

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

325^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 1° AGOSTO 1974

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI,
indi del Vice Presidente ALBERTINI
e del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione	Pag. 15775
Approvazione da parte di Commissione permanente	15775
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente	15775
Deferimento a Commissione permanente in sede referente	15775

Seguito della discussione:

« Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, recante alcune maggiorazioni di aliquota in materia di imposizione indiretta » (1708):	
BASADONNA	15815
FABBRINI	15820

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio di interrogazioni	Pag. 15828
Seguito della discussione delle mozioni nn. 42, 47, 48 e 49 e dello svolgimento delle interpellanze nn. 343, 346, 347 e 349 sui problemi della finanza locale.	
Ritiro delle mozioni nn. 47, 48 e 49. Reiezione della mozione n. 42. Approvazione di ordine del giorno:	
BACICCHI	15797
BONAZZI	15776, 15804
COLOMBO, <i>Ministro del tesoro</i>	15782
MURMURA	15800
NENCIONI	15808
REBECCHINI	15797
SIGNORI	15802
TEDESCHI Franco	15810
VALITUTTI	15805
VENANZETTI	15813

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

R I C C I, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Annuncio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E. Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

TANGA e RICCI. — « Estensione ai consorzi obbligatori per le strade vicinali delle disposizioni sulla cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati e ai salariati degli enti locali » (1747);

TANGA, RICCI e TORELLI. — « Modifiche del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223 » (1748);

BARTOLOMEI, ZUCCALÀ, ARIOSTO e MAZZEI. — « Istituzione di una imposta straordinaria sulle case di abitazione » (1749).

Annuncio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente

P R E S I D E N T E. Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

BARTOLOMEI ed altri. — « Istituzione di una imposta straordinaria sulle case di abitazione » (1749), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annuncio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente

P R E S I D E N T E. Su richiesta unanime dei componenti la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: Deputati **SCOTTI ed altri.** — « Limiti operativi della sezione credito industriale della Banca nazionale del lavoro » (1116), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Annuncio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissione permanente

P R E S I D E N T E. Nella seduta di ieri la 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spet-

tacolo e sport) ha approvato i seguenti disegni di legge:

Deputati MEUCCI ed altri. — « Concessione di un contributo straordinario di lire 200 milioni all'Ente autonomo esposizione nazionale quadriennale d'arte di Roma » (1683) (*Approvato dalla 8^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

« Concessione all'Ente autonomo "La Triennale di Milano" di un contributo straordinario dello Stato » (1684) (*Approvato dalla 8^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Seguito della discussione delle mozioni 1-0042, 1-0047, 1-0048 e 1-0049 e dello svolgimento delle interpellanze 2-0343, 2-0346, 2-0347 e 2-0349 sui problemi della finanza locale.

Ritiro delle mozioni 1-0047, 1-0048 e 1-0049. Reiezione della mozione 1-0042. Approvazione di ordine del giorno

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle mozioni 1-0042, 1-0047, 1-0048 e 1-0049 e dello svolgimento delle interpellanze 2-0343, 2-0346, 2-0347 e 2-0349 sui problemi della finanza locale.

È iscritto a parlare il senatore Bonazzi. Ne ha facoltà.

B O N A Z Z I. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, affrontiamo oggi al Senato un problema di grande importanza; sono certo che tutti gli onorevoli colleghi ne sono consapevoli. Un problema fondamentale, di grande rilievo che occorre incominciare a risolvere se vogliamo — ed occorre volerlo — trasformare per davvero il nostro paese in un paese democratico: il problema cioè delle autonomie locali e, di conseguenza, il problema della finanza locale.

La questione non è di oggi; essa riflette il tema tanto dibattuto, ma ancora da risolvere, in Italia, del decentramento politico dello Stato e della sua organizzazione. In tal senso c'è ancora tanto da fare; c'è da risolvere la questione dell'adeguamento delle

autonomie locali e della loro finanza ad una organizzazione politica dello Stato che consideri e preveda il decentramento come base prima della democrazia al suo interno e che conseguentemente realizzi tale decentramento in tutti i suoi aspetti politici, istituzionali, di economicità, di efficienza e finanziari.

C'è cioè da tener presente che uno sviluppo veramente democratico del nostro ordinamento esige che le amministrazioni locali, elemento costitutivo dell'ordinamento statale (infatti la Costituzione dice che la Repubblica si articola in regioni, province e comuni) diventino sempre più compartecipi della vita del paese, soggetti attivi di una politica di sviluppo e, con ciò, elementi di dialettica democratica dello Stato, momenti determinanti e non accessori della struttura statale, dotati di autonomi poteri decisionali in rapporto agli interessi specifici delle rispettive comunità e di poteri di intervento in ordine agli interessi generali del paese.

C'è l'esigenza di sapere e di volere considerare permanentemente — e non solo, come di solito accade, in occasione dei convegni, delle tavole rotonde, delle campagne elettorali e delle indagini conoscitive — quelli che sono i compiti, sempre crescenti e sempre più importanti, degli enti locali e delle regioni. Si tratta di compiti, onorevoli colleghi, che superano ormai largamente, come voi ben sapete, l'interesse locale; alcuni infatti, soprattutto dopo l'attuazione delle regioni, hanno una portata nazionale. Le spese e l'azione amministrativa di questi enti ci toccano in modo immediato, vorrei dire che danno il tono e la base primaria alla vita della comunità: le scuole, l'igiene, la sorveglianza sul commercio, la viabilità, il traffico, i trasporti urbani e suburbani, le infrastrutture per i nuovi quartieri, il rinnovo di quelli vecchi, l'edilizia popolare, gli ospedali, le strade che collegano con gli altri comuni e con le altre province, la vita culturale, i valori storico-urbanistici, i porti, eccetera. Basta questo elenco, del resto sommario, incompleto, di compiti, di spese e di intervento degli enti locali per avvedersi e per convincersi della vastità delle loro funzioni e dei loro problemi. Si aggiunga che

le grandi aree metropolitane industrializzate, come per esempio quelle di Milano, di Torino, di Genova, hanno avuto in questi ultimi anni, hanno attualmente ed avranno sempre più problemi di riorganizzazione del territorio e di sistemazione complessiva che potranno essere risolti efficacemente solo con un lavoro serio, accurato e sistematico di programmazione a medio termine, basata su valutazioni di lungo periodo delle funzioni e delle possibilità di queste zone.

È chiaro che l'alternativa può essere quella di una città in cui vivere è sempre più difficile e che, anche come centro di affari e di servizi, risente di sempre nuovi inconvenienti dovuti alla congestione; oppure di una « città-regione » inquadrata in un sistema dotato di ampi spazi e di possibilità di vita e di affari, in cui tutto è più umano e, insieme, più adeguato. A quale alternativa occorre pensare pare a me, onorevoli colleghi, non si debba avere alcun dubbio.

Onorevole Ministro, non occorre dire molte parole per spiegare che purtroppo da molto tempo, e oggi più che mai, in Italia le finanze locali sono del tutto insufficienti ai compiti di questi enti che ho or ora ricordato. Ci si rende conto di ciò? Se ne comprendono le gravi conseguenze? Onorevole Colombo, mi consenta di dire che è davvero allarmante, per non dire altro, la spensieratezza con cui da molte, troppe parti si guarda la tragica situazione degli enti locali, delle regioni e specialmente dei comuni, quasi aspettando che il rimedio cada dal cielo e rinviando le drastiche riforme occorrenti. Taluno lancia — lo ricordava giustamente stamane il collega Modica — moniti e predice che di questo passo nel prossimo o nei prossimi anni ci sarà la bancarotta. Il guaio è che purtroppo i comuni sono già in buona parte in stato fallimentare e vi si mantengono grazie alla legale esenzione da procedure e sanzioni che in campo privato avrebbero, da gran tempo, fermato gli enti ed i loro amministratori. Vi sono stati e vi sono casi nei quali non si pagano gli stipendi dei dipendenti se non con mezzi che il codice definisce rovinosi, e in molti altri i fornitori ed i debiti.

La situazione pertanto è gravissima; rimedi adeguati e pronti si impongono. Si è perso molto tempo, le conseguenze sono sotto i nostri occhi; ora occorre recuperare il tempo perduto. Non penso e non sostengo che il da farsi sia cosa molto facile; lo stato di cose che si è creato è complesso e pesante. Penso e sostengo che ciò che ora deve essere fatto deve essere completamente diverso da quanto è stato fatto in tutti questi ultimi anni. Ma perchè si è creato tale stato di cose per quanto riguarda la finanza locale? Le responsabilità di chi sono?

Mi consenta, onorevole Presidente, di allargare un poco il discorso, il che vuol dire andare a vedere, nel passato, le origini dei mali attuali dei quali stiamo parlando, e non certo per attenuare le responsabilità di coloro che più recentemente hanno operato, ma per poter dimostrare, invece, quanta ingenuità (o magari qualcosa di peggio) vi sia stata e vi sia in chi ha ritenuto e ritiene di poter correggere e sanare mali tanto vecchi e profondi attraverso l'applicazione dei rimedi blandi preparati in questi anni.

Secondo me il problema della finanza locale in Italia rassomiglia al testo di un volume il cui autore non riesce a trovare gli elementi per giungere a quel risultato di pensiero che rappresenti la naturale conclusione del filo ideale conduttore della sua esposizione. Troppi fili più o meno ideali vi si accavallano sicchè ogni arresto, se può trovare giustificazione in uno di essi, è negato da altri.

Io ritengo che se volessimo ricercare la ragione prima di questo stato di fatto dovremmo risalire all'epoca della formazione unitaria del nostro paese, la quale pose agli uomini di Governo di quel tempo due vie alternative di azione: o promuovere l'unificazione politica attraverso la sola figura dello Stato e lasciare il trapasso dalle condizioni vecchie alle nuove in rapporto alle rimanenti istituzioni ad una serie di graduali trasformazioni non soverchiamente alteratrici degli ordini, degli interessi e delle tradizioni delle varie regioni, oppure promuovere immediatamente l'unificazione integrale del paese.

La scelta — lo sappiamo — cadde sulla seconda alternativa la quale impose un'unica fisionomia all'amministrazione dello Stato, costretto alla divisa del fare tutto e presto. Da questa pista di lancio dovette dipartirsi la finanza locale dell'Italia unitaria, la quale accoglieva la gravosa eredità delle dissestate finanze degli antichi Stati italiani. Il processo di assestamento politico del paese si affermò come processo di dissesto finanziario degli enti locali, in quanto lo Stato, preoccupato di raggiungere in qualche modo l'equilibrio del proprio bilancio, riversò sugli enti autarchici quanto più gli fu possibile della sua spesa e tolse loro quanto più fu possibile delle loro entrate.

Il guaio è che ciò, allora assunto come « dolorosamente inevitabile », da elemento transitorio dell'opera creativa della nuova struttura statale, divenne, con il trascorrere degli anni, fenomeno permanente in conseguenza della mancata vera soluzione del problema della finanza locale. Il guaio è che ciò è durato negli anni del fascismo, ed è durato poi negli anni che hanno visto al potere la Democrazia cristiana ed i suoi alleati. Il guaio è che ciò è durato pure in questi ultimi anni di politica di centro-sinistra, nonostante l'azione continua dell'opposizione di sinistra.

E tutto ciò, onorevoli colleghi, non è durato a caso. È, invece, un chiaro, un preciso indirizzo di chi ha sempre compreso che così operando si sarebbe impedito l'affermarsi dell'autonomia dell'ente locale, cosa questa vista sempre con grande disappunto dai conservatori e dai reazionari di quest'ultimo secolo di vita del nostro paese. È stato ed è l'indirizzo di chi in tale maniera, e cioè prima lo Stato, cioè l'amministrazione centrale, e poi gli enti locali, cioè l'amministrazione periferica, ha potuto trarne sempre ragioni di nuovi accentramenti e di nuovi privilegi.

Onorevole Presidente, chiudo subito questa parte del mio discorso che riguarda il passato e passo a parlare delle cose presenti e di quelle dell'immediato futuro, consapevole come sono che di queste soprattutto si deve parlare vedendo, naturalmente, di

risolverle, poichè la situazione finanziaria dei comuni e delle province — come dicevo prima — si è fatta ormai drammatica. Parlare delle cose presenti, onorevoli colleghi, per quanto riguarda la finanza locale vuol dire la necessità di indicare subito i tre maggiori mali che a parer mio presenta tale questione. Il primo di questi mali è uno squilibrio enorme, sempre crescente tra bisogni e mezzi. La conferma di ciò viene dai bilanci, i quali non sono quelli che le amministrazioni predispongono in rapporto ai bisogni delle popolazioni amministrate, bensì quelli che gli organi governativi di controllo definiscono dopo spietate ed assurde falciidie, tali non solo da eliminare o contenere entro limiti irrisori le funzioni cosiddette « facoltative », ma tali anche da compromettere il normale funzionamento dei più elementari servizi d'istituto.

Spesso sentiamo parlare di « finanza allegra » allorchè si parla degli enti locali; ebbene, mi pare che, in tali condizioni, detto discorso costituisca una del tutto gratuita generalizzazione di casi limite ben individuati che ritengo debbano essere combattuti con fermezza, ma nei quali, se non ci si ferma alla superficie, è possibile constatare che le responsabilità locali, per quanto presenti e rilevanti, non sono mai alla fine, le sole, nè quelle decisive.

Sentiamo parlare pure, con accenti molto critici e molto duri, di alti costi e di servizi inadeguati. Non nego che esistano problemi generali di efficienza e di produttività della spesa pubblica, che vanno affrontati con decisione anche per quanto riguarda gli enti locali; tuttavia pare a me, e pare al mio Gruppo, che debba essere chiaro che il male principale della finanza locale non sta, complessivamente, in un eccesso di spesa, bensì in una grave e progressiva insufficienza che sempre più, con il passare del tempo, si è costituita tra risorse di cui gli enti locali dispongono, da un lato, e, dall'altro, i compiti e le funzioni che la realtà ha imposto e impone sempre più.

Un tempo, infatti — gli onorevoli colleghi lo ricorderanno — i comuni eseguivano funzioni molto limitate: lo stato civile, le strade,

il cimitero, la raccolta delle immondizie. Oggi ad un comune si chiede di intervenire pressochè in ogni settore e in ogni campo della vita civile: dalle scuole per l'infanzia agli acquedotti, dall'assistenza agli anziani ai musei, dallo sport alla cultura, alle aree industriali. È un complesso di interventi che pone e porrà sempre più il comune al centro della vita economica, sociale e culturale delle città.

Si sono accresciuti e si accrescono dunque i compiti, restano bloccate, restano ferme invece le entrate; anzi, per essere esatti, queste addirittura, in termini reali, diminuiscono fortemente.

Ecco, onorevoli colleghi, la vera causa dei disavanzi cronici che si registrano negli enti locali. E un'altra cosa ancora voglio dire prima di terminare su questo punto: negli ultimi anni i disavanzi sono aumentati in proporzione al diminuire degli interventi statali. Lo Stato, più è passato e più passa il tempo, e più si è disinteressato e si disinteressa dei bisogni delle città. Onorevoli colleghi, questa non è una affermazione avventata; lo dimostra, ad esempio, l'impressionante calo dei finanziamenti per l'edilizia economica e popolare e per l'edilizia scolastica; finanziamenti che si sono ridotti ormai a ben poca cosa. Di fronte a quelle che sono le necessità, potremmo dire che praticamente, in questi settori, si sono ridotti a zero.

Il secondo dei mali principali, di cui prima dicevo, è costituito dagli effetti funesti della cosiddetta riforma tributaria. Sappiamo tutti come sono andate le cose e conosciamo tutti le conseguenze di questa nuova legge; ai comuni è stata tolta ogni possibilità di manovrare la leva fiscale, che una parte almeno delle amministrazioni comunali usava al fine di esercitare una redistribuzione dei redditi nel senso di una maggiore giustizia. Per esempio, il comune di Bologna, seguendo una sua giusta politica fiscale, da tempo aveva esentato dal pagamento della imposta diretta il 56 per cento delle famiglie, concentrando il prelievo sui redditi più alti. È chiaro che su questi ultimi redditi il comune di Bologna avrebbe potuto oggi, di

fronte alla situazione di necessità che si è determinata, gravare il peso tributario, migliorando così le disponibilità finanziarie del comune stesso, ma questo non si può più fare poichè, grazie alla riforma tributaria, tutte le imposte sono passate allo Stato, il quale dovrebbe versare una somma pari al gettito delle imposte del 1973.

Ma intanto le cose non stanno ferme; anzi galoppiano per quanto riguarda la perdita di valore della nostra moneta ed i sempre crescenti bisogni dei cittadini, ai quali sono chiamati a rispondere e a provvedere gli enti locali. I comuni intanto, in attesa di ricevere dallo Stato le somme che loro spettano sono costretti, come giustamente stamane ricordava il senatore Modica, a cercare denaro altrove, ad indebitarsi, a pagare alti interessi alle banche. È accaduto così che in piena campagna governativa per l'efficienza e il rigore della spesa pubblica i comuni italiani, nel corso del 1973, hanno regalato alle banche qualcosa come 400 miliardi di lire solo per interessi sulle somme chieste in prestito in attesa delle entrate tributarie statali.

Il terzo male, che accompagna i due dei quali ho detto, è rappresentato dalle restrizioni creditizie abbattutesi assurdamente anche sugli enti locali. Con queste misure, onorevoli colleghi, comuni e province sono stati ricacciati sul terreno della difesa delle spese correnti, quelle spese cioè necessarie per il normale funzionamento degli enti medesimi e per il pagamento degli stipendi. Siamo di fronte alla scelta di una linea di deflazione che non può che comportare a breve scadenza conseguenze molto negative per l'economia del nostro paese. Già oggi i sintomi sono evidenti da più parti. Per esempio, se non mutano le cose, se fatti nuovi non interverranno, se non si perverrà ad un serio allentamento della stretta creditizia, serie e gravi conseguenze si possono fin da ora prevedere in un'economia come quella della mia regione, l'Emilia-Romagna, che si regge in gran parte sulla piccola e sulla media industria. È questa una regione dove l'ente locale da tempo non è più soltanto un semplice erogatore di servizi, ma è una

componente essenziale dell'economia delle singole realtà locali. Ebbene, onorevoli rappresentanti del Governo, mettere in crisi i bilanci dei comuni e delle province, in una tale realtà, vuol dire mettere in crisi una parte stessa dell'economia dell'intera regione; vuol dire mettere in crisi una parte di attività interessate ai settori produttivi e ai settori sociali.

Troppo spesso e troppo ingiustamente si parla e si scrive male degli enti locali e dei loro amministratori. Io le parlo, onorevole Ministro, di enti nei quali la spesa corrente non è tutta o quasi per il personale, ma è una spesa corrente qualificata ed i bilanci si fondano sugli investimenti produttivi e sociali, su investimenti cioè che creano reddito, che danno stimolo all'economia e alla vita civile di intere comunità. Ebbene, chiudere il credito agli enti locali vuol dire colpire seriamente e gravemente questa economia. Io non posso pertanto, a nome anche del mio Gruppo, che chiedere al Governo di volersene rendere conto, di provvedere con sollecitudine a rimuovere le restrizioni creditizie decise per gli enti locali, le quali hanno provocato una situazione che sta diventando di giorno in giorno insostenibile e che rischia di portare verso la paralisi completa l'attività di detti enti. Non è con la stretta creditizia indiscriminata che si potrà superare la crisi; anzi convinciamoci, onorevoli colleghi, che su questa linea la crisi non potrà che aggravarsi e creare una situazione di gravi tensioni sociali. È necessaria, invece, una selezione degli investimenti che privilegi seriamente i bisogni più urgenti del paese.

Onorevole Presidente, ho parlato di quelli che a parere mio, attualmente, sono i tre mali principali di cui soffre, nel nostro paese, la finanza locale. Mali principali, non i soli purtroppo (come stamane diversi colleghi intervenuti nel dibattito hanno ricordato); altri ve ne sono e sarebbero da indicare e non mancherebbero di certo le ragioni per soffermarsi a lungo su di essi. Il mio discorso però si è fatto ormai troppo lungo e pertanto mi limito ad indicarli soltanto.

Innanzitutto il vecchio e il nuovo centralismo burocratico, attraverso l'assurdo ri-

pristino della commissione centrale per la finanza locale, il che vuol dire continuazione ancora del paralizzante sistema dei doppi controlli e delle lunghe e costose pratiche burocratiche. Poi, ancora, l'assenza di una legislazione sulle autonomie locali che tenga conto di quanto, in merito, sancisce la Costituzione repubblicana. Poi altro male è il « fondo per il risanamento » dei bilanci deficitari, previsto con un decreto di quasi due anni fa, inserito soltanto « per memoria » nel bilancio dello Stato: il che vuol dire in sostanza, onorevole Colombo, parole scritte sulla carta e null'altro.

Il crescente indebitamento delle mutue, degli ospedali e dell'ONMI contribuisce poi ad appesantire e ad aggravare maggiormente la situazione finanziaria di quei comuni e di quelle province che attendono il pagamento di quanto loro spetta da tali enti. Un lungo discorso ancora sarebbe da farsi sulle gravissime insufficienze della Cassa depositi e prestiti. Onorevole Presidente e onorevoli colleghi, è fuor di dubbio che il momento scelto per questo dibattito al Senato su questi problemi è il momento giusto. Non è in discussione, in questo momento, la gravità della situazione economica, la quale è riconosciuta e sottolineata dalle forze politiche democratiche e dai sindacati che vivono e interpretano la continua preoccupazione, ed in taluni casi il dramma, di milioni di lavoratori e delle loro famiglie che vedono sempre più ridotto il loro tenore di vita a causa dell'inflazione. Ugualmente non è in discussione una politica di severità e di rigore: al contrario. Ciò che è in discussione è il parere sui motivi della crisi che il paese sta attraversando e, soprattutto, i modi e i mezzi con i quali si intende superare e risolvere la crisi medesima. Per stare più al « tema » dirò che è in discussione il ruolo che devono giocare le autonomie locali nella difficile fase che attraversa il paese.

La parte politica che io rappresento non ha dubbi che dalla crisi economica e politica che travaglia l'Italia si esce positivamente nella misura in cui si rafforza anche tutto il sistema delle autonomie, si facilita la completa attuazione delle regioni, si mettono in

movimento i meccanismi della riforma democratica dello Stato.

Concludo, onorevole Presidente, e la mia conclusione non può che essere un invito, a nome del Gruppo per il quale ho l'onore di parlare, rivolto al Governo affinché entro il più breve tempo possibile affronti tutta questa serie di problemi che da ogni parte politica sono stati oggi, nel corso del dibattito, esaminati ed illustrati in quest'Aula. È tempo di farlo, giacché il ritardo è enorme ed i guasti provocati sono più che evidenti. Provveda dunque il Governo a presentare al Parlamento precise proposte legislative idonee a porre finalmente comuni, province e regioni in grado di assolvere le funzioni che a loro competono nell'ordinamento costituzionale repubblicano.

In tal senso, onorevole Ministro, ci sono alcune misure urgenti che, terminando il mio intervento, mi permetto di indicare, anche perché il mio Gruppo è stato meno diligente degli altri giacché non ha provveduto a presentare un suo documento. Le misure sono le seguenti:

1) attuazione immediata del consolidamento del debito degli enti locali sulla base delle note proposte da tempo avanzate dall'ANCI;

2) attuazione di una diversa, aggiornata e funzionale distribuzione del prelievo fiscale e tributario nazionale fra le varie articolazioni dello Stato che tenga conto dei compiti e delle funzioni spettanti ad ognuna di esse;

3) sblocco delle restrizioni creditizie per assicurare quanto meno l'immediato prefianziamento dei programmi di investimento degli enti locali che concorrono a realizzare quelle linee di politica economica oggi riconosciute assolutamente prioritarie;

4) determinazione degli stanziamenti destinati al « fondo di risanamento » per i bilanci comunali e provinciali e ciò per consentire un sollecito intervento finanziario a favore degli enti locali;

5) attuazione di una profonda riforma degli istituti di credito, a cominciare dalla Cassa depositi e prestiti, affinché statuti e regolamenti rinnovati e, soprattutto, consi-

gli di amministrazione non avulsi dalla realtà sociale siano resi corrispondenti alle esigenze degli enti locali e ne facilitino, con mutui programmati ed a lunga scadenza, la realizzazione pianificata degli interventi;

6) puntuale erogazione delle quote erariali e di altri contributi dovuti dallo Stato agli enti locali;

7) semplificazione delle procedure previste per il rilascio delle garanzie per l'assunzione dei mutui e immediato riconoscimento, attraverso l'emanazione di una apposita norma, della competenza esclusiva dell'organo regionale di controllo anche sugli atti sottoposti all'esame della commissione centrale per la finanza locale prima della introduzione dell'ordinamento regionale.

Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, ho parlato di numerosi problemi, non certo, lo so bene, di facile soluzione ed ho parlato di questioni molto complesse. Occorre comunque affrontare subito gli uni e le altre perché si tratta di giungere al superamento dell'attuale grave situazione debitoria e finanziaria degli enti locali attraverso una organica sistemazione della finanza pubblica unitariamente concepita e gestita col pieno concorso dei diversi livelli istituzionali: Stato, regioni, province e comuni, assegnando alle regioni e agli enti locali i mezzi necessari per realizzare una spesa pubblica efficiente, con investimenti selettivi, finalizzati a sviluppare la produzione, la piena occupazione e l'espansione dei consumi sociali collettivi.

Il mio discorso, onorevole Presidente, si è fatto più lungo di quello che era mia intenzione fare: me ne scuso con lei, con gli onorevoli colleghi e con l'onorevole rappresentante del Governo che hanno avuto la bontà di ascoltarmi. (*Vivi applausi dalla estrema sinistra. Congratulazioni.*)

P R E S I D E N T E. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle mozioni.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro del tesoro.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, vorrei introdurre questa mia esposizione con tre considerazioni preliminari. La prima è che l'esposizione che svolgerò e che sottopone al Senato alcune considerazioni del Governo sui temi che sono qui in discussione parte dalla ferma convinzione che le autonomie locali sono una componente essenziale e concreta di una visione pluralistica della società e dell'ordinamento giuridico ispirata al principio della libertà, ma anche al principio della responsabilità. Questa mattina, il senatore Valitutti ha fatto una sottile e appropriata distinzione tra autonomia, eteronomia e anomia. A me pare che si possa veramente dire che al primo punto c'è l'anomia, al secondo l'eteronomia e soltanto al terzo la vera autonomia che è poggiata anche sul concetto della responsabilità.

La seconda considerazione è che le cose che andiamo dicendo non possono non essere inquadrare in una visione unitaria della finanza pubblica. A questo proposito si potrebbe fare un lungo discorso e fornire moltissimi dati. Non credo di dover intrattenere il Senato molto a lungo su questi temi; devo però almeno ricordare che il conto consolidato della pubblica amministrazione, ove sono compresi gli enti locali, porta, per quanto riguarda i movimenti di cassa, questo andamento: il totale delle spese correnti era nel 1973 di 30.108 miliardi, nel 1974 è salito a 36.470 e nel 1975, nonostante lo sforzo che ci siamo proposti di compiere fissando un *deficit* del bilancio pari a quello dell'anno scorso, la previsione delle uscite correnti sale a 42.200. Se vogliamo vedere alcuni dati che compongono questo dato globale, troviamo, per esempio, che i trasferimenti alle famiglie (sono quelli nei quali sono compresi gli stipendi e le retribuzioni di qualsiasi titolo) hanno questa lievitazione: da 13.240 nel 1973 a 16.670 nel 1974, a 19.520 del 1975. Se andiamo a prendere un altro dato (retribuzioni ed oneri sociali), passiamo a 8.354, a 9.950 e ad 11.350.

Vogliamo raffrontare il dato delle spese correnti del conto consolidato della pubblica amministrazione con quello degli investi-

menti? Ebbene, il dato molto malinconico è questo: 2.088 miliardi nel 1973, 2.400 nel 1974, 2.700 nel 1975. Se facessimo le percentuali rapportate alle uscite globali vedremo come l'incremento degli investimenti sia ridottissimo rispetto alla larga percentuale delle spese correnti che sono incluse nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

Ieri abbiamo definito il bilancio per l'anno 1975 e ci siamo posti come obiettivo quello di ricondurre il *deficit* alla stessa cifra dell'anno scorso, quando era di 7.375 miliardi, mentre quest'anno è di 7.373 miliardi; comunque è pressappoco lo stesso: non sono 2 miliardi in meno che possono caratterizzare un bilancio. Eppure, anche senza aver potuto fare un calcolo preciso (perchè ci sono alcuni elementi che non ci consentono tuttora di farlo, alcune variabili che non ci consentono di farlo) dei flussi monetari che possono derivare da questo bilancio, nonostante che il *deficit* sia lo stesso, si ha chiarissima la sensazione che l'influenza sulla cassa del bilancio e delle altre componenti del conto della pubblica amministrazione sarà certamente superiore a quella dell'anno scorso.

Perchè questo? Perchè, man mano che in tutti questi bilanci (e lo vedremo poi per gli enti locali) si va accrescendo la spesa corrente e si diminuisce la spesa di investimento, si verifica anche un altro fatto, cioè la dinamica delle spese tende a far coincidere le spese di competenza con le spese di cassa. Quando sono spese correnti, sono di obbligata e facile erogazione; e questo ha una reale influenza sulla cassa, sulla utilizzazione globale del credito.

Ho sentito, nell'ultimo intervento e anche in altri interventi, parlare di credito (restrizioni del credito, selezione del credito e via dicendo). Trovo tutte giuste ed importanti queste considerazioni; ma vogliamo tenere presente, rispetto a delle disponibilità che non possono essere ampliate se non provocando dei grossissimi guasti, in altre parole rispetto ad una creazione di base monetaria che deve essere rapportata necessariamente al mantenimento di alcuni equilibri — equilibri che al momento attuale

non ci sono e che stiamo cercando di ricostruire faticosamente —, che il fatto che l'intesa spesa pubblica influisca in una certa misura non può non avere determinate conseguenze? Del resto l'anno scorso si era detto che i 7.400 miliardi rappresentavano il limite massimo dell'influenza della cassa sull'utilizzo delle risorse disponibili del mercato monetario e finanziario, mentre dopo quattro o cinque mesi siamo arrivati a 9.200 miliardi.

Ma tutto questo non è avvenuto per una strana sorte o per imprevidenza; ci sono delle cause specifiche che hanno portato a questo. Intanto ci sono le cause non precisamente misurabili al momento in cui si fa il bilancio e precisamente vi è l'influenza degli enti che non sono direttamente controllati dallo Stato oppure che sfuggono per una parte al controllo dello Stato. D'altro canto ci sono cause specifiche: questa o quella nuova spesa o quella nuova decisione che intervengono a modificare il quadro.

Quali sono le conseguenze di tutto ciò? In quest'Aula si chiede al Governo di mantenere il *deficit* o di farsene carico sul bilancio dello Stato che poi è la stessa cosa perchè dobbiamo vedere la spesa e l'entrata nel loro insieme. Quando la spesa della pubblica amministrazione influisce con un *deficit* di cassa che si va sempre più allargando, come si fa a chiedere al Ministro del tesoro di allargare le possibilità per gli investimenti anche da parte dei comuni e delle province? O come si fa a chiedere di finanziare la piccola e media industria e l'artigianato? Per la verità abbiamo adottato una serie di provvidenze in questa materia e ci adopereremo perchè agli incentivi corrisponda l'effettiva erogazione di credito. Ma a tutto questo c'è un limite: se assorbiamo le risorse per finanziare il *deficit* pubblico, non siamo poi in grado di finanziare gli investimenti. Ciò vuol dire che questo è un paese che vive di rendita, cioè un paese che non si preoccupa in modo assoluto di ricostituire il suo patrimonio e di accrescere le possibilità di incremento del reddito.

In queste condizioni l'equilibrio generale della finanza pubblica, se non lo si raggiun-

ge dalla parte delle spese correnti, lo si ottiene dalla parte degli investimenti. Ma allora possiamo considerare che questo andamento sia corrispondente, non alle apparenti richieste della pubblica opinione e delle categorie, ma a quelle sostanziali e più profonde di un paese che in sostanza vuole poter vedere chiaro nel suo avvenire? Ed un paese che non riesca a fare investimenti produttivi e sociali è un paese che ha deciso di non incrementare il proprio patrimonio, di non mettere alla base del suo equilibrio un'adeguata attrezzatura ed un andamento della finanza pubblica che consenta di accrescere il reddito e quindi poi di redistribuirlo.

Queste sono le condizioni nelle quali si svolge la nostra discussione e non possiamo prescindere.

La terza osservazione che vorrei premettere è questa: si parla delle cause dell'attuale situazione e si ricercano le responsabilità. Vi è un certo palleggiamento in quanto alcuni le attribuiscono solo al Governo ed altri solo agli enti locali. Io non credo che si possa fare una distinzione così definitiva, così precisa ed in qualche modo manichea della realtà perchè responsabilità ci sono certamente dall'una e dall'altra parte e la esposizione che farò le farà rilevare.

Mi sia consentito però di porre almeno un quesito; infatti non bisogna solo considerare il Governo e gli enti locali. Devo chiedere se il Parlamento non ritenga che vi siano anche delle proprie responsabilità. Faccio un esempio...

P E L L E G R I N O . È troppo facile!

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* È una constatazione. Nel 1969 predisposi una legge che riguardava gli enti locali. Tale legge, venendo incontro ad una serie di richieste, istituiva presso la Cassa depositi e prestiti il fondo per il finanziamento dei comuni, soprattutto per il consolidamento dei debiti, ed era previsto un meccanismo abbastanza valido per finanziare i debiti dei comuni. Previdi anche allora una formula per il prefinanziamento dei comuni per evitare

il maggior onere derivante dai tassi di interesse delle banche ordinarie. Insieme con queste norme, che tendevano appunto a riorganizzare la finanza locale, ve ne erano altre di risanamento, per esempio norme relative all'aumento degli organici, norme relative al limite generale del *deficit*, non affrontato direttamente con una percentuale esterna e quindi poco esatta ma valutato dall'interno, ossia attraverso delle limitazioni di alcune spese...

P E L L E G R I N O. La legge cancellava l'autonomia dei comuni.

C O L O M B O, Ministro del tesoro. Si cancella l'autonomia dei comuni quando si verifica questa situazione, quando sono indebitati al punto che poi non sono in grado di svolgere la loro attività, e se non riusciamo a creare...

P R E S I D E N T E. L'onorevole Ministro è sempre stato attento a tutti gli interventi di questa mattina e del pomeriggio. Pregherei pertanto l'Assemblea di consentire all'onorevole Colombo di svolgere il suo discorso e di seguirlo con la stessa attenzione da lui dimostrata.

C O L O M B O, Ministro del tesoro. La ringrazio, signor Presidente. Qualche volta sono io ad eccitare queste interruzioni: così si dà un po' di vivacità alla discussione.

È accaduto allora che tutte quelle norme sono state cancellate dal provvedimento e le uniche rimaste sono state quelle che cercavano di favorire l'indebitamento dei comuni, cioè la facilità nell'erogazione dei mutui. Io ho vissuto quella vicenda e ricordo che il senatore Picardi, che nella qualità di Sottosegretario al tesoro si fece carico della discussione di questa legge, veniva spessissimo da me per dirmi: su questo punto non ce la facciamo, non riusciamo ad andare avanti, non siamo in grado di portare avanti norme che mettano un po' di disciplina.

Parlo di queste norme o di altre; se queste limitano l'autonomia, cerchiamone altre che non limitino tale autonomia, ma prov-

vediamo perchè non si può favorire l'indebitamento senza che in pari tempo si inseriscano norme che favoriscano il risanamento. Questo tema ritornerà anche nella mia esposizione successiva.

C'è in questo periodo una preoccupazione particolare da parte degli amministratori, preoccupazione che si manifesta attraverso riunioni e attraverso assemblee; se ne sono occupate anche le regioni. La preoccupazione riguarda le difficoltà di finanziamento e lo squilibrio tra le entrate e le spese correnti. Questo squilibrio è divenuto molto grave soprattutto a partire dall'anno 1969. È stato detto da qualcuno (e mi scuso se non ricordo con precisione da chi) questa mattina che mentre prima si procedeva secondo una progressione aritmetica adesso si procede secondo una progressione geometrica.

Ma è certamente da chiedersi (ed io lo pongo come un interrogativo al quale non intendo rispondere in questo momento) se le nuove forme di controllo dei bilanci attraverso le commissioni di controllo regionali abbiano influito su questa progressione geometrica dell'indebitamento oppure no; oppure se tutto è da far risalire a delle cause obiettive.

M O D I C A. Ha mai sentito parlare della commissione centrale per la finanza locale?

C O L O M B O, Ministro del tesoro. Certo; la commissione centrale per la finanza locale in questo momento ha un compito che forse (non so se devo dirlo) è quello di creare un equivoco. Perchè quando la commissione centrale per la finanza locale stabilisce l'ammissibilità al mutuo, all'indebitamento crea l'idea che ci sia un diritto ad avere il mutuo e ad indebitarsi in quelle proporzioni. Bisogna stabilire un rapporto tra l'ammissibilità al mutuo, che investe la condizione del comune, e la situazione generale della finanza, le disponibilità di credito, senza di che non è possibile fare alcuna valutazione. Andiamo sempre più vedendo come tutti questi problemi, sia che riguardino lo Stato, sia che riguardino gli

enti locali, sia che riguardino gli enti previdenziali, si riconducono tutti ad un certo momento ad un unico effetto; e questo effetto spesso è disgregante della pubblica finanza.

Questa espansione di cui ho parlato deriva dall'espansione delle spese di funzionamento in modo notevolmente accentuato rispetto al tasso di incremento delle entrate tributarie ed extra tributarie. Questa espansione è stata fronteggiata fino ad ora con il ricorso da parte degli enti ai mutui sia a copertura del disavanzo dei relativi bilanci sia per fronteggiare le spese di investimento.

Vi sono certamente cause diverse che hanno portato a questo ed io raccolgo e faccio mia una serie di considerazioni che sono venute stamani dai vari oratori che sono intervenuti. Certo, vi sono cause di natura sociale: per esempio è stato ricordato il fenomeno delle migrazioni interne e dell'urbanesimo e quindi una concentrazione di domanda di alcuni servizi sociali in alcuni particolari centri. Forse si può spiegare con questo, ma non del tutto, il fatto che vi è la quasi metà del disavanzo economico dei bilanci che è imputabile a 10 tra le più grandi città italiane (Roma, Napoli, Palermo, Firenze, Bologna, Catania, Messina, Bari, Genova e Venezia). Vi sono certamente cause di natura politica, nel senso cioè che non è stato sempre rispettato esattamente il limite delle rispettive competenze tra funzioni dello Stato e funzioni degli enti locali e la conseguente attribuzione degli oneri relativi. Riconosco che vi sono alcuni oneri che sono stati attribuiti ai comuni senza il rispetto, che pure dovrebbe esserci, dell'articolo 81 solo perchè l'articolo 81 riguarda il bilancio dello Stato e non si estende ai bilanci degli enti pubblici, che molte volte funzionano quindi da velo mentre, nella sostanza, si fanno ricadere sempre sulla finanza pubblica gli oneri che però non sono coperti dallo articolo 81. E su questo dovremo certamente riflettere tutti.

Vi sono infine cause di carattere economico e finanziario: ad esempio, i maggiori costi che sono stati sopportati per il riassetto delle carriere, delle qualifiche e delle retribuzioni del personale e per l'ammortamento dei mutui a ripiano dei disavanzi eco-

nomici e delle aziende municipalizzate nonchè dei mutui contratti per gli investimenti.

Questa mattina abbiamo ascoltato, fra gli altri, un interessante intervento che ha posto l'accento sui disavanzi delle aziende municipalizzate. A questo proposito è da chiedersi se per le aziende e i servizi che fanno capo ai comuni non si debba stabilire, in relazione al graduale incremento del tenore di vita, un adeguamento del prezzo dei servizi al costo dei servizi stessi. Non si possono continuamente accrescere le remunerazioni e il costo generale di questi servizi per varie ragioni, alcune delle quali relative al potenziamento dei servizi stessi, e in pari tempo lasciare fermo per decenni il prezzo dei servizi senza preoccuparsi di un equilibrio, che pure si deve stabilire, tra entrate e spese. Andando avanti così e sempre sperando di poter risolvere il problema attraverso il ricorso all'indebitamento, si raggiunge un limite oltre il quale non si può andare.

Debbo dire infine che vi è una certa situazione da parte degli amministratori comunali, cioè una accentuata propensione non a stabilire un rapporto fra l'entrata e la spesa, ma a guardare, come a un impegno o come a una speranza, verso l'indebitamento, come strumento attraverso cui risolvere lo squilibrio sempre più accentuato tra spese ed entrate. E a questo proposito...

P E L L E G R I N O . Scusi, onorevole Ministro, ci sono servizi ai quali i comuni debbono assolutamente attendere. Cosa bisogna fare allora? Chiudere le porte del comune?

P R E S I D E N T E . Senatore Pellegrino, la prego di non interrompere.

P E L L E G R I N O . Forse l'onorevole Ministro non è mai stato amministratore comunale. (*Richiami del Presidente*).

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Guardi che sono stato consigliere comunale e sindaco e ricordo che quando preparavo i bilanci, a quell'epoca, mi preoccupavo molto della corrispondenza delle spese con le en-

trate, della possibilità di indebitamento e trovavo anche il sistema di fare alcune delle cose che lei dice. Infatti alcuni programmi impostati si sono realizzati nel tempo, ma ciò non vuol dire prescindere in modo assoluto dal rapporto tra spese ed entrate. Questo significa amministrare, altrimenti sarebbe troppo facile dire di essere degli amministratori; basta trascrivere le entrate e assumere le spese, poi qualcuno pagherà.

P E L L E G R I N O. Allora tutta la responsabilità è degli amministratori comunali! (*Richiami del Presidente*).

C O L O M B O, Ministro del tesoro. A proposito di questa osservazione, vorrei chiedere al Senato se non ritenga che su questo atteggiamento possa avere influito la legge del 1960. Ricordo di aver vissuto allora questo problema, anche se non mi occupavo di questioni attinenti al Tesoro, ma di altri problemi. Con quella legge si sanavano tutti i debiti pregressi per tutti e in egual modo. Allora si potrebbe essere ingenerata (metto il condizionale perchè faccio un'esposizione problematica qui al Senato) la convinzione che ad un certo momento, fatto un indebitamento notevole, interverrà una legge che sanerà tutto a carico del bilancio statale.

Tutto ciò ha comportato che, mentre l'incremento medio annuo delle entrate correnti nel periodo 1968-72 si è aggirato intorno al 10,60 per cento, il ritmo di espansione della spesa corrente è stato mediamente nello stesso arco di tempo del 16,75 per cento. Parlo della spesa corrente, non della spesa per investimenti. Se poi si calcola il disavanzo tra entrate correnti e spese correnti con esclusione delle quote annue — parte capitale — di ammortamento dei mutui nel periodo in esame si vede che esso è andato aumentando dal 28,5 al 45 per cento rispetto all'entrata.

In questi anni si è aggiunto anche questo fatto: che le spese preventivate nel corso dell'esercizio risultavano poi di gran lunga superiori a quelle iscritte in bilancio, cosicchè il mutuo richiesto per il pareggio si ri-

velava spesso inferiore agli impegni che nel frattempo erano sopraggiunti.

Per fronteggiare i maggiori impegni di cassa, accentuati dal ritardo con il quale venivano concessi gli stessi acconti sui mutui (e qui c'è un problema di responsabilità derivante, se non da volontà, da procedure molto lunghe che dovremmo rivedere e che riguardano la Cassa depositi e prestiti, che riguardano l'Interno, che riguardano il Tesoro), gli enti locali sono stati costretti a ricorrere agli istituti bancari autorizzati e ai tesorieri per ottenere crediti a breve a tassi elevati: fra l'11 e il 12 per cento l'anno scorso, quest'anno certamente a tassi più elevati. Di qui è venuta quella cifra di 400 miliardi (cifra che è soltanto indicativa) che solo nel 1973 i comuni hanno dovuto spendere appunto per queste forme di ricorso alle banche ordinarie.

L'indebitamento globale di comuni e province al 1° gennaio 1968 era di 6.252 miliardi (di cui 3.310 per spese correnti e 2.942 per spese in conto capitale), ma nel 1972 si eleva a 10.546 miliardi (6.440 per spese correnti e 4.106 in conto capitale) e al 1° gennaio del corrente anno a 15.784 miliardi (10.090 per spese correnti e 5.694 in conto capitale). Si verifica cioè qui lo stesso fenomeno che si verifica nel bilancio dello Stato...

P E L L E G R I N O. È tutto spiegato allora!

C O L O M B O, Ministro del tesoro. Onorevole senatore, io vorrei proprio pregarla di stabilire nelle sue interruzioni una coerenza tra quello che dice prima e quello che dice dopo perchè molte volte mi pare che ci sia una notevole dissonanza tra le cose che dice.

P E L L E G R I N O. Niente affatto. Questo stato di cose dipende dalla politica generale che avete fatto.

C O L O M B O, Ministro del tesoro. Ma cosa vuol dire il fatto che vi è un aumento delle spese correnti nei bilanci comu-

nali allo stesso modo che vi è per lo Stato? Vuol dire che da parte di tutti i centri di decisione — quindi da parte dello Stato, da parte dei comuni, da parte delle organizzazioni sindacali — vi è una tendenza a vedere i problemi degli occupati e a non preoccuparsi dei problemi che riguardano lo sviluppo generale del paese. (*Interruzione del senatore Pellegrino*). E allora con chi se la prende? Anche con lei stesso che ha votato le leggi in questa direzione e non ha fatto l'opposizione necessaria lungo questa strada. (*Proteste dall'estrema sinistra*).

PELLEGRINO. È incapace di farsi l'autocritica!

PIRASTU. Vuol chiudere la gabbia una volta che sono scappate le galline.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Sto parlando in modo obiettivo e voglio dire che c'è una responsabilità generale nella conduzione di questi problemi. (*Interruzione del senatore Colajanni*). Allora escluda se stesso e includa gli altri centri di decisione dei quali ho parlato prima.

COLAJANNI. Però dovrei comprendere anche lei.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Certo, compreso anche me, e non desidero in questo momento venire alle affermazioni del senatore Modica che stamattina ha stabilito quasi una specie di responsabilità personale, perchè per ragioni di delicatezza e di prudenza mi prendo io tutte le responsabilità, anche di coloro che hanno deciso in altri momenti, per altre ragioni, per altri problemi senza che io abbia potuto decidere. Non so se sono stato involuto, ma forse è meglio così.

PELLEGRINO. Tutta la situazione è dovuta alle responsabilità dei governi che abbiamo avuto nel paese.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Onorevole Presidente, non posso sentire con-

tinuamente un senatore che non fa altro che parlare lui al posto del Ministro: venga allora qui lui e faccia lui il discorso!

PRESIDENTE. Senatore Pellegrino, la invito proprio a non interrompere più.

PELLEGRINO. Ho sentito il dovere di intervenire!

PRESIDENTE. Lasci parlare il Ministro.

VALITUTTI. Onorevole Ministro, badi anche al nostro silenzio e non soltanto a quello che dicono dalla sinistra.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. D'accordo, però di là mi viene una continua eccitazione.

PRESIDENTE. Senatore Valitutti, non vorrà mica aggiungersi anche lei alle continue interruzioni! E lei, onorevole Ministro, non raccolga le interruzioni.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. In sei anni l'indebitamento globale è cresciuto di oltre il 152 per cento e mediamente del 25,3 per cento all'anno. A questo punto potrebbe essere opportuno considerare l'entità di tale indebitamento al 31 dicembre 1977, data che segnerà la fine dell'attuale periodo transitorio di finanziamento degli enti locali da parte dello Stato, come previsto dal decreto delegato n. 638 di attuazione della riforma tributaria. Tenuto fermo il ritmo di incremento del 23,2 per cento dell'ultimo anno e nell'ipotesi di prezzi costanti e di tassi costanti sui mutui — ipotesi piuttosto difficile da realizzarsi — l'indebitamento globale degli enti locali al 1977 sarebbe di 36.361 miliardi.

È da rilevare inoltre che nel periodo 1968-1974, delle due componenti l'indebitamento globale, quella destinata a copertura di spese correnti è salita dal 57 per cento al 64 per cento e quella riferibile a spese di investimento è scesa conseguentemente dal 43 al 36 per cento. Pertanto nella ipotesi della persistenza di tale tendenza si avrebbe alla

fine di questo periodo, cioè alla fine del 1977, un incremento delle spese correnti del 75 per cento. Ciò finisce con il ridurre notevolmente la capacità di investimenti in opere sociali ed in opere produttive. Queste cifre che ho dato non tengono presente l'incremento della spesa che deriverà a causa dello ultimo accordo intervenuto tra gli enti locali e i sindacati, cioè il fatto che la previsione che si fa della spesa derivante da tale incremento per 450.000 dipendenti degli enti locali oscilla da un minimo di 600 a un massimo di 1.000 miliardi di lire annui. Se si tiene conto di questa nuova spesa anche le cifre che ho dato prima certamente varieranno.

A questo punto possiamo e dobbiamo chiederci se coloro che hanno definito tale accordo si siano domandati prima di sottoscrivere quale fosse la condizione dei comuni e delle province o invece non abbiano fatto affidamento soltanto su una possibilità indefinita di indebitamento.

Si è detto che una tra le varie cause che hanno prodotto l'attuale situazione di crisi della finanza locale può essere fatta risalire al sistema di ricorrere a prestiti a lungo termine per pareggiare i disavanzi economici dei bilanci. Questo sistema è stato introdotto da una legge del 1944, che era una legge provvisoria, tanto è vero che ogni anno si viene in Parlamento per rinnovarla. Attualmente, con l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, gli enti locali sono sottratti al controllo della autorità statale. La commissione centrale, come ho detto prima, prende atto dell'approvazione della commissione di controllo e fissa il limite dell'indebitamento. Questo limite viene considerato come autorizzazione all'indebitamento, ma è una autorizzazione che non tiene esattamente conto né delle possibilità effettive di indebitamento dei comuni, che pure dovrebbero essere considerate, né della concessione di credito e quindi, per esempio, della disponibilità della Cassa depositi e prestiti, della possibilità del sistema bancario di sovvenire a queste esigenze.

Stamani nei vari interventi si è parlato della Cassa depositi e prestiti — ne hanno parlato i senatori Modica e Rebecchini —

nel senso di invitare il Governo a sollecitare il funzionamento del meccanismo, cioè, quando si è definito un mutuo, definirne la erogazione in modo che l'indebitamento a breve da parte del comune possa avvenire nei tempi più raccorciati e quindi non si debbano pagare interessi molto più elevati di quelli della Cassa depositi e prestiti. Come ho detto prima — e mi impegno a farlo come Governo — dobbiamo cercare di vedere che cosa si può fare per ravvicinare i tempi della decisione del consiglio di amministrazione della Cassa con i tempi dell'effettiva erogazione del mutuo: meglio ancora se si potessero abbreviare di più i tempi che dividono la richiesta dalla deliberazione del mutuo. A questo proposito c'è una difficoltà. Molte volte, per moltissimi comuni, ci troviamo di fronte ad una insufficienza di documentazione: allora si fa l'anticipazione dei due terzi e per erogare il restante terzo del mutuo occorre attendere che arrivi la documentazione.

M A D E R C H I . Non è proprio esatto, onorevole Ministro.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Durante tutta la mia esperienza di presidente della Cassa depositi e prestiti mi sono trovato di fronte a queste difficoltà. Magari non ci fossero! Comunque se ce ne sono delle altre la prego di indicarle e cercherò di venirle incontro. Però il problema in questo senso c'è e sotto questo profilo dobbiamo cercare di risolverlo. Questo però non può indurci a non tener conto del rapporto tra disponibilità della Cassa depositi e prestiti e mutui autorizzati.

I mutui autorizzati dal Ministero dell'interno sono quelli che sono; ma, per quanto riguarda l'erogazione da parte della Cassa depositi e prestiti, nel 1968 sono stati 373 miliardi su un ammontare di 635 miliardi di autorizzazioni; nel 1973 sono stati 781 sui 2.500 di autorizzazioni da parte del Ministero (commissione per la finanza locale).

Devo dire che la copertura dei disavanzi dei comuni negli ultimi anni è diventata la forma più estesa di utilizzazione delle disponibilità della Cassa depositi e prestiti: siamo passati dal 55,5 per cento del 1968 al 77,4

per cento del 1973, senza contare la sezione di credito comunale; il che vuol dire che questo riduce proporzionalmente la parte destinata a scuole, case, ospedali, acquedotti e ad altre attività che pure sono nella competenza della responsabilità dei comuni.

La Cassa depositi e prestiti usa questo sistema, e cioè stabilisce ogni anno la quota del mutuo ammessa dalla commissione per la finanza locale che essa può erogare. Lo fa in relazione alle sue disponibilità; per esempio, nel 1969 la quota è stata del 50 per cento, nel 1970 del 60 per cento, nel 1971 del 70 per cento e negli ultimi due anni, 1972 e 1973, del 50 per cento.

Questo perchè? Perchè tutto è commisurato all'andamento del risparmio postale.

BONINO. Andrà a diminuire, con i tassi esterni che ci sono!

COLOMBO, Ministro del tesoro. Sto parlando di questo. Adesso ci troviamo di fronte a questa situazione: che proprio la differenza dei tassi ha comportato alcuni problemi, che mi pare siano stati posti anche da alcuni senatori intervenuti stamattina. E devo dire che è da alcune settimane che stiamo pensando con molto impegno a che cosa si possa e si debba fare in questa materia per cercare di non diminuire il risparmio postale. In questo periodo abbiamo non solo una diminuzione del risparmio, ma anche il ritiro di una parte del risparmio stesso.

CEBRELLI. La gente non ha fiducia.

COLOMBO, Ministro del tesoro. Il problema non è quello: il problema è — come è stato detto — la differenza dei tassi.

CEBRELLI. Non è soltanto questo.

COLOMBO, Ministro del tesoro. Speriamo che sia anche quello che dice lei, perchè così questo non ci porta o non ci porterà ad una elevazione molto alta dei tassi (e quindi non ci porterà a gravare molto sui comuni), ma invece ci consentirà di eliminare le altre cause alle quali lei fa riferimento.

Devo ricordare al Senato che il compito della Cassa depositi e prestiti — almeno così era originariamente — non è quello di finanziare i disavanzi dei comuni: il compito ordinario è quello di finanziare le spese dei comuni per investimento (spese sociali eccetera). Noi adesso, proprio di fronte a queste esigenze, abbiamo in qualche modo modificato sostanzialmente le competenze e quasi tutto va per finanziare i disavanzi invece che per finanziare le spese di investimento.

C'è un problema: anche gli istituti di previdenza si sono occupati di far fronte all'indebitamento dei comuni e qualche volta a spese di investimento dei comuni stessi. Ma di recente, per esempio, gli amministratori degli istituti di previdenza (i consigli di amministrazione, dove vi sono pure rappresentanti del personale e delle organizzazioni sindacali), pur rendendosi conto della utilità di finanziare comuni e province, si sono però chiesti se potevano e dovevano impiegare i mezzi degli istituti ai tassi molto bassi ai quali attualmente sono impiegati e hanno chiesto che il tasso venisse aumentato.

È un problema che certamente riandra esaminato. Nel 1973 la Cassa depositi e prestiti ha erogato mutui per 1.015 miliardi, di cui 785,5 per ripiani dei disavanzi economici e 229,5 per opere pubbliche.

A questo punto bisogna chiedersi se il sistema di ripianare i disavanzi degli enti locali per mezzo di mutui abbia conseguito o no gli scopi prefissi. Certamente si deve dire che il ricorso a mutui non ha agito da rimedio alle cause dei disavanzi, ma è stato soltanto un modo di far fronte alla situazione. Si è detto che il sistema dei mutui a ripiano dei disavanzi può rappresentare una delle cause del deterioramento della situazione economica degli enti stessi, anche se secondo me tra le varie cause non secondaria deve ritenersi quella derivante da carenze normative circa l'attribuzione e l'espletamento di compiti e funzioni e la mancanza di parametri direttivi per la spesa e di ogni riferimento ai costi medi dei servizi.

A questo proposito sarà interessante per il Senato vedere le differenze che ci sono tra le varie province; ad esempio, facendo un esame disaggregato delle cifre globali,

è facile rilevare che ci sono province che forniscono tutti i servizi di istituto per una spesa annua di 8.000 lire per abitante e vi sono province che spendono, secondo i dati del 1972, ben 45.000 lire per abitante. La prima provincia è Lecce, la seconda, quella che spende 45.000 lire, è Pesaro.

B O L D R I N I . Dipende dal contenuto dei servizi. Può darsi che Lecce non dia niente e Pesaro dia tutto.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Questo non lo sappiamo; può esserci anche una differenza di costi tra l'una e l'altra provincia. Bisognerebbe vedere quanto influisce ad esempio la spesa corrente attraverso la quale si accede a questi servizi. Tale quesito dovremmo porlo. A mio parere bisognerebbe vedere questi problemi con obiettività in modo da ricercarne le cause. Qui non facciamo un processo di responsabilità, cerchiamo di vedere le cause ed esse vanno ricercate non nella polemica permanente ma riesaminando i dati. Io qui faccio un'esposizione problematica, non pronuncio dei giudizi nè dovrei pronunciarli. Cerco di capire e di fornire gli elementi per approfondire il tema.

Aggiungo che per quanto riguarda l'assistenza vi sono province che spendono per ogni ammalato poco più di 500.000 lire ed altre che superano i 3 milioni e mezzo. Non si può certo dire che le une facciano mancare l'assistenza e le altre diano tutta l'assistenza. Bisogna quindi pensare ad una differenza di costi.

Così per quanto concerne ad esempio i laboratori di igiene e profilassi si passa dalle 50 lire per abitante alle 1.200 lire e per la manutenzione delle strade dalle 560.000 lire a chilometro ad oltre 2 milioni e mezzo.

La stessa variabilità si riscontra anche per i comuni. A questo punto vorrei pregare il senatore Modica di fare una certa attenzione ai dati che sto per citare che non sono polemici perchè arriverò ad una conclusione che credo sia obiettiva.

Vediamo innanzitutto le differenze esistenti tra i vari comuni. Le province con bilancio deficitario nel 1972 erano 82 e i comuni deficitari erano 3.900, tra cui quasi tutti i capo-

luoghi di provincia. Esiste una grande variabilità nelle diverse zone del paese. Nell'Italia settentrionale, il numero degli enti deficitari sul totale degli enti esistenti (12,2 per cento) è abbastanza contenuto, pur comprendendo l'Emilia-Romagna, che, regione settentrionale dal punto di vista geografico, si può definire, ma non con le stesse giustificazioni, meridionale dal punto di vista del livello del deficit.

Ecco alcuni dati: nel Piemonte il 3,2 per cento degli enti presenta bilanci deficitari, il 5,5 per cento il Trentino Alto Adige, il 10 per cento la Lombardia, il 22,5 per cento la Liguria, il 34 per cento il Veneto e l'81,6 per cento l'Emilia-Romagna...

S A B A D I N I . Però i soldi sono spesi molto bene, non come in certi casi che tutti conosciamo. (*Vivaci repliche dal centro.*) Non ci sono gli inceneritori di Napoli!

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* A proposito di inceneritori, problemi del genere sono diffusi un po' dappertutto. (*Commenti dall'estrema sinistra.*)

P R E S I D E N T E . Il Ministro aveva detto, rivolgendosi al senatore Modica, che voleva dare dei dati per poi arrivare a delle conclusioni.

S A B A D I N I . Siccome sono stato amministratore, so come si spendono i soldi.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Il problema è di sapere se si spendono i soldi o se si spendono i debiti. Sono due cose diverse.

S A B A D I N I . I soldi si spendono bene e noi male come in certe altre province e in certi altri comuni. Modificate le leggi che riguardano questi problemi. Sono 20 anni che ne parlate ma non avete ancora fatto niente!

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, non costringete la Presidenza a tramutare il verbo « prego » nel verbo « richiamo ». Lo onorevole Ministro sta dando delle risposte ed ha pregato, rivolgendosi al senatore Mo-

dica prima, di prestare una particolare attenzione e di aspettare le conclusioni.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Ho fatto questi rilievi perchè vi è in giro una impostazione di questo genere. La classe politica, che rivendica sempre la sua autonomia, in qualche momento accetta senza discutere delle chiavi di interpretazione della realtà che vengono per esempio dal mondo della cultura. In questo caso c'è una chiave di interpretazione della realtà che è stata data da studi di qualche rispettabile uomo di cultura il quale, facendo la storia di questi anni del nostro paese, ha individuato nel parassitismo una delle chiavi attraverso le quali si può spiegare quello che è successo e quello che succede. La classe politica in genere si è impadronita di questo elemento ed ha considerato una chiave — diciamo — soggettiva ed anche rispettabile della realtà come la chiave di interpretazione da adottarsi senza nessuna replica, senza nessuna limitazione o aggiustamento.

Così, per esempio, mi è sembrato di vedere nell'intervento del senatore Modica di questa mattina (a questo volevo arrivare) questa specie di interpretazione. Egli dice: guardate, vi sono tante zone in cui vi sono amministrazioni che fanno capo a parti politiche diverse dalla nostra, dove i *deficit* si accrescono; dove ci siamo noi invece le cose vanno molto bene, noi siamo bravi. Ho preso appunti di questo intervento.

Ora vorrei portare l'esame di questo fenomeno non in chiave politica ma su un piano obiettivo: se esistono delle condizioni di arretratezza, delle condizioni particolari che giustificano questi *deficit*, allora il problema resta, ma non lo interpretiamo in chiave di dissipazione e di parassitismo per gli uni sì e per gli altri no; interpretiamolo in chiave di dati obiettivi della situazione. Allora io mi ci ritrovo, allora si guardano tutti i problemi così come sono e si vedono le cause che li hanno determinati. Se vogliamo interpretarli in chiave politica mi pare che ci mettiamo da un angolo visuale che a mio modo di vedere è sbagliato.

C O L A J A N N I . Migliaia di miliardi impiegati in spese correnti sono una cosa,

alcune centinaia di miliardi di spese per la scuola sono un'altra cosa.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Questa sua osservazione la posso fare mia perché effettivamente è così. Adesso si tratta di sapere nelle varie situazioni deficitarie qual è l'incremento delle spese correnti e qual è l'incremento delle spese in conto capitale.

C O L A J A N N I . Siamo d'accordo.

D' A N G E L O S A N T E . Fateci sapere questo.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Volendo abbreviare questa mia esposizione, sono in grado di dare questi dati analitici, ma è certo che per quanto riguarda l'incremento delle spese correnti si hanno delle percentuali analoghe in tutte le zone dove vi è il *deficit* più elevato. Si vede per esempio che la distribuzione disarmonica dei comuni e delle provincie deficitarie nel territorio nazionale trova conferma anche nei dati regionali dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti nel 1973, che vede in testa la Sicilia con 160,3 miliardi di lire; al secondo posto la Toscana con 117,8 miliardi, di cui 103 per ripiano dei disavanzi di bilancio; ed allora vuol dire che in questo vi è un'accentuazione delle spese correnti rispetto a quelle di investimento; al terzo posto l'Emilia Romagna con 94 miliardi; agli ultimi posti il Piemonte, la Basilicata, l'Umbria, il Friuli, il Trentino.

Da questa esposizione risulta che vi è una obiettività nel dare i dati. È da rilevare il fatto che dieci comuni italiani da soli rappresentano quasi la metà dell'ammontare globale dei *deficit* di bilancio. Ho già detto quali sono le città e non vorrei ripeterlo per non richiamare queste dolenti note.

Potrei fornire molti altri dati interessanti per completare il quadro della situazione che del resto è nota. Resto a disposizione per dati che mi si richiedessero e che volentieri fornirò in aggiunta a quelli già dati al Senato.

Uno dei punti nodali ricorrenti, anzi il principale quando si parla di enti locali, è costituito dal concetto di autonomia che, per venire correttamente inteso ed applicato, non deve considerare solo la possibilità di deci-

sioni autonome circa la spesa, ma dovrebbe trovare sostegno, contenuto e forza nella capacità impositiva mediante la quale l'amministratore, che è anche contribuente, ricerca le risorse necessarie a sostegno della sua attività politica. Mi si potrà rispondere che la fase intermedia che stiamo attraversando a proposito della riforma tributaria non consente questo, ma questi temi li dobbiamo riprendere in vista del 1977, quando dovremo trovare forme più adeguate per poter favorire il finanziamento degli enti locali. Resta l'interrogativo se ciò debba avvenire attraverso il bilancio dello Stato o anche attraverso la capacità impositiva dei comuni; è un problema che lascio aperto.

Per quanto riguarda gli altri problemi che sono stati posti, debbo rilevare che i documenti (mozioni e interpellanze) di cui si è discusso illustrano anche aspetti particolari della finanza locale e chiedono provvedimenti concreti che vorrei esaminare. In ordine alla situazione debitoria si è detto: consolidiamo i debiti, cerchiamo cioè, attraverso una unica operazione di mutuo, garantita dallo Stato a lunga scadenza e a tasso agevolato, di sollevare i comuni dai loro debiti e di favorire il miglioramento delle loro condizioni. Su questo tema debbo esprimere qualche perplessità facendo anzitutto riferimento alla esperienza del 1960 e senza respingere questa tesi perchè è un problema al quale pensiamo da tempo. Credo però di dover dire che non possiamo tornare semplicemente alla legge del 1960, ma dobbiamo collegare strettamente qualsiasi provvedimento di consolidamento dei debiti a provvedimenti intesi a risanare la finanza locale, cioè, nel momento in cui facessimo una operazione di questo genere, dovremmo cercare di non riproporre a distanza di pochi anni la stessa situazione. Ecco perchè tutto questo deve essere visto con molta attenzione e inquadrato in norme che non siano solo contingenti ma che si riflettano sull'avvenire della finanza locale...

M O D I C A . Prima che l'indebitamento arrivi a 30.000 miliardi.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Certo, ma sia per quanto riguarda il consolidamen-

to che per quanto riguarda il risanamento, tenendo conto naturalmente dei riflessi che queste operazioni hanno sul bilancio dello Stato che è nelle condizioni a tutti note.

Circa il credito vorrei fare qui alcune osservazioni. Si parla di allargare il credito ordinario e i crediti speciali. Nel luglio dello scorso anno furono impartite alle aziende di credito delle direttive per determinati impieghi; queste direttive limitavano l'incremento dei mutui al 12 per cento rispetto all'anno precedente. Quest'anno l'incremento è limitato al 15 per cento, compresi comuni e province.

Ma qual è la reale situazione? A questo proposito si parla di restrizione di credito come se tutto dipendesse da una volontà limitatrice delle autorità monetarie che impediscono l'erogazione del credito per evitare che si diffondano spinte inflazionistiche. Questo c'è, perchè le limitazioni d'incremento dei mutui entro il 15 per cento le abbiamo stabilite con una norma. Ma vorrei far presente al Senato quanto segue.

Nel mese di maggio, che è sembrato essere il mese in cui maggiormente si sono sentite le restrizioni creditizie, il tasso di incremento dell'erogazione di credito è stato del 2,8 per cento. L'ammontare di tale tasso, che è quasi corrispondente alla media dei tassi da febbraio in poi che è un po' meno del 2, equivale ad un incremento del credito del 33,6 per cento. Come si concilia questo con la difficoltà di accedere al credito? Si concilia per due motivi che sono innegabili: uno è l'aumento dei prezzi, che certamente rende più incisiva la tendenza a ricorrere al credito, ma l'altro è dovuto al fatto che durante il mese di maggio, per esempio, abbiamo avuto la punta più alta nel *deficit* della bilancia dei pagamenti: allora tutta la liquidità esistente viene assorbita dal *deficit* della bilancia dei pagamenti e naturalmente si riduce la liquidità interna.

Qual è la risposta che si può dare a questo problema? Certo, ce n'è una. Si dice: allora allargate ulteriormente la base monetaria attraverso l'intervento dell'istituto di emissione. Ma se si fa questo, allora si fa una scelta molto precisa. Se combattiamo l'inflazione, se vediamo nell'aumento particolarmente del-

la spesa pubblica la causa dello squilibrio della bilancia dei pagamenti, al momento in cui per lasciare una notevole liquidità all'interno del sistema bancario allarghiamo la base monetaria, certo diamo soddisfazione immediatamente a coloro che richiedono il credito, ma poniamo un altro motivo per accentuare soprattutto lo squilibrio della bilancia dei pagamenti e per accentuare anche l'inflazione.

Allora a tutta la gente che sta fuori, soprattutto ai percettori di redditi fissi ai quali dobbiamo rispondere in ordine all'aumento dei prezzi, qualora facessimo la scelta che ho detto, cioè aumentare la base monetaria per ricostruire la liquidità che è stata distrutta dal *deficit* della bilancia dei pagamenti, dobbiamo rispondere che abbiamo scelto di non arrestare l'aumento dei prezzi e quindi di ridurre il potere d'acquisto dei loro salari e delle loro retribuzioni perchè dovevamo, attraverso questo mezzo, allargare la liquidità bancaria e finanziare gli investimenti.

Se, quando sentiamo dire che queste restrizioni limitano le possibilità di accesso al credito dell'industria, rispondessimo: « sta bene, allarghiamo senza limiti », daremmo al settore produttivo una soddisfazione apparente perchè la conseguenza di un allargamento senza limiti della base monetaria è che quando la bilancia dei pagamenti approfondisce il suo *deficit* e quando sul piano internazionale non vi è la possibilità di finanziare questi *deficit* con operazioni di credito da parte del sistema internazionale, arriva il momento in cui un paese diventa insolubile; e allora vi è la necessità, il dovere di ricondurre entro certi limiti per poter ricostituire i margini, ridurre il *deficit* della bilancia dei pagamenti e poi rimettere il sistema creditizio in condizioni di agire nella sua pienezza.

Z U C C A L À . Il « poi » non mi sembra tanto giusto.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Meno male che questo discorso viene qui, perchè

così lo possiamo chiarire in un'Aula certamente tra le più autorevoli — questa e la Camera dei deputati — tra quelle in cui si possa parlare. Quando lei mi parla del « poi » — questo mio « poi » è stato già sollevato — se vuole fare contemporaneamente le cose, le può fare se mette altri provvedimenti restrittivi. Ecco il perchè delle misure fiscali, adottando provvedimenti di allargamento del credito, in quel momento si allarga il *deficit* della bilancia dei pagamenti e le spinte inflazionistiche si accentuano, cioè si verifica appunto il fenomeno che ho descritto. Se invece ci sono altre restrizioni che vengono da altre parti, ad esempio una riduzione e riqualificazione della domanda attraverso provvedimenti fiscali, allora si può certamente dare una maggiore ampiezza al credito. È quello poi che stiamo facendo. Perchè? Perchè, dal momento che in quest'ultimo periodo — un mese e dieci giorni circa — si va verificando un miglioramento sia pure tenue della bilancia dei pagamenti, questo non ci mette al sicuro dal punto di vista del nostro indebitamento, però fa rifluire nel sistema bancario una maggiore liquidità che gradualmente si trasmette alle aziende di credito e a tutto il sistema produttivo.

Naturalmente in questo ambito — ecco la mia risposta alle richieste che sono state fatte — si può e si deve prendere anche in considerazione le esigenze che riguardano comuni e province.

Per quanto riguarda poi altri aspetti qui ricordati e in particolare la legge finanziaria regionale, vorrei su questo punto cercare di chiarire un po' il problema a me stesso per capire con esattezza cosa viene proposto. Si vorrebbe un collegamento fra il fondo *ex* articolo 9 e il fondo regionale e il finanziamento ai comuni — non so se ho capito essere questa la richiesta che viene fatta —. In verità questo problema in qualche modo tocca la natura di questo fondo che è destinato a programmi di sviluppo delle regioni nel loro ambito. Perciò, o vi sono compiti che vengono assegnati dalle regioni ai comuni e in que-

sto caso sono le regioni che devono trasmettere una parte di questi fondi ai comuni perchè facciano fronte a quei compiti...

MODICA. Questa è la nostra opinione.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Alcune di queste cose già ci sono perchè, ad esempio, le regioni emanano leggi per il finanziamento delle opere degli enti locali (acquedotti, scuole, ospedali) e traggono i fondi in parte da leggi dello Stato che quei fondi devolvono ai comuni e in parte dal fondo *ex* articolo 9, anche se ad un certo momento le due cose si identificano. Il problema dunque è di vedere se vi è una possibilità di incremento di questi fondi al fine di consentire che avvenga questo trasferimento ai comuni, ma sempre nei limiti della legislazione esistente e nel rispetto delle competenze che sono proprie dei comuni.

Non devo nascondere che vi sono delle limitazioni dipendenti dall'andamento attuale del bilancio dello Stato e dalle difficoltà in cui ci troviamo, per cui credo che questo possa trovare la sua graduale realizzazione e quindi ad un certo momento anche attraverso questa via si possano se non altro favorire gli investimenti in opere sociali da parte dei comuni.

Per quanto riguarda il fondo di risanamento dei bilanci deficitari degli enti locali devo dire che l'assegnazione di somme a questo fondo è stata subordinata all'esame di concreti programmi di risanamento deliberati dagli enti stessi come è previsto dall'articolo che stabilisce l'istituzione del fondo. L'ammontare globale delle richieste avanzate dagli enti locali è da mettere a confronto con le concrete disponibilità del bilancio statale. Comunque tornerò sull'argomento tra breve.

Il senatore Rebecchini ha inserito nella sua mozione un punto in cui parla di un maggior rispetto da parte dello Stato nell'erogazione dei fondi per entrate sostitutive. Ammetto l'esistenza di questo fenomeno cui è estranea qualsiasi causa addebitabile

ad operazioni di tesoreria. Posso fare questa affermazione perchè ho effettivamente controllato la situazione. Anche per questo abbiamo fatto una norma e abbiamo stabilito delle procedure che certamente non sono tali da facilitare l'erogazione. Stiamo appunto cercando in concreto il sistema per cercare di abbreviare i tempi. Quindi riconosco l'esistenza del problema e di fronte al Senato mi impegno a cercare di risolverlo attraverso le opportune modifiche legislative necessarie per accelerare le procedure in questa materia.

Si è parlato della percentuale di delegabilità di questi cespiti che è oggi dell'80 per cento. Nel quadro delle previsioni modificative contenute nell'articolo 17 della legge delega per la riforma del sistema fiscale mi impegno ad adottare dei provvedimenti perchè la delegabilità possa essere allargata. Questo in qualche modo contrasta con le osservazioni da me fatte precedentemente quando ho affermato che finanziare i *deficit* con i mutui non conduce ad una revisione della finanza locale sia dal punto di vista dell'entrata, problema che oggi non è dei comuni, sia dal punto di vista della spesa che è invece problema dei comuni. Credo però che in questo momento sia valida la richiesta ed io mi impegno a promuovere dei provvedimenti in questo senso.

Per quanto riguarda il fondo di risanamento devo osservare che esso è stato concepito come incentivo al risanamento e i comuni avrebbero dovuto presentare dei programmi in questa direzione. Ebbi occasione di occuparmi di questo argomento anche in sede di commissione per il fondo di risanamento quando ero al Ministero delle finanze e ho avuto modo di rendermi conto dell'aria che spira. Questo lo devo comunicare al Senato per dimostrare come si travisano le norme e per illustrare le modifiche che dovremo fare in questo campo. Sono stati presentati dei cosiddetti programmi di risanamento e i bilanci presentati sono di 2.209 comuni e di 75 province. Le entrate e i disavanzi indicati nei piani per l'arco di tempo 1974-75 forniscono dei dati molto interessanti sui quali si deve

certamente riflettere. Di fronte ad entrate che dal 1974 al 1977 progrediscono da 2.202 a 2.824 miliardi di lire, cioè ad un ritmo medio del 9,4 per cento, i disavanzi passano da 2.851 miliardi del 1974 a 5.377 del 1977, con un incremento annuo medio del 30 per cento. Non dico quali sono i disavanzi di maggiore portata che sono stati presentati per non creare ulteriori difficoltà a questa nostra discussione.

Il problema dunque è il seguente: se questi bilanci sono una prenotazione, allora è chiaro che per fare la prenotazione si presentano dei *deficit* che vengono allargati, quindi con un aumento delle spese di gran lunga superiore all'aumento delle entrate, perchè poi, nell'adozione di parametri...

MARSELLI. Sulla base dei parametri stabiliti dal Ministero delle finanze.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Questi parametri stabiliti dal Ministero delle finanze non vedo come possano essere giustificabili se portano a queste conseguenze. (*Commenti del senatore Marselli*). In questo momento stiamo discutendo senza fare processi di responsabilità, proprio perchè vogliamo vedere dentro a questi problemi. Ed allora mi domando: se vi è in tre anni un incremento dei *deficit* di questa portata, cosa vuol dire? Vuol dire che nei bilanci che sono stati presentati la parte del risanamento o non esiste o è molto relativa. Allora qui bisogna realizzare un collegamento più autentico tra risanamento e contributo da parte dello Stato.

Ecco perchè vi è stata e vi è la tendenza a vedere il finanziamento di questo fondo nel momento in cui si può avere la certezza che il fondo stesso ha agito nel senso di favorire la riduzione dell'indebitamento.

Onorevoli senatori, sono convinto di avere parlato troppo e me ne scuso; ma l'argomento è certamente molto allettante. Noi dobbiamo ripiegarci in questo momento con grande attenzione sui problemi della finanza locale proprio perchè c'è uno stretto collegamento tra finanza locale e finanza pubblica generale. Credo che dobbiamo osservare que-

ste priorità: mettere in atto strumenti e mezzi per un graduale risanamento della situazione debitoria pregressa, che non può...

NENCIONI. Come ci si arriva?

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Ho già dato prima qualche indicazione. Per esempio, ove facessimo delle operazioni di consolidamento, non potremmo farle senza tener conto di norme che realizzino il risanamento stesso. Ci si può proiettare verso il consolidamento dei debiti e si può anche prevedere un onere dello Stato in questa materia, ma a condizione che ci siano delle norme che impediscano il riformarsi di questi debiti.

Questo è quanto dobbiamo fare. Quindi non vedrei la ripetizione della legge del 1960 *sic et simpliciter*, nè vedrei la ripetizione della legge del 1969, con cui si predisposero mezzi per finanziare e furono rigettate le norme relative alla limitazione delle possibilità di formazione del *deficit*.

La seconda priorità è quella della predisposizione degli atti necessari a sollecitare la riforma della normativa in vigore per comuni e province mediante una precisa definizione di compiti e di funzioni che tenga conto, tra l'altro, delle funzioni delegabili agli enti locali da parte delle regioni. In terzo luogo, sulla base delle norme da emanarsi ai sensi di quello che ho detto prima, dovrebbe procedersi alla elaborazione della riforma della finanza locale, che dovrebbe entrare in funzione a partire dal 1° gennaio del 1978.

Tutto ciò deve essere considerato con una visione proiettata nel futuro; per quanto riguarda i provvedimenti immediati, mi pare di aver detto volta per volta quello che si può fare in relazione al credito e al funzionamento della Cassa depositi e prestiti, al fondo di risanamento e ad altri problemi ai quali mi sono riferito.

Confermo la volontà del Governo di intervenire in modo concreto in questa materia, naturalmente tenendo conto del quadro generale non certo allegro di tutta la finanza pubblica. (*Applausi dal centro*).

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

P R E S I D E N T E . Informo che da parte del senatore Rebecchini e di altri senatori è stato presentato un ordine del giorno in sostituzione delle mozioni 1 - 0047, 1 - 0048 e 1 - 0049, che pertanto sono state ritirate.

Si dia lettura dell'ordine del giorno.

P O E R I O , *Segretario:*

Il Senato,

udito l'ampio ed approfondito dibattito svolto sulle mozioni ed interpellanze relative alla situazione ed ai problemi della finanza locale,

ritenuto che ciò debba ovviamente essere riferito al quadro della situazione economica generale ed alle esigenze di sviluppo del paese,

rilevata la funzione primaria delle autonomie locali, accanto a quelle regionali, per l'equilibrio delle istituzioni democratiche e lo sviluppo civile,

ribadita l'esigenza di un'equa e coerente ripartizione delle pubbliche risorse in rapporto all'indispensabile unicità della finanza pubblica, che investa, necessariamente, gli enti locali,

sottolineata la grave crisi finanziaria che negli ultimi anni ha caratterizzato la situazione degli enti locali, ed in particolare dei grandi centri urbani, e che si è ulteriormente aggravata a causa dei recenti provvedimenti del credito,

tutto ciò premesso,

impegna il Governo:

1) ad attuare una politica di selezione del credito che, nell'ambito della programmazione nazionale, garantisca la dovuta priorità anche agli investimenti degli enti locali;

2) ad assicurare le condizioni per una maggiore operatività della Cassa depositi e

prestiti onde dotare gli enti locali di maggiori mezzi finanziari da destinare a investimenti sociali;

3) a finanziare il previsto fondo di risanamento di cui alla riforma tributaria, a decorrere possibilmente dall'esercizio 1974 del bilancio dello Stato, per avviare — contestualmente a valide iniziative di risanamento degli enti locali deficitari — la necessaria operazione di consolidamento del debito pregresso;

4) a fissare un fondo adeguato, ex articolo 9 della legge finanziaria regionale, per consentire agli enti locali — di concerto con le Regioni — la realizzazione dei necessari investimenti sociali;

5) a disporre il rigoroso rispetto dei tempi previsti per l'erogazione delle entrate sostitutive dei tributi locali soppressi, per evitare il determinarsi di ulteriori oneri per interessi passivi derivanti da anticipazioni di Cassa ed aperture di credito.

Per quanto riguarda la riforma della finanza locale da varare, nei tempi previsti, e da collegare con la necessaria riforma istituzionale sulle autonomie locali, si invitano le Commissioni permanenti 1ª, 5ª e 6ª del Senato ad approfondire, congiuntamente al Governo, i contenuti di cui alle indagini conoscitive già svolte in materia di enti locali dal Parlamento, attualizzando i termini delle medesime sul piano operativo ed altresì ricercando ogni ulteriore base conoscitiva attraverso un'ampia consultazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle regioni per acquisire — attraverso un intenso rapporto di dialogo e di verifica — utili linee di fondo prima dell'adozione dei provvedimenti legislativi previsti.

REBECCHINI, DAL FALCO, ZUCCALÀ,
PITTELLA, ARIOSTO, GARAVELLI,
TEDESCHI Franco

PRESIDENTE. Mi permetto di consigliare ai presentatori di quest'ordine del giorno l'opportunità di rivederlo nella parte finale perchè la Presidenza ha qualche perplessità laddove si dice « si invitano le Commissioni permanenti ». Meglio sarebbe dire: « si invita il Governo ad approfondire, insieme alle competenti Commissioni permanenti 1ª, 5ª e 6ª del Senato. . . ». È d'accordo, senatore Rebecchini, con questa modifica?

REBECCHINI. Sì.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto, il senatore Bacicchi. Ne ha facoltà.

BACICCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, il nostro Gruppo politico ha dato notevole rilievo alla discussione odierna che abbiamo sollecitato fin dal febbraio con la mozione ed abbiamo insistito perchè avvenisse nel quadro di un impegno più generale a cui assolve il Parlamento in questi giorni con la discussione delle misure prese dal Governo per fronteggiare la situazione economica del paese. Si trattava e si tratta per noi di verificare, per questa parte almeno, per che cosa, per quali finalità, vengono chiesti sacrifici all'Italia, se perappare una falla apertasi e continuare sulla vecchia rotta o per imboccarne una nuova, diversa, che vada in direzione del superamento delle cause che rendono così grave la situazione del paese.

Riteniamo perciò che, anche discutendo della situazione in cui versano le finanze degli enti locali, sia importante analizzare le cause più generali — come ha fatto stamattina il collega Modica — delle difficoltà che attraversa il paese e che in modo particolare investono gli enti locali. Prima ancora della difficile situazione del bilancio sulla quale lei, onorevole Ministro, si è soffermato, crediamo che altre questioni vadano poste per spiegarla e lei stesso del resto si è sforzato di farlo nella riunione congiunta delle Commissioni bilancio e finanze e tesoro della scorsa settimana.

C'è il problema di un insufficiente sviluppo della produzione, del reddito complessivo del

paese, da cui poter incrementare le risorse disponibili; c'è un problema (e lo ha rilevato anche lei nella sua replica) di dispersione di risorse dovuta ad un tipo di sviluppo distorto. Oltre a queste cause ci sono quelle di carattere internazionale che influiscono sul tasso di inflazione del nostro paese; ma ci sono cause di carattere interno più propriamente politico che lei oggi in Aula non ha ripetuto e che nelle riunioni della Commissione, invece, aveva citato; alcuni fatti salienti a partire dai rinnovi contrattuali del 1969 e conseguenti aumenti salariali verificatisi in quella data e successivamente. E lei diceva appunto in Commissione che tutto ciò avrebbe richiesto un'azione di recupero sul piano della produttività, per favorire la quale era stato avviato un programma di riforma particolarmente negli anni 1970-71 e citava la legge sul Mezzogiorno, la riforma della casa, l'avvio della riforma sanitaria. Purtroppo — diceva lei — su questa strada non c'è stato recupero per cui la lievitazione dei costi, innestandosi sul processo inflattivo della domanda già in atto, ha avviato un meccanismo a spirale le cui dimensioni sono poi state ampliate dai fenomeni esterni.

Ora su questa diagnosi che lei fa della situazione, onorevole Ministro, c'è parecchio da discutere per tornare al tema che oggi abbiamo affrontato. Sul carattere di riforma che hanno o non hanno avuto leggi come quella sul Mezzogiorno o sulla casa c'è molto da discutere. In ogni caso sono rimaste inattuata in larghissima parte l'una e l'altra; sulla riforma sanitaria il meno che si possa dire è che l'avvio di cui lei parla è stato molto lungo al punto che non c'è ancora, mentre i decreti presentati dal Governo vanno in senso contrario alla riforma sanitaria e soltanto ieri il Consiglio dei ministri ha discusso un progetto a questo riguardo.

Ma queste considerazioni portano ad una conclusione: decisivo non è solo il fatto del prelievo, che noi consideriamo necessario, anche se diversamente distribuito tra le categorie sociali, ma la sua destinazione, la qualità degli interventi. Si apre quindi il discorso sulle finalità e sugli strumenti istituzionali dell'intervento e, in questo quadro, sulla parte che debbono avere regioni, province

e comuni nel determinare queste finalità, nell'attuazione delle misure che portino al superamento della situazione attuale. Il dibattito che si è svolto quest'oggi in quest'Aula ha messo in luce dati estremamente seri. Ha messo in luce intanto una situazione non più tollerabile quale quella esistente negli enti locali. Ne hanno parlato tutti i colleghi e la nostra parte politica può condividere per larghissime parti la denuncia della situazione che questa mattina ha fatto il collega Rebecchini, ed in parte anche l'analisi delle cause che l'hanno determinata. È giusto anche quanto ha affermato il collega Rebecchini, che bisogna andare verso una diversa destinazione delle risorse, un indirizzo nuovo della spesa pubblica nei confronti dei consumi sociali. Ma cosa significa in concreto affermare che bisogna correggere una utilizzazione distorta delle risorse disponibili facendo riferimento, come ha fatto il collega Rebecchini, al bilancio dello Stato per il 1975 e dicendo che su questo bilancio gli enti locali possono formulare concrete proposte?

Purtroppo tutto questo non è avvenuto, e non è avvenuto (il senatore Morlino che affermava il contrario non è presente) nei tempi e nei modi che il Parlamento, e per esso la 5ª Commissione del Senato, aveva indicato. Difatti nella risoluzione dell'indagine conoscitiva condotta sulla finanza delle regioni in rapporto al bilancio dello Stato dalla 5ª Commissione del Senato si è indicata concretamente la necessità di una partecipazione delle regioni alla formulazione del bilancio dello Stato che doveva avere luogo con continuità, non alcuni giorni prima della presentazione al CIPE o il giorno prima della scadenza costituzionale per l'approvazione da parte del Governo del bilancio e quindi per la presentazione alle Camere. Infatti la 5ª Commissione ha stabilito: « Occorre pertanto che al momento stesso in cui si mette in moto il meccanismo per la formazione del preventivo, sia attivata anche la collaborazione con le regioni ». Questo non è avvenuto, questo è stato disatteso ancora una volta. Nè ha senso pratico al fine non dico di risolvere, ma di alleviare la situazione dei comuni, fare ricorso — e lei ha chiesto, onorevole Ministro,

il significato di quel passo dell'ordine del giorno — al fondo per i piani regionali di sviluppo previsti dall'articolo 9 della legge finanziaria regionale se non c'è uno stanziamento aggiuntivo nel bilancio dello Stato a questo riguardo.

Per queste ragioni ci sembra abbastanza inutile un'altra indagine, proposta questa mattina, questa volta alla rovescia, per conoscere le possibilità di intervento delle regioni. Abbiamo condotto l'anno scorso un'ampia indagine che ha portato a risultati interessanti ancora tutti da attuare: dalla necessità della modifica della legge finanziaria regionale alle modifiche della legge di contabilità regionale e comunale. Questa indagine ha portato a più modesti risultati sul piano dei finanziamenti: 330 miliardi, chiaramente insufficienti, ripartiti solo l'altro ieri dal CIPE tra le regioni. E le regioni svolgeranno certamente, come stanno facendo, la loro azione attraverso gli enti locali, delegando funzioni e attuando, tramite questa delega, le loro deliberazioni. Ma se non si danno maggiori possibilità finanziarie alle regioni, indicazioni del genere di quelle contenute anche nell'ordine del giorno della maggioranza rischiano di diventare escogitazioni comportanti, tra l'altro, un ulteriore rischio, quello di riversare sulle regioni nuovi oneri che poi non possono sopportare, come già sta succedendo per il problema dei trasporti. E non potranno sopportarli perchè è chiaro l'indirizzo del bilancio per il 1975, volto a non superare il livello del 1974 per il finanziamento per i piani regionali di sviluppo.

Ma c'è di più; se non si avvia a soluzione il problema della finanza locale affrontando i problemi del consolidamento della situazione debitoria dei comuni, del ripiano dei bilanci deficitari, della rimozione delle restrizioni creditizie, sia pure con una rigorosa selezione — e noi siamo per questa selezione — le deleghe delle regioni agli enti locali possono risolversi in un ulteriore fattore di crisi per la finanza locale in quanto gli enti locali non sono in grado di sopportare costi aggiuntivi per le funzioni delegate ove le regioni non siano in grado di finanziare adeguatamente tali funzioni.

Il problema è dunque quello di attribuire maggiori risorse all'intero sistema delle autonomie, come chiediamo nella nostra mozione, e ciò anche attraverso il finanziamento del fondo di cui all'articolo 9 della legge finanziaria regionale e attraverso il finanziamento del fondo previsto dall'articolo 12 che si riferisce ai contributi speciali e straordinari al Mezzogiorno. Si tratta in ogni caso di non porre in alcun modo questa questione in alternativa alla soluzione della situazione pesantissima (vicina alla paralisi, è stato detto in quest'Aula) in cui versano molti, troppi enti locali.

Perciò si pongono alcune questioni e si deve porre anche, onorevole Ministro, il problema delle responsabilità. Parliamo del fondo di risanamento dei bilanci. Lei, onorevole Ministro, ha cercato di dare delle spiegazioni, ha detto che si può fare in un modo o nell'altro per affrontare la questione. Certo non si può fare niente se non si stanziava niente, se nel bilancio dello Stato c'è un capitolo dove a questo riguardo sta scritto « per memoria », se questo capitolo figura ancora oggi nel bilancio dello Stato malgrado un preciso ordine del giorno che prevedeva il finanziamento entro il 1974, approvato dalla 5ª Commissione del Senato e accolto dal Governo in sede di discussione del bilancio.

Capisco che siamo di fronte a questioni estremamente serie e lei, onorevole Ministro, obietta: come si fa ad affrontare tali questioni senza aumentare la spesa? A questo riguardo lei ha avuto peraltro delle espressioni che non solo non possiamo condividere, ma che riteniamo debbano essere criticate: il paese che vive di rendita, quasi che le responsabilità fossero del paese in generale; il Parlamento che ha le sue responsabilità, quasi che in questo Parlamento non ci fossero state sempre maggioranze dei governi dei quali lei ha fatto parte o che ha sostenuto. Non si possono trattare così tali questioni. Le responsabilità ci sono, anzi voglio aggiungere che ci sono ulteriori responsabilità. Mi preme ricordare che la nostra parte politica ha avuto l'onore di fare precise proposte allorquando abbiamo discusso in quest'Aula il bilancio preventivo per il

1974. Allora ci siamo fatti carico di precise e documentate proposte di tagli e di riduzioni della spesa centrale, particolarmente per determinati ministeri, per affrontare il problema della finanza locale. Le indicazioni che abbiamo dato purtroppo hanno ottenuto tutte risposta negativa. Ci sono stati ulteriori rinvii e ancora in questi giorni sia al Senato che alla Camera dei deputati si sono dovute condurre delle battaglie parlamentari per impedire che si andasse oltre proprio in quella spesa corrente che lei critica, onorevole Ministro.

P R E S I D E N T E . Senatore Bacicchi, la prego di avviarsi alla conclusione.

B A C I C C H I . Sta bene, signor Presidente.

Abbiamo avvertito allora e avvertiamo oggi che la questione essenziale è una questione di volontà politica. Difficoltà e limiti obiettivi certamente esistono: non li ignoriamo. Ma il limite maggiore consiste in una linea politica che va cambiata con decisione e con urgenza. Le dichiarazioni che lei ha reso, onorevole Ministro, non colgono questa esigenza. C'è qualche impegno nell'ultima parte del suo discorso, gliene diamo atto: peraltro li riteniamo marginali rispetto ai problemi fondamentali. Soprattutto c'è il fatto che lei abbia voluto citare certi dati riguardanti l'Emilia. Questa mattina l'aveva detto il senatore Modica: dopo anni di una politica per la presentazione di bilanci in pareggio, abbiamo scelto consapevolmente la via del bilancio in disavanzo controllato per poter portare avanti una politica di realizzazioni sociali notevole. Lei ha voluto citare in contrapposizione all'Emilia altre regioni e la mia tra queste. Certo, nella mia regione ci sono amministratori seri e probi che non sprecano il denaro pubblico, ma non ci sono nemmeno grosse realizzazioni sociali — lei lo ammetterà, onorevole Colombo — in una regione come il Friuli-Venezia Giulia, che lei cita ad esempio. Il fatto che si sia voluto citare proprio questo dato è la dimostrazione che non si vuole andare su una diversa strada come necessario. L'ordine del giorno della

maggioranza, meglio, di parte della maggioranza, in quanto abbiamo notato l'assenza delle firme dei componenti del Partito repubblicano, che a quanto consta...

PRESIDENTE. Un senatore repubblicano però è iscritto a parlare.

BACICCHI. ...fa ancora parte della maggioranza, non ci sembra neppure cogliere quest'esigenza, pur indicando alcune misure immediate che si possono condividere, ma indicandole in modo generico, non impegnativo e soprattutto non affrontando la questione di fondo del necessario cambiamento che bisogna realizzare.

Perciò non voteremo l'ordine del giorno della maggioranza, ma riteniamo invece di insistere sulla nostra mozione che meglio esprime questa esigenza che non è solo nostra, di una parte politica, ma che è esigenza unitaria che sorge dall'intero paese. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Murrura. Ne ha facoltà.

MURMURA. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il problema della finanza locale che oggi ha visto quest'Aula molto responsabilmente impegnata è certamente tra quelli di più immediato interesse e di più importante rilevanza, problema il cui deterioramento negli ultimi tempi, nonostante le continue segnalazioni ed i molteplici richiami, se non invoca specifiche responsabilità governative, certo consente riflessioni circa la mancanza di una decisa azione intesa a risolvere quel problema o di avviarne in maniera precisa la soluzione.

Vi sono, certamente, anche responsabilità degli amministratori, ma noi dobbiamo tener conto della realtà umana, sociale, economica e politica che gli amministratori hanno dovuto affrontare, molto spesso sostituendosi ai poteri costituiti dello Stato, alle amministrazioni statali, così surrogando totalmente la carenza di impegni e le deficienze di certe leggi. E non possiamo neanche dire, come

molte volte certa stampa o certi presunti tecnici affermano, riscuotendo qualunque consensi ed applausi, che i disavanzi siano frutto di un'autonomia sfrenata, perchè noi dobbiamo ricordare che sempre, anche in questo periodo di esercizio del potere di controllo da parte delle sezioni dei comitati regionali o dei comitati di controllo regionali, entra in maniera determinante il governo centrale per i comuni al di sopra di un certo limite e per tutte le provincie attraverso la commissione centrale per la finanza locale e l'autorizzazione al mutuo a copertura del disavanzo economico, e per gli altri comuni attraverso la determinazione del mutuo a copertura del disavanzo economico.

Tutto questo, però, non ci pone, non ci suggerisce, non ci detta una posizione di contestazione e di opposizione pura e semplice che sarebbe facile e facilmente demagogica; nè pensiamo che possa il problema della finanza locale, problema che ci ha visto oggi qui convocati, esaminarsi seriamente e serenamente senza un collegamento con il momento istituzionale. Per cui, dobbiamo dire che veramente è oggi in crisi il sistema delle autonomie locali e lo è per dimenticanza e per disfunzioni: il che comporta conseguentemente un calo di credibilità nelle istituzioni democratiche, i cui sbocchi finali, le cui prospettive potrebbero anche essere letali per l'intero sistema democratico del nostro paese.

Occorre, perciò, muovere dalla determinazione delle funzioni dei poteri locali, come pubblica amministrazione nel suo insieme, in contrapposto alla funzione legislativa e di programmazione propria di altri livelli, ossia del Governo centrale. Conseguentemente, è indispensabile provvedere all'individuazione delle modalità con cui gli enti locali devono partecipare alla vita dello Stato muovendo dalla constatazione, per me ovvia, dell'incapacità di un'organizzazione burocratica e centralizzata ad operare scelte innovatrici capaci di pervenire a quella svolta istituzionale indicata dalla stessa Carta costituzionale e da tutti auspicata: al fine di annullare l'evidente notevole scarto tra le situazioni economico-sociali in movimento continuo e le strutture cristallizzate delle istituzioni locali tuttora

prive di flessibilità e di elasticità e inidonee a configurarsi come « pubbliche aziende » pronte a organizzarsi e ad operare in modo da adeguarsi alle esigenze della società, e corrispondendo a compiti e a funzioni emergenti dalla società civile.

Tutto questo, onorevoli colleghi, richiede un riordinamento profondo al quale devono partecipare con intelligente audacia anche le regioni, superando concezioni tuttora persistenti di contrapposizione e comprendendo come la pluralità dei centri di potere, senza pervenire a pericolose frantumazioni, favorisca invece la feodalizzazione dello Stato e rappresenti l'elemento portante per un sistema oligarchico e talora clientelare che verbalmente molti condannano, ma che poi tutti i vertici gradiscono.

Noi sollecitiamo perciò, esaminandosi questo problema e dibattendosi quest'argomento, una legge che, urgentemente approvata e gradualmente attuabile, consenta e rappresenti una novità per le amministrazioni locali, onde si apra una via di certezza per quanti, elettori ed eligendi, nel prossimo 1975 saranno chiamati alla battaglia per il rinnovamento civile delle rappresentanze locali.

È indispensabile una legge a maglie larghe che, dopo aver individuato le funzioni dei comuni e delle province, contenga una normativa di principi che consenta vere ed ampie autodeterminazioni a livello globale, superante l'attuale uniforme disciplina che è anche concausa, nonostante le apparenze, delle discrasie e degli squilibri territoriali e settoriali.

Questa autodeterminazione e questa autoregolamentazione consentiranno non solo una diversa organizzazione interna ed una diversa strutturazione con ampie possibilità di autonomia e di partecipazione (i consigli di quartiere e di zona, la distrettualizzazione scolastica, le unità sanitarie e sociali) ma anche autonomie statutarie che favorirebbero, con il rilancio delle libertà locali, la ripresa e la rinascita psicologica del ruolo e delle funzioni degli enti locali nella vita democratica dello Stato.

Questi ampi spazi di autonomia, di automanovrabilità per non precipitare in una specie

di anarchismo, si basano certamente sul senso di responsabilità che mai è mancato negli amministratori locali e nelle forze politiche, ma esigono anche la realizzazione di un sistema organico idoneo a realizzare un coordinamento effettivo e non episodico tra gli enti locali ai loro diversi livelli — regioni, province, comuni —, poteri locali che devono costituire e non possono non rappresentare anche oggi uno dei supporti indispensabili per la vita democratica del paese.

Questo deve essere compreso da tutti, come lo hanno compreso i parlamentari, concedendo più ampi spazi di autonomia e di delega agli enti locali con il disegno di legge 114, anche per esorcizzare — potremmo dire — il nuovo verticismo e il nuovo centralismo posto in essere dagli organismi regionali.

Soltanto in questa cornice istituzionale, in questo quadro giuridico, laddove deve essere consentita la diminuzione del numero dei comuni e una diversa e più ampia strutturazione delle province come enti territoriali intermedi, in questo quadro può trovarsi la soluzione non graduale e non episodica dei gravissimi problemi finanziari che sono stati ancora una volta qui denunciati, problemi finanziari che costituiscono parte non marginale né marginalizzabile della finanza pubblica, come ripetutamente da tutti dichiarato.

Non vale perciò chiedere soltanto una riduzione fine a se stessa della stretta creditizia, poichè essa attutirebbe solo alcuni dei più macroscopici ed evidenti aspetti della situazione finanziaria. È indispensabile, invece, eliminare le cause, la nascita delle gravissime ustioni attraverso un'opera di cauterizzazione e di spegnimento, con cui si aggiungano, e non si tolgano, come da alcuni si proclama e si sostiene, funzioni agli enti locali e si conferiscano nuove entrate effettive per non trasformare gli amministratori locali, come purtroppo da molto tempo avviene, in gestori delle permanenti ed aggravantisi passività.

È umiliante quanto accade oggi agli amministratori locali, il cui maggiore tempo è dedicato alla ricerca affannosa dei fondi indispensabili a provvedere molte volte al solo

pagamento degli stipendi. Ad essi, che costituiscono in fondo buona e qualificata parte della nostra classe dirigente e del nostro partito, il Gruppo della democrazia cristiana esprime una solidarietà che non è e non può essere soltanto verbale ma deve esprimersi in un impegno concreto ed effettivo per risolvere i problemi irrisolti delle autonomie locali.

È umiliante — dicevo — che la principale attività degli amministratori locali debba essere questa. E qui giova chiarire un punto che molte volte certa stampa, certa opinione pubblica, alcuni tecnici, taluni qualunque critici affermano: essere cioè troppo e troppo ben pagati i dipendenti locali. Noi pensiamo che questo non sia vero e non sia esatto; se poniamo a raffronto gli stipendi, ad esempio, dei dipendenti degli enti locali e di quelli degli enti ospedalieri (e quindi del parastato), se vediamo l'incidenza che leggi dello Stato hanno operato in relazione all'aumento degli organici degli enti ospedalieri, notiamo come questa affermazio-

ne sia priva di fondamento e unicamente rivolta a creare alibi, per evitare l'esame approfondito del problema della qualificazione esatta del ruolo e dell'esaltazione delle funzioni che gli enti locali hanno svolto e vanno svolgendo per la difesa della democrazia nel nostro paese.

L'ordine del giorno presentato e che il Gruppo della democrazia cristiana andrà a votare, formula proposte, avanza richieste che non possono non trovare il nostro consenso, il nostro avallo e la nostra solidarietà. Avviandomi rapidamente alla conclusione, devo dire che il problema della finanza locale non può essere risolto disgiuntamente da quello generale della finanza pubblica, della finanza statale del nostro paese, perchè esso richiede un'intelligenza, sia pure in un quadro di applicazione delle norme e di graduale risoluzione, dei problemi di cui il Parlamento non può non farsi carico, se vuole — come ritengo voglia — difendere la libertà e consolidare la democrazia in Italia.

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

(Segue MURMURA). Le dichiarazioni dell'onorevole ministro Colombo, pur con la doverosa ed usuale cautela che gli è propria e che la situazione economico-finanziaria impone, danno al Gruppo della democrazia cristiana la fiducia che inizi da oggi la soluzione articolata, ma globale di questo delicato problema, secondo le proposte formulate nell'ordine del giorno che ha come primo firmatario il senatore Rebecchini e che dichiariamo di votare, impegnandoci a portare avanti con decisa gradualità gli obiettivi ivi indicati.

Sono queste le considerazioni che accompagniamo al nostro interessamento ed al nostro impegno per risolvere i problemi dei poteri locali che sono parte, e tra le più qualificate e nobili, dell'organizzazione costituzionale dello Stato. (Vivi applausi dal centro).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Signori. Ne ha facoltà.

SIGNORI. Il collega Pittella ha, con chiarezza, illustrato la mozione socialista e non ripeterò le cose serie e giuste che egli ha detto.

Da parte mia ritengo doveroso dare luogo ad alcune considerazioni e precisazioni integrative, per contribuire ad eliminare incertezze ed ostacoli ad una giusta visione e del problema generale delle autonomie e delle soluzioni finanziarie più appropriate, e non per teorizzare mentre la casa brucia, bensì perchè sono sempre più convinto che non sarà possibile un vero e duraturo superamento delle ricorrenti crisi italiane, compresa quella politica ed economica di oggi, senza una

effettiva realizzazione del sistema delle autonomie previsto dalla Costituzione repubblicana.

Non si può continuare a mettere delle pezze ad un abito che è già di Arlecchino.

L'inderogabile affermata necessità di addi-venire alla risoluzione organica del problema della finanza locale non è ipotizzabile senza intaccare le strutture dell'Amministrazione centrale e di tutti gli altri enti parapubblici; non è ipotizzabile nemmeno ove si pensasse a tale riordinamento con la redistribuzione fra le sole amministrazioni locali delle competenze e dei mezzi che attualmente competono loro, perchè significherebbe non tenere il dovuto conto nè dei legami di stretta interdipendenza politica, economica e amministrativa, nè del potere legislativo che compete alle regioni. Il problema non è quindi e soltanto quello di rivedere e di aggiornare o quello delle strutture amministrative o quello delle capacità finanziarie.

Il dissesto economico-finanziario locale è solo una parte di quello economico e finanziario dell'operatore pubblico nel suo complesso. Esso è caratterizzato:

a) dallo squilibrio tra la quota di reddito nazionale assorbita dalla pubblica amministrazione ed il valore quantitativo e qualitativo dei beni e dei servizi da essa forniti alla collettività (non a caso da tempo si parla del cosiddetto controllo di efficienza);

b) dall'inadeguatezza, consequenziale, dell'attuale struttura dell'operatore pubblico nel suo complesso ad adempiere ai compiti istituzionali: il disavanzo sociale non può preoccupare meno di quello economico e finanziario.

La riforma della finanza locale non può dunque prescindere dalla contestualità di una organica riforma della legislazione comunale e provinciale, che conferisca ai comuni ed alle province quell'autonomia costituzionale di enti generali legati non a determinati tipi di funzioni, ma ai livelli territoriali delle loro capacità di intervento, favorendo la delega agli enti locali da parte delle regioni, per dare finalmente concreta applicazione all'articolo 5 dei principi fondamentali della Costituzione (« La Repubblica » — e non lo Sta-

to — « riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento »).

Tale principio trova il suo completamento nel chiaro disposto dell'articolo 119 della Costituzione (« Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni »), che ha un senso solo se si afferma la parità qualitativa di tutti gli enti, non escluso lo Stato, il cui coordinamento è affidato non allo Stato e ai suoi bilanci, ma a superiori leggi della Repubblica, in una concezione di armonia dialettica che preveda doveri di reciproco coordinamento anche finanziario.

Certo non va dimenticato il principio costituzionale sancito dall'articolo 97 (« I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione »). Nel nostro sistema il problema del dimensionamento ottimo dei servizi potrebbe essere perseguito attraverso il sistema della delega alla regione.

Solo applicando concretamente i precetti costituzionali richiamati sarà possibile evitare il miraggio ingannevole delle scorciatoie. Certo si impongono delle misure immediate. Ma mentre si impone l'assegnazione delle somme necessarie per il funzionamento del fondo istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, oggi inesistente, è necessario rivedere la normativa che disciplina tale fondo. L'articolo 3, ad esempio, presuppone la possibilità di prevedere incrementi di entrate, mentre è notorio il carattere derivato dei mezzi di finanziamento dei bilanci comunali.

Mentre si chiedono, giustamente, il consolidamento della situazione deficitaria degli enti locali e la rimozione della stretta creditizia, per impedire intanto la paralisi degli stessi enti, non si può ritardare la riforma della legislazione tributaria, in aperto contrasto con i principi autonomistici della Co-

stituzione, facendo partecipare attivamente regioni, province e comuni al processo di accertamento, di imposizione e di riscossione, anche allo scopo di conferire efficienza al servizio di repressione delle evasioni.

Così, mentre si invoca l'attribuzione di maggiori risorse al sistema delle autonomie, è indispensabile la contestuale emanazione di una legge di coordinamento della finanza pubblica, in applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, con la determinazione di precise procedure di riparto delle risorse, dei tempi di erogazione, di pianificazione delle decisioni di spesa, secondo programmi integrati per lo sviluppo economico del paese.

Oggi insomma non è più pensabile che la generale situazione deficitaria degli enti locali possa trovare appianamento in soluzioni di tipo provvisorio ed inorganico, ma dovrà passare proprio attraverso una ristrutturazione dell'intera materia.

Infatti almeno due terzi dell'indebitamento totale dei comuni e delle province riguarda le spese correnti. Consolidando i debiti e finanziando il fondo di risanamento si faranno funzionare valvole di sfogo che alleggeriscono solo momentaneamente le difficoltà operative. Al contrario il tempestivo coordinamento finanziario tra i vari livelli di spesa, in stretta correlazione con una programmazione pluriennale della spesa stessa, può far superare al paese le strozzature esistenti.

In questa logica non sarà più necessario ricorrere alla violazione continua dell'articolo 130 della Costituzione nel momento in cui vengono autorizzati i mutui a ripiano dei disavanzi dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1973 e 1974, per i quali è indispensabile la urgente emanazione dei relativi decreti.

Perchè se si vuole sostenere che attraverso l'autorizzazione a contrarre mutui il Ministero dell'interno svolge una efficace attività di coordinamento della finanza pubblica, tale tesi può essere ritenuta valida solo a condizione che venga attuata quella unitarietà che è presupposta dall'articolo 119 della Costituzione che ha inteso porre le autonomie locali alla base della vita democratica,

capovolgendo il sistema dell'amministrazione accentrata, eliminando il vecchio concetto della derivazione e della subordinazione degli enti locali.

Animato e sostenuto da questi orientamenti e convincimenti il Gruppo del PSI voterà a favore dell'ordine del giorno concordato tra i Gruppi della maggioranza. *(Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni).*

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Bonazzi. Ne ha facoltà.

B O N A Z Z I. Onorevole Presidente, ho parlato a lungo, intervenendo nel dibattito generale, e pertanto mi occorreranno pochi minuti per questa dichiarazione di voto, nel corso della quale desidero soprattutto dire che non è certo mia intenzione mancare di considerazione nei confronti del ministro Colombo, ma mi si consenta di dire che la conclusione del dibattito è rimasta un bel po' al di sotto del livello e del tono del dibattito stesso. La discussione è stata — a parere mio — questa mattina, ed anche nel pomeriggio, molto seria e molto impegnata, preceduta da una serie di documenti, presentati dai vari Gruppi, nei quali ho trovato più di un motivo di interesse. Certo, l'onorevole Ministro del tesoro ha parlato a lungo, nella sua replica, ci ha esposto numerosi dati, utilizzandoli anche bene per sostenere le sue posizioni, ma pare a me che il Ministro sia mancato nel momento in cui doveva dare la risposta a quanto nel dibattito, da ogni parte della nostra Assemblea, è stato richiesto.

Al ministro Colombo non è certo accaduto ciò che sto rilevando per mancanza di capacità e di competenza personale in ordine ai problemi ed alle questioni dibattute; non è neppure il caso di dire che le competenze del Ministro del tesoro sono ben note a tutti noi. Secondo me il ministro Colombo oggi è stato in parte vittima della politica insufficiente, sbagliata dei governi di tutti questi anni; intendo dire della politica portata avanti attorno ai problemi degli enti locali in genere e della finanza locale in particolare.

Una politica, del resto, nella quale le responsabilità personali dell'onorevole Colombo di certo non mancano.

Il ministro Colombo poi — è inutile dirlo — si è trovato costretto a fare il discorso che oggi abbiamo sentito, un discorso che io considero del tutto insoddisfacente, a causa della politica errata ed insufficiente, nei confronti di questi problemi, del Governo in carica.

Vorrei dire un'ultima cosa al Ministro, se me lo consente: quando ha letto i dati riguardanti l'Emilia-Romagna, ella, onorevole Colombo, ha usato un accento particolare. Altri colleghi le hanno già risposto molto bene al riguardo e non aggiungo pertanto nulla. Da parte mia, emiliano e per 16-17 anni pubblico amministratore di due grandi enti locali della regione, ho solo da dire al Ministro che farebbe molto bene ad informarsi meglio sulle realizzazioni di tutti questi anni delle amministrazioni locali dell'Emilia-Romagna.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro.* Quando io cito quei dati non li cito in polemica con l'Emilia-Romagna...

B O N A Z Z I. Li ha citati con tono polemico e capisco le ragioni.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro.* ... li cito in polemica contro le affermazioni che quei *deficit* sono giusti mentre gli altri sono sbagliati; cioè difendo quegli altri dei quali si parla e che vengono attaccati.

B O N A Z Z I. Onorevole Colombo, lei non toglie a me l'idea che è stato il suo intendimento di polemica nei confronti di questa parte dell'Assemblea che lo ha portato a citare quei dati. Penso però che farebbe bene (il collega Sabadini le ha già detto qualcosa a tale riguardo) il suo ufficio stampa a raccogliere tutta una serie di documenti, facilmente rintracciabili, dai quali è possibile vedere quelle che sono state le realizzazioni dei nostri comuni, delle nostre province e della regione Emilia-Romagna. Si è trattato e si tratta di opere giudicate in maniera po-

sitiva e largamente lodate in Italia ed anche all'estero. Ella sa, onorevole Ministro (e se non lo sa glielo dico io) che recentemente al comune di Bologna sono stati conferiti premi di carattere internazionale in merito ad alcune realizzazioni nel settore dell'urbanistica. Inoltre farebbe bene ad ascoltare il parere degli stessi amministratori democratici cristiani dell'Emilia-Romagna. Onorevole Colombo, ciò potrebbe servire a chiarirle meglio le idee sulla realtà emiliana.

Ma passo ad altro, affermando che la conclusione del dibattito è deludente anche nella parte vorrei dire « scritta ». L'ordine del giorno presentato dai Gruppi della maggioranza (escluso il Partito repubblicano) infatti è assai carente ed affronta i problemi con molta genericità, senza precise scadenze per quanto riguarda gli impegni richiesti al Governo. Si parla di indagini conoscitive da svolgere su questi problemi. Ma insomma: dobbiamo andare avanti all'infinito, nel nostro paese, a condurre indagini conoscitive, che già si sono svolte e che sono durate mesi, anni, presso la Camera dei deputati e nelle Commissioni permanenti del Senato della Repubblica! Sui problemi di finanza locale quanti convegni si sono tenuti? Quante tavole rotonde e quanti dibattiti e scritti e studi nelle sedi più diverse? Non mi pare pertanto che esista una tale esigenza: tutto ciò che si doveva conoscere lo si conosce molto bene, da molto tempo. Il momento è drammatico — è stato detto oggi non soltanto da parte nostra — per le finanze delle pubbliche amministrazioni del nostro paese; un momento che richiede, onorevole Ministro, provvedimenti concreti immediati.

Onorevoli colleghi, di fronte ad un tale ordine del giorno della maggioranza, per le ragioni che ho spiegato, il Gruppo della sinistra indipendente è costretto ad esprimere voto contrario, mentre voterà invece a favore della mozione presentata dal Gruppo comunista, della quale è primo firmatario il senatore Modica.

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Valitutti. Ne ha facoltà.

V A L I T U T T I. Onorevole Ministro, il dato più impressionante contenuto nella sua replica è quello dedotto dal conto consolidato della pubblica amministrazione. Lei ha detto che le spese correnti salgono da 30.108 miliardi nel 1973 a 42.200 miliardi nel 1975, mentre le spese di investimento scendono da 2.888 nel 1973 a 2.700 miliardi nel 1975. Siamo perciò, per riconoscimento del Ministro del tesoro, in un paese dove la spesa pubblica non opera come volano del progresso sociale e civile ma piuttosto come causa di ristagno e di stasi.

Il paese cresce in primo luogo biologicamente e socialmente, ma la spesa pubblica è ritardatrice e rallentatrice; quanto più aumentano i prelievi effettuati dalla mano pubblica sul reddito nazionale, tanto più la spesa pubblica diventa ritardatrice e rallentatrice del progresso sociale e civile del nostro paese nella presente struttura.

In questa situazione di generale crisi della finanza pubblica si inserisce il problema della crisi della finanza locale. Debbo dare atto all'onorevole Ministro — e lo faccio con spirito di ammirazione e di amicizia — che la sua esposizione è stata molto onesta ed esauriente, ma quanto più è stata onesta ed esauriente tanto più — mi consenta di dirglielo, onorevole Ministro — è risultata gravemente inquietante. Dopo aver udito l'onorevole Colombo, sono personalmente assai più turbato rispetto a questa mattina, cioè prima che lo ascoltassi.

La situazione è obiettivamente difficile, obiettivamente grave non solo e non tanto nei suoi aspetti quantitativi quanto nei suoi moventi psicologici, morali e politici che poi sono i veri fattori determinanti degli stessi aspetti ed elementi quantitativi.

L'onorevole Ministro ha messo in evidenza — e gli va data lode per questa lealtà e questa franchezza — una propensione psicologica, operante non solo negli amministratori degli enti locali, ma in tutti gli amministratori pubblici, a non ricercare — egli ha detto — il rapporto fra entrate e spese, a non ricercare l'accertamento dell'equilibrio tra le une e le altre. Egli ha detto, secondo

me esattamente, che prevale viceversa la propensione a spendere di più di quanto si introiti nella sicurezza che prima o poi qualcuno — e questo qualcuno è normalmente lo Stato — pagherà il di più, risanerà l'indebitamento. Egli ha citato alcuni provvedimenti, ad esempio la legge sui crediti a lunga scadenza del 1944 e la legge per il risanamento dei debiti pregressi del 1960, e si è chiesto se queste leggi non abbiano dato impulso e conforto a questa tendenza costante verso l'indebitamento. Io credo che si debba rispondere positivamente alla domanda dell'onorevole Ministro.

Egli si è chiesto pure se l'istituzione del fondo per il risanamento dei bilanci deficitari, voluta come incentivo al risanamento, non abbia operato e non operi invece come incentivo all'ulteriore indebitamento con il sistema, come egli ha detto con immagine colorita, delle prenotazioni dei futuri disavanzi programmati. Anche a questa sua domanda, secondo me, dobbiamo rispondere positivamente.

Ma l'onorevole Ministro non si è chiesto se a fondamento sia di questi provvedimenti che, disposti per raggiungere un certo fine, hanno raggiunto e raggiungono il fine opposto, sia della generale irresistibile tendenza all'indebitamento pubblico non vi sia la mancanza o la presenza di una determinata volontà politica. Onorevole Ministro, noi siamo in una assemblea politica, ci dobbiamo occupare di politica e dobbiamo individuare volta per volta la volontà politica che esiste o non esiste. Io credo che, specie dal 1960 in poi, vi sia stata non dirò una precisa, chiara, consapevole volontà politica in una certa direzione, ma quanto meno — per adoperare una parola che le piace, onorevole Ministro — una certa propensione a cedere a una determinata volontà politica operante in una certa direzione, cioè la propensione a cedere a quella volontà politica che ha premuto e preme sul pedale acceleratore della spesa pubblica in ogni settore; e non tanto della spesa pubblica di investimento quanto della spesa pubblica corrente.

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

(Segue V A L I T U T T I). Le forze politiche di estrema sinistra nei liberi parlamenti, per quanto ne so, in tutti i paesi democratici svolgono un loro ruolo consistente appunto nel chiedere che si prenda sul pedale dell'accelerazione e dell'allargamento della spesa pubblica. È il ruolo politico delle forze di estrema sinistra finché sono alla opposizione. Ma il punto da chiarire in questa Assemblea politica, in rapporto al Governo che lei, onorevole Ministro, autorevolmente rappresenta, è questo: come si è comportato e come si comporta il Governo nei riguardi dell'esplicazione di questo ruolo che è proprio di queste forze politiche? Il Governo in questi ultimi anni, onorevole Ministro — e non credo di dire cose inesatte — ha quasi sempre ceduto ed anche lei, onorevole Colombo, questa sera è stato autore di un piccolo cedimento (mi consenta di dirglielo con spirito di amicizia). Lei ha detto giustamente che ha rifiutato — ed ho apprezzato la sua saggezza — la richiesta che le è venuta da alcune parti, anche della sua maggioranza, di consolidare il debito al di fuori di una sistemazione del risanamento. Giustamente lei ha messo in rilievo il fatto che, se ancora, come si fece nel 1960, si consolidasse il debito, questo sarebbe un ulteriore incentivo all'aggravamento della crisi della finanza pubblica locale, sarebbe un incentivo alla crescita del disavanzo e quindi fermamente ha rifiutato un consolidamento della situazione debitoria che sia scissa da una sistemazione generale per il risanamento dei bilanci.

Però ha ceduto quando ha detto: vedremo di elevare i limiti della delegabilità per la accensione di nuovi crediti. Ma, onorevole Ministro, lei sa meglio di me che se si elevano questi limiti — lo ha ammesso parzialmente — della delegabilità si fornisce un ulteriore incentivo ed impulso all'indebitamento. Signor Ministro, mi permetta di dir-

le che questa sera lei qui ha parlato più da sociologo, più — come si dice — da politologo che non da ministro, da uomo politico. Lei ha fatto un'analisi secondo me accuratissima, di cui lei si deve dare franca lode, un'analisi che personalmente ho molto apprezzato; però ha detto che bisogna estendere l'imputazione a tutti i centri di decisione che hanno operato in quest'ultimo decennio specialmente nel nostro paese. È una affermazione senz'altro esatta: tutti i centri di decisione sono corresponsabili. Sono centri di decisione gli enti locali, i partiti, specialmente certi partiti, i sindacati; però nel nostro sistema il principale centro di decisione è il Governo sorretto dalla sua maggioranza. Lei ha esteso — e giustamente — l'imputazione anche al Parlamento, a questo ramo come all'altro, ed anche questo è esatto; ma, onorevole Ministro, un elemento fondamentale del nostro sistema è la presenza, come dicono gli inglesi, del re in Parlamento. E lei rappresenta qui il re; ma il re nel Parlamento siede con la sua maggioranza. Ecco la caratteristica del nostro sistema: in Parlamento c'è sì il ministro Colombo, ma sorretto dalla sua maggioranza. Noi siamo la minoranza e abbiamo una responsabilità delicata ma molto limitata di controllo, di sollecitazione, di manifestazione del dissenso; la nostra volontà però non è legge e non è legge neanche la volontà di quei più numerosi colleghi che siedono in quei banchi. È la volontà della maggioranza che è legge e questa legge è la forza del Governo. Il Governo quindi non può imputare il Parlamento, perchè il Governo è inscindibile dal Parlamento, proprio perchè in Parlamento siede ed opera con la sua maggioranza.

Ora, nella sua esposizione è mancata una autocritica. C'è stata una autocritica tecnica, ma non c'è stata — e forse non poteva esserci — una autocritica politica.

Per queste ragioni siamo insoddisfatti, e glielo dico con vivo rammarico, per la stima personale che ho di lei. Siamo tanto più insoddisfatti in quanto, dopo aver parlato nel suo prologo direi appassionato in difesa del pilastro delle autonomie locali, avviandosi alla conclusione ha fatto una dichiarazione estremamente inquietante come indice di una mancanza di chiarezza proprio rispetto a quello che occorre per la salvaguardia di questo pilastro dello Stato democratico che è costituito dalle autonomie locali. Onorevole Ministro, lei ha detto esattamente che si vedrà nel 1977 di affrontare il problema della riorganizzazione della finanza locale decidendo se intervenire col bilancio statale oppure con l'incremento della capacità contributiva nell'ambito degli enti locali.

Porre il problema in questi termini, come problema di scelta tra l'intervento negli enti locali per mezzo del bilancio dello Stato o l'incremento della capacità contributiva, significa secondo me non porre esattamente i termini del problema. La via per la salvaguardia delle autonomie locali è una sola e passa necessariamente ed esclusivamente attraverso l'aumento della capacità contributiva dei cittadini che vivono nei centri della vita locale nel quadro armonico ed articolato della finanza pubblica.

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I. Illustre Presidente, vorrei dire, dopo le frasi del senatore Valitutti, sua maestà, ma mi limito a dire onorevole Ministro, perchè sarebbe un monarca temperato dal regicidio dal momento che ogni tanto il Governo cade, onorevoli colleghi, la dichiarazione di voto è uno strano strumento creato non si sa da quale norma regolamentare e io devo solo rispondere nel breve termine di questa dichiarazione di voto alle interessanti argomentazioni dell'onorevole Ministro, che però ha dimenticato di leggere le nostre interpellanze e di dare ad esse non dico una risposta precisa ma almeno di far conoscere il pensiero del Go-

verno sui problemi che avevamo prospettato e che sono di grande momento.

Le siamo grati, onorevole Ministro, della illustrazione statistico-finanziaria che ha fatto dell'indebitamento degli enti locali: le siamo grati perchè sono dei dati che ci serviranno in quella pausa di meditazione che questa discussione certo impone. Ma avremmo voluto conoscere l'atteggiamento del Governo per quanto concerne l'indebitamento degli enti locali, cioè quali strumenti e, se non quali strumenti, quali linee strategiche e tattiche il Governo ritiene di poter adottare al fine di ottenere dei risultati concreti.

Onorevole Ministro, non è qui il caso di fare una indagine sulla individuazione delle cause di questa situazione nè di riesumarle perchè le conosciamo tutti, le abbiamo penetrate più volte nelle nostre discussioni, ormai divenute consuete, sulla situazione economica o sui bilanci. In modo particolare per quanto riguarda gli enti locali questa situazione si è determinata non tanto perchè — come è stato detto — i comuni abbiano nuovi compiti, non tanto perchè nella nuova organizzazione statutale vi è stato un trasferimento anche per quanto riguarda gli oneri e i ricavi, non tanto perchè vi è uno stato di necessità per il quale i comuni intervengono — è stato pure detto — laddove lo Stato è carente, anche nel settore degli investimenti sociali, quanto per un certo lassismo che ha investito tutta la organizzazione sociale.

Onorevoli colleghi, è evidente che si debbono applicare alcune norme fondamentali che reggono, per esempio, le finanze dei comuni; cito la norma contenuta nell'articolo 300 della legge comunale e provinciale del 1934. Ricordo che solo qualche anno fa, quando ero consigliere del comune di Milano, tale legge veniva rispettata nella sua essenza perchè l'indebitamento non poteva superare determinati limiti, che consistevano nell'ammortamento e negli interessi, che non potevano superare assolutamente la barriera insormontabile del quarto delle entrate ordinarie.

Ebbene, questa norma non è più rispettata, perchè si comincia con il considerare che i prefetti non hanno più ritenuto di usare

del loro controllo di legittimità e di merito; si comincia con il pensare e il constatare che il Ministro dell'interno non ha più voluto, nel rispetto probabilmente dell'autonomia comunale sancita dalla norma costituzionale che dice di incrementarla, fulminare con la nullità le delibere che importavano delle spese e non si riferivano alle funzioni dei comuni, delle province e delle regioni regolate dalle norme.

Si è arrivati pian piano — attraverso l'indebitamento, una allegra finanza, una carenza di controlli accentuatasi fino al momento in cui è entrato in vigore l'organo istituzionale costituito presso le regioni — ad una situazione per cui il conto consolidato dell'amministrazione locale, formata dagli enti territoriali e dagli altri enti che gestiscono la cosa locale, ha comportato nel 1973 un rilevante aumento dell'indebitamento, passato da circa 1.500 a 1.650 miliardi, in relazione a una espansione dei pagamenti del 21 per cento.

Noi chiediamo di indicare gli strumenti e le norme attraverso cui ripianare questa situazione. Non si tratta più delle leggi che abbiamo approvato recentemente per il semplice ripianamento dei bilanci degli enti locali, ma si tratta di aggredire la ragione permanente dell'indebitamento, la fonte maledica di questo indebitamento che paralizza i comuni e incide sulle autonomie locali forzatamente, perchè, quando lo Stato deve intervenire pesantemente, è evidente che senza controllo non può farlo anche se ve ne fosse la possibilità. Ma la possibilità — e lo ha detto lei, onorevole Ministro — oggi non ci sarebbe neanche ricorrendo a quel sistema di consolidamento che proietterebbe nel tempo la risoluzione del problema.

Onorevole Ministro, se è vero che il cosiddetto credito interno deve avere un limite, questo ci porta alla considerazione che non è possibile lasciare crescere indefinitamente l'indebitamento, non è possibile intervenire neanche con un consolidamento perchè vi sono dei limiti stabiliti anche attraverso gli impegni di carattere internazionale che sono assolutamente insuperabili.

Del resto la situazione non può essere lasciata così. È difficile trovare lo strumento

quando l'autorità dello Stato è venuta meno in tutti i settori, è difficile trovare lo strumento al di fuori di un intervento del potere centrale che non incida sull'autonomia locale, soprattutto oggi che sono intervenute le regioni contro le quali noi abbiamo combattuto ma che ormai rappresentano una entità reale nell'architettura dello Stato.

Eppure le regioni non hanno portato un contributo alla moralizzazione della spesa pubblica degli enti locali, anzi hanno aperto le cateratte al dispendio, alle finanze allegre, alle assunzioni in massa, contravvenendo anche a certe norme fondamentali come quelle relative alle deleghe che non sono state attuate o alle funzioni surrogate che non sono state poste in essere.

Per non parlare poi di alcune norme degli statuti che creano confusione, come ad esempio l'articolo 55 dello statuto della regione lombarda che impone alla regione di consultare sulle principali questioni tutti gli enti locali, che sono più di 1.500. Tra l'altro, cosa si intende per gli enti locali? Ammesso che non possiamo dare al sindaco l'autorità di esprimersi, è evidente che solo il Consiglio comunale può esprimere un parere, il che vuol dire che per ogni decisione di rilievo si devono riunire in un tempo indefinito 1.500 consigli comunali. Così si allarga enormemente la spesa per una semplice consultazione voluta dallo statuto. In questo modo si dà il via alle spese incontrollate ed incontrollabili, ad uno stato di non efficienza.

Per questo siamo arrivati a delle situazioni inconcepibili. Ho qui delle cifre relative alla situazione di cassa al 1973: entrate tributarie 1.031 miliardi, trasferimenti 2.975 miliardi, redditi da capitale 362 miliardi, entrate in conto capitale 418, in totale 4.786 miliardi con un indebitamento netto, come ho detto prima, di 1.657 miliardi.

Ebbene, in questa situazione gli enti locali non possono vivere perchè non sono solo i comuni dell'Italia meridionale che non possono pagare non solo le fatture dell'ENEL, ma neanche gli impiegati. Io che sono stato per un certo periodo sindaco di una cittadina vicino Roma, mi sono trovato ogni ora a dover affrontare il problema del paga-

mento delle fatture dell'ENEL che minacciava di tagliare il cavo di fornitura della energia, mi sono trovato di fronte alla esigenza di dover pagare gli impiegati, i funzionari, i dipendenti di ogni grado; mi sono trovato in tali situazioni non perchè non funzionasse la raccolta dei tributi ma perchè la situazione era tale che non era possibile qualsiasi investimento sociale senza avere a disposizione somme che il comune non poteva avere, anche per il fatto che aveva dei rapporti con il cosiddetto tesoriere per cui doveva pagare interessi al di fuori di ogni norma contenitiva del prefetto della provincia.

A nostro avviso non basta dire che il Governo provvederà ad aggredire la fonte dell'indebitamento ed a venire incontro alle varie esigenze. Abbiamo sentito ripetere queste parole ogni giorno, come abbiamo sentito ogni giorno parlare del consolidamento della moneta nel suo valore, nella sua capacità di acquisto. Ogni giorno però ci troviamo di fronte a problemi che sono meramente monetari, a dei colpi di ariete dell'inflazione che fa venir meno ogni conato positivo di investimenti, di dilatazione degli investimenti stessi, della produttività aziendale e locale.

Questi sono i problemi che nelle nostre interpellanze avevamo fatto presenti quando abbiamo parlato di « provvedimenti che si intendano prendere per giungere ad una soluzione organica dei problemi che scaturiscono dai bilanci deficitari e, soprattutto, nel rispetto delle autonomie, per il controllo delle dispersioni non istituzionali di mezzi finanziari, onde ricondurli agli investimenti sociali ed ai nuovi compiti che gli enti locali, con la riforma regionale, si sono assunti ». Sembra una proposizione impossibile, mentre si tratta di un'esigenza finanziaria e soprattutto di carattere morale per far ritornare nell'alveo costituzionale gli organi dello Stato e gli enti locali sulla via della loro effettiva autonomia che abbiamo sempre difeso e difenderemo sempre nel quadro istituzionale, esclusa così l'allegria finanza che li spinge a chiedere. Se lo Stato offre, ecco che l'indebitamento continua per

cui bisogna aggredire la fonte malefica dell'indebitamento. Il Ministro avrebbe dovuto dirci come si intende raggiungere ciò e da qui la nostra posizione accorata di fronte ad una situazione che vorremmo vedere fluida per la vita degli enti locali, per gli investimenti sociali e per portare il cittadino vicino al potere, come è detto nella Costituzione, senza avere invece enti paralizzanti e paralizzanti. Grazie. (*Vivi applausi dalla estrema destra*).

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Franco Tedeschi. Ne ha facoltà.

T E D E S C H I F R A N C O. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, nel corso del dibattito il collega Garavelli ha avuto occasione di illustrare a questa Assemblea la posizione del Gruppo socialdemocratico in ordine ai problemi della finanza locale ed ha posto l'accento sui problemi della qualificazione della spesa da parte delle amministrazioni locali, che a noi sembra uno degli elementi fondamentali circa il metodo di amministrazione delle amministrazioni locali medesime perchè rappresenta una delle condizioni per la realizzazione di una migliore qualità di vita, con riflessi determinanti sull'economia nazionale.

Nel momento in cui si conclude questo dibattito del quale certamente non saremo noi a sottovalutare l'importanza, dobbiamo peraltro esprimere una speranza; la speranza che quella possibilità, che è stata prospettata dall'ordine del giorno presentato dalla maggioranza, e per il quale noi voteremo a favore, di mettere in funzione a far tempo dal 1974 il fondo di risanamento dei bilanci dei comuni e delle provincie, possa trasformarsi in certezza.

Condividiamo l'opinione di coloro che attribuiscono al fondo un carattere di strumento straordinario attraverso il quale, in connessione con l'adeguamento delle normali risorse finanziarie poste a disposizione dei comuni e delle provincie con la riforma tributaria, si vuole pervenire ad un graduale proporzionale riequilibrio della situazione

economica degli enti locali, soprattutto nella considerazione che la progressiva crescita del loro *deficit* rappresenta un pericolo per la stabilità dello stesso bilancio statale.

Per il suo carattere particolare, e cioè di entrata per la quale il legislatore ha fissato una destinazione che non potrà essere deviata, essa può configurarsi come quota della imposizione globale gravante sulla intera collettività, riservata, con funzione equilibratrice ed integrativa, alle specifiche finalità del risanamento della finanza locale. Che questo risanamento sia indilazionabile lo si ricava dai dati del *deficit* di bilancio globalmente attribuibili agli enti locali che già ha raggiunto, e forse anche superato, la ragguardevole cifra di 15.000 miliardi con l'incremento della spesa che supera quella dell'entrata del 6,75 per cento in ragione di anno, facendo riferimento all'arco di tempo che va dal 1969 al 1972, periodo nel corso del quale non si erano ancora appieno manifestati i gravi fenomeni connessi agli attuali livelli raggiunti dalla svalutazione monetaria. La proiezione del futuro indebitamento, sempre avuto riguardo ai dati di base riferiti all'arco temporale che va dal 1969 al 1972, potrebbe raggiungere, alla fine del 1977, un indebitamento globale di 34.000 miliardi.

Tutto ciò dimostra che nello spazio di tempo di un decennio, cioè dal 1968 al 1977, l'indebitamento globale dei comuni e delle province passerebbe da poco più di 6.000 miliardi a quasi 34.000 miliardi; con l'aggravante che, contemporaneamente, i comuni per far fronte alle spese correnti ridurrebbero gli impegni per beni di investimento con conseguenti minori servizi sociali per tutti i cittadini. È certo che occorrerà cominciare a preoccuparsi dei problemi attinenti alla riforma della finanza locale nonchè esaminare con appositi provvedimenti legislativi le modifiche da introdurre all'attuale ordinamento previsto dalle leggi comunali e provinciali.

Sappiamo che si tratta di garantire agli enti locali il fabbisogno finanziario necessario all'espletamento di compiti predeterminati, ma anche, fra l'altro, di frenare finalmente la spirale di indebitamento di cui si è parlato. In tale sede potrà probabilmente essere esaminata la possibilità di sgravare comuni e province delle spese relative a servizi che

travalicano gli interessi puramente locali, come quelli concernenti l'istruzione e la cultura, l'assistenza sociale, gli interventi nel campo delle abitazioni e dei trasporti collettivi.

Secondo calcoli che sono stati elaborati per l'anno 1972, le spese sostenute dagli enti locali per i servizi sopra indicati sarebbero ammontate a 2.436 miliardi; compiti che hanno inciso in ragione del 58 per cento circa sulla spesa corrente sostenuta dai comuni e dalle provincie nell'anno 1972 che è stata valutata nel complesso a miliardi 4.219.

Questi elementi ci inducono a sostenere la estrema urgenza di dotare il Fondo speciale, di cui al ricordato decreto presidenziale, delle risorse necessarie a promuoverne l'attività. Fin tanto che non avremo concretamente sperimentato il metodo di funzionamento del Fondo, fra le altre cose, non saremo in grado di stabilire se le direzioni nelle quali la sua azione deve svolgersi siano state esattamente individuate.

Secondo tali proponenti il Fondo dovrebbe indurre ad una più oculata amministrazione delle risorse disponibili essendo vietato agli enti locali, per poter beneficiare della erogazione delle somme, di superare, nell'espletamento concreto della propria attività, l'entità della spesa di natura economica, quale risulta dai piani pluriennali che saranno stati deliberati. Anche se è doveroso un certo scetticismo sulla capacità di qualsiasi pubblica amministrazione di attenersi ad una certa politica di programmazione, tuttavia riteniamo che questa indicazione costituisca un elemento che impone all'amministrazione locale beneficiaria delle somme del Fondo, di adottare una programmazione della spesa.

Del resto i criteri direttivi adottati dal Comitato di amministrazione del Fondo, ai quali devono uniformarsi comuni e provincie nella elaborazione dei propri piani, sono stati improntati essenzialmente al contenuto della spesa. Si tratterà di verificare se nella realtà ciò potrà concretamente avvenire. Ma non saremo mai in grado di saperlo se non daremo inizio all'attività del Fondo e se non potremo valutarne appieno la efficienza sul piano operativo.

Secondo calcoli che sono stati elaborati, parrebbe di poter affermare che, con una ipotesi di erogazione di 1.800 miliardi di lire

da destinare al finanziamento del Fondo per gli anni dal 1974 al 1977, si potrebbe ottenere un minore indebitamento dei comuni e delle province di 3.079 miliardi, con un risparmio della spesa corrente di 1.279 miliardi.

Il fatto che alla fine del 1977 i comuni e le province, anzichè essere indebitati di quasi 34.000 miliardi come avverrebbe in assenza dell'intervento del Fondo, lo fossero soltanto per 30.000 miliardi per effetto della incidenza che sullo stesso indebitamento finirebbe per esercitare il funzionamento del Fondo, può apparire un risultato non esaltante. Ma è chiaro che si tratta di determinare una inversione di tendenza e che l'indebitamento dei comuni e delle province non potrà prescindere da una o più operazioni di consolidamento dei debiti pregressi anche al fine di far giungere gli enti locali alla vigilia dell'attuazione del nuovo ordinamento, in conformità a quanto previsto dalla legge delegata sulla riforma tributaria, con una situazione finanziaria quasi completamente risanata. Le direttive predisposte per la ripartizione delle somme dal Comitato di amministrazione lasciano intendere che 300 miliardi potrebbero essere sufficienti per assicurare una buona partenza per l'esercizio 1974. Si deve notare che il Comitato annovera nel proprio seno una maggioranza di amministratori locali. Si tratta, quindi, di criteri direttivi che provengono da una gestione autonoma degli enti locali medesimi e proprio per questo per nulla lesivi delle loro autonomie di cui sono gelosi custodi. Tali criteri, che consentirebbero di garantire a tutti i comuni e a tutte le province una maggiorazione del 10 per cento delle entrate di carattere economico, siano esse tributarie o extra tributarie, fino ad una percentuale di maggiorazione massima del 18 per cento delle stesse entrate, come nel caso di enti locali che, oltre ad avere diritto al 10 per cento di carattere generale, potrebbero trovarsi ad usufruire di un 3 per cento in quanto posti in territori in cui opera la Cassa per il mezzogiorno, di un ulteriore 3 per cento per il forte tasso di emigrazione e di un ulteriore 2 per cento per la bassa incidenza delle entrate per abitante, indicano come il Fondo potrebbe rappresentare un ulteriore sussidio di funzionamento. Può dar-

si che in un non lontano futuro si debba stabilire con legge criteri e limiti di carattere generale entro cui potrà avvenire l'indebitamento degli enti richiedenti l'integrazione di bilancio; può essere che si debba stabilire per quali tipi di indebitamento lo Stato dovrà essere disponibile ad intervenire e per quali tipi di indebitamento disponibile non dovrà essere. Ciò anche al fine di non premiare una eccessiva propensione all'indebitamento e di scoraggiare di contro quegli enti locali che conducono una politica del massimo contenimento della spesa. Può essere che i comuni debbano sapere in via preliminare i limiti entro i quali non potranno più attingere al Fondo statale e regolarsi di conseguenza al fine di evitare che il ripianamento del *deficit* degli enti locali avvenga fino a completa concorrenza dell'indebitamento complessivo. Ma queste sono ipotesi che appartengono al futuro; a noi pare che in questa fase sia opportuno insistere per il decollo del Fondo anche per una considerazione di carattere generale. Dovremmo poter contare nell'attività di promozione legislativa che a questo riguardo sarà adottata nei prossimi mesi su un maggiore e migliore coordinamento fra tutte le amministrazioni dello Stato interessate ai problemi della finanza locale. Dovremmo, per quanto possibile, evitare che ad un tipo di filosofia di interventi adottato da una amministrazione dello Stato se ne aggiunga uno diverso e magari contrario adottabile da diversa amministrazione.

Confidiamo che questi nostri orientamenti siano colti come un momento di sensibilizzazione per il grave problema della finanza locale da parte di tutte le forze politiche. Un momento di sensibilizzazione che evidentemente non può essere disgiunto da una valutazione globale delle difficoltà economiche del paese e dalla decisiva influenza che su queste ultime esercita la finanza locale che non può essere certamente configurata come una economia cosiddetta minore ma come parte divenuta ormai decisiva dell'insieme delle difficoltà per le quali stiamo responsabilmente operando al fine del loro superamento. (*Applausi dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto il senatore Venanzetti. Ne ha facoltà.

VENANZETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, una dichiarazione di voto assai breve. Desidero innanzitutto, a nome dei senatori repubblicani, ringraziare il ministro Colombo per l'impostazione del suo discorso a conclusione di questo dibattito sui problemi finanziari degli enti locali, impostazione nel corso della quale ho sentito riecheggiare alcune delle motivazioni che noi abbiamo portato avanti, come Partito repubblicano, in merito ai problemi della spesa pubblica vista nella sua unicità sia a livello statale che a livello di enti locali.

Desidero però, nel precisare la posizione del nostro Gruppo in merito alla votazione delle mozioni e dell'ordine del giorno, premettere una considerazione per sgombrare il campo da possibili interpretazioni non obiettive. Noi repubblicani consideriamo drammatica la situazione nella quale si trovano ad operare gli amministratori locali: drammatica non solo dal punto di vista economico e finanziario e per le difficoltà di amministrazione che si sono andate accumulando nel corso di questi anni specie nelle grandi città, ma anche per l'arretratezza della legislazione sugli enti locali. Sappiamo bene che i comuni sostengono delle spese per compiti che sono di natura statale. Sappiamo bene che i comuni, specie quelli grandi, hanno dovuto sopportare le spese relative ai movimenti di popolazione, alle immigrazioni che hanno richiesto una maggiore domanda di servizi sociali. Non abbiamo firmato tuttavia l'ordine del giorno presentato dai colleghi degli altri partiti di maggioranza, anche se contiene alcuni elementi che si possono condividere: in particolare non c'è dubbio che vada accolto il punto 5) laddove si invita il Governo a disporre il rigoroso rispetto dei tempi previsti per l'erogazione delle entrate sostitutive dei tributi locali; la parte finale in cui si invitano il Governo e le Commissioni del Senato a studiare i problemi della finanza locale nel quadro della ristrutturazione istituzionale degli enti locali stessi. Non

v'è dubbio che in questo quadro dovremo approfondire tutti gli aspetti del problema dal momento che ho sentito anche qui riecheggiare alcuni concetti superati del principio dell'autonomia comunale, perchè il concetto di autonomia va oggi, negli anni 1970, inserito nel quadro della programmazione, se non vogliamo che ancora una volta rimanga vuoto il discorso della programmazione.

Nella Costituzione italiana il principio dell'autonomia sottolinea l'aspetto garantista, ma in quegli anni non si pensava ancora ad un discorso di programmazione, per cui le scelte dei singoli comuni devono essere inquadrare in una scelta di carattere generale, altrimenti non so cosa significhi, e nella mozione comunista e nell'ordine del giorno presentato dagli altri partiti della maggioranza, l'unicità della finanza pubblica. Infatti, se qualche significato ha l'espressione unicità della finanza pubblica, essa indica un'unicità anche nella spesa e non solo nell'entrata; se è unicità anche nelle spese, evidentemente ci sfuggono nel quadro generale della spesa pubblica le decisioni degli enti locali, se esse non vengono inquadrare nell'ambito della programmazione, ahimè, rimasto per tanti anni un libro dei sogni.

Rispetto a quest'impostazione ci sono alcuni aspetti condivisibili anche nella mozione comunista, non certo però quello di rimuovere completamente e subito le restrizioni creditizie estese agli enti locali. Come se non sapessimo che le restrizioni creditizie non sono una scelta di politica economica, ma la conseguenza della mancata scelta di una politica economica adeguata alla gravità della situazione. Perciò certe affermazioni di carattere generale che possono anche avere una loro giustificazione — affermazioni contenute nella mozione comunista e nell'ordine del giorno dei partiti di Governo — e quindi potrebbero anche essere accolte, non lo possono perchè c'è un equivoco di fondo in questa discussione: è che l'ordine del giorno porta la data del 1° agosto 1974, cioè di oggi. Abbiamo fatto, cioè, una discussione avulsa dal resto dei dibattiti che stiamo sostenendo in questi giorni e che sosterremo nei prossimi giorni, come se per un giorno

ci fossimo spostati in un paese o in un pianeta diverso e avessimo parlato dei problemi di lungo periodo senza tener conto della discussione che stiamo facendo in questi giorni sui gravissimi problemi di breve periodo.

È per questi motivi principalmente che non possiamo votare l'ordine del giorno presentato dai colleghi Rebecchini, Dal Falco, Zuccalà, Garavelli ed altri. È per questo che a nome dei senatori repubblicani sottolineo la scarsa validità della discussione sulla finanza locale che abbiamo fatta oggi perchè non si collocava nel momento giusto; una discussione che quanto meno poteva ricollegarsi ai problemi dibattuti nei giorni scorsi e che riprenderemo nei prossimi giorni e che richiedeva un altro tipo di approccio e non una proiezione futura o, secondo me, una fuga in avanti rispetto ai problemi drammatici che dovremo affrontare nei prossimi mesi. È per questi motivi che annuncio la astensione dal voto sull'ordine del giorno testè presentato e il voto contrario sulla mozione comunista. (*Applausi dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare per dichiarazione di voto, si dia lettura della mozione presentata dal senatore Modica e da altri senatori.

P O E R I O , Segretario:

MODICA, MAFFIOLETTI, ABENANTE, BUFALINI, BRUNI, COLAJANNI, COSSUTA, GERMANO, VENANZI, VIGNOLO, TESCO TATÒ Giglia. — Il Senato,

considerato che i gravi problemi oggi emergenti nel Paese — Mezzogiorno, agricoltura, trasporti, sanità, edilizia abitativa e sociale — non possono essere affrontati con la necessaria efficacia e rapidità ed in aderenza alle particolari condizioni economiche e sociali delle popolazioni senza affidarne in larga misura la responsabilità ad organi di autogoverno locale, i quali, pertanto, devono poter superare la condizione di estrema difficoltà operativa e finanziaria in cui sono attualmente costretti;

considerato che ciò impone l'inderogabile necessità di risolvere finalmente il proble-

ma della finanza locale che, nonostante l'apposita indagine condotta dalla Camera dei deputati negli anni 1966-1967 ed i vari impegni di Governo, ha continuato ad essere eluso o, peggio, ad essere oggetto di provvedimenti e indirizzi che hanno pesato ulteriormente in senso negativo, sino a spingere la situazione dei comuni e delle provincie, già drammatica, oltre ogni limite di tollerabilità;

mentre invita gli organi governativi ad approntare e presentare al Parlamento proposte ai fini della sistemazione organica della finanza locale, sulla base di una visione della finanza pubblica unitariamente concepita, ma articolata su basi democratiche, decentrate ed autonomiste, tali da riconoscere reali poteri alle Regioni ed agli Enti locali, in ordine non soltanto alla politica della spesa, ma anche a quella strettamente connessa delle entrate e del credito,

impegna il Governo ad operare per l'adozione di misure urgenti allo scopo di rendere immediatamente operanti maggiori capacità di investimento degli Enti locali nei campi considerati prioritari, ed in particolare misure rivolte:

1) al consolidamento generale della situazione debitoria degli Enti locali, nei termini ripetutamente proposti dalle associazioni rappresentative dei comuni e delle provincie, così da restituire agli Enti locali stessi capacità di iniziativa per gli investimenti;

2) a rimuovere le restrizioni creditizie assurdamente estese agli Enti locali, con grave pregiudizio per importanti investimenti sociali, e ad adottare, invece, misure per garantire agli Enti locali il credito a basso costo ed in modo tempestivo;

3) ad attribuire, altresì, al sistema delle autonomie maggiori risorse, anche attraverso il finanziamento adeguato degli articoli 9 e 12 della legge finanziaria regionale, al fine di consentire agli Enti locali, unitamente alle Regioni, di finanziare programmi urgenti per investimenti in direzione dei fondamentali consumi sociali;

4) a finanziare il « fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali » in modo adeguato, affinché esso possa effettivamente contribuire ad attenuare il grave scar-

to venutosi a determinare tra i crescenti compiti che gli Enti locali sono chiamati ad affrontare per lo sviluppo del Paese ed i mezzi proporzionalmente sempre più ridotti di cui essi dispongono;

5) a giungere ad una soluzione organica dei problemi dei bilanci deficitari, ponendo fine alle paralizzanti ingerenze centralistiche, assolutamente incompatibili con l'articolo 130 della Costituzione e destinate soltanto a moltiplicare i costi ed i guasti, e dando piena attuazione alle misure di credito previste dalla legge n. 964 del 1969, per il sollievo finanziamento dei disavanzi.

(1 - 0042)

P R E S I D E N T E . Metto ai voti questa mozione. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

Non è approvata.

Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dal senatore Rebecchini e da altri senatori, nel testo modificato. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Seguito della discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, recante alcune maggiorazioni di aliquota in materia di imposizione indiretta » (1708)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, recante alcune maggiorazioni di aliquota in materia di imposizione indiretta ».

È iscritto a parlare il senatore Basadonna. Ne ha facoltà.

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, bisogna riconoscere che il compito delle opposizioni è di molto agevolato quando il relatore di un provvedimento legislativo, in questo caso il senatore Segna-

na, nel compiere il suo esame si pone spregiudicatamente dinanzi alla realtà, questa volta economica, e analizza con spirito critico i molti gravi interrogativi che essa presenta, anche se poi giunge, sia pure tra molti dubbi e con scarso convincimento, a conclusioni improntate a un ottimismo d'obbligo che a nostro avviso non trova giustificazione alcuna e che non possiamo certo condividere.

Di fronte alle dimensioni assunte dal deficit della bilancia dei pagamenti, al ritmo di crescita della svalutazione e dell'indebitamento del Tesoro non vi erano forse altre strade, se non quelle indicate dal governatore Carli e cioè quelle tradizionali della stretta creditizia e del prelievo fiscale, per compiere l'estremo tentativo di allontanare il paese dall'abisso.

Ma sono i modi e i tempi di attuazione degli interventi, sono gli strumenti adottati per avviarli, è l'assenza di disposizioni rivolte a mitigarne i riflessi negativi inevitabili che ci lasciano oltremodo perplessi sull'esito felice di tutta la manovra anticongiunturale. E forse dello stesso avviso è anche il governatore Carli che sta meditando di abbandonare il bastone del comando oggi, per non legare il suo nome a un periodo infelice della storia economica e finanziaria del paese.

E così ieri motivi non dissimili avevano sospinto l'onorevole Rumor a togliere le tende ma, come ha acutamente affermato ieri sera il senatore Nencioni, a questo Governo non è dato di vivere e neanche di morire: non può vivere condizionato come è dalle forze politiche di sinistra che lo sospingono lungo strade che il Partito di maggioranza vorrebbe forse non percorrere, non può morire perchè in questo momento nessuno è disposto a raccogliere la pesante eredità di chi lo presiede.

Ma non intendo indugiare sugli aspetti di ordine generale che caratterizzano la situazione nè sui motivi che inducono la mia parte politica a valutazioni negative nei confronti del pacchetto fiscale, ormai in formato ridotto, nel quale è compreso il decreto 254 sottoposto all'approvazione dell'Assemblea, perchè la discussione di questo decreto è ar-

gomento fondamentale del dibattito, ma soprattutto perchè, su quei motivi, ha compiuto ieri una ampia analisi il senatore Nencioni sotto l'aspetto politico, economico e finanziario che poi ha trovato larga eco nell'appassionato intervento del senatore La Russa.

Mi limiterò pertanto ad accennare solo ad alcuni punti dei motivi che più hanno riferimento al decreto che stiamo esaminando e più trovano riscontro nella relazione del senatore Segnana.

In tutta questa manovra, a nostro avviso, è mancato soprattutto l'aggancio dei provvedimenti a un diverso quadro di politica economica e di espansione produttiva che garantisca le prospettive di risultati concreti e permanenti. Invece è stato alimentato il dubbio che il sacrificio imposto alla collettività debba servire soltanto a rinviare di poco il minacciato salto nel vuoto della nostra economia o quanto meno un ulteriore inasprimento della tassa occulta imposta dalla crescita del tasso di inflazione.

È mancata un'azione adeguata rivolta a contenere la spesa pubblica, le evasioni fiscali, i fenomeni del parassitismo e dell'assenteismo che costituiscono la causa prima a monte dell'attuale dissesto dell'economia. È mancato un piano ben definito per conseguire questo fine in tempo utile; tutto si è ridotto a qualche sporadico e insufficiente provvedimento e alla conferma del consueto impegno del Governo, mai osservato, di eliminare sprechi ed inefficienze al fine di contenere il disavanzo del bilancio dello Stato.

Anche l'opinione del relatore su questo argomento non potrebbe essere più realistica e più dura, tanto da fargli prevedere come probabile un ulteriore decadimento del nostro paese. Ma poi si abbraccia alla speranza che l'attuale periodo di disordine, di indisciplina e di scadimento morale che dominano il mondo della produzione, l'apparato produttivo e la vita intera del paese possano per miracolo concludersi e consentire la ripresa.

Anche noi vorremmo tanto augurarci che ciò accadesse, ma non abbiamo validi motivi, dopo quanto è accaduto, per alimentare una tale speranza. Per quanto riguarda gli aspetti sociali della manovra fiscale, è manifesta la

tendenza a limitare il peso delle misure sui redditi più bassi, tendenza che si vorrebbe accentuare per motivi demagogici; ma un più grave onere dovranno subire le categorie meno abbienti a causa dell'aumento dei prezzi.

Appare già ineluttabile, malgrado qualche transitorio alleggerimento, soprattutto per i riflessi negativi nella produttività e nella occupazione della stretta creditizia, l'accentuazione di alcune maggiorazioni di aliquote. Intanto, mentre da un lato si cerca di rinsanguare le finanze dello Stato, continua dall'altro la fuga dei capitali all'estero, malgrado i provvedimenti adottati per contenerla, attraverso i tradizionali canali del mercato nero della valuta e delle false fatturazioni. Viene così vanificato in buona parte il nuovo sacrificio imposto alla collettività.

Resta alla mia parte politica — e per l'esattezza al senatore Nencioni che ebbe ieri sera a ricordarlo — la magra soddisfazione di avere denunciato per prima documentatamente e reiteratamente questa manovra che ha coinvolto ben note personalità della economia e della finanza, senza che i vari governi succedutisi abbiano ritenuto di prestarvi ascolto.

A questo vuoto si aggiunge l'altro non meno grave del gettito tributario dell'anno in corso, in conseguenza della dilagante evasione fiscale, che sarà certamente favorita dalla maggiorazione delle aliquote previste, specie per quelle che non a torto vengono reputate inique, e delle infrazioni che assai difficilmente potranno essere scoperte. Ed anche su questo argomento il relatore non esita a riconoscere la gravità della situazione ed anche a denunciare la deficienza dell'apparato burocratico, l'inadempienza delle leggi che regolano la materia, l'esigenza dei correttivi alle norme vigenti, l'inattività dei mezzi tecnici per combattere l'inflazione, e non può smentire il convincimento ormai diffuso che soltanto i lavoratori a reddito fisso compiono oggi interamente il loro dovere di contribuenti.

Intanto la collettività, costretta a un duro sacrificio senza alcuna certezza della sua utilità per gli errori politici, economici e finan-

ziari che sono stati compiuti, deve affidare agli stessi responsabili dell'attuale situazione fallimentare le sue ultime speranze di ripresa.

Tutto ciò non favorisce un ritorno alla fiducia, non risveglia una propensione al risparmio da tempo ormai assente dall'investimento immobiliare e che è indispensabile per alimentare il sistema economico e risvegliare la speranza della ripresa. Certamente il pacchetto fiscale non concorre a riportare questa fiducia perchè scoraggia l'afflusso del risparmio verso settori tradizionali di investimento, perchè comprende provvedimenti di dubbia validità costituzionale, disorganici, contraddittori, a volte iniqui, nei quali è evidente lo sforzo di soddisfare contrastanti aspirazioni che mal si conciliano con gli interessi dell'intera collettività nazionale.

Anche il decreto che stiamo esaminando, per la carica inflazionistica di alcuni prelievi e i danni che reca ad alcuni settori produttivi, è destinato a fallire i suoi obiettivi di fondo. Certo il proposito di dirigere l'inasprimento fiscale prevalentemente verso i beni voluttuari di importazione deve ritenersi una disposizione coerente ai fini che il decreto in esame, insieme agli altri del pacchetto fiscale, si propone di raggiungere. Si tratta infatti di maggiorazioni che riguardano partite quantitativamente limitate che possono essere contratte con riflessi contenuti sul livello generale dei prezzi. Ma anche tra i prodotti compresi dall'articolo 1, cioè quelli della tabella B allegata al decreto 633 del 26 ottobre 1972, ne compaiono alcuni che riguardano settori di attività artigiana ed industriale che, specie nel Mezzogiorno, non attraversano un momento felice e che da questa norma e da altre contenute nel decreto verranno direttamente colpiti.

Vorrei citare a questo proposito alcune lavorazioni che sono tipiche delle regioni meridionali: le perle coltivate, i cammei, gli arazzi, le pelli da pellicceria, le carte da gioco, per limitarmi a quelle contenute nell'articolo 1 e direttamente collegate al turismo. E, come è ben noto, il turismo ha subito quest'anno una pesante flessione che si è fatta sentire soprattutto in quelle zone dove costituisce una delle

maggiori risorse, con riflessi negativi su settori di attività strettamente collegati.

Certo tutti riconoscono che a subire i danni più gravi dell'attuale crisi economica sono le imprese minori collegate al turismo ed all'edilizia e sono proprio questi i settori che maggiormente risentiranno le conseguenze delle disposizioni di questo decreto; tutto ciò particolarmente nel Sud, per la fragilità del sistema delle imprese minori in gran parte gravate da oneri per mutui relativi all'impianto che ne limitano la competitività e dove per lungo tempo è rimasta paralizzata l'erogazione del credito agevolato, non solo perchè difettassero i fondi, ma perchè i rientri sono stati dirottati nel settore del credito ordinario e magari erogati a favore delle grandi aziende pubbliche o private.

Di conseguenza da tempo sono stati trascurati gli investimenti per aggiornamenti tecnologici e quindi riesce difficile alle imprese mantenere i costi su livelli competitivi di valore internazionale, per cui è assai poco probabile che il minore collocamento sul mercato interno possa trovare compenso nell'incremento delle esportazioni, come ottimisticamente si va affermando. Forse questa previsione è formulata in vista della riapertura del credito, ma quando giungerà, se giungerà, sarà sempre troppo tardi e comunque non dovrebbe limitarsi al credito agevolato, ma estendersi a quello ordinario da applicare con criteri selettivi tenendo conto delle particolari esigenze di alcuni settori caratteristici del Mezzogiorno.

Per il momento, tornando all'articolo 1 del decreto, pur riconoscendo il carattere selettivo con il quale si tende ad attuare le maggiorazioni, si deve constatare che è destinato ad arrecare sensibili danni ad alcuni settori produttivi anche per la concomitanza di altri eventi e a produrre altra disoccupazione tra gli operai e gli artigiani. È pertanto giustificato il proposito di modificare questa norma perchè almeno gli anzidetti danni vengano contenuti in limiti sopportabili.

Neanche l'articolo 2 del decreto, col quale viene eliminata l'esenzione fiscale per le imbarcazioni da diporto assoggettandole alle aliquote del 30 per cento, verrà applicato sen-

za conseguenze per un settore produttivo in fase di espansione. Forse proprio per il privilegio tributario di cui ha goduto questo settore è stato possibile avviarne felicemente lo sviluppo anche nel Mezzogiorno con particolare riguardo alla regione Campania. Ora l'imposizione viene portata direttamente al notevole livello del 30 per cento, che comporta un onere insopportabile per le imprese che per la gran parte nel Sud attraversano la delicata fase di avviamento e che hanno impostato i loro conti sulla base dell'esenzione. Forse il gettito di questo prelievo, valutato in 7 miliardi circa, non compenserà il danno che dal nuovo regime sulle imbarcazioni da diporto deriverà a questo settore produttivo. Anche qui proponiamo il contenimento in limiti sopportabili delle maggiorazioni, in verità con assai poca fiducia, ben ricordando le proposte di ulteriore inasprimento, non certamente suggerite da valutazioni economiche, avanzate nella Commissione bilancio.

Le disposizioni che caratterizzano il provvedimento non sono certo quelle relative ai beni di lusso e voluttuari, bensì quelle che riguardano le carni bovine e le costruzioni, che insieme assicurerebbero un gettito dell'ordine del 70 per cento del prelievo straordinario complessivo, almeno in base ai dati contenuti nella relazione. Va detto subito che, per quanto riguarda le carni bovine, è prevalente nel provvedimento su quello finanziario e fiscale l'aspetto morale. Sotto questo profilo deve ritenersi particolarmente iniquo il provvedimento, tanto da rievocare il ricordo della legge sul macinato, perchè incide pesantemente sulle categorie meno abbienti, lesinando ad esse un prodotto essenziale di largo consumo, e ciò mentre questo consumo in Italia risulta all'ultimo posto nella graduatoria di quelli relativi agli altri paesi della Comunità, e ciò mentre in questi paesi si attuano programmi pubblicitari ed assistenziali per aumentare il consumo della carne bovina e smaltire massicce eccedenze di scorte, si prevede di abolire o ridurre l'IVA sulla carne e si pensa di esportarla nei paesi terzi.

Alcuni riconoscono che il consumo italiano è alquanto basso in rapporto alle esigenze

di una razionale nutrizione soprattutto infantile ma si sostiene che esso è sperequato alle nostre capacità produttive, che il *deficit* valutario impone gravi sacrifici che bisogna fare, limitando anche il soddisfacimento di un bisogno essenziale, come se non fosse responsabilità dei governi che si sono succeduti in questi ultimi lustri una politica agraria fallimentare ed il mancato potenziamento delle strutture zootecniche che sono a monte dell'attuale crisi. Non si è neanche previsto di orientare in tempo verso i prodotti similari e le parti meno pregiate delle carni bovine il gusto e la domanda dei consumatori e perciò appare ancora più sconcertante e condannabile che si tenti di provvedervi ora in modo brutale, proprio mentre negli altri paesi della Comunità si adotta una politica di opposto segno. Mentre per le altre categorie coinvolte nel provvedimento, come quella dei produttori, si potranno mitigare le conseguenze attraverso gli strumenti consueti dei premi e degli interventi sul mercato interno, per i consumatori meno abbienti, vittime maggiori dell'imposizione, resterà la prospettiva alquanto dubbia e in verità poco dignitosa aperta all'iniziativa comunitaria di una bistecca sociale annunciata recentemente in Commissione dal Governo.

Certo, in rapporto ai fini che il decreto si propone di conseguire, questa disposizione è destinata ad incidere vistosamente sul *deficit* della bilancia dei pagamenti: infatti già si registrano contrazioni apprezzabili nelle importazioni di carne bovina in conseguenza del diminuito consumo interno, ma è ugualmente sicuro che questo inasprimento fiscale possiede una pesante carica inflazionistica destinata ad influenzare particolarmente i settori collaterali e che solamente in parte si potrà porvi rimedio estendendo alle carni non bovine e ad altri prodotti di prima necessità la disciplina dei prezzi da parte del CIP.

Ma indubbiamente l'aspetto più discutibile di questo provvedimento resta quello morale in quanto si tenta di scaricare sulle classi meno abbienti, nella forma più odiosa e nella misura più inaccettabile, le conseguenze dei più gravi errori di politica economica

ed agraria di questi anni. È perfettamente spiegabile che si cerchi di proporre anche per questo articolo la soppressione o quanto meno un adeguato contenimento della maggiorazione prevista per ridurre i danni che essa è destinata a produrre.

Per quanto riguarda l'aumento dal 3 al 6 per cento dell'aliquota dell'IVA sulle costruzioni e sui trasferimenti dei fabbricati, riducendo in tal modo un trattamento agevolativo già concesso, esso va compreso nei provvedimenti che colpiscono il settore delle costruzioni e della proprietà edilizia. Con questa disposizione si aggrava la situazione di un settore già appesantito dall'inasprimento del blocco dei fitti e dalla maggiorazione del 50 per cento dei coefficienti di aggiornamento delle rendite catastali. Invece questo settore andrebbe particolarmente assistito perchè alimenta un'ampia fascia di piccole e medie industrie ad esso collegate, perchè incide minimamente sulla bilancia dei pagamenti, perchè è tradizionalmente fondamentale nell'apparato produttivo del Mezzogiorno. Con questo provvedimento non si contraggono i consumi delle categorie interessate, come è negli obiettivi del prelievo straordinario, e si colpisce il risparmio, soprattutto quello del modesto lavoratore che si dirige verso l'investimento edile, dirottandolo verso impieghi meno proficui. E ciò mentre occorrerebbe favorire in tutti i modi l'afflusso del danaro verso la libera iniziativa che riesce ad investire assai poco in nuove costruzioni, non oltre il 20 per cento del fabbisogno, mentre l'intervento pubblico nell'edilizia popolare va di continuo calando. Se poi si consideri che l'aspirazione alla casa di proprietà è rimasta sempre viva nel Mezzogiorno, come le statistiche confermano, se ne deduce che i maggiormente colpiti da questo provvedimento, come da tanti altri che riguardano la casa, vanno individuati tra le genti delle zone depresse del Sud.

Passando ora ad un altro settore, deve ritenersi senz'altro apprezzabile ed opportuna la norma che rinvia di un anno la scadenza dell'agevolazione dell'aliquota ridotta del 6 per cento prevista per i tessili, in considerazione della crisi che attraversa questo settore

di attività, ma non è certamente altrettanto apprezzabile il salto contributivo dal 9 al 30 per cento a cui dovrà soggiacere il comparto dei tessili pregiati. E ciò come se non fossero in crisi l'artigianato e le industrie minori che tradizionalmente si interessano in Italia di questa produzione e come se alcune di queste imprese non fossero famose nel mondo da tempo remoto come, ad esempio, le sete di San Leucio. E perchè poi un trattamento tanto diverso, quando la legge 1101 del 1º dicembre 1971, che si prefigge la ristrutturazione e la riorganizzazione del settore, cioè la legge tessile, non fa discriminazione alcuna tra i vari tipi di prodotto? Si tratta di una norma assai poco coerente che avrà conseguenze economiche indubbiamente gravi.

Passando ancora ad un'altra norma, quella che riguarda le aggiunzioni alla tabella B, contenuta nell'articolo 6, ritengo che sia un provvedimento poco opportuno quello di comprendere tra gli articoli voluttuari colpiti l'intero settore delle macchine cinematografiche, fotografiche e fonografiche, nel quale è assai diffusa e tende a crescere l'applicazione dei componenti elettronici e cioè di una produzione che andrebbe sorretta ed incoraggiata. È vero che la presenza italiana nel settore colpito è limitata — come afferma giustamente il relatore — ma comunque il riflesso del provvedimento sull'importante produzione a monte è inevitabile che si faccia sentire. Sono note le difficoltà di espansione di questo settore che condiziona il progresso tecnologico e sociale di paesi civili anche per le limitate disponibilità finanziarie per i programmi di ricerca e di sviluppo.

Si può perciò affermare senz'altro che questa disposizione non è coerente per lo meno con gli sforzi, sia pure disorganici ed inadeguati, che si vanno compiendo per contenere il *gap* tecnologico del nostro paese nel tentativo di allinearlo con quelli più avanzati. Anche limitando l'esame del decreto ad alcune norme soltanto, come ho cercato di fare per brevità di tempo (mi sono stati concessi soltanto venti minuti) non si può formulare per esso che un giudizio globalmente negativo sotto tutti i profili, da quello morale a quello produttivo ed economico, mentre re-

sta oltremodo dubbio il conseguimento degli obiettivi anti inflazionistici che ad esso erano stati affidati.

Anche i più ottimisti non possono non riconoscere che questo ed altri provvedimenti sono destinati ad inasprire la lievitazione dei prezzi con ripercussioni sulla scala mobile, conseguente ricostituzione dei redditi monetari e possibilità di nuove spinte inflazionistiche, come implicitamente ha ammesso anche il relatore. E ciò mentre salgono i livelli dei costi aziendali, mentre si contrae la competitività, mentre diventa sempre più illusoria la speranza di un incremento delle esportazioni a compenso della diminuita domanda interna e si fa sempre più reale la minaccia di nuova disoccupazione e di più gravi tensioni sociali.

Questo convincimento deriva soprattutto dal documento che stiamo esaminando, certo non migliore degli altri del pacchetto fiscale, caratterizzato com'è dalla incoerenza, dalla disorganicità, dai propositi chiaramente punitivi. È assai poco probabile che l'ulteriore dibattito sul provvedimento possa suggerirci un giudizio diverso. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Fabbrini. Ne ha facoltà.

F A B B R I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, non è possibile esaminare il decreto che aumenta le aliquote dell'IVA e che è oggi al nostro esame senza inquadrarlo nel contesto dei provvedimenti del Governo e senza tener conto di alcuni fatti nuovi verificatisi nel breve periodo che va dalla loro emanazione ad oggi.

Ed è per questo che anch'io, prima di entrare nel merito degli articoli più importanti del decreto, affronterò alcuni temi economici e politici più generali, entro i quali il decreto va inquadrato e attentamente valutato.

So di correre il rischio di ripetere cose già dette da altri, qui e nell'altro ramo del Parlamento, ma è un rischio che corro volentieri dal momento che è sempre preferibile ripetere cose già note, ma giuste, che

arrampicarsi sugli specchi nell'infruttuosa ricerca di giustificazioni poco convincenti, o comunque inaccettabili.

Perchè, onorevoli colleghi, la verità è questa: e cioè che i provvedimenti del Governo prima ancora di passare all'esame e al giudizio del Parlamento, sono già stati esaminati e giudicati dal Paese, che li ha ritenuti e li ritiene ingiusti e che chiede a noi di esercitare tutto il nostro potere (un potere che appunto dal paese ci proviene) per modificarli sostanzialmente.

Ne esistono, purchè il Parlamento lo voglia, tutte le condizioni; purchè, però, ripeto, il Parlamento lo voglia e non si lasci intrappolare dalla logica del decreto-legge, che è una logica antiparlamentare ed anticostituzionale, come già è stato da noi ampiamente dimostrato.

Vorrei tra l'altro dire che la contemporanea presentazione di un pacco di decreti che si accatastano sugli altri pacchi gettati sui nostri banchi parlamentari prima dal governo Andreotti-Malagodi e poi dallo stesso governo Rumor, ha creato un'occasione preziosa per il Parlamento; l'occasione per dire finalmente basta ad un metodo legislativo che umilia e mortifica le funzioni che la nostra Costituzione affida alle Assemblee parlamentari.

Noi comunisti abbiamo colto questa occasione e ascriviamo a nostro merito, e registriamo come un nostro primo ed importante successo, il fatto che il Governo e la maggioranza che lo sostiene abbiano deciso, come noi appunto chiedemmo fin dal primo momento, di trasformare alcuni di tali decreti in disegni di legge d'iniziativa governativa.

Un successo che è però troppo parziale, insufficiente e insoddisfacente in rapporto alle modifiche profonde che noi ci proponiamo di ottenere e che il paese appunto reclama.

Da qui la nostra decisione di continuare in sede parlamentare il confronto con la maggioranza senza condizionamenti stagionali e nella speranza e nella fiducia che la nostra battaglia possa concludersi con nuovi successi significativi.

Cosa è oggi in discussione? Non è la gravità della situazione economica generale, da tutti riconosciuta e da noi seguita con particolare preoccupazione, anche se respingiamo i toni apocalittici, da « ultima spiaggia », che ogni tanto ci è dato di cogliere in qualche articolo o discorso; non è il principio del ricorso a misure di inasprimento fiscale, che potrebbero essere considerate anche da noi necessarie e relativamente urgenti; è in discussione: *a)* il metodo seguito, quello della decretazione d'urgenza anche nei casi nei quali (e lo stesso Governo ha dovuto finalmente almeno in parte riconoscerlo) non ne esisteva alcuna seria motivazione; *b)* lo spirito con il quale il Governo ha operato: uno spirito di chiusura politica, per cui, al di là delle dichiarazioni formali di disponibilità ad accogliere gli apporti positivi che fossero venuti dall'opposizione, il Governo si proponeva in realtà l'obiettivo di imporre quei decreti, ai quali tutt'al più si potevano apportare ritocchi marginali e tecnici; *c)* infine, e soprattutto, il contenuto dei decreti, la loro iniquità, la volontà in essi espressa di far pagare il duro prezzo del risanamento della grave situazione economica e finanziaria alle grandi masse popolari del paese.

Questo è il nocciolo centrale dello scontro politico in corso. Tutti gli emendamenti da noi presentati, qui e nell'altro ramo del Parlamento, tutte le nostre proposte alternative tendono infatti a redistribuire il carico fiscale secondo criteri di giustizia e di equità.

Così è quando proponiamo di togliere finalmente i vergognosi privilegi accordati ai petrolieri; così è quando proponiamo di elevare a 1.950.000 lire la quota esente dell'imposta diretta per redditi annui fino a 5 milioni; così è quando proponiamo di lasciare al 6 per cento l'aliquota dell'IVA sulla carne; così è quando proponiamo un'addizionale sui redditi superiori ai 10 milioni; così è in sostanza in tutte le nostre proposte di modifica sulle quali il Parlamento è chiamato ad esprimersi.

Certo è, onorevoli colleghi, che non saremmo giunti a questa grave situazione se in tutti gli anni passati i vari governi che si sono succeduti alla direzione del paese avessero svolto una diversa politica fiscale e una

diversa politica economica generale. E certo è che noi ricadremo in situazioni altrettanto o forse più gravi se non si avvierà una svolta.

Prendiamo ad esempio il problema della rendita.

Non c'è forse paese al mondo (mi riferisco ai paesi più sviluppati) nel quale si verifici un'accumulazione di rendite parassitarie come da noi, in Italia.

Il fenomeno è talmente vistoso e ha raggiunto un tale grado di intollerabilità da essere entrato di prepotenza nel dibattito economico-politico. Persino i gruppi industriali più moderni ed avanzati che nel passato avevano stretto una specie di santa alleanza con la rendita e con essa avevano creato il blocco di potere che ha dominato l'Italia dall'unificazione ai nostri giorni; persino questi gruppi industriali avvertono oggi la necessità di colpire duramente la rendita in tutte le sue più diverse espressioni, sia quelle tradizionali, sia quelle più recenti e più moderne. La rendita fondiaria, la rendita speculativa sulle aree edificabili, la rendita — chiamiamola così — delle altissime retribuzioni e delle vergognose liquidazioni agli alti burocrati dello Stato e ai massimi dirigenti di aziende pubbliche e private, la rendita secca della sistematica evasione fiscale; la rendita del grosso professionista che, approfittando delle gravi carenze dello Stato (prendiamo il caso del complesso problema della salute) realizza guadagni favolosi che possono appunto essere classificati nella vasta categoria della rendita essendo assai al di sopra delle prestazioni offerte.

C'è forse su questo piano qualche misura che in concreto combatta effettivamente la rendita in tutte le sue più diverse espressioni?

Non è difficile rispondere negativamente: laddove il Governo avrebbe dovuto affondare il bisturi per far pagare davvero a chi più ha, si è invece limitato a piccoli inasprimenti fiscali che i grossi percettori di rendite appena appena avvertono.

Come e perchè meravigliarsi allora se dal paese attivo sale verso le misure del Governo un'ondata di profondo malcontento e di forte indignazione?

Come e perchè meravigliarsi allora se la nostra opposizione ai provvedimenti del Governo è più ferma e vigorosa che nel passato?

Ma l'osservazione critica di fondo che noi muoviamo al Governo e alla maggioranza che lo sostiene è quella di guardare alla crisi in corso in termini puramente e semplicemente congiunturali.

Ci è capitato di dover ascoltare ancora, nella riunione congiunta delle Commissioni bilancio e finanze del Senato, una tesi, vecchia e stantia, che il movimento popolare e democratico italiano ha già giustamente e sdegnosamente respinto; una tesi che, del resto, riflette fedelmente la logica e la sostanza dei provvedimenti del Governo.

Sarebbe azione altamente meritoria per il Governo — si è sostanzialmente affermato — se attraverso tali misure esso riuscisse a risanare la congiuntura per poi poter passare alla realizzazione delle necessarie riforme.

Vecchia tesi, dicevo, già criticata in passato, anche se poi prevalse, che rifiuta l'analisi strutturale della crisi e quindi elude il problema fondamentale che sta oggi di fronte alle forze sociali e politiche del nostro paese: quello cioè di avviare, contestualmente ad alcuni provvedimenti di emergenza, una nuova politica economica che affronti, seppure nella necessaria gradualità, i nodi di fondo della nostra vita economica nazionale.

Ecco, onorevole Ministro: l'accusa più grave che noi muoviamo a questo e ai precedenti governi e ai partiti che li componevano e li compongono è quella di avere vissuto e operato alla giornata, senza una strategia, senza un piano, senza un orientamento chiaro, preciso e fermo; è quella di esservi impantanati nella meschinità del clientelismo, del sottogoverno, della lottizzazione del potere; è quella di esservi adagiati nella inefficienza e nel burocratismo; è quella in sostanza di non avere avuto e non avere quella grande apertura ideale e politica che oggi richiede il nostro paese; un paese in crisi, è vero, e per vostra colpa, per vostra responsabilità; ma tuttavia un paese vivo, attivo,

consapevole, maturo per grandi riforme, per grandi trasformazioni della società italiana.

È qui che è emersa ed emerge la vostra debolezza: è nel fatto che di fronte alla richiesta di riforme, di fronte alla rivendicazione di grandi trasformazioni, vi siete inginocchiati, impotenti, e avete sempre e sistematicamente rinviato a poi; un poi che non è mai venuto.

Ed oggi eccovi a chiedere sacrifici! Ma per che cosa? A quali fini? Solo per risanare una situazione malata? E poi?

Poi non accadrà, da qui a qualche anno, che ci si ritrovi in una nuova situazione grave e drammatica con un altro Governo che con la stessa logica del vostro emette altri decreti e chiede altri sacrifici?

Queste, senatore Segnana, sono le domande che si pongono gli italiani; domande che hanno un senso critico verso il passato e che contengono una richiesta: quella di mutare gli indirizzi di politica economica fin qui seguiti.

Non ci vuole molto, io penso, a capire che se non si riforma profondamente tutto il sistema mutualistico italiano fra tre anni saremo nuovamente chiamati a coprire un altro grosso *deficit* delle mutue; non ci vuol molto a capire che se non si cambiano gli indirizzi della politica agricola governativa, la nostra bilancia alimentare sarà costantemente in *deficit*; non ci vuol molto a capire che se non ci si deciderà ad affrontare con chiarezza di idee e con decisione il complesso ma urgente problema del nostro Mezzogiorno tutta la vita economica e sociale del paese risulterà ulteriormente perturbata, con il contemporaneo e inevitabile aggravamento dei fenomeni di abbandono, da un lato, e di congestione dall'altro.

Vorrei ricordare, a proposito, che quando scoppiò la crisi energetica e si imposero revisioni profonde alle nostre abitudini e al nostro costume di vita e si posero problemi di revisione di una politica sbagliata e per certi versi allegra perchè fondata su un dato ritenuto immutabile, ma che immutabile non era (mi riferisco al prezzo del petrolio e di tutte le materie prime); quando scoppiò quella crisi, lo stesso Presidente del

Consiglio parlò della necessità di rivedere il vecchio modello di sviluppo e di correggerlo in profondità.

Sembrò, allora, che si stessero finalmente per aprire le porte a nuovi indirizzi di politica economica che avrebbero avuto il loro primo e più importante fondamento in uno spostamento dei consumi dal privato al pubblico, dal singolo al sociale.

Fu un semplice fuoco di paglia. Il Governo ha accantonato il problema del nuovo modello di sviluppo; ha abbandonato ogni dibattito su questo tema. E la crisi, dura e difficile, che nella sua crudezza aveva avuto il merito di suscitare un ripensamento, una riflessione, una necessaria revisione critica, sembra ormai affidata alla storia.

Perchè sullo stesso modello e per lo stesso modello oggi si chiedono sacrifici: formalmente a tutti; in realtà, i più grossi e i più pesanti, ai lavoratori e al ceto medio del nostro paese.

Andare avanti così non è oggi più possibile.

Ecco perchè si impone una svolta nella direzione politica del paese ed ecco perchè il discorso su questa svolta si fa ogni giorno più ampio e più urgente.

Rifiutare questa esigenza di svolta significa attardare il paese su una formula e su una politica che sono fallimentari e perdenti.

Dopo queste considerazioni politiche ed economiche generali vorrei tentare di entrare un po' nella logica dei decreti e in modo particolare nella logica del decreto che è al nostro esame e soffermarmi soprattutto su tre questioni:

a) l'aumento delle aliquote IVA e i suoi riflessi sul processo inflazionistico in corso;

b) il problema del risparmio in Italia, che è collegato al contenimento dei consumi;

c) l'IVA, la CEE e la carne.

A me sembra che questi tre aspetti meritino attenzione da parte nostra e da parte del Governo, anche perchè in essi si esprimono, tra l'altro, contraddizioni e illusioni che vanno da parte nostra responsabilmente denunciate e combattute.

L'obiettivo principale che il Governo si propone di raggiungere con il decreto che

aumenta le aliquote dell'IVA che stiamo appunto esaminando è dichiaratamente quello di contenere i consumi e di ottenere per questa via il duplice risultato di ridurre le importazioni e di frenare il processo inflazionistico in corso nonchè, naturalmente, quello di aumentare le entrate dello Stato.

A mio giudizio, questo provvedimento (senza per ora entrare nel merito delle singole misure e del loro significato) se potrà permettere una maggiore entrata all'erario e potrà forse anche in parte ridurre le nostre importazioni, non potrà invece frenare la inflazione. Da qui, oltre che dalle restrizioni pesanti che impone ai lavoratori italiani, come nel caso del consumo della carne, su cui tornerò più avanti, nasce il suo carattere antipopolare.

Non so, ma credo che nessuno potrà negare che l'insieme delle misure assunte dal Governo, sul piano fiscale e sul piano tariffario provocherà un ulteriore aumento dei prezzi: non solo dei generi di lusso, la cui aliquota IVA è portata al 30 per cento (unica misura condivisibile dell'intero decreto sulle aliquote), ma della carne, delle abitazioni, dei trasporti; aumenti che avranno effetti trainanti su tutti i prezzi degli altri generi.

L'inflazione dunque non si arresterà e i lavoratori italiani verranno così a subire il duplice effetto negativo:

a) del prelievo fiscale e tariffario;

b) della riduzione della capacità di acquisto dei loro salari.

Il peso maggiore dell'azione risanatrice che il Governo affida ai provvedimenti adottati, si riverserà inesorabilmente, dato il loro carattere e anche il loro effetto inflazionistico, sui lavoratori italiani.

Se a ciò poi si dovesse aggiungere la continuazione della stretta creditizia, caldeggiata dal Governatore della Banca d'Italia e per gran parte accettata e per qualche tempo praticata dal Ministro del tesoro, sui lavoratori cadrebbe il doppio peso dell'inflazione e della recessione, dell'impoverimento del salario e della disoccupazione.

Ma io non voglio addentrarmi su questo tema, che sarà affrontato da altri, e cercherò

di continuare il mio discorso dell'interno della logica del decreto.

E vorrei allora rilevare che l'inasprimento fiscale non è l'unica leva da manovrare nella situazione di crisi che attraversa il paese.

Il consumo interno, che si vuole contrarre attraverso le misure fiscali, può essere scoraggiato anche in altro modo: attraverso cioè l'incentivazione e la garanzia del risparmio.

Si è parlato molto in Italia della tendenza all'acquisto dei cosiddetti beni rifugio; si tratta di una tendenza reale e pericolosa perchè tesaurizza danaro che potrebbe essere più utilmente impiegato e perchè alimenta la lievitazione dei prezzi. Ma quando l'inflazione raggiunge tassi elevati, pari a circa il 20 per cento per l'anno in corso stando alle previsioni fatte dagli stessi organi governativi, come si può dare la colpa al piccolo risparmiatore se cerca un rifugio ai suoi risparmi?

Si tratta spesso di risparmi accantonati con grande sacrificio per poter più facilmente fronteggiare eventuali esigenze che insorgessero, particolarmente negli anni duri e spesso tristi della vecchiaia e che vengono inesorabilmente rosi dall'inflazione. Come dar la colpa a chi, in queste condizioni, spera di potersi in qualche modo tutelare attraverso l'acquisto di un bene che spera possa almeno conservare, se non accrescere, il valore del danaro speso per acquistarlo?

È aperto nel paese un dibattito sul tema della indicizzazione del risparmio. Cosa ne pensa il Governo? A nostro giudizio, se si emetteranno titoli di credito a basso tasso di interesse ma garantiti dalla svalutazione si potrebbero ottenere contemporaneamente due risultati importanti: una riduzione della domanda interna e quindi anche in parte delle importazioni; una raccolta di denaro che potrebbe essere utilmente impiegato negli investimenti pubblici e privati.

Mi rendo conto della complessità del problema, ma ho sentito il bisogno di porlo, per sollecitare una prima risposta del Governo, perchè il problema c'è, è reale, non può essere ignorato, e interessa migliaia e migliaia di piccoli risparmiatori che si sentono

duramente colpiti dall'inflazione e si sentono abbandonati a se stessi.

Come sento il bisogno di porre, in questa sede, un problema che per alcuni aspetti va al di là del decreto; il problema cioè del nostro comportamento all'interno della Comunità economica europea.

Voi saprete, onorevoli colleghi, che, per mandato ricevuto dalla nostra Assemblea, io, come altri colleghi, faccio parte del Parlamento europeo. Nella mia duplice veste di parlamentare nazionale ed europeo mi trovo così nella faticosa ma interessante condizione di dover discutere spesso gli aspetti di una politica (in questo caso la politica fiscale attuata attraverso l'IVA) da due angolazioni diverse, con dimensioni diverse, che dovrebbero teoricamente integrarsi ma che spesso finiscono invece per contraddirsi.

È proprio questo il caso dell'IVA.

Quanto dirò potrà apparire ancora più chiaro quando esamineremo al Senato l'altro provvedimento che è attualmente all'esame della Camera, e cioè il decreto n. 260 relativo alla perequazione tributaria e alla repressione dell'evasione fiscale. A proposito del quale, comunque, non posso fare a meno anch'io di rilevare l'incomprensibile atteggiamento del Governo che ha presentato i due provvedimenti sull'IVA, l'uno alla Camera e l'altro al Senato, quando anche la logica più elementare avrebbe dovuto suggerirne l'abbinamento, se non proprio la contestualità.

Ebbene, nel marzo scorso il Parlamento europeo fu chiamato ad esprimere un parere su una proposta di direttiva della Commissione al Consiglio con la quale si chiedeva l'armonizzazione della base imponibile dell'IVA come primo passo verso l'armonizzazione delle aliquote.

Fu detto allora che tale misura si imponeva per poter procedere verso l'unione economica e monetaria e per poter instaurare il regime delle risorse proprie della Comunità che, come è noto, sono costituite anche da un massimo dell'1 per cento degli introiti IVA; regime che però slitterà non essendo possibile farlo entrare in vigore col primo gennaio del 1975, come prevedevano gli accordi di Lussemburgo.

In quell'occasione, il Gruppo comunista del Parlamento europeo, dopo avere premesso che tale tentativo di armonizzazione rientrava nella logica del tipo di integrazione perseguito dai paesi membri della CEE, osservò che:

1) la politica fiscale è uno degli strumenti più importanti della politica economica di uno Stato (cosa certo elementarissima che, altri, presi dalla frenesia dell'armonizzazione, avevano dimenticato) e che, in quanto tale, non poteva essere imprigionata in rigidi schemi di armonizzazione comunitaria, come invece proponeva la direttiva della Commissione;

2) l'armonizzazione avrebbe potuto avere una sua giustificazione se noi fossimo stati e fossimo in presenza di una situazione economica comunitaria omogenea, sia sul piano strutturale che sul piano congiunturale, ma non invece in una situazione di squilibrio profondo quale è oggi quella della Comunità perchè la profonda differenza, strutturale e congiunturale, fra i diversi paesi della Comunità avrebbe inevitabilmente imposto una diversa utilizzazione dello strumento fiscale ai fini della politica economica interna;

3) che era inammissibile una armonizzazione dell'imposizione indiretta senza che venisse contemporaneamente rivisto, corretto e armonizzato il rapporto tra l'imposizione indiretta e l'imposizione diretta; un rapporto che è anch'esso profondamente squilibrato all'interno della Comunità e in particolare all'interno del nostro paese.

Non scoprimmo naturalmente la luna, onorevoli colleghi, ma il fatto è che quelle nostre considerazioni furono respinte.

Ebbene, sono trascorsi da allora soltanto quattro mesi. Che cosa sta accadendo?

Sta accadendo una cosa semplicissima, e cioè che, proprio sul piano della politica fiscale, i nove paesi della Comunità assumono autonomamente delle misure che sono fra loro in netta e profonda contraddizione. Altro che armonizzazione! Il nazionalismo economico, che è una delle cause di fondo della crisi della Comunità, traduce in pure e sem-

plici velleità gli ambiziosi traguardi comunitari nel campo della costruzione dell'unione economica e politica.

Esemplare è il caso della carne bovina. Qui il groviglio delle contraddizioni è davvero quasi inestricabile e qui la nostra tesi contraria ad una armonizzazione spinta e rigida trova la sua conferma.

Mentre infatti il Governo italiano ci propone con questo decreto di portare l'aliquota dell'IVA sulla carne bovina dal 6 al 18 per cento perchè vuole contenerne il consumo e ridurre l'importazione al fine di alleggerire il deficit della nostra bilancia dei pagamenti, i governi degli altri paesi della Comunità, con in testa la Francia, vogliono al contrario togliere totalmente l'IVA sulla stessa carne bovina per aumentarne il consumo interno e l'esportazione.

Non basta ancora. Gli altri paesi della Comunità, assillati dal problema di disfarsi dell'enorme eccedenza di carne bovina ammassata nei loro frigoriferi (si parla di 140 mila tonnellate e c'è persino chi prospetta l'idea della dissosiazione al fine di utilizzare interamente e unicamente la capacità degli impianti frigoriferi della Comunità per la conservazione della sola polpa) ottengono dalla commissione la sospensione delle importazioni dai paesi terzi, con grave danno per la nostra economia.

È noto, infatti, che l'Italia importava buona parte del suo fabbisogno di carne da alcuni paesi socialisti e in particolare dall'Ungheria e dalla Jugoslavia. Ora questa possibilità, almeno fino a novembre, non c'è più.

Qual è il danno per la nostra economia? Non è soltanto quello di rinunciare ad una fonte di approvvigionamento che potrebbe essere per noi a buon mercato, o comunque meno cara della fonte comunitaria; è soprattutto quello di creare nuove e serie difficoltà alla esportazione di alcuni nostri prodotti industriali.

Non possiamo dimenticare, infatti, che la carne bovina che noi importavamo da quei paesi bilanciava l'esportazione in essi di prodotti della nostra industria; non possiamo cioè dimenticare che la carne che oltrepassava i nostri confini nazionali equivaleva

alla moneta che quei paesi avrebbero dovuto sborsare perchè i nostri prodotti industriali si recassero nel loro mercato nazionale.

Cosa accadrà, ora? Non occorre certo molta fantasia per capire che l'interscambio con quei paesi è stato gravemente perturbato dalla decisione della CEE e per capire che proprio nel momento in cui, per attenuare il deficit della nostra bilancia dei pagamenti, noi abbiamo bisogno di aumentare le nostre esportazioni, quelle misure comunitarie rendono quanto meno problematica la nostra esportazione su quei mercati.

Vorrei tra l'altro rilevare che la sospensione dell'importazione dai paesi terzi, da un lato, e l'elevazione al 18 per cento dell'aliquota dell'IVA, dall'altro, riguardano indistintamente anche tutta la carne importata; e cioè anche i vitelli da ingrasso che noi siamo particolarmente interessati ad importare per favorire la nostra produzione zootecnica.

Dobbiamo a proposito ricordare che quando il Governo istituì la cauzione del 50 per cento del valore delle importazioni esentò, dal versamento di tale cauzione, proprio la importazione di vitelli da ingrasso.

Come è possibile, dati questi precedenti, che il Governo non preveda, oggi, alcuna facilitazione per questo tipo di carne da importare? Che forse è venuta meno l'esigenza affermata nelle misure precedenti?

Si dice che per questa via potrebbe essere incoraggiata la truffa, nel senso che gli importatori potrebbero portare in Italia come vitelli da ingrasso vitelli destinati poi di fatto alla macellazione.

E certo il pericolo esiste. Ma non potrebbe essere evitato attraverso controlli severi? E non potrebbe essere comunque ricercata ed applicata una formulazione tecnica che ci salvaguardi dalla truffa e al contempo soddisfi questa nostra esigenza?

È un problema su cui invito alla riflessione e alla ricerca di eventuali possibili accordi.

Sempre a proposito della carne bovina, sulla quale si vuol portare l'aliquota IVA dal 6 al 18 per cento, va altresì ricordato che essa (mi riferisco in questo caso alla carne di importazione, ma il discorso può

essere esteso, sul piano dei prezzi al consumo, a tutta la carne, anche a quella di produzione nazionale) ha già subito negli ultimi dieci mesi aumenti fortissimi a causa del deprezzamento della cosiddetta lira verde.

Un primo aumento lo si ebbe a ottobre, quando l'Italia ottenne una prima svalutazione del 7,5 per cento; un secondo aumento lo si è avuto col primo gennaio del 1974, quando, per accordi precedentemente assunti, scattò una nuova svalutazione del 5 per cento; un terzo aumento, pari al 12,5 per cento, si è avuto nei giorni scorsi, e precisamente a partire dal 21 di luglio, quando la Comunità ha accordato questa nuova forte svalutazione in cambio del ritiro della cauzione sull'importazione della carne bovina decisa in precedenza dal Governo italiano.

Complessivamente, nel giro degli ultimi dieci mesi, si è avuta una svalutazione della lira verde pari al 25 per cento. A tale aumento si vuole oggi aggiungere un ulteriore 12 per cento.

Come può essere accolta questa proposta che porta il prezzo della carne alle stelle e che di fatto trasforma in genere di lusso, a prezzi proibitivi, uno degli alimenti principali della famiglia italiana?

Viene da sorridere, onorevoli colleghi della maggioranza, quando ci si sente stancamente ripetere che i provvedimenti governativi sarebbero ispirati a criteri di progressività: eccola la vostra progressività, ma alla rovescia!

I lavoratori si trovano con meno soldi in mano perchè spremuti dal fisco; si trovano con meno capacità di acquisto fra le mani perchè corrosa dall'inflazione; si trovano di fronte un pezzo di carne a prezzi per loro impossibili: ecco la progressività alla rovescia!

Io spero davvero che su questo problema la maggioranza voglia riflettere seriamente e voglia ripensarci perchè su questo terreno davvero si accentuano, e paurosamente, i caratteri già nettamente antipopolari e di questo e degli altri provvedimenti del Governo.

Ecco le tre questioni che io volevo porre alla vostra attenzione.

Non posso concludere questo mio intervento senza fare qualche considerazione sulla relazione del collega Segnana.

Riconosco ad essa il pregio della chiarezza e anche di qualche sottolineatura di notevole valore politico, come quella della lotta contro l'evasione, la quale, secondo quanto lo stesso relatore riferisce, nel 1973, limitatamente all'IVA, sarebbe stata pari a circa 3.000 miliardi: tanti quanti il Governo si propone di rastrellare con l'inasprimento fiscale.

Ma il senatore Segnana non me ne vorrà se io riprenderò in modo critico alcune considerazioni contenute nell'ultima parte della sua relazione.

Con un semplicismo sconcertante, velato da una certa aria di perbenismo spicciolo, come si direbbe dalle mie parti, il relatore Segnana afferma in un punto che anche per la società valgono i criteri della normale amministrazione della famiglia. Che cosa si fa — si chiede Segnana — quando si constata che il bilancio della famiglia non quadra? Si cerca di spendere di meno e di lavorare di più.

A primo acchitto, sembrerebbe una verità lapalissiana, l'indicazione di una linea di condotta irreprensibile, un'esigenza logica alla quale non ci si possa sottrarre. E il concetto ha un suo fondamento morale e politico valido.

Soltanto che, quando il bilancio di una famiglia non quadra, prima ancora di giungere a quella conclusione (che ha comunque dei limiti perchè la capacità lavorativa ha sempre un suo limite), la famiglia, come prima cosa, conduce un'analisi seria e attenta di cosa e di come si è speso.

Sono stati spesi soldi per cose inutili e superflue? Ebbene, si cancellano dai preventivi di spesa futura tutte le cose superflue.

E, allora, senatore Segnana, mi spieghi perchè voi avete resistito per anni e resistete ancora nella difesa dei tanti enti inutili e superflui che sperperano il danaro dei contribuenti!

C'è nella famiglia uno spendaccione irresponsabile che spreca il denaro nel lusso e nei bagordi? Ebbene, gli si riducono i mezzi e lo si mette a stecchetto!

E, allora, senatore Segnana, mi spiega perchè il Governo è stato ed è incapace di col-

pire le rendite, le evasioni fiscali, le grandi concentrazioni di ricchezza e tutti quegli spendaccioni che a Portofino o sulla costa azzurra o nelle case da gioco di Montecarlo ostentano ricchezza e privilegio e spendono a piene mani, in dispregio alla miseria dei più e all'andamento della nostra economia; ricchi sfondati e spendaccioni irresponsabili, che magari denunciano un reddito annuo inferiore ai 10 milioni e che sono in questi giorni al centro delle cronache mondane, ma anche del commento ironico e sprezzante di molti giornali stranieri?

Ecco, senatore Segnana, ecco il punto: prima si compiono queste azioni di pulizia morale e politica e poi si spende di meno e si lavora di più!

Ma è proprio questo che non si vuole o non si ha la forza di fare.

E allora, (è questa la mia ultima osservazione critica, onorevole relatore) se così stanno le cose (e stanno così) come può lei affrontare il problema delle responsabilità e riferirle solo ai sindacati?

Se voleva introdurre il tema delle responsabilità (mi permetta di dirglielo con la massima franchezza) doveva svolgere un discorso più serio e più completo, che andasse al fondo del problema e non esprimermi, così, superficialmente, un suo punto di vista che io comunque considero profondamente sbagliato.

Le responsabilità passate, della DC soprattutto, sono immense; ma quel che è più grave è che alle tante del passato oggi altre ne aggiunge; a meno che, comprendendo il significato politico profondo e costruttivo della nostra opposizione e delle nostre proposte e valutando il valore politico che ad esse è dato dal sostegno di massa che esse incontrano nel paese, rinunci a chiudersi in trincea, nella difesa ad oltranza di ciò che resta dei suoi decreti, e si disponga ad apportare ad essi le correzioni indicate.

Noi, onorevoli colleghi, non ne abbiamo perduta la speranza. A voi la decisione. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore Segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

P O E R I O , *Segretario:*

ROSSI Dante, ANTONICELLI, BRANCA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Emozione e sdegno hanno sollevato in ogni Paese del mondo le allucinanti notizie provenienti dal Cile, dove un tribunale militare speciale dell'Aeronautica ha pronunciato la sentenza di morte contro Carlos Lazo Frias (vice presidente della Banca di Stato), Ernesto Galaz Guzman (colonnello), Raul Vergara (capitano), Bellarmino Costanzo Marino (sergente), e dove la Giunta militare ha operato, in questi ultimi giorni, arresti in massa di oltre 11.000 persone.

Una crescente, ferma e giusta protesta si leva dai più disparati ambienti politici, sindacali, culturali, sociali e religiosi, protesta che, da un lato, punta alla mobilitazione della coscienza civile in difesa della vita e dei diritti più elementari del popolo cileno e, dall'altro, chiede ai vari Governi passi concreti per arrestare detta brutale e criminale persecuzione messa in opera dal fascismo cileno.

Ciò premesso, gli interroganti chiedono se il Ministro non ritenga doveroso far propria tale nobile richiesta di solidarietà umana e se non ritenga, altresì, opportuno esperire le procedure necessarie affinché la drammatica situazione cilena sia con urgenza posta all'ordine del giorno delle Nazioni Unite.

(3 - 1264)

PREMOLI. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Nella sua recente relazione sull'andamento della spesa in Italia, la Corte dei conti ha, tra l'altro, posto l'accento su alcune irregolarità verificatesi nel campo delle coproduzioni cinematografiche, di cui approfitterebbero avventurieri senza scrupoli.

Dall'appunto della Corte si rileva che, da tempo, vengono considerati italiani film interamente realizzati all'estero, con attori e capitali stranieri. Si tratta delle cosiddette coproduzioni fittizie: un film straniero, con uno stratagemma burocratico, viene italianizzato e, per effetto di tale artificiosa nazionalizzazione, fruisce di tutti i benefici (rimborsi erariali e premi governativi) riconosciuti dalla legge n. 1213 sulla cinematografia in favore delle pellicole di nazionalità italiana.

Truffe di tal genere durano ormai da anni e sono costate alle casse dello Stato qualche decina di miliardi di lire.

L'interrogante vuol sapere, pertanto, se il Ministro, dopo il rilievo fatto dalla Corte dei conti, ha disposto o intende disporre una severa indagine per appurare le responsabilità dei dirigenti del suo Ministero, i quali, accordando la qualifica di coproduzioni a film interamente stranieri, hanno consentito illeciti arricchimenti da parte di alcuni speculatori.

All'interrogante risulta, ad esempio, che un film come « El Cid », diretto da un regista americano interamente in Spagna, con attori e maestranze straniere, è stato italianizzato aggiungendo, tra l'altro, alla firma del regista straniero quella di un certo signor Giancarlo Zagni, il quale attualmente è amministratore unico dell'« Italnoleggio »: se ciò rispondesse a verità, starebbe a dimostrare che lo Stato italiano, per la responsabilità di alcuni suoi poco scrupolosi dirigenti, premia chi intende arricchirsi con la frode.

(3 - 1265)

FERRALASCO. — *Al Ministro della marina mercantile.* — Dal 1° agosto 1974 la società di navigazione « Tirrenia », concessionaria delle linee di navigazione tra le isole minori della Sardegna, Carloforte e La Maddalena, ha aumentato le tariffe del 50 e del 100 per cento per i passeggeri rispettivamente residenti e no nelle isole, e quelle per il trasporto degli autoveicoli di quasi il 300 per cento (esempio: autovettura « Fiat-850 » andata e ritorno da Carloforte a Calasetta — 5 chilometri circa — da lire 1.100 a lire 4.100 per i non residenti).

È superfluo sottolineare il grave danno così inferto al turismo, che rappresenta per le due isole un importante settore dell'economia.

Ciò premesso, si desidera sapere dal Ministro:

1) se, da chi ed in base a quali criteri è stato autorizzato un così cospicuo aumento, tanto più grave in quanto applicato a servizi dovuti;

2) su quale base logica viene fatta una distinzione fra residenti e non residenti;

3) quale azione si ritiene di dover intraprendere presso la società concessionaria per rivedere urgentemente tali tariffe.

(3 - 1266)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

AZIMONTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — In occasione dell'approvazione della legge 15 febbraio 1974, numero 36, recante norme in favore dei lavoratori dipendenti il cui rapporto di lavoro sia stato risolto, per motivi politici o sindacali, tra il 1° gennaio 1948 ed il 7 agosto 1966, l'interrogante ebbe l'onore di presentare un ordine del giorno, appoggiato da tutti i gruppi politici ed accolto senza riserve dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il quale si impegnava il Governo a riconsiderare la posizione dei lavoratori pubblici e privati esclusi dai provvedimenti legislativi varati finora ai fini della ricostruzione delle rispettive posizioni pensionistiche.

L'interrogante ricorda, inoltre, i numerosi interventi, le petizioni e le documentazioni presentate al Senato ed alla Camera dei deputati sulle situazioni insolite da parte delle seguenti organizzazioni:

Unione nazionale per l'assistenza ai danneggiati politici nel lavoro;

Associazioni ferrovieri antifascisti esonerati politici nel lavoro;

Associazione antifascista esonerati statali Enti pubblici ed affini;

Associazione pro-famiglie lavoratori danneggiati politici nel lavoro deceduti;

Unione nazionale epurati.

Ciò premesso, l'interrogante desidera sapere:

1) se è stato disposto un accertamento per verificare quali e quante sono le categorie di lavoratori danneggiati ed esclusi dai provvedimenti finora varati;

2) quali iniziative si intendono prendere in attuazione dell'impegno assunto dal Governo con l'accettazione dell'ordine del giorno richiamato in premessa ed entro quale termine di tempo.

(4 - 3497)

ZAVATTINI, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia. — *Ai Ministri degli affari esteri e della pubblica istruzione.* — Per conoscere se, nel quadro della necessaria partecipazione italiana al IV Congresso internazionale di studi verdiani, che si terrà a Chicago nel settembre 1974, non intendano venire in aiuto all'Istituto di studi verdiani di Parma, espressamente incaricato dell'organizzazione scientifica e della direzione del Congresso stesso.

(4 - 3498)

VEDOVATO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Considerato:

che, in base all'articolo 22 della legge 18 marzo 1958, n. 311, e successive modifiche, gli insegnanti di scuola media superiore possono essere comandati all'insegnamento universitario, con esonero dall'insegnamento nella scuola media superiore e mantenendo il trattamento economico di quest'ultima (più favorevole), a condizione di essere in possesso di libera docenza ed incaricati di una disciplina fondamentale presso l'università;

che, sussistendo entrambe le condizioni solo in pochissimi casi, in conseguenza dell'abolizione della libera docenza, la grande maggioranza di tali docenti è costretta, per ragioni economiche, ad insegnare contemporaneamente nella scuola media e nell'università,

l'interrogante chiede di conoscere:

se il Ministro non intenda adottare provvedimenti urgenti, anche in vista del prossimo anno scolastico, per porre fine a detta situazione di disagio che, rendendo oltremodo difficili la preparazione e l'aggiornamento didattico dei docenti in questione, si ripercuote negativamente sul loro insegnamento, sia nella scuola media, sia nelle università;

se, per evitare l'instaurarsi di un automatismo nella concessione dei comandi (conferimento di incarico universitario eguale concessione di comando), non ritenga opportuno stabilire che ogni concessione di comando, da parte del Ministero, sia sempre subordinata ad una motivata richiesta della facoltà universitaria interessata, la quale dovrà valutare, di volta in volta, oltre all'importanza del corso per il quale è conferito l'incarico, sia il numero degli iscritti al corso stesso, sia, e soprattutto, la particolare attività didattica e scientifica dell'aspirante docente.

(4 - 3499)

**Ordine del giorno
per le sedute di venerdì 2 agosto 1974**

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, venerdì 2 agosto, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, recante alcune maggiorazioni di aliquota in materia di imposizione indiretta (1708).

La seduta è tolta (ore 21,55).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari