibili corrispondenti entrate, che contiene la indicazione degli impegni a carico di esercizi futuri, per spese pluriennali che non possono superare il quinquennio.

Detto piano viene formulato all'inizio dell'attività o del rinnovo del Consiglio dell'ente locale.

Il bilancio di previsione è il piano di azione finanziario dell'esercizio, formulato in termini di cassa, che registra l'ammontare delle entrate che si prevede di riscuotere e delle spese deliberate, che si prevede di erogare nell'anno, e contiene, in sintesi, le previsioni finanziarie delle partecipazioni comunali e provinciali e delle relative aziende.

Il rendiconto della gestione finanziaria è l'atto contabile che riassume i risultati della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente locale e delle sue partecipazioni in aziende pubbliche, e registra le eventuali variazioni rispetto al bilancio di previsione: esso comprende il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio ed il conto patrimoniale, e dovrà riportare le risultanze del conto esercizio e del conto patrimoniale delle partecipazioni o di aziende pubbliche sotto qualsiasi forma costituite.

ART. 13.

*(Snellimento dei controlli).*

Sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità da parte del Comitato regionale per il controllo sui Comuni e sulle Province previsto dagli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, soltanto gli atti finanziari essenziali previsti dal precedente articolo 12, e le delibere relative all'istituzione di tributi, ai nuovi investimenti ed ai servizi pubblici aggiuntivi.

Il Comitato regionale per il controllo sui Comuni e sulle Province può svolgere un sindacato di merito soltanto sugli atti previsti dal comma precedente, ai fini della richiesta di riesame prevista dall'articolo 130 della Costituzione.

ART. 14.

*(Responsabilità patrimoniali degli amministratori).*

Gli amministratori degli enti locali sono soggetti ad un'azione di responsabilità personale e solidale sia per l'adozione di delibere che comportino impegni di spesa non previsti nel piano pluriennale delle spese



## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

e degli investimenti, nel bilancio preventivo, o che, comunque, non abbiano una copertura finanziaria, sia per aver impartito ordine scritto a dipendenti, di effettuare il pagamento di spese previste in delibere non ancora approvate dall'organo di controllo, o non esecutive per decorrenza di termine.

## ART. 15.

*(Responsabilità patrimoniali dei dipendenti).*

I dipendenti degli enti locali, in relazione alle funzioni, ai compiti ed alle attività svolte, sono obbligati a non erogare spese previste in deliberazioni od atti non ancora approvati dall'organo di controllo o non immediatamente esecutivi.

I dipendenti degli enti locali, dei consorzi di enti locali, delle partecipazioni degli enti locali e delle aziende municipalizzate e provincializzate sono tenuti a risarcire, secondo le norme vigenti per le amministrazioni dello Stato, all'ente, i danni derivanti da violazioni di obblighi e di funzioni.

Sono esenti da responsabilità i dipendenti che abbiano agito in esecuzione di un ordine scritto, salvo la responsabilità di chi abbia impartito tale ordine.

## CAPO IV

## I BENI PUBBLICI LOCALI.

## ART. 16.

*(Funzione dei beni pubblici).*

I beni pubblici comunali e provinciali debbono essere utilizzati a fini di interesse pubblico o di utilità sociale.

I Comuni e le Province, dove le speciali condizioni dei luoghi lo consentano, debbono ammettere al godimento dei propri beni terrieri la generalità degli abitanti, sempreché gli stessi beni non possano essere utilizzati per propri fini, sulla base di un regolamento che disciplini le condizioni d'uso, e debbono utilizzare la propria proprietà edilizia a sede di centri culturali e di attività ricreative.

Ove non ricorrano le condizioni e le possibilità di utilizzazione prevista dal comma precedente, i tali beni rurali ed urbani possono essere dati in fitto, con priorità alle cooperative od alle istituzioni ed enti giuridicamente riconosciuti, che svolgano fini di interesse sociale.

ART. 17.

*(Classificazione dei beni pubblici).*

I beni pubblici comunali e provinciali sono costituiti da:

a) terreni agricoli, suoli edificatori, parzialmente edificatori od inedificabili, costruzioni a qualunque uso adibite, infissi al suolo ed altri beni qualificati beni immobili, per natura, destinazione o per l'oggetto cui si riferiscono di cui all'articolo 812 del codice civile, nonché altri diritti reali;

b) titoli azionari e fondi di dotazione, rappresentativi di partecipazione in aziende patrimoniali o di servizi, costituite sia secondo schemi privatistici che secondo schemi pubblicistici; obbligazioni, fondi di rotazione e crediti rappresentativi di finanziamenti, effettuati alle predette aziende;

c) mobilia, arredamenti, utensileria, macchine, attrezzi, mezzi di locomozione di qualsiasi tipo, ed altri beni mobili, anche se iscritti in pubblico registro, energie naturali aventi valore economico, universalità di mobili, frutti dei beni e qualsiasi altro oggetto principale, strumentale o pertinenziale, non qualificabile bene immobile, nonché i diritti o le azioni ad essi connessi.

La legge determina la disciplina della gestione dei beni pubblici, con particolare riguardo alla regolamentazione giuridica, ai modi e alle procedure di acquisizione, agli inventari, agli atti di utilizzazione e di conservazione dei beni, al trasferimento e al divieto di utilizzazione di godimento.

ART. 18.

*(Le partecipazioni comunali e provinciali).*

I Comuni e le Province possono assumere partecipazioni in enti, costituiti secondo schemi privatistici e secondo schemi pubblicistici, che abbiano per oggetto:

a) la titolarità e/o la gestione di proprietà immobiliari la cui utilizzazione tende

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

al perseguimento di un interesse generale, sia pure limitatamente alle rispettive comunità provinciali e comunali di fini sociali, di benessere collettivo, ovvero allo svolgimento di una funzione sociale;

b) la produzione di servizi, che soddisfino un interesse collettivo, o conseguano fini di utilità sociale.

Gli enti locali non possono in nessun caso e per nessun motivo, neanche per periodi limitati, essere titolari della globalità del capitale sociale di partecipazioni costituite con schemi privatistici.

Non è prevista la contrattazione aziendale per il personale delle aziende sotto qualsiasi forma costituite, le cui retribuzioni sono equiparate a tutti gli effetti alle retribuzioni degli enti locali, fatti salvi i diritti quesiti che verranno corrisposti a titolo di indennità *ad personam*, riassorbibili da successivi aumenti sindacali.

## CAPO V

## L'ATTIVITÀ FINANZIARIA.

## ART. 19.

*(La spesa pubblica locale).*

La spesa pubblica locale è costituita dalle erogazioni di mezzi finanziari che i Comuni e le Province effettuano per il mantenimento dell'organizzazione funzionale, per la produzione di servizi pubblici, per la realizzazione di nuovi investimenti e per il perseguimento di ulteriori servizi ispirati ad utilità sociale ed al benessere collettivo delle rispettive comunità locali.

## ART. 20.

*(Classificazione della spesa pubblica locale).*

La spesa pubblica locale va classificata nelle seguenti categorie:

a) spese relative alla organizzazione funzionale;

b) spese relative alla produzione dei servizi istituzionali;

c) spese relative a nuovi investimenti;

d) spese relative ai servizi pubblici aggiuntivi;

e) spese relative alle funzioni delegate, o subdelegate, dallo Stato o dalle Regioni.

Sono abolite le distinzioni derivanti da impegni permanenti od a scadenza, determinata da cause non previste espressamente o da scelte discrezionali.

Sono altresì abolite tutte le altre classificazioni, imposte o previste per legge.

ART. 21.

*(La entrata pubblica locale).*

La entrata pubblica locale è costituita da mezzi finanziari che i Comuni e le Province realizzano per la copertura della spesa pubblica locale.

ART. 22.

*(Classificazione della entrata pubblica locale).*

La provvista finanziaria dei Comuni e delle Province è costituita:

- a) dalla finanza derivata;
- b) dai tributi propri;
- c) da altre entrate dirette.

ART. 23.

*(L'equilibrio finanziario della gestione).*

La gestione finanziaria degli enti locali deve essere effettuata in perfetto pareggio.

I bilanci di previsione dei Comuni e delle Province devono essere in pareggio economico.

La programmazione delle spese deve prevedere la copertura finanziaria, con la indicazione dei mezzi per farvi fronte.

ART. 24.

*(La destinazione vincolata delle entrate alle spese).*

Per conseguire il perfetto e sostanziale equilibrio della gestione finanziaria degli enti locali, ogni tipo di entrata va desti-

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

nata vincolativamente ad un corrispondente tipo di spesa secondo la seguente specificazione:

a) le entrate derivate, provenienti dalla ripartizione del fondo nazionale per gli enti locali, di cui al successivo articolo 52, sono destinate alla copertura delle spese discendenti dalla organizzazione funzionale e dai servizi pubblici istituzionali. Ai fini ed agli effetti di assicurare la sostanziale copertura delle predette spese, il Ministero dell'interno verificherà annualmente, in base ai rendiconti prodotti, la congruità delle entrate derivate e provvederà alle eventuali integrazioni a conguaglio;

b) le entrate tributarie e le altre entrate dirette sono destinate alla copertura delle rate di ammortamento dei pregressi debiti di cui Comuni e Province permangono titolari, a norma della presente legge, e delle spese relative agli investimenti produttivi ed ai servizi aggiuntivi di utilità sociale, regolarmente deliberati. Ai fini di assicurare la sostanziale copertura delle predette spese, i Comuni e le Province provvederanno all'adeguamento delle spese rapportate allo slittamento della moneta, giusta l'articolo 26 della presente legge, e agli eventuali provvedimenti collegati all'aumento delle entrate ed alla indispensabile riduzione delle spese;

c) le entrate derivanti da imprese pubbliche e dalle partecipazioni provinciali e comunali, sono destinate all'incremento delle partecipazioni o al ripiano di perdite straordinarie derivanti dalle imprese pubbliche e dalle partecipazioni;

d) le entrate derivanti dalla alienazione di beni economici costituenti beni pubblici, sono destinate a nuovi investimenti;

e) le entrate derivanti da canoni enfiteutici, rendite, corrispettivi di locazione e di concessione dei beni immobili o di diritti reali, sono destinate alla copertura dei servizi aggiuntivi.

## ART. 25.

*(Contenimenti della spesa pubblica).*

I Comuni e le Province deliberano e disciplinano la propria organizzazione funzionale, lo svolgimento dei servizi istituzionali o di utilità sociale, ed i nuovi in-

vestimenti, in modo da non effettuare im-motivate od ingiustificate dilatazioni della spesa pubblica, rispetto alla spesa dell'anno precedente.

La spesa locale va prevista e giustifi-cata negli atti finanziari essenziali, in mo-do da consentire il contenimento di essa nell'ambito dei criteri di politica economica che regolano la spesa pubblica.

**ART. 26.**

*(Copertura finanziaria  
della spesa pubblica locale).*

In attuazione del disposto indicato nel precedente articolo 23, i Comuni e le Pro-vince debbono indicare nel piano plurienn-ale delle spese e degli investimenti i mez-zi finanziari di copertura della spesa glo-bale per l'attuazione dell'opera program-mata.

Annualmente va verificata la congruità della copertura finanziaria in relazione allo slittamento del valore della moneta, ed alle variazioni programmate in relazione alla previsione originaria dell'opera.

Con decreto del Ministro del tesoro, da emanarsi annualmente entro il 31 dicem-bre, verranno fissati i criteri per la ve-rifica della congruità innanzi specificata.

Tutte le spese appostate nel bilancio an-nuale preventivo debbono risultare coperte da corrispettive entrate che si prevede di riscuotere nello stesso esercizio.

Tutte le delibere che comportino impe-gni di spesa debbono indicare i capitoli di bilancio da cui vanno attinti i relativi mezzi di copertura.

Il bilancio deve contenere lo stanziamen-to di un fondo per esigenze straordinarie e sopravvenienti, in misura non inferiore al 5 per cento e non superiore al 10 per cento delle entrate globali.

È consentito nei limiti di titoli di bi-lancio, storni compensativi tra fondi iscritti nei singoli capitoli di pertinenza di un nuovo titolo.

Eventuali avanzi di finanza provenienti da maggiore economicità di gestione pos-sono essere utilizzate liberamente negli anni successivi e dopo l'approvazione del rendiconto.

ART. 27.

*(Obbligatoria copertura sostanziale delle spese).*

La copertura finanziaria prevista obbligatoriamente dal precedente articolo 26 delle spese locali non può essere realizzata con forme dirette o indirette di indebitamento.

I Comuni e le Province non possono assumere mutui al fine di conseguire il pareggio economico dei bilanci.

I Comuni e le Province non possono contrarre finanziamenti a breve termine con aziende di credito o con istituti centrali di categoria, ad eccezione della anticipazione di tesoreria, il cui ammontare annuo non potrà superare i quattro dodicesimi dell'entrata prevista.

TITOLO II

PROCEDIMENTI FINANZIARI

SEZIONE I

IL PROCEDIMENTO CONTABILE

CAPO I

LA CONTABILITÀ COMUNALE E PROVINCIALE

ART. 28.

*(Delega legislativa per una nuova disciplina giuridica della contabilità locale).*

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo della Repubblica è delegato a statuire la normativa sulla contabilità comunale e provinciale, sulla scorta dei principi generali e criteri direttivi, fissati nei successivi articoli.

ART. 29.

*(Principi generali della delega legislativa).*

La contabilità comunale e provinciale deve essere redatta in base ai principi dell'annualità e della pubblicità.

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le previsioni delle entrate e delle spese devono essere fondate su indicazioni concrete, in riferimento alla fonte ed alla quantificazione delle entrate ed alla destinazione e dalla quantificazione delle spese, con specificazione dei tempi di attuazione delle une e delle altre.

La contabilità comunale e provinciale deve essere articolata su schemi contabili rigidi ed atti uniformi, attraverso la elaborazione di un piano dei conti *standard*, che consenta una omogeneizzazione delle strutture e schede contabili.

I bilanci degli enti locali devono identificare la reale situazione finanziaria, evidenziandone le entrate e le spese di competenza dell'esercizio finanziario, e rappresentandone lo stato patrimoniale effettivo.

La gestione finanziaria degli enti locali deve essere ancorata a piani pluriennali di entrate e di spese, ai quali, a loro volta, devono essere collegati i bilanci annuali di cassa, integrati con i risultati dei bilanci delle imprese pubbliche, sotto qualsiasi forma costituita e delle società di servizi.

## ART. 30.

*(Criteri direttivi  
della delega legislativa).*

La contabilità comunale e provinciale, per quanto non incompatibile con i principi generali su specificati, deve avvalersi dei principi e delle impostazioni previste dalla legge 19 maggio 1976, n. 335.

In particolare dovranno essere abrogate tutte le norme in contrasto con lo spirito dei suaccennati principi generali e con le norme della presente legge.

La contabilità comunale e provinciale dovrà essere coordinata e correlata con la contabilità dello Stato e con quella regionale.

## CAPO II

INTEGRAZIONE DELL'ATTUALE PROCEDIMENTO CONTABILE

## ART. 31.

*(Normativa applicabile).*

Sino all'emanazione della legge delegata, prevista dal precedente articolo 28 si applicano le disposizioni vigenti ed in via analogica, per quanto applicabili e purché



## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

non in contrasto con la presente legge, le disposizioni della legge 19 maggio 1976, n. 335.

## ART. 32.

*(Schemi omogeneizzati degli atti finanziari essenziali).*

Il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, approva con proprio decreto lo schema degli atti finanziari essenziali previsti dal precedente articolo 12, nonché degli atti finanziari essenziali delle imprese pubbliche e delle partecipazioni comunali e provinciali.

Sino all'entrata in vigore della legge delegata prevista dal precedente articolo 28, il CIPE indica le modalità da adottarsi per la formulazione uniforme del rendiconto degli enti locali in conformità ai principi indicati nella presente legge ed in raccordo con le leggi regionali che, a norma dell'articolo 11, terzo comma, e 27, quarto comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, detteranno norme per la indicazione nei rendiconti degli enti, della classificazione delle entrate e delle spese relative a funzioni ad essi delegati dalle Regioni.

## ART. 33.

*(Termini per la produzione degli atti finanziari essenziali).*

Gli enti locali provvederanno alla approvazione degli atti finanziari essenziali previsti dal precedente articolo 17, nei seguenti termini perentori:

a) entro il 15 novembre dell'anno in corso d'esercizio provvederanno all'approvazione delle variazioni del piano quinquennale delle spese e degli investimenti per l'anno successivo;

b) entro il 31 dicembre dell'anno in corso d'esercizio provvederanno all'approvazione del bilancio annuo di previsione per l'anno successivo;

c) entro il 30 gennaio dell'anno successivo provvederanno alla approvazione del rendiconto annuo della gestione finanziaria del precedente esercizio.

È consentito l'esercizio provvisorio per un massimo di un dodicesimo della spesa relativa al bilancio approvato.

Il primo piano quinquennale deve essere approvato entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

SEZIONE II

LA DETERMINAZIONE DELLA SPESA

CAPO I

CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

ART. 34.

*(Delimitazione qualitativa  
della spesa pubblica).*

La spesa pubblica deve essere erogata dagli enti locali per:

- a) l'organizzazione funzionale;
- b) l'attivazione e funzionamento di servizi istituzionali;
- c) l'attivazione di nuovi investimenti;
- d) l'attivazione di servizi aggiuntivi;
- e) le eccezionali contribuzioni per la gestione dei servizi aggiuntivi;
- f) le anticipazioni dei costi delle funzioni e dei servizi non di pertinenza decentrati o delegati dallo Stato o dalle Regioni.

CAPO II

SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE FUNZIONALE.

ART. 35.

*(Autonomia per l'organizzazione funzionale).*

I Comuni e le Province per espletare i compiti e le funzioni loro attribuite per legge, debbono provvedere ad un'efficiente organizzazione funzionale deliberata con piena autonomia dai rispettivi Consigli, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) l'organizzazione degli uffici e dei servizi deve essere improntata a criteri di efficienza e di economicità;
- b) il personale, selezionato e qualificato in base ad aggiornamenti professionali, va contenuto nei limiti dell'organico di cui al successivo articolo 36, e va retribuito secondo accordi nazionali definiti tra

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

rappresentanti del Governo, una delegazione designata dalle rappresentanze nazionali degli enti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su scala nazionale dei lavoratori dipendenti.

I Comuni che per la loro dimensione non possono provvedere, per alcuni servizi, alla realizzazione di una propria organizzazione funzionale, svilupperanno forme di cooperazione e di associazione, previste e disciplinate da legge, che, comunque, potranno essere attuate anche ai fini di una migliore funzionalità degli uffici e dei servizi, e della riduzione dei costi relativi.

## ART. 36.

*(Organico del personale  
degli enti locali).*

La predisposizione dell'organico del personale degli enti locali è di competenza dei Consigli comunali e provinciali; esso va approvato dal CIPE, su proposta del Ministro dell'interno.

L'organico del personale va determinato in base al numero degli abitanti, alla ampiezza e conformazione del territorio e dell'abitato ed alla articolazione di funzioni e compiti che effettivamente saranno svolti dai Comuni e dalle Province.

Con deliberazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'interno, previa deliberazione del CIPE e sentite le rappresentanze nazionali degli enti e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a carattere nazionale, verranno determinate le unità di lavoro minime e massime per classi distinte di Comuni e Province.

Eventuali sviluppi o contrazioni qualitative o quantitative di funzioni e compiti e l'aumento o la riduzione della popolazione determineranno variazione di organici.

## ART. 37.

*(Verifica annuale della validità  
dell'organizzazione funzionale).*

I Consigli comunali e provinciali debbono verificare annualmente, in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo, previsto dall'articolo 33 della presente leg-

ge, la validità dell'organizzazione funzionale, in relazione anche all'eventuale aumento e sviluppo quantitativo e qualitativo dei compiti e delle funzioni ed alla utilizzazione di nuove tecniche od alla semplificazione di procedimenti e snellimento di procedure.

L'adeguamento dell'organizzazione funzionale alle esigenze sopravvenute, dovrà essere attuata, sempre nel rispetto dell'organico, e potrà essere assicurato dalla mobilità del personale all'interno degli enti, in quanto restano escluse assunzioni di personale non previste dall'organico, salvo che per esigenze di carattere del tutto eccezionale per la durata non superiore ai trenta giorni per ciascun anno.

### CAPO III

#### SPESA PER L'ATTIVAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI ISTITUZIONALI.

#### ART. 38.

*(Servizi pubblici di pertinenza  
degli enti locali).*

I Comuni e le Province provvedono ad organizzare e ad assicurare attraverso servizi pubblici tutte le prestazioni rivolte a soddisfare quei bisogni pubblici e sociali di carattere sia individuale che collettivo che richiedono per legge l'intervento pubblico, o che, a giudizio delle rispettive giunte, siano espletabili a carico degli enti locali.

I servizi pubblici di pertinenza dei Comuni e delle Province si distinguono ai fini della presente legge in:

- a) servizi istituzionali;
- b) servizi aggiuntivi.

#### ART. 39.

*(Servizi istituzionali).*

Sono qualificati servizi pubblici istituzionali quelli connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti agli enti locali per legge.

I servizi pubblici istituzionali vanno prestati direttamente dagli enti locali.

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

ART. 40.

*(Criteri per la gestione dei servizi istituzionali).*

I servizi pubblici istituzionali, di qualsiasi tipo, debbono essere gestiti in base ai seguenti criteri generali e principi direttivi:

a) contenimento dei costi nei limiti della copertura finanziaria specifica, desumibile nel bilancio di previsione dall'attribuzione al singolo servizio di una quota del fondo statale;

b) prestazioni efficienti ed agili espletate in modo razionale e in tempi accelerati, in base ad un'organizzazione funzionale e con strutture tecnologiche avanzate;

c) chiarezza amministrativa nella gestione, che deve essere pubblicamente conosciuta dalla collettività locale.

CAPO IV

SPESE PER L'ATTIVAZIONE E LA GESTIONE  
DEI NUOVI INVESTIMENTI.

ART. 41.

*(Nuovi investimenti).*

I Comuni e le Province possono deliberare nuovi investimenti, purché rientrino nelle finalità pubbliche degli enti locali e sempreché sia assicurata la copertura finanziaria delle rispettive quote di ammortamento, e possono ripartirne il costo in più annualità.

I nuovi investimenti debbono perseguire anche la funzione sociale di favorire il pieno sviluppo della personalità individuale, la effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione del Paese, ed il benessere collettivo, con priorità e preferenza di quelli che agevolano il miglioramento culturale, sociale ed economico, o concorrono al progresso materiale o spirituale della collettività sociale.

Non sono consentiti investimenti pubblici a mero fine lucrativo, ma possono essere effettuati investimenti in materie o at-

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

tività riservate allo Stato o alle Regioni, salvo che la legge non disponga diversamente, e oltre l'ambito territoriale del Comune o della Provincia che li realizza.

ART. 42.

*(Realizzazione dei nuovi investimenti).*

I nuovi investimenti debbono essere realizzati nei modi e forme previsti dalla legge.

Ai fini della loro realizzazione sono applicate le norme legislative in materia di snellimento di procedure e di concessioni a corpo od a misura di complessi organici di opere attraverso convenzioni, previste per la realizzazione di opere pubbliche finanziate dallo Stato.

ART. 43.

*(Autonomia di gestione dei nuovi investimenti).*

La gestione dei nuovi investimenti deve essere finanziariamente autonoma.

A tal fine le spese di esercizio debbono trovare copertura nelle entrate derivanti dall'applicazione di tariffe, canoni, o contribuzioni al fine di non gravare direttamente sul bilancio degli enti.

ART. 44.

*(La gestione dei nuovi investimenti).*

La gestione dei nuovi investimenti deve essere ispirata ai criteri di economicità, funzionalità e chiarezza previsti dall'articolo 40 della presente legge.

L'organizzazione funzionale dei nuovi investimenti è ispirata ai criteri previsti dall'articolo 35 della presente legge.

CAPO V

SPESE PER L'ATTIVAZIONE E IL FUNZIONAMENTO  
DEI SERVIZI AGGIUNTIVI.

ART. 45.

*(Servizi aggiuntivi).*

I Comuni e le Province possono prestare servizi aggiuntivi purché ispirati a fini di utilità sociale diretti al conseguimento del benessere collettivo.

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

ART. 46.

*(Deliberazione per la istituzione  
di servizi aggiuntivi).*

Le deliberazioni delle giunte provinciali e comunali, che istituiscono servizi aggiuntivi, sono assunte a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti della giunta, le delibere di approvazione dei rispettivi consigli debbono essere assunte con la maggioranza del 66 per cento del totale dei consiglieri.

CAPO VI

LE SPESE DELLE FUNZIONI DECENTRATE  
O DELEGATE.

ART. 47.

*(Rimborso dei costi affrontati  
per le funzioni decentrate o delegate).*

I Comuni e le Province sono tenuti ad espletare compiti, attribuzioni e servizi decentrati dallo Stato o delegate dalle Regioni, a norma dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione e con le modalità e forme previste dalla legge, nonché a mettere a disposizione dello Stato e delle Regioni, personale ed uffici.

Tutti i costi diretti ed indiretti, attuali o derivati, debbono essere assunti dagli enti deleganti, che debbono assicurare la preventiva liquidità finanziaria, da congruarsi sul consuntivo in base a rendiconti da predisporre annualmente in base all'ultimo comma del precedente articolo 12.

CAPO VII

IL PROCEDIMENTO DI ESECUZIONE  
DELLA SPESA.

ART. 48.

*(Tipologia della spesa pubblica locale).*

La spesa pubblica locale può essere identificata nei seguenti tipi:

- a) spese annuali;
- b) spese pluriennali o ripartite.

Sono aboliti gli altri tipi di spesa pubblica.

ART. 49.

(Atti del procedimento di spesa).

Il procedimento di spesa pubblica locale consta dei seguenti atti:

a) la deliberazione dell'investimento, che autorizza il programma e che costituisce il titolo essenziale per la inclusione della spesa globale nel piano pluriennale delle entrate, delle spese e degli investimenti;

b) l'impegno al pagamento della quota annuale della spesa globale ripartita nel periodo pluriennale previsto, che rappresenta il titolo essenziale per l'inclusione della rata nel bilancio annuale di previsione;

c) la quietanza del versamento della rata annuale, che rappresenta il titolo essenziale per la registrazione dell'avvenuta erogazione nel rendiconto annuale.

Il regolamento determinerà le modalità e le procedure per la formazione degli atti del procedimento di spesa.

ART. 50.

(La registrazione delle spese).

La disciplina giuridica per la registrazione contabile delle spese sarà determinata con la legge dello Stato prevista dall'articolo 28.

Sino alla emanazione di detta legge si applicheranno le norme vigenti in tema di contabilità pubblica in genere, e di contabilità locale in particolare.

SEZIONE III

LA ENTRATA PUBBLICA

CAPO I

TIPOLOGIA DELLE FONTI

ART. 51.

(Fonti di entrate).

I Comuni e le Province realizzano i mezzi finanziari:

a) dalla partecipazione alle entrate globali dello Stato;



---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

- b) dall'imposizione tributaria;
- c) da altre fonti dirette.

CAPO II

PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI  
ALLE ENTRATE GLOBALI DELLO STATO

ART. 52.

*(Istituzione del fondo nazionale  
per la finanza locale).*

La partecipazione alle entrate globali dello Stato avviene attraverso un fondo nazionale per la finanza locale, destinato al finanziamento ordinario e preventivo delle spese relative alla organizzazione funzionale ed ai servizi istituzionali di detti enti.

Tale fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno, sarà costituito da una percentuale delle entrate globali dello Stato, fatta eccezione dei proventi e dei dazi doganali, delle entrate fiscali dei monopoli, del lotto, delle lotterie e dei canoni Radio-TV fissata annualmente dal CIPE.

Alla riunione del CIPE deve partecipare il Ministro dell'interno.

ART. 53.

*(Gestione del fondo).*

La gestione del fondo nazionale per gli enti locali è affidata al Ministero dell'interno, in particolare alla direzione generale dell'Amministrazione civile.

ART. 54.

*(Criteri di ripartizione del fondo).*

Entro il 31 maggio di ciascun anno i Comuni e le Province dovranno far pervenire al Ministero dell'interno, il rendiconto generale dell'anno precedente e il bilancio annuale preventivo, contenente specificatamente i titoli inerenti le spese per l'organizzazione funzionale e per i servizi pubblici istituzionali, analiticamente commentati con apposita relazione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il Ministero dell'interno ripartisce l'80 per cento del fondo in base ai seguenti criteri:

1) attribuzioni dell'importo per l'85 per cento ai Comuni e per il 15 per cento alle Province;

2) applicazione di parametri unici nazionali dei costi omogeneizzati del personale congiunta ai parametri fissi determinati:

a) in proporzione diretta al numero degli abitanti;

b) in proporzione diretta alla estensione territoriale;

c) in proporzione diretta agli elementi previsti dalle lettere a) e b) sub c) del quinto comma dell'articolo 8 della legge 16 giugno 1970, n. 281.

Il Ministero dell'interno ripartisce il residuo 20 per cento del fondo agli enti che trovansi in condizioni economicamente più depresse del Paese, in funzione dei correlativi essenziali bisogni.

ART. 55.

*(Istituzione di un fondo nazionale per gli investimenti locali).*

È istituito un fondo nazionale per gli investimenti locali sul quale inizialmente affluiranno tutte le somme destinate ad investimenti locali in base a specifiche leggi e che sarà alimentato successivamente da una quota di entrate tributarie dello Stato e degli stessi enti locali.

Tale fondo sarà ripartito e gestito con le stesse modalità previste dagli articoli 52 e 53 della presente legge.

ART. 56.

*(Criteri di ripartizione del fondo).*

Il CIPE nella ripartizione del fondo terrà conto:

1) dello sfasamento tra le esigenze collegate al numero degli abitanti e le attrezzature esistenti per la fornitura di servizi diretti a sopperire gli essenziali bisogni;

2) degli interventi statali effettuati negli ultimi dieci anni per la realizzazione e la fornitura di servizi diretti a sopperire gli essenziali bisogni.

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

Ai fini ed agli effetti della presente ripartizione si considerano essenziali bisogni delle collettività locali, quelli collegati:

- a) ai servizi sociali;
- b) alla istruzione inferiore;
- c) alla prevenzione sanitaria;
- d) al traffico interno;
- e) al tempo libero.

La legge determinerà i criteri per l'alimentazione del fondo. Le somme distribuite a titolo perequativo dovranno essere destinate alle istituzioni di servizi anche in deroga alle disposizioni previste dalla presente legge.

CAPO III

IMPOSTAZIONE TRIBUTARIA

PARAGRAFO I

NUOVI TRIBUTI LOCALI

ART. 57.

*(Statuizione di tributi locali).*

Entro il 1° gennaio 1978 verrà emanata la legge che prevederà i tributi locali, da applicarsi direttamente dagli enti.

Se detta normativa verrà statuita su delega al Governo, dovrà essere preventivamente sentito il parere di una Commissione composta di quindici senatori, quindici deputati e due esperti, nominati dai presidenti delle rispettive assemblee.

ART. 58.

*(Procedura per la istituzione dei tributi propri).*

I Comuni e le Province esercitano la potestà prevista dal primo comma del precedente articolo 9, assumendo entro il 30 settembre di ciascun anno una delibera consiliare, da sottoporsi nei modi e termini di legge all'approvazione del Comitato regionale di controllo, nella quale vengono fissate le aliquote nell'ambito del tasso massimo previsto dalla legge per ogni singolo tributo.

ART. 59.

*(Riscossione forzata di tributi propri).*

In caso di mancato versamento dei tributi, con la modalità prevista nei successivi articoli 68, 74, 77, 81 si applicano le norme previste per la riscossione forzata delle imposte dirette, ed in particolare, in quanto applicabili, gli articoli 45 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

ART. 60.

*(Privilegi).*

Si estendono ai tributi propri dei Comuni e delle Province, previsti dalla presente legge, i privilegi stabiliti dagli articoli 2752, 2758, 2759, 2771, 2773 del codice civile.

ART. 61.

*(Addizionali provinciali).*

Le Province possono istituire, con le procedure previste dal precedente articolo 58, un'addizionale sui tributi comunali che verranno previsti dalla legge.

CAPO II

RIORDINO DEI TRIBUTI PREESISTENTI.

ART. 62.

*(Delega al Governo per le modifiche dei tributi preesistenti).*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per modificare l'imposta sulla pubblicità e pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di aree pubbliche e la tassa sulle insegne, nonché l'imposta di soggiorno e cura.

I decreti delegati, dovranno essere emanati, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, sulla base dei seguenti principi generali e criteri direttivi.

I Comuni istituiranno e gestiranno direttamente in economia l'imposta comunale sulla pubblicità, sostitutiva della tassa del-

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'insegna e dell'imposta comunale della pubblicità affine, seguendo i principi della legge 5 luglio 1961, n. 641, con le opportune semplificazioni e modificazioni anche al fine di estendere l'ambito di applicazione all'intero territorio comunale, compresi i luoghi aperti al pubblico ed alla sosta di autovetture nel territorio comunale e contemporanea revisione delle norme riguardanti i diritti sulle pubbliche affissioni, ad integrazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639.

Ai fini della imposizione sulla pubblicità i Comuni verranno ripartiti in 5 classi con l'applicazione dell'importo in riferimento alle classi riguardo alla popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente all'applicazione dell'imposta e dei diritti e con determinazione delle tariffe in riferimento alle 5 categorie dei Comuni, verrà prevista l'ammissibilità della azione giudiziaria entro 90 giorni dalla modifica della decisione impugnabile.

Per l'imposizione relativa all'occupazione di spazi ed area pubblica anche per le insegne si estenderà all'occupazione del sottosuolo stradale la tassazione annuale e si applicheranno le tariffe opportunamente aggiornate in base a parametri o del diametro o della larghezza massima.

Verrà prevista l'annualità dell'imposizione per l'occupazione mediante linee aeree, sia telefoniche che di trasporto, di energia elettrica, applicazione della tariffa in base al parametro del metro lineare o frazione del metro e inapplicabilità della eccedenza di cui agli articoli 366, 372, 336 della legge 3 marzo 1931, n. 583, e successive modifiche.

L'imposta di soggiorno e cura verrà regolata in base ai seguenti criteri:

a) sua applicazione obbligatoria in tutti i Comuni;

b) estensione del suo ambito di applicazione al fine di comprendervi situazioni imponibili quali quella della disponibilità di alloggi ammobiliati in comuni diversi da quelli di residenza con la determinazione di una tariffa forfettaria perequata rispetto a quella applicabile per le altre fattispecie imponibili, quali quella della disponibilità di alloggi ammobiliati in comuni diversi da quelli di residenza anagrafica, con la determinazione di una tariffa forfettaria perequata rispetto a quella applicabile per le altre fattispecie imponibili;

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

c) semplificazione e realizzazione della classificazione degli esercizi e degli alloggi in genere secondo criteri determinati su scala regionale;

d) revisione della disciplina delle esenzioni e delle riduzioni al fine del mantenimento unicamente di quelle le cui finalità sono ancora sussistenti;

e) devoluzione dell'intero gettito del tributo al Comune con attribuzione di parte di esso, in misura comunque non superiore al 30 per cento, in favore delle aziende di soggiorno, cura e turismo se istituite;

f) obbligatorietà della gestione diretta da parte dei Comuni del servizio di accertamento e riscossione del tributo, introducendo le opportune modifiche al fine di semplificarne i relativi adempimenti;

g) revisione delle sanzioni ed applicazione delle disposizioni concernenti il procedimento contenzioso stabilito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638;

h) adeguamento delle tariffe, tenuto conto dei mutati livelli monetari e comunque, rispetto a quelli attuali, in misura non superiore al cento per cento.

CAPO IV

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE.

ART. 63.

*(Classificazione delle entrate extratributarie).*

I Comuni e le Province possono conseguire le seguenti altre entrate:

a) entrate connesse allo svolgimento di una attività pubblica preordinata alla loro realizzazione, quali a titolo esemplificativo, le entrate elargitive, con o senza speciale destinazione e le entrate successorie che provengono ai Comuni ed alle Province per delazione dell'eredità;

b) entrate che discendono da un rapporto giuridico con altri soggetti, o si manifestano contro prestazioni versate in corrispettivo di beni o di servizi prestati specificatamente e singolarmente dai Comuni

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

e dalle Province, quali, a titolo esemplificativo, le entrate patrimoniali, le entrate industriali, commerciali o per servizi, le entrate demaniali e le entrate concessive.

I Comuni inoltre possono conseguire le seguenti ulteriori entrate:

a) entrate che discendono da un atto autoritario in base al quale si realizza un trasferimento coattivo di ricchezza, quali le entrate sanzionatorie, le entrate protettive e le entrate di polizia;

b) entrate che discendono da un atto di autorizzazione quali le entrate collegate alle concessioni edilizie ed alle opere di urbanizzazione, o dal pagamento di diritti o tariffe connesse alla prestazione di servizi pubblici.

ART. 64.

*(Riscossione delle entrate extratributarie).*

Le entrate previste in questo capo possono essere riscosse mediante il versamento di esse su uno specifico conto corrente postale.

Le modalità della riscossione possono essere stabilite di volta in volta dai Comuni e dalle Province con delibera sottoposta ad approvazione dell'organo di controllo.

La riscossione coattiva avviene con la procedura della esecuzione forzata prevista per le imposte dirette.

SEZIONE IV

LE TESORERIE DEGLI ENTI LOCALI

ART. 65.

*(Servizi di tesoreria).*

Il servizio di tesoreria è affidato dai Comuni e dalle Province, nonché dalle rispettive aziende pubbliche sotto qualsiasi forma costituite, ad eccezione delle aziende dei trasporti, alla tesoreria centrale, la quale può incaricare per il servizio delle riscossioni e dei pagamenti le tesorerie provinciali ed ove queste manchino, istituti di credito di diritto pubblico o enti bancari autonomi con personalità giuridica pubblica, all'uopo autorizzati.

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

La tesoreria di aziende di trasporti pubblici, sotto qualsiasi forma costituite, è affidata, ai sensi e per gli effetti della legge 5 agosto 1967, n. 700, alla Banca nazionale delle comunicazioni.

ART. 66.

*(Anticipazione del tesoriere).*

Le anticipazioni di tesoreria, nei limiti previsti dal precedente articolo, possono essere effettuate:

a) dalla sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti per gli enti locali la cui tesoreria è affidata alla tesoreria centrale;

b) dalle aziende bancarie che esercitano la tesoreria, per il periodo transitorio alla persistenza dei contratti in corso;

c) dagli istituti di credito di diritto pubblico od enti bancari autonomi con personalità giuridica pubblica nell'ipotesi prevista dal primo comma dell'articolo 65;

d) dalla Banca nazionale delle comunicazioni per le imprese di trasporti previste dall'ultimo comma del precedente articolo 65.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINALI

CAPO I

SISTEMAZIONE DELLA PREGRESSA DEBITORIA

ART. 67.

*(Assunzione da parte dello Stato di una quota pari a circa il 50 per cento della pregressa debitoria).*

Lo Stato assume, con l'entrata in vigore della presente legge, una parte della pregressa debitoria di ogni Comune e Provincia, pari a circa il 50 per cento dell'intero importo di debito per quota capitale, per morosità, e per interessi maturati alla data di entrata in vigore della presente legge, ancorché non regolata.



## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Col decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanarsi entro 30 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, verranno dettate le modalità per l'accensione dei capitoli di spesa a carico dello Stato, e per la riduzione della relativa posta debitoria nei bilanci degli enti locali.

## ART. 68.

*(Buoni di crediti di investimenti per gli enti locali con bilancio a pareggio).*

Per il 1° biennio dall'entrata in vigore della presente legge verrà prioritariamente prelevato dal fondo nazionale per la finanza locale previsto dalla presente legge, un importo pari all'1,50 per cento dell'ammontare del fondo stesso, da ripartirsi tra gli enti locali che risultino aver chiuso negli ultimi due anni i bilanci in attivo o in pareggio.

Tale importo sarà distribuito proporzionalmente in base al parametro della popolazione residente.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere buoni per crediti d'investimenti non trasferibili né monetizzabili né spendibili prima della ripartizione del fondo medesimo, da assegnarsi agli enti locali che versando nelle condizioni previste dal presente articolo ne facciano richiesta entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ai fini di includerli tra le fonti di copertura dei programmi di investimento.

La quantificazione del credito d'investimento verrà effettuata in via provvisoria presumendo che l'ammontare del fondo non sarà inferiore all'importo della finanza derivata, trasferita dallo Stato agli enti locali nell'anno 1977.

## ART. 69.

*(Annullamento di tutte le garanzie prestate dallo Stato).*

Le garanzie prestate dallo Stato, a norma della precedente legislazione, si intendono annullate.

Il Ministro del tesoro, con apposito decreto da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge provvederà all'annullamento delle garanzie prestate, ad eccezione di quelle prestate ad istituti od aziende di credito od istituti di categoria per mutui pluriennali.

ART. 70.

*(Obbligatoria iscrizione nei bilanci preventivi della quota annuale di rimborso dei mutui per la pregressa debitoria).*

I Comuni e le Province sono tenuti ad iscrivere nei bilanci di previsione le quote da pagare nell'anno a rimborso parziale degli accessi mutui per l'estinzione della pregressa debitoria imputando a ripiano una parte delle entrate proprie.

CAPO II

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

ART. 71.

*(Delega legislativa per il finanziamento degli enti locali nel biennio 1978-1979).*

Le disposizioni di cui al capo II della sezione III del titolo II della presente legge entreranno in vigore dal 1° gennaio 1980.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, e sentito il parere del Ministero dell'interno, con decreto avente valore di legge ordinaria, le disposizioni occorrenti per il finanziamento delle spese degli enti locali nel biennio 1978-1979, secondo i seguenti principi generali e criteri direttivi:

a) trasferimenti a Comuni e Province di una quota del gettito tributario erariale il cui importo per il 1978 sia pari a quello iscritto in bilancio dello Stato per il 1977 e successive integrazioni a titolo di entrate sostitutive, maggiorato dall'applicazione ad essa della stessa percentuale di incremento del complesso delle entrate tributarie del bilancio dello Stato rispetto a quello dell'anno finanziario 1977, sulla base dei progetti di bilancio presentato al Parlamento.

Per l'anno 1979 tale somma sarà maggiorata dall'applicazione della percentuale d'incremento dell'aumento delle entrate globali dello Stato attribuito per l'anno 1978;

b) annullamento di residui passivi nel bilancio dello Stato e di residui attivi nel bilancio degli enti locali, per impegni di spesa inerenti programmi di opere deliberate negli anni anteriori all'ultimo triennio

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

e di cui non è ancora iniziata la esecuzione. I relativi programmi, se rielaborati ed aggiornati nelle valutazioni finanziarie, potranno essere rideliberati dagli enti locali.

ART. 72.

*(Delega legislativa per la statuizione di disposizioni integrative e correttive).*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge e previo parere del Ministero dell'interno, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge.

CAPO III

DISPOSIZIONI ULTIMATIVE

ART. 73.

*(Delega legislativa per l'emanazione di un testo unico della finanza locale).*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il parere del Ministero dell'interno, un testo unico concernente le disposizioni sulla finanza locale, relativo alle norme emanate in base alla presente legge ed alle deleghe legislative della stessa legge concesse, nonché quelle rimaste in vigore per le medesime materie, apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni e per eliminare ogni eventuale contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge.