SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

93ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 15 MARZO 1977

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente CATELLANI,
indi del vice presidente VALORI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province » **(566)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

BASADONNA (*DN-CD*) . . . . . *Pag.* 4074
BONAZZI (*PCI*) 4078
CROLLALANZA (*Misto-MSI-DN*) 4088
DE SABBATA (*PCI*) 4092
LUZZATO CARPI (*PSI*) 4071
NENCIONI (*DN-CD*) 4085

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente CATELLANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

P I T T E L L A , *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 24 febbraio.*

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

Discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province » (566) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Luzzato Carpi. Ne ha facoltà.

L U Z Z A T O C A R P I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'imminente scadenza del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, che propone il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province, ha indotto la mia parte politica a rinunciare alla presentazione di emendamenti migliorativi del provvedimento sottoposto al nostro esame. Questo nostro atteggiamento responsabile deriva soprattutto dal fatto che un ulteriore ritardo alla sua approvazione avrebbe potuto pregiudicare in misura definitiva la possibilità di bloccare la drammatica crisi della finanza locale, paralizzando ogni attività dei comuni e delle province, con grave pericolo per le nostre istituzioni democratiche.

Certo, sarebbe stato assai preferibile che l'onorevole Ministro del tesoro avesse affrontato la situazione ormai insostenibile degli enti locali alla radice, con un provvedimento globale, organico e ben programmato; ne ha invece preferito uno tampone, usando — forse sarebbe meglio dire abusando — della formula del decreto-legge. Noi auspichiamo che entro pochi mesi il Governo presenti alle Camere un disegno di legge consono alle reali esigenze dei comuni e mi auguro che nella replica l'onorevole ministro Stammati ne dia conferma positiva ed adeguate assicurazioni. Non possiamo nascondere che il *deficit* accumulato dai comuni si ripercuote sulle migliaia di imprese direttamente e indirettamente legate agli investimenti e alle stesse spese correnti degli enti locali.

Il disegno di legge 566 era atteso con ansia dagli amministratori degli enti locali e l'attesa si è troppo prolungata nel tempo. L'angoscia di coloro che amministrano comuni e province si è andata trasformando in dramma nella misura in cui non solo non riuscivano ad assolvere gli impegni finanziari verso i fornitori ma addirittura si trovavano in difficoltà a pagare gli stipendi dei dipendenti comunali. Molti di noi sono stati amministratori di grandi, medi o piccoli comuni; ci siamo quindi personalmente trovati nell'occhio del ciclone, abbiamo visto assottigliate di giorno in giorno le disponibilità finanziarie, prosciugate le casse del comune dagli esosi interessi bancari, coinvolti in una drammatica situazione non certo per col-

pa nostra ma per l'ingiusta politica del Governo che non volle adeguare le entrate degli enti locali, malgrado l'inflazione selvaggia le avesse rese assolutamente insufficienti ed inadeguate a sostenere le spese sempre crescenti e le attività incomprimibili, quali quelle sociali ed assistenziali.

Qualche parte politica ha tentato di far risalire la quasi bancarotta dei comuni a cattiva aministrazione. Noi socialisti respingiamo nettamente queste affermazioni che consideriamo provocatorie e inconsistenti. Certo, nessuno nega che il risanamento dei bilanci degli enti locali deve passare anche attraverso una più severa amministrazione, specie in riferimento al travagliato periodo che attraversa il paese nel momento in cui deve affrontare una crisi non solo congiunturale, propria anche degli altri paesi industrializzati, ma strutturale, che rende necessaria l'assunzione di provvedimenti non dilazionabili. Sono circa 6.000 i comuni, che amministrano il 92 per cento della popolazione italiana, che presentano nel 1976 bilanci in disavanzo.

La riforma tributaria che ha soppresso la capacità impositiva degli enti locali, la svalutazione della moneta, la crescente domanda di servizi pubblici hanno costretto sempre più i comuni a ricorrere al credito, sia per i necessari investimenti sia per coprire i disavanzi di parte corrente. A quanto ammontano i debiti dei comuni italiani? Secondo gli ultimi calcoli e per dichiarazione del Presidente del Consiglio gli stessi hanno raggiunto e sorpassato quota 32.000 miliardi. Ogni italiano dunque dovrebbe sborsare oltre 500 mila lire per pareggiare i bilanci degli enti locali: di qui la necessità di affrontare il complesso problema in un modo realistico e al di fuori di norme transitorie ed è indubbio che di questa situazione si deve rendere conto innanzitutto il Governo, oltre che il Parlamento. Occorre superare la tendenza, talvolta emergente, a negare o quanto meno a ridurre l'autonomia degli enti locali, non riconoscendo nei fatti concreti che questi sono parte integrante dello Stato medesimo. Ciò potrebbe portare ad una crisi della credibilità delle istituzioni con la conseguenza di erodere in modo irreversibile il tessuto democratico del nostro paese. Per rafforzare quindi e consolidare le autonomie dei comuni occorre ridare agli stessi la capacità impositiva che è stata loro tolta. Noi socialisti abbiamo presentato un disegno di legge con il quale proponiamo una imposizione fiscale gestita direttamente e devoluta direttamente agli enti locali. La possibilità di rispondere ad una domanda crescente di case, di scuole, di servizi sociali, di assistenza, di strutture sanitarie, di strutture per il tempo libero non può venire assolta se non verranno congruamente aumentate le entrate dei comuni. Può l'amministratore dire di no alle giuste richieste di abolire i doppi turni nelle scuole? Questa non è demagogia nè retorica, sono problemi che ciascuno di noi ha vissuto; sono necessari asili nidi e scuole materne.

Vi è poi il discorso del disavanzo delle aziende di trasporto. Occorre privilegiare i consorzi, in particolare nei medi e piccoli centri. Si dovrà cercare di migliorare gli attuali servizi eliminando carenze, strozzature e gravi inadempienze soprattutto degli autotrasporti dati in concessione, che spesso con i loro disservizi ed i loro ritardi causano disagi e perdite di salario ai lavoratori pendolari. Occorre quindi esaminare i problemi attinenti agli enti locali, dopo che questo disegno di legge sarà approvato, in una visione globale.

Per far ciò mi sembra opportuno evidenziare sin d'ora, onorevoli colleghi, per la sua rilevanza il problema relativo alla partecipazione dell'ente locale all'accertamento delle imposte dirette, rimanendo fermo il principio dell'accertamento induttivo, e stabilire quindi in questo quadro il nuovo ruolo di partecipazione dell'ente locale al processo dell'accertamento. Sarà indipensabile una maggiore collaborazione tra gli uffici finanziari oggi paralizzati dalla mancanza di personale e dalla mole degli arretrati e gli enti locali. La partecipazione dei comuni potrà almeno parzialmente porre rimedio alle difficoltà degli uffici finanziari che potranno ottenere le indispensabili informazioni con maggiore tempestività ed efficacia nella lotta contro le grosse evasioni fiscali.

Proprio in questi giorni leggiamo sui giornali le clamorose dichiarazioni di contribuenti notoriamente abbienti che ancora una volta tentano di sfuggire al loro dovere fiscale, danneggiando come sempre i percettori di redditi da lavoro che le imposte le pagano per davvero, sopportando le ormai famose ricorrenti stangate fiscali di ogni genere. È un susseguirsi allucinante di dati che i comuni hanno denunciato all'opinione pubblica di evasioni di imposte sui redditi per importi da capogiro. Si parla di oltre 10.000 miliardi all'anno che mancano all'appello da quando è stata soppressa l'imposta di famiglia. Se a queste cifre aggiungiamo le evasioni dell'IVA per 9.000 miliardi ed i capitali andati all'estero per molti altri miliardi, non si può non rilevare che il nostro paese si sta avviando ad un triste primato veramente difficile da superare.

Occorre far presto, potenziare i servizi di accertamento, porre fine a questo che rappresenta un fatto di costume intollerabile che ci deve far meditare. Certo noi non vogliamo la caccia alle streghe, ma chiediamo fermamente che questa giustizia fiscale più volte proclamata a parole sia seguita da fatti concreti. Prioritaria quindi è la collaborazione dei comuni, certamente più valida, a mio giudizio, del marchingegno dell'estrazione a sorte sul quale non si può non manifestare qualche perplessità con particolare riguardo alla sua validità ed effettiva efficacia per il tempo necessario a svolgere indagini approfondite che sono rese difficili dallo stato precario in uomini e mezzi degli uffici accertanti. Sarebbe opportuno, a mio parere, concentrare l'attenzione sui casi segnalati dai comuni, almeno quelli più clamorosi.

Ma su questo problema tornerò al momento opportuno. Frattanto allarghiamo i rapporti tra amministrazione finanziaria ed enti locali, abbattendo certi ostacoli e qualche opposizione preconcetta, se non sospetta, di certi settori. Lo scandalo del mancato aggiornamento del settore immobiliare, con un catasto che ha arretrati per trasferimenti di proprietà, da me già denunciati in una interpellanza, per milioni di pratiche, non è certo imputabile ai dipendenti dell'amministrazione finanziaria, ma allo Stato che non ha provveduto a rafforzare il personale necessario e non ha sostituito adeguatamente e con prontezza quello che andava in pensione.

Certamente il comune sarebbe in grado di individuare con rapidità, avvalendosi dei propri uffici tecnici e dell'anagrafe, la relazione fra cittadini e proprietà, attenuando, se non eliminando, le attuali inefficienze. Vi è altresì la possibilità, da parte del comune, di accertare con probabilità di successo la vera consistenza dell'attività dei professionisti e in particolare dei contribuenti non a reddito fisso che, come tutti sanno, ancora oggi hanno dichiarato redditi di entità assai inferiore a quella dei lavoratori dipendenti.

Questo meccanismo, oltre a responsabilizzare gli amministratori degli enti locali, renderebbe più difficile la possibilità di evasione realizzando finalmente una efficace collaborazione tra ente locale e Stato, pur nel rispetto delle proprie autonomie e prerogative.

Risolvere globalmente il problema degli enti locali vuol dire innanzitutto toglierli dalla drammatica paralisi in cui si sono trovati; vuol significare altresì l'avvio di un discorso più organico sui problemi connessi al risanamento della finanza locale; vuol dire infine equilibrare entrate ed uscite introducendo norme dirette ad evitare il ricrearsi di meccanismi perversi che producono disavanzi e il ricorso al credito per lo svolgimento dell'attività ordinaria.

Sono convinto che una soluzione globale e definitiva della finanza locale sarà possibile solo se affrontata contestualmente all'attuazione della legge n. 382 che trasferisce i compiti dello Stato alle regioni, anche se le prime notizie su questo disegno di legge approntato dal Governo sono insoddisfacenti, per cui ne prevediamo un *iter* parlamentare molto laborioso.

Nel quadro di questa riforma globale si dovrà comprendere la soppressione della vigente, arcaica legge comunale e provinciale, sostituendola con una moderna legge sulle autonomie. Si potrà provvedere ad una diversa e organica distribuzione delle risorse

tra apparato centrale dello Stato e i diversi livelli di governo delle autonomie, in relazione ai compiti e alle funzioni che a ognuno di essi dovranno essere attribuiti. Tutto ciò non ci deve indurre a rinviare troppo nel tempo la soluzione dei problemi urgenti di risanamento della finanza locale, come quello del riequilibrio delle entrate e delle uscite in relazione ai compiti spettanti proprio in questo momento a comuni e province e per dare una risposta alle necessità della comunità locale.

Certo non si ignora la grave situazione economica del paese e proprio in questo quadro riteniamo che debba essere valutata l'importanza e l'urgenza di affrontare i problemi della finanza locale.

Venendo all'esame di merito del disegno di legge emendato dalla Camera, debbo esprimere, a nome del Gruppo socialista, un giudizio positivo sul provvedimento nonostante la mancata accettazione di molti emendamenti presentati alla Camera dal mio Gruppo. Gli stessi non sono stati da noi ripresentati per i motivi da me già espressi in premesse che ribadisco: non abbiamo voluto ritardare o peggio ancora far decadere un provvedimento che, pur presentando carenze e lacune, consentirà ai comuni di potersi avvantaggiare sui debiti a breve termine.

Non lieve vantaggio è dato dalla possibilità di non iscrivere a bilancio la prima rata del mutuo che sostituisce gli scoperti bancari.

Molte perplessità ha destato in noi la centralizzazione del provvedimento nel senso che, a mio avviso, vi è una pericolosa tendenza di passaggio della finanza locale alle dipendenze del Ministero del tesoro, con il grave rischio di perdere quel minimo di autonomia per certe decisioni. Su questo punto gradirei assicurazioni precise dall'onorevole Stammati.

Un'importante innovazione è l'automatico aggancio dell'ammortamento del debito consolidato all'entrata in vigore della più generale riforma della finanza locale. È altresì positivo che il Governo abbia finalmente accettato di adeguare le entrate degli enti locali mediante un incremento che è anche un riconoscimento della fondatezza delle richieste dei comuni. Sino ad oggi le entrate dei comuni sono ancorate a parametri vecchi e superati dalle spese crescenti che i comuni debbono affrontare per assolvere compiti nuovi. Pure positivo infine sarà lo sganciamento dei comuni dal circuito delle banche ed il conseguente aggancio alla Cassa depositi e prestiti. Con questo provvedimento i comuni potranno altresì pagare i debiti contratti con i fornitori con il duplice effetto positivo di evitare pericolosi tracolli delle imprese che hanno fiduciariamente prestato la loro opera agli enti locali e di contribuire altresì alla ripresa economica del nostro paese.

Certo il nostro giudizio oggi positivo, sia pure con le riserve cui poc'anzi facevo cenno, verrà rafforzato quando verrà esaminato il nostro progetto di legge presentato alla Camera o quello che eventualmente il Governo riterrà di proporre. Nel momento in cui si chiedono ai cittadini notevoli sacrifici e nel momento in cui è aperto il dibattito sulla loro finalizzazione che deve tendere realmente a portare il paese fuori della crisi che l'attanaglia, non può non essere rivalutata la funzione degli enti locali che sono i primi protagonisti di una politica che voglia tendere concretamente a sostituire i consumi pubblici a quei consumi privati che si intendono ridurre e sono i realizzatori ed i gestori di quel servizio sociale il cui sviluppo è sentito e reclamato dal cittadino insieme alla garanzia del livello occupazionale come contropartita dei sacrifici che viene chiamato a sopportare.

Debbono quindi i comuni uscire dalla morsa debitoria che rappresenta al tempo stesso un pericolo di inflazione e per la impossibilità di ogni investimento un pericolo di stagnazione.

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

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, con il decreto-legge sottoposto al nostro esame per il consolidamento dell'esposizione bancaria a breve termine di comuni e province ancora una volta si pro-

spetta l'avvio a soluzione di uno dei più gravi problemi della nostra società. Si tratta indubbiamente, come è stato detto, di un provvedimento tampone per frenare la precipitosa corsa verso il baratro della finanza degli enti locali, provvedimento che dovrebbe diventare un provvedimento ponte se sarà seguìto, come è nei propositi più volte espressi dal Governo, da altri adeguati interventi per l'assetto definitivo della finanza locale.

Si è arrivati a questo ennesimo tentativo quando, a causa soprattutto dell'alto costo del denaro e del dilatarsi della spesa corrente su cui si è soffermato l'onorevole relatore, senatore Ricci, il problema ha assunto dimensioni tali da richiedere provvedimenti improcrastinabili, anche se soltanto provvisori. È del tutto superfluo elencare le cause che hanno portato a questa situazione tra le quali vanno considerati l'accumularsi dei disavanzi, la lievitazione della spesa per il fabbisogno di maggiori servizi e per le esigenze connesse al processo tecnologico, la vertiginosa crescita dei prezzi e degli oneri per il personale, il servizio sempre più grave dei mutui, la soppressione senza adeguata compensazione di alcune imposte locali, il ritardo sistematico con il quale viene attuato il trasferimento di risorse attribuite agli enti locali; e l'elenco potrebbe continuare a lungo, come è a tutti noto.

Ogni anno in Parlamento, almeno da un lustro, specie in occasione della discussione del bilancio dello Stato, viene riconosciuta l'esigenza di intervenire al più presto per il risanamento della finanza locale, ma poi puntualmente tutto viene rinviato a tempi migliori. E così si è giunti a dover provvedere con urgenza in condizioni finanziarie ed economiche del paese che non potrebbero essere più gravi. Ed è su questo motivo, nonchè su quello relativo all'incertezza del quadro politico, che sono fondati i dubbi sul buon esito dell'operazione globale di risanamento finanziario al quale il presente decreto dovrebbe dare l'avvio.

I requisiti di più alto interesse del provvedimento in esame, a mio avviso, riguardano: il blocco del pauroso dilatarsi dell'indebitamento attraverso il consolidamento in mutui decennali delle anticipazioni a breve termine concesse ai comuni e alle province dalle banche fino a tutto il 31 dicembre 1976; il compito, affidato alla sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti, di effettuare le anticipazioni necessarie per la normale attività degli enti locali; il divieto agli enti locali di richiedere alle aziende di credito prestiti a breve per spezzare definitivamente la spirale perversa del ricorso alle banche che ha fatto precipitare la situazione; il blocco delle assunzioni; la misura del tasso che verrà richiesto dalla Cassa depositi e prestiti per le anticipazioni e per i mutui decennali sensibilmente inferiore a quelli bancari con conseguente risparmio per un importo pari alla differenza tra gli interessi attualmente praticati e quelli previsti dalla legge; l'impegno del Governo ad adottare i provvedimenti necessari per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui consolidati qualora entro il 31 dicembre 1977 non venga emanato un provvedimento generale di consolidamento dei debiti degli enti locali; il che significa una presumibile spesa in prospettiva dell'ordine di lire 400 miliardi circa.

Si aggiunga a questo che non possono essere negate le richieste di anticipazioni a breve termine nei limiti previsti sicchè gli amministratori locali non saranno soggetti all'incertezza circa la concessione del finanziamento o peggio ancora al rischio di non ottenerlo per l'esaurimento delle fonti di garanzia.

Con tutte le sue carenze ed il suo carattere di provvisorietà il provvedimento potrebbe tuttavia consentire di normalizzare per breve periodo la gestione finanziaria degli enti locali e di avviarli verso un'amministrazione più severa e controllata in attesa di un nuovo assetto della finanza locale, attraverso un adeguato aumento delle entrate sostitutive dei comuni.

Perciò da alcuni amministratori il provvedimento è stato salutato con soddisfazione, mentre altri hanno dichiarato di non essere affatto soddisfatti, specie quelli dei comuni del Sud, dove il dissesto finanziario ha raggiunto i più alti livelli e ha prodotto i maggiori danni. Ad avviso di

questi ultimi sarebbero da reputarsi tuttora insostenibili gli oneri connessi ad un periodo di ammortamento di 10 anni che andrebbe secondo alcuni addirittura triplicato e ad un tasso del 15 per cento che andrebbe ridotto a non più di 9.

Questa ed altre richieste non si differenziano di molto da quelle contenute nell'ordine del giorno del consiglio nazionale dell'ANCI riunitosi a Roma l'8 dello scorso mese sotto la direzione del senatore Ripamonti. E così l'ammissione a mutuo di altre partite, oltre quelle previste, come il 50 per cento del *deficit* delle aziende municipalizzate di trasporto, la misura dell'anticipazione per il 1977 rapportata alla previsione di disavanzo ritenuta ammissibile sulla base di una percentuale di incremento della spesa che tenga conto della svalutazione, la immediata operatività del credito a breve che richiede un riassetto istituzionale e funzionale della Cassa depositi e prestiti sul quale il relatore senatore Ricci ha giustamente richiamato la attenzione dell'Assemblea, rendendosi conto delle esigenze di ristrutturazione di quello organismo connesse ai nuovi compiti ad esso affidati dalla legge, specie quello oltremodo impegnativo di assicurare il servizio del credito a breve agli 8.000 comuni del nostro paese prima affidato al sistema creditizio.

Alcune richieste avanzate dai comuni, dopo le numerose accolte nell'esame in prima lettura della legge alla Camera, anche se rispondono ad esigenze precise degli enti sono destinate a ridurre gli effetti antinflazionistici che questa legge può conseguire in armonia agli obiettivi di politica economica generale.

Molte critiche sono state rivolte alla norma che stabilisce il blocco delle assunzioni, malgrado le mitigazioni apportate in prima lettura che ne hanno limitato l'efficacia consentendo, come ha ricordato il relatore, la salvaguardia dei posti di lavoro occupati alla fine del 1976 e le assunzioni temporaneamente necessarie ai fabbisogni stagionali. Così vi è chi si è lamentato che sia stato adottato lo stesso trattamento sia a quegli amministratori che son riusciti a contenere convenientemente i ruoli del personale, sia a quelli che hanno svolto una politica clientelare procedendo a numerose assunzioni. Ma questi diversi comportamenti non derivano sempre da sistemi amministrativi più o meno disinvolti ma dalle situazioni occupazionali locali che determinano a volte tensioni sociali insostenibili tali da indurre gli amministratori ad assunzioni non sempre utili. Vi sono infatti grandi comuni che hanno raggiunto in breve tempo livelli assai alti di personale impiegato senza peraltro riuscire a soddisfare le esigenze connesse ad alcuni settori fondamentali di attività relative, ad esempio, alla funzionalità delle scuole, alla salvaguardia della salute e delle condizioni igienico-sanitarie dei cittadini e del territorio. Valga per tutti l'esempio del comune di Napoli che contava 13.000 addetti nel 1975, diventati 20.000 ed oltre nel corrente anno. Pertanto il blocco delle assunzioni, in mancanza di una riforma organica delle strutture degli enti locali, ne limiterà ulteriormente le possibilità operative. Sempre a questo proposito, è stato giustamente osservato che, mentre viene bloccata la spesa corrente per il personale nei comuni e nelle province, non viene bloccata la stessa voce di spesa nei bilanci degli altri componenti della pubblica amministrazione e così viene compressa un'aliquota del disavanzo pubblico più direttamente collegata all'investimento mentre viene consentita l'espansione della parte analoga di altri bilanci in altri settori pubblici. Occorre invece una politica di contenimento della spesa corrente relativa al personale rigorosamente collegata all'andamento degli investimenti che non è opportuno deprimere in questa fase congiunturale e che deve necessariamente generare la spesa corrente necessaria per gestirlo.

Una delle modifiche sostanziali apportate al decreto originario riguarda l'articolo 9-*quater* che prevede l'istituzione di un fondo nazionale dei trasporti. A giudizio di molti questo dovrebbe elevarsi a non meno del 50 per cento del disavanzo delle aziende municipalizzate di trasporto che andrebbe addossato allo Stato mentre l'avvio di un'adeguata politica tariffaria che fino a questo momento è del tutto mancata dovrebbe consentire l'assorbimento del residuo disavanzo. Sebbene l'argomento riguardi solo indirettamente la legge in esame, esso va sottolineato per-

chè costituisce la prova più clamorosa degli sperperi e dei disordini che si sono verificati in alcune amministrazioni locali: anche se non costituisce certo l'unica causa dell'attuale gravissimo dissesto della finanza locale nessuno può disconoscere che ad esso hanno contribuito le aziende municipalizzate di trasporto attraverso gestioni disordinate che non tenevano in alcun conto la capacità di spesa e di reddito delle collettività interessate ma soltanto finalità demagogiche e partitiche. Basti considerare il costo ancora simbolico del biglietto praticato in città come Roma e Napoli e le fasce orarie gratuite istituite a Bologna diversi anni or sono per il trasporto sui pubblici servizi e ciò mentre il costo del personale raggiungeva livelli superiori a quelli dei dipendenti pubblici di altri settori. È legittimo richiedere che sia affrontato al più presto il problema del riassetto nelle aziende di trasporto municipalizzate attraverso la perequazione delle tariffe alla quale deve fare riscontro un miglioramento dei servizi resi alla collettività, il perfezionamento organizzativo, il blocco delle assunzioni, una più razionale utilizzazione del personale dipendente. A questo discorso si ricollega quello aperto dall'articolo 9-*bis* con il quale, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, gli enti locali dovranno deliberare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici, dei servizi e delle aziende speciali in base a criteri di efficienza ed economicità di gestione e di sviluppo della professionalità dei dipendenti. In verità se si pensa ai risultati che sono stati raggiunti in passato con iniziative del genere, si debbono nutrire pesanti dubbi anche sulle prospettive di queste norme. Non sarà certo agevole compito attuare una riorganizzazione degli enti sulla base degli anzidetti criteri quando, nella maggioranza dei comuni e delle province per esigenze di ordine partitico e demagogico, il rispetto di questi princìpi, che dovrebbero ispirare tutte le organizzazioni burocratiche e produttive, è stato tenuto in scarsissimo conto.

Si fa affidamento a questo fine sulla mobilità del personale che in questo settore incontrerà, oltre agli ostacoli consueti, quelli relativi ai metodi che sono stati adottati nelle assunzioni specialmente in questi ultimissimi anni. Senza dire che per portare avanti in fase esecutiva i piani previsti dall'articolo 9-*bis* occorrerebbe definire un quadro ben chiaro dei compiti e delle funzioni che in definitiva resteranno attribuiti agli enti locali.

Indubbiamente l'aspetto più valido del provvedimento risiede nel distacco della finanza locale dal sistema creditizio per essere definitivamente inclusa nell'ambito della finanza statale, ponendo in tal modo le premesse per una politica selettiva del credito.

A questo proposito vi è chi ritiene che la emissione di un ingente quantitativo di cartelle al 15 per cento possa dar luogo alla formazione di una eccessiva liquidità per cui è stato richiesto che venga stabilito per le banche il vincolo di portafoglio per questo titolo. Da parte del sistema creditizio, che ha perduto con questa legge una comoda possibilità di impiego, si lamenta invece la scarsa commerciabilità dei titoli che darebbe luogo ad una eccessiva immobilizzazione ed alla contrazione di disponibilità liquide da impiegare nelle attività produttive. E ciò specialmente nel Mezzogiorno dove proporzionalmente l'indebitamento degli enti locali a breve è più elevato.

Ora a prescindere dalla struttura giuridica del titolo che sarà precisata nel decreto autorizzativo della emissione, è da ritenere che i requisiti indicati dalla legge per quanto riguarda tasso, garanzia e durata non dovrebbero ostacolarne il collocamento, data anche la tendenza alla contrazione dei tassi passivi. Donde l'esigenza fondatamente prospettata di stabilire il vincolo di portafoglio per questi titoli.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, anche da parte nostra vi è un orientamento favorevole nei confronti del provvedimento in esame, sempre che questo rappresenti solo un momento di transizione verso la fase di riassetto definitivo della finanza locale, come è nell'impegno del Governo e come è stabilito dalla norma seconda della legge che prevede entro il 1° gennaio 1978 un provvedimento generale di consolidamento dei debiti degli enti locali.

L'attuale provvedimento potrà proficuamente operare se si procederà tempestivamente alla integrazione delle entrate sostitutive in misura adeguata; se verrà definito il regime finanziario degli enti in modo da consentire di riequilibrare le spese con le entrate onde evitare il rinnovarsi delle condizioni che hanno portato all'attuale dissesto, riconoscendo agli enti locali una autentica autonomia ed un giusto ruolo nella politica economica e fiscale del paese.

Sono questi i motivi che suggeriscono al Gruppo della democrazia nazionale un parere favorevole al presente provvedimento. (*Applausi dalla destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Bonazzi, il quale, nel corso del suo intervento, illustrerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ai senatori De Sabbata e Luzzato Carpi. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

P I T T E L L A , *segretario*:

Il Senato,

considerato:

che con il provvedimento in esame vengono strettamente limitate le possibilità di ricorrere ad anticipazioni da parte delle aziende municipalizzate e analoghe presso gli istituti di credito ordinario;

che la regolamentazione delle anticipazioni di comuni e province costituisce un altro limite per le dette aziende;

che, in tal modo, diventa essenziale, per la sopravvivenza delle aziende, l'inclusione nell'ammontare anticipabile a norma della ultima parte del primo comma dell'articolo 6 a comuni e province, delle perdite di esercizio aziendali non comprese nei loro bilanci;

che, peraltro, durante il corrente esercizio gravano sulla cassa delle aziende le perdite non incluse nei bilanci comunali e provinciali relative agli esercizi aziendali 1975 e 1976,

invita il Governo a interpretare la detta disposizione dell'articolo 6 nel senso che ammette all'anticipazione l'ammontare delle perdite relative agli anni 1975 e 1976 per la parte non anticipata e quelle del 1977 sulla base dell'ammontare del precedente esercizio.

9. 566. 2 BONAZZI, DE SABBATA, LUZZATO CARPI

P R E S I D E N T E . Il senatore Bonazzi ha facoltà di parlare.

B O N A Z Z I . Onorevoli colleghi, signor Ministro, il relatore, senatore Ricci, nel presentare questo provvedimento ha notato come (leggo le sue espressioni) « la discussione del decreto-legge 17 gennaio, n. 2, ha costituito una favorevole occasione che ha consentito un proficuo confronto e una costruttiva collaborazione tra Parlamento e Governo ».

A me pare che sia giusto sottolineare questo aspetto e che si possa anzi aggiungere che la presentazione e la discussione su questo provvedimento hanno determinato un proficuo confronto non solo tra Governo e Parlamento, ma anche tra Governo, Parlamento e paese.

Effettivamente, come lo stesso relatore ricorda, non è il caso di ripetere qui l'analisi approfondita ed il dibattito impegnato e vivo, quale è stato quello che si è svolto alla Camera, sugli aspetti e sulle varie cause della situazione della finanza locale. È giusto rilevare come, forse per la prima volta nella legislazione in questa materia, si sono affermati alcuni indirizzi che dovrebbero improntare l'iniziativa di Governo nei confronti di questo delicato e gravissimo problema per le nostre istituzioni e per la nostra situazione economica. Mi pare che sia giusto richiamare questo aspetto perchè si è verificata per lungo tempo una differenziazione all'interno stesso delle forze politiche, o di alcune forze politiche. Mentre negli stessi rapporti che nel paese si stabilivano tra le forze politiche, si veniva affermando un certo orientamento unitario che, se vogliamo indicarne il punto di avvio, risale al ben noto congresso dell'ANCI di Venezia di più di un decennio fa, queste posizioni che matu-

ravano nella realtà delle amministrazioni locali e in larga parte nella coscienza del paese incontravano una resistenza insuperabile ed un orientamento contraddittorio nelle iniziative di Governo.

Molti di voi hanno più esperienza di me di attività governativa e parlamentare; invito noi e voi a riandare alle occasioni in cui, nel momento della formazione dei governi e nei dibattiti parlamentari, si è affrontato questo tema per rilevare come si sia verificato un contrasto macroscopico tra le dichiarazioni di intenzioni, presenti in quasi tutti i programmi, con cui si insediava una nuova gestione governativa, in relazione ai problemi della finanza locale ed i provvedimenti che venivano poi adottati.

In questa occasione, si è aperto nel paese un confronto vivacissimo, forse più che rispetto ad altri provvedimenti anche di grande importanza. Io personalmente — ma molti di voi avranno fatto la stessa cosa — ho partecipato in questi mesi ad impegnate assemblee di amministratori pubblici, di popolazione, nelle quali probabilmente si concentrava un po' troppo l'attenzione sul famigerato articolo 9 (d'altra parte lo stesso onorevole Ministro ha riconosciuto che quello che era stato approntato dal Governo era uno strumento un po' rozzo), ma, tuttavia, si investiva la questione del modo come veniva affrontato, nel testo originario del decreto, il problema della finanza locale e si indicava una volontà di assunzione di maggiori responsabilità sulla base di alcuni criteri.

Si deve anzitutto riconoscere l'unitarietà della finanza pubblica con i riflessi che tale riconoscimento comporta per il debito degli enti locali, e cioè che il debito degli enti locali è a tutti gli effetti debito pubblico, comunque si sia determinato. Ho avuto occasione di esprimere altre volte questa valutazione e voglio brevemente motivarla: ciò non vuol dire che non vi sia poi spazio e necessità di formulare giudizi sulla natura di questo debito, sulle cause che l'hanno determinato, sulle responsabilità, a volte anche gravi, di chi irresponsabilmente l'ha gonfiato.

Tuttavia è sempre necessario partire dal riconoscimento che di debito pubblico si tratta e che non si può presumere, senza conseguenze gravissime sia per le condizioni delle comunità sia per l'economia del paese e senza lasciare aperto un fattore di inflazione incontrollato e pericolosissimo, di risolvere la questione di questo massiccio debito conservandone o rovesciandone la responsabilità esclusivamente sugli amministratori locali. Questo, non perchè non debbano risponderne, lo ripeto e lo sottolineo; in realtà, se vi è una parte che ha strenuamente combattuto forme di gestione delle amministrazioni locali che hanno determinato sperpero è la nostra parte; così come abbiamo promosso una valutazione critica anche per le gestioni in cui abbiamo avuto una parte determinante o preponderante. Tuttavia bisogna convincersi che il problema di risanare e rinnovare quest'area importante della finanza pubblica, che è gestita dagli enti locali, investe anche la responsabilità e gli indirizzi di governo.

Unitarietà della finanza pubblica, quindi, e, assieme, riconoscimento dell'entità della spesa locale nella sua realtà e apprestamento di un programma, nel quale si inseriscano i provvedimenti, che affrontano parzialmente il problema, come questo, e che parta dal presupposto di riconoscere — leggo un brano in cui mi riconosco pienamente perchè è una risoluzione assunta pochi giorni prima dell'adozione del decreto Stammati dalla direzione del Partito comunista italiano — che « è urgente uscire da questa situazione mediante provvedimenti che consentano alle amministrazioni locali non già solo di sopravvivere attraverso disorganiche e mortificanti elargizioni ma di svolgere pienamente il loro essenziale ruolo nazionale, sulla base di programmi volti a concorrere con le regioni e lo Stato al superamento della dura condizione di crisi del paese e alla determinazione di un nuovo corso nello sviluppo ».

Questa è la dimensione del problema; il valore del proficuo confronto tra Governo, Parlamento e paese che si è realizzato ed ha dato come frutto il provvedimento di cui

oggi discutiamo sta nell'averne tenuto conto nonostante alcune insufficienze che noi stessi abbiamo già rilevato nel dibattito alla Camera e i condizionamenti che derivano dalla situazione generale.

Dobbiamo dire senza trionfalismi (tanto più che non lo diciamo solo noi, ma lo ha detto il paese nel confronto vivace che si è aperto) che il provvedimento originario non era caratterizzato dall'assunzione piena del riconoscimento del ruolo che deve spettare alle comunità locali, della portata del problema da affrontare, degli strumenti che, sia pure in rapporto all'indebitamento a breve termine, dovevano essere apprestati.

Ricordo rapidamente quali sono state, a nostro parere, le carenze più rilevanti del provvedimento da cui si è partiti, che ha avuto d'altra parte il merito di porre il Parlamento, le forze politiche, il paese di fronte ad una proposta precisa. Innanzitutto il meccanismo secondo il quale era regolato il consolidamento dei debiti assunti a breve termine era tale per cui proprio quella parte dei debiti dei comuni che non si era potuta finanziare nei modi che la legge prevede, mediante la contrazione di mutui con la Cassa depositi e prestiti, veniva penalizzata con la concessione di mutui a condizioni più onerose e diverse rispetto a quelle conseguibili appunto con la contrazione di mutui con la Cassa depositi e prestiti, introducendo in prospettiva un elemento di aggravamento dell'equilibrio dei bilanci locali e di modificazione in peggio delle condizioni del credito per la copertura dei disavanzi.

In forza di questo meccanismo veniva poi eliminata sostanzialmente per la stragrande maggioranza dei comuni ogni possibilità di affrontare impegni per investimenti, il che voleva dire, in definitiva, escludere per un lungo periodo di tempo le amministrazioni locali da qualsiasi velleità di intervenire responsabilmente sulle scelte programmatiche per lo sviluppo del paese. L'impegno di tutte o quasi tutte le delegazioni per la garanzia dei mutui concessi a copertura dell'indebitamento a breve termine toglieva ai comuni la possibilità di intervenire nella realtà economica locale mediante investimenti.

Mentre si proponeva questa operazione, non si teneva conto del fatto che il processo di risanamento della finanza locale non può non essere accompagnato da un adeguamento delle risorse disponibili in quest'area. Non si può pensare — vi faccio cenno molto rapidamente — di realizzare uno degli obiettivi che emerge come caratterizzante di un processo di ristrutturazione economica quale quello di espansione dei consumi sociali, se non si realizza contestualmente, come parte di questa operazione, un trasferimento più consistente delle risorse nei confronti degli enti locali.

Infine veniva realizzata una rigorosa espropriazione — chiarirò meglio cosa intendo dire — nei confronti dei comuni e delle provincie di una qualsiasi possibilità di influire sulla utilizzazione delle risorse. A me pare che su questo punto il relatore, nel definire gli obiettivi di questo decreto, abbia usato una espressione un po' troppo drastica. Non nego che debba essere affidato alla responsabilità del Governo il compito di regolare la manovra finanziaria nel suo complesso e quindi anche quella parte della manovra finanziaria che interessa le risorse da utilizzare nell'ambito delle autonomie locali, ma ciò non deve voler dire che questa area non viene chiamata ad assumersi le proprie responsabilità nella definizione delle linee generali di utilizzo delle risorse e che, una volta definite queste linee generali, non rimanga agli enti locali un proprio spazio autonomo di decisione. Esso deve essere utilizzato in modo coerente con le linee di programmazione nazionale, in quanto ci siano; anzi queste linee di programmazione debbono arricchirsi di quella parte della manovra finanziaria che va decisa localmente.

Credo che una delle cause da cui derivano la difficile situazione e alcune distorsioni che si sono avute nell'area locale dipenda dal fatto che mai fino ad ora le amministrazioni locali hanno potuto operare in questa materia avendo di fronte a sè un quadro governato nazionalmente, secondo direttive di interesse pubblico. Le amministrazioni locali non hanno potuto quindi assumere compiutamente nelle proprie decisioni quella re-

sponsabilità che non può essere valutata solo in rapporto alle esigenze locali.

Il provvedimento originario era caratterizzato da queste linee. D'altra parte — lo ripeto — l'insorgere di tante amministrazioni locali e delle loro associazioni rappresentative è stato il sintomo della difformità tra le soluzioni proposte e le aspettative maturate attraverso una lunga esperienza di lotte, di dibattiti, di confronti, di intese nell'area delle autonomie locali. Da quella posizione iniziale si è giunti al provvedimento che oggi dobbiamo esaminare e che viene accettato — lo anticipo — compiutamente da parte nostra così come è stato formulato nell'altro ramo del Parlamento.

Dobbiamo renderci conto dell'importanza di questa esperienza, del fatto cioè che su una questione tanto controversa, sulla quale per tanto tempo si sono manifestate contraddizioni, non superate, all'interno stesso delle forze politiche, si sia giunti ad un'intesa così piena con il voto largamente favorevole nella Camera dei deputati e fra poco anche del Senato. Lo dico, pur senza sopravvalutarla, perchè può essere un punto di riferimento ed una indicazione per superare le difficoltà che, su problemi anche di maggiore portata, registra il rapporto tra il Governo e il Parlamento e tra il Governo, il Parlamento ed il paese. Nella misura in cui il confronto è senza pregiudiziali, franco, avviene non nel chiuso dei conciliaboli parlamentari, ma apertamente, impegnando direttamente il paese, è possibile sui problemi di maggiore portata, anche se difficili, giungere ad una intesa che vada in una direzione chiara di risanamento e di contenimento dei fattori di crisi, ed abbia anche un appoggio reale capace di sostenere le modifiche necessarie di orientamenti e di interessi acquisiti. Il provvedimento è cambiato profondamente ed è cambiato in alcune direzioni che posso sinteticamente ricordare.

Quanto all'oggetto primario, il consolidamento dei debiti a breve termine, mi pare che sia stata acquisita la valutazione che l'indebitamento a breve delle aree della finanza locale, a prescindere dalle cause che lo hanno determinato — non ripeto il discorso fatto all'inizio su questo tema — è stato assunto dalle amministrazioni locali in carenza degli strumenti predisposti per il finanziamento normale dei disavanzi comunali. La richiesta giustificata, che doveva essere accolta, era quindi che a questo mancato funzionamento dei meccanismi predisposti si ovviasse non mantenendo un carico improprio sulle finanze comunali, ma assumendolo a livello nazionale.

Contrariamente quindi alla operazione inizialmente proposta si è giunti a sanzionare che il consolidamento dei debiti a breve deve essere strettamente collegato con il consolidamento generale dei debiti e che, fino a quando questa seconda più completa operazione non sarà realizzata, il costo dell'operazione non deve continuare a gravare sulle finanze comunali. Di qui la norma che se entro la fine di quest'anno non sarà varato il consolidamento generale dei debiti dovrà essere adottato un provvedimento che sollevi i comuni dall'onere dell'ammortamento. Il riconoscimento poi della disponibilità delle delegazioni, se è collegato alla prescrizione di elaborare programmi di ristrutturazione degli uffici e del personale, introduce e sottolinea la necessità che siano stimolati e legittimati i comuni e le province ad intervenire in questo momento attraverso un'azione programmatica che abbia come obiettivo sia la selezione della spesa pubblica, sia l'efficienza degli strumenti con cui deve essere attuata.

Apprezziamo in tutta la sua portata, anche se si limita ad individuare il problema e non a risolverlo, la norma che prescrive ai comuni di predisporre un bilancio consuntivo reale tenendo conto anche di quella parte di impegni che vanno oltre i mutui autorizzati. A noi pare infatti che questo sia un passo significativo nei confronti della verifica e dell'acquisizione della realtà, in tutta la sua dimensione, del debito locale e sia logicamente la premessa per affrontare anche questi aspetti dell'indebitamento corrente che il provvedimento che oggi esaminiamo non affronta e non risolve.

In questo provvedimento sono poi contenuti — o sono emersi nel corso della discussione parlamentare — alcuni impegni tendenti a realizzare un effettivo trasferimento

di risorse nell'area della finanza locale e li vogliamo sottolineare: l'impegno ad aumentare le somme sostitutive dei tributi soppressi, l'impegno a costituire un fondo nazionale per i trasporti, quest'ultimo collegato al riconoscimento che del disavanzo delle amministrazioni locali fanno parte a tutti gli effetti, e devono essere riconosciuti anche ai fini delle anticipazioni, i debiti che derivano dalla gestione dei trasporti.

Si delinea così una tendenza a un trasferimento più consistente di mezzi per affrontare alcuni dei problemi più gravi, come quello dei trasporti, che non sono solubili nelle condizioni della finanza locale attuale.

Ho premesso e ripetuto più volte che non intendiamo chiedere alcuna modificazione del decreto anche se diverse proposte della nostra e di altre parti nel dibattito davanti alla Camera dei deputati non sono state accolte. Mi permetto tuttavia di formulare alcuni interrogativi perchè in questa sede possono essere molto utili dei chiarimenti sulla formulazione di alcuni articoli nel testo scaturito dal dibattito parlamentare.

Propongo quindi specificamente, a questo punto, alcuni quesiti. Alcuni di essi saranno affrontati in specifici ordini del giorno che il collega De Sabbata ed io abbiamo predisposto. Mentre il provvedimento accentra la erogazione dei mutui e delle anticipazioni alla Cassa depositi e prestiti autorizza anche l'attivazione di anticipazioni anche a livello locale nella misura dei 3 dodicesimi di alcuni capitoli del bilancio.

Vi è un problema interpretativo che si è già proposto nella esperienza di queste settimane. Alcuni istituti bancari ritengono che il tetto che è stato loro prescritto non possa essere raggiunto se non gradualmente; per esempio si è interpretata questa norma nel senso che nel mese di gennaio non si potrebbe superare il limite di un dodicesimo, ed i tre dodicesimi dovrebbero essere raggiunti in tre mesi. A me pare che questa sia una interpretazione che non corrisponde al testo approvato dalla Camera ed alle esigenze delle amministrazioni locali, soprattutto in questa fase iniziale in cui il meccanismo delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti e di erogazione dei mutui non funziona completamente. L'interpretazione corretta — la propongo perchè venga un chiarimento anche da parte del Governo — è che i tre dodicesimi possano essere raggiunti in qualsiasi momento: non possano essere superati in nessun momento, ma possano essere raggiunti in qualsiasi momento in relazione alle esigenze di cassa e possano essere mantenuti costantemente durante l'anno; non variare secondo la discrezionalità degli istituti di credito locali, di cui è difficile comprendere la logica, che si cerca, almeno in alcune aree, di affermare, o si è cercato di affermare in queste settimane. Evidentemente il funzionamento di questo meccanismo comporta che sia l'erogazione delle somme sostitutive sia l'erogazione delle anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti avvengano con la massima tempestività e funzionalità. Questo è un impegno che chiediamo perchè l'attuazione del provvedimento sia efficace. Occorre — ma lo accenno soltanto per completezza: già alla Camera si è affrontato questo tema — perchè il meccanismo funzioni, che non solo a parole come si è fatto più volte, ma nei fatti si affronti il problema di un assetto della Cassa depositi e prestiti che sia diverso da quello attuale per la ragione evidente che specialmente con questo provvedimento si attribuisce per quanto riguarda il finanziamento degli enti locali alla Cassa depositi e prestiti un ruolo diverso da quello attuale. Si deve dare atto che, almeno fino a questo momento, i funzionari e i dirigenti della Cassa depositi e prestiti hanno fatto fronte con perspicuità e tempestività ai compiti che derivano dalla nuova organizzazione del sistema del credito agli enti locali, ma è altrettanto facile previsione, se non si addiverrà rapidamente ad un'adeguata ristrutturazione (non affronto il tema nel merito), che il funzionamento di un meccanismo come questo non può che accentuare e portare al limite di rottura la crisi che la Cassa depositi e prestiti ha già registrato. Un interrogativo si apre anche per quanto riguarda la copertura dei disavanzi, il modo come devono entrare nel gioco di questi finanziamenti i disavanzi delle aziende dei trasporti soprattutto per quella parte che non viene compresa nei disavanzi dei bilanci comunali.

Ripeto che uno dei punti per i quali nel corso del dibattito nell'altro ramo del Parlamento si sono registrate delle modificazioni significative, che apprezziamo, è la estensione alle anticipazioni utilizzate dalle aziende di trasporto.

Tuttavia, ci si chiede che cosa succeda per quelle aziende dei trasporti che non hanno usufruito di anticipazioni a breve (intendo riferirmi in sostanza ai comuni e alle province) per il 50 per cento del loro disavanzo non compreso nei bilanci. Questo 50 per cento per gli anni 1975 e 1976 resta da coprire in qualche modo, sia in sede di impegni più pressanti (quindi di anticipazioni) sia in sede di copertura definitiva.

Una norma frutto del dibattito parlamentare è quella contenuta nell'articolo 9-*quinquies* che, opportunamente, esonera i comuni e le province dall'obbligo della restituzione delle somme che, in conseguenza dei provvedimenti di conguaglio in base ai dati del censimento della popolazione 1971, avevano percepito in più per entrate sostitutive. Si tratta di quei comuni che hanno avuto un decremento demografico nel censimento 1971. Bisogna, però, tener conto del fatto che il meccanismo dei conguagli, attivi e passivi, era stato organizzato in modo che i conguagli attivi finanziassero quelli passivi, per cui le intendenze di finanza provvedevano a recuperare dai comuni che avevano avuto erogazioni superiori a quelle spettanti le somme con le quali, nella misura in cui ciò era possibile, provvedevano alle integrazioni per quei comuni che, per aver avuto un incremento di popolazione, avevano avuto una somma sostitutiva inferiore a quella spettante.

Con il provvedimento che stiamo per approvare questo meccanismo viene scompaginato rispetto a come era stato congegnato, perchè le intendenze di finanza si vedono venir meno i recuperi. Alcuni intendenti di finanza hanno avanzato giustamente, dal loro punto di vista, questa obiezione: allora sospendiamo anche i conguagli attivi. È necessario che si provveda a finanziare quei conguagli attivi che in un primo tempo si era previsto che fossero finanziati dai conguagli passivi che oggi stabiliamo che non vengano effettuati.

C'è poi un problema collaterale che mi riservo di affrontare espressamente in altra sede. Una delle questioni aperte, che influiscono sullo stato della finanza delle amministrazioni comunali ma anche sulla condizione di migliaia di dipendenti, è quella riguardante l'applicazione del contratto nazionale e delle sue articolazioni regionali. La questione è stata proposta anche in un incontro con il Ministro dell'interno nei giorni scorsi dall'associazione dei comuni e dall'unione delle province. La situazione è questa: ai fini contributivi e pensionistici (ma, pare, a tutti i fini) quella parte della retribuzione del personale comunale e provinciale che si ritiene esorbiti dall'accordo nazionale non viene riconosciuta. Non voglio entrare minutamente nella questione. Certamente vi sono stati degli sbandamenti specie in alcune regioni, onorevole Ministro, e lei sa meglio di me in quali, nella applicazione dell'accordo nazionale. È stata espressa dall'associazione dei comuni e dall'unione delle province la volontà che nella conclusione del nuovo accordo nazionale, che si sta avvicinando, siano corretti questi sbandamenti. Anche questo fenomeno è un effetto riflesso del mancato riconoscimento di responsabilità nei confronti dei comuni e delle province, del mancato riconoscimento dell'unitarietà dei problemi dello Stato e dei comuni. È una componente di quella situazione così intricata che comunemente definiamo come giungla delle retribuzioni del settore pubblico.

Sono del parere che si debbano affrontare questi temi con molta severità, non ignorandone tuttavia la consistenza e le cause, perchè solo riconducendo i fenomeni di sbandamento ad una visione unitaria si può pensare di superarli.

D'altra parte questa situazione lascia nell'incertezza centinaia di amministratori e migliaia di dipendenti; è un elemento di turbamento e di instabilità delle previsioni delle amministrazioni locali. È uno dei problemi che occorre tener presente e affrontare con realismo e severità se si vuole seguire la stra-

da che questo provvedimento comincia a delineare.

Mi avvio alla conclusione. Gli elementi che sommariamente ho richiamato e che mi inducono ad apprezzare il provvedimento sono non tanto quantitativi quanto qualitativi e non tanto di obiettivi raggiunti, di punti acquisiti quanto di proposizioni formulate.

Abbiamo tutti la consapevolezza, da un lato, della insufficienza di un provvedimento del genere. Molti amministratori comunali, che hanno seguito l'andamento del dibattito ed hanno visto nel suo corso modificarsi le proprie previsioni, hanno registrato che poco verrà modificato nei loro bilanci 1977. Si tratta quindi di un intervento modesto, mentre importanti sono le indicazioni che contiene e gli impegni che il Governo assume e noi ci proponiamo di far rispettare. Il ruolo che il Parlamento ha svolto nel corso del dibattito è anche un compito che si è assunto perchè le tappe che sono indicate come le tappe successive, necessarie, siano rapidamente raggiunte perchè, per usare una metafora che l'onorevole Ministro ha usato spesso, i convogli partano tutti e siano strettamente legati tra di loro. Il primo convoglio che deve cominciare a partire, che noi chiediamo che sia fatto partire, è quello del consolidamento generale in modo che arriviamo alla scadenza del 31 dicembre 1977 non con la necessità di provvedere a carico dello Stato all'ammortamento del debito consolidato parzialmente, ma con una soluzione che realizzi compiutamente l'obiettivo che i comuni hanno proposto, che è quello di un meccanismo di estinzione dei debiti (non un colpo di spugna come qualcuno ha detto) che sia compatibile con lo stato della finanza locale.

Non c'è dubbio inoltre che questo provvedimento, proprio perchè comincia ad investire il complesso dei problemi che riguardano i comuni e le province, richiama la questione della riforma della finanza locale e delle autonomie. Mi rivolgo particolarmente ai colleghi democratici cristiani. Ricordo infatti che nel convegno di Viareggio uno dei punti di discussione e di differenziazione tra alcune parti politiche, la nostra per esempio e quella democristiana, fu proprio questo. Voi ci obiettavate: non prospettiamo provvedimenti di risanamento della finanza locale prima di aver definito le funzioni che debbono essere in definitiva attribuite ai comuni. Ebbene, notiamo che il preannunciato progetto di parte democristiana per il risanamento della finanza locale e la definizione delle funzioni dei comuni non è ancora stato proposto. Sottolineamo, come abbiamo sempre fatto, che siamo anche noi del parere che il processo di risanamento della finanza locale debba essere accompagnato passo passo dalla riforma delle funzioni comunali, da un nuovo assetto delle autonomie. Anche questo, signor Ministro, è un convoglio che deve partire.

Presidenza del vice presidente VALORI

(*Segue* B O N A Z Z I). Non possiamo però non esprimere una ferma disapprovazione e la nostra delusione per il modo in cui il Governo ha adempiuto alla delega di cui alla legge 382, che non è una componente secondaria del processo di ristrutturazione delle autonomie locali. Con la delega il Parlamento aveva espressamente affidato al Governo anche il compito di delegare ai comuni e alle province le funzioni che avessero un interesse prevalentemente o esclusivamente locale. Di questo nella proposta governativa non vi è traccia. Mi auguro che la proposta governativa abbia lo stesso *iter* e la stessa sorte, in definitiva positiva, che ha avuto il decreto 17 gennaio 1977, n. 2. Certo che rispetto a questo provvedimento i poteri del Parlamento sono più limitati. Non si tratta della conversione di un decreto-legge governativo a cui il decreto stesso non può sfug-

gire per la sua validità; ma di un decreto delegato che è sottoposto semplicemente al parere della Commissione parlamentare e delle regioni. Tuttavia, se si vuole essere coerenti con questo primo passo che si è fatto nella direzione del risanamento della finanza locale, è necessario addivenire ad una radicale modificazione del progetto, così come è stato presentato, di attuazione della delega di cui alla 382 che, tra l'altro, (ma concludo su questo tema che merita una discussione ben più ampia) abbandona quasi totalmente le proposte della Commissione governativa presieduta dal professor Giannini. Consolidamento generale, riforma delle funzioni ed attuazione rapida di alcuni impegni che sono: il fondo nazionale dei trasporti, l'adeguamento delle entrate, la riforma della Cassa depositi e prestiti; è rispetto all'attuazione di queste tappe successive che io credo potremo dare una valutazione più compiuta del risultato positivo che oggi registriamo a conclusione di questo dibattito. Soltanto allora, nella misura in cui questo processo andrà avanti, potremo verificare se si sia affermato finalmente un diverso e nuovo orientamento nei confronti della finanza locale, si sia avviato cioè un processo di risanamento che garantisca ai comuni ed alle province quel ruolo nello sviluppo democratico del paese che la Costituzione loro attribuisce. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, per quanto concerne il provvedimento in discussione, che è stato esaminato nei suoi aspetti e nelle sue carenze dal senatore Basadonna, mi limiterò ad esporre delle valutazioni di politica economica.

Da tempo noi, da questi banchi, abbiamo auspicato che il fenomeno abnorme dell'indebitamento degli enti locali trovasse un'adeguata disciplina. Ci siamo invece trovati e ci troviamo di fronte a Governi che in tre legislature hanno dimostrato una inerzia indubbiamente colpevole. Si è lasciato così che il fenomeno prendesse delle dimensioni incontrollate ed incontrollabili. Si è lasciato che un fenomeno abnorme sotto il profilo economico diventasse un *monstrum* ed oggi siamo di fronte a questo provvedimento di modesta portata. Che sia tale ce lo dimostra tra l'altro anche l'assenza quasi totale dei componenti di questa Assemblea, dovuta anche al fatto che siamo in seconda lettura nonchè ad un atteggiamento, quando si tratta di enti locali come quando si tratta di problemi della giustizia o dell'ordine pubblico, di rassegnazione tacita. Qualche volta si alza un grido di amaro stupore, poi tutto torna nel ritmo delle cose inutili e vane.

Ho detto che si tratta di un provvedimento di portata molto limitata; lo si è chiamato provvedimento-ponte, potremmo chiamarlo provvedimento-tampone. Esso comunque deve venire incontro ad una situazione che ha dei riflessi di distorsione nella situazione economica generale e questo per vari ordini di idee. Anzitutto perchè consente una dilatazione continua e senza possibilità di limiti del credito; in secondo luogo vi è un'erosione, data la dilatazione del credito, di uguale dimensione per quanto concerne la possibilità di finanziamento delle piccole, medie e grandi industrie. Siamo di fronte ad una crescita, sempre proporzionale ma in proporzioni geometriche e non aritmetiche, delle spese ordinarie perchè si deve far fronte ai necessari interessi bancari e agli oneri passivi di ogni genere. Nella relazione si fa anche un appunto che riflette una realtà che abbiamo tutti vissuto; coloro che hanno avuto diretta ingerenza negli enti locali hanno subìto malgrado i fulmini dei prefetti gli aumenti degli interessi passivi. Io che ho avuto la ventura, nella mia non breve vita politica, di essere stato sindaco di un comune vicino a Roma ricordo che non passava mese che il tesoriere non elevava, malgrado i divieti prefettizi, l'entità dell'interesse.

Il relatore ci fa presente che in alcuni casi siamo arrivati al 24-25 per cento. E vorrei dire che questo non è colpa solo degli istituti bancari che hanno praticato questi interessi nella esigenza dei comuni e delle pro-

vince di danaro fresco, ma è colpa anche del sistema perchè non si è mai voluto (non so neanche per quale ragione) porre il sistema degli interessi bancari in una valutazione di dinamica economica.

Noi siamo il paese che ha i più alti tassi bancari, che rendono asfittico non il sistema degli enti pubblici e di quelli territoriali, ma il sistema economico in generale; e questa dimensione degli interessi incide soprattutto in investimenti e in questo caso incide sulle spese correnti che vengono decimate per questo onere che pesa enormemente.

Questo provvedimento non toglie il carattere negativo sotto il profilo economico del fenomeno, che rimane nella sua entità economica; diminuisce il senso della dinamica economica, ma il fenomeno rimane. Noi daremo voto favorevole a questo provvedimento nella speranza che sia un inizio che porti poi a delle conseguenze sostanziali, ma non è che questo provvedimento risolva la questione. La risolve per le conseguenze immediate, nel brevissimo termine, ma non la risolve certo dinamicamente in prospettiva, perchè quando ci si troverà di fronte all'esigenza di provvedere alle rate di ammortamento di questo indebitamento, che tale rimane nella sua entità, avremo un problema insolubile: ci troveremo di fronte alla impossibilità, da parte dei comuni e delle province, di venire incontro alle esigenze di ammortamento; il Parlamento sarà messo dinanzi a dei problemi ancora insolubili se non attraverso il reperimento di fondi, cioè facendo pagare alla collettività gli errori di direzione economica del passato.

Quali sono questi errori di direzione economica, onorevoli colleghi? Qui ci sono due princìpi che nel corso degli anni hanno creato scintille: uno è il principio dell'autonomia. La Costituzione della Repubblica promuove le autonomie, è ispirata a princìpi di carattere democratico degni del massimo rispetto; ma la promozione dell'autonomia ha fatto sì che ci siamo trovati di fronte ad iniziative incontrollate, ci siamo trovati di fronte alla cancellazione dell'articolo 300 della legge comunale e provinciale che poneva dei limiti all'indebitamento; ci siamo trovati di fronte alla cancellazione di ogni pur minimo controllo che veniva ritenuto offensivo.

Abbiamo assistito all'adozione dei princìpi sanciti e difesi da un economista marxista, il Dobb, che riteneva doversi applicare al principio dell'autonomia determinati canoni di pianificazione all'infuori di ogni controllo. E il principio dell'autonomia ha prodotto frutti negativi; principio degno della massima considerazione, ma che, attraverso la tracimazione da tutti gli argini e la cancellazione di tutti gli alvei, ha portato alla situazione odierna che certo non può essere superata con l'attuale provvedimento che è di transizione congiunturale, un provvedimento che porterà solo benefici di carattere transitorio. Infatti il relatore fa presente, nel suo chiaro modo espressivo, che il provvedimento tende ad assicurare entrate creditizie per spese correnti agli enti locali che per eccesso di indebitamento si trovano nell'impossibilità di reperire nuovi crediti, non disponendo di mezzi di garanzia e avendo già impegnato tutte le entrate prevedibili con le famose delegazioni che ormai hanno superato decine di anni in prospettiva. È detto inoltre nella relazione che il decreto-legge si propone: di recidere il rapporto che viene indicato come malsano tra aziende di credito ed enti locali, che da un lato ha visto dilatare la spesa locale per l'elevato tasso di interesse bancario; di assicurare il credito a breve per il 1977 attraverso anticipazioni della Cassa depositi e prestiti; di ridurre la spesa pubblica locale attraverso il peso degli oneri e di bloccare il dilatarsi della spesa locale attraverso il divieto delle assunzioni ingiustificate e non indispensabili. Quest'ultima considerazione si limita al 1977 e pertanto è un punto di chiarimento. E a questo proposito vi è stato il contrasto, apparso anche nell'intervento dell'oratore che mi ha preceduto, tra l'autonomia e l'intervento dello Stato che viene ritenuto illegittimo, che viene combattuto, perchè i comuni, secondo una concezione meramente costituzionale, dovrebbero essere lasciati in libera espansione delle loro spese per gli obiettivi da raggiungere; ma le spese implicano possibilità di entrate. Ed ecco tornare il tema

della riforma tributaria che ha privato i comuni di determinati cespiti, ma io, con la esperienza che purtroppo in questo campo ho acquisito, posso dire tranquillamente, senza tema di smentita, che anche senza la riforma tributaria saremmo arrivati ad una situazione insostenibile e non è che la riforma tributaria abbia inciso su questa dinamica negativa che si è andata prospettando.

Onorevoli colleghi, dal punto di vista economico quindi abbiamo un provvedimento che riteniamo positivo nella dinamica breve, ma assolutamente inutile se non si giunge a obiettivi che bisogna fin da questo momento premurarsi di vedere attuati. Da qualche anno, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte alla impotenza, alla atarassia del Parlamento; non abbiamo portato a termine nessuna riforma. L'ultima riforma portata a termine fu quella regionale, ma è stata portata a termine per modo di dire, cioè istituzionalmente, poichè non siamo arrivati poi alle conseguenze per una articolazione positiva della riforma stessa. Da allora abbiamo avuto la riforma universitaria (provvedimento tampone), la riforma delle partecipazioni statali (provvedimento tampone per l'EGAM, provvisorio, una legge relativa a conseguenze immediate da tamponare), la riforma della scuola media inferiore e superiore. Siamo sempre rimasti ai provvedimenti provvisori e ciò è valso anche per la famosa riforma della legge comunale e provinciale, per la riforma della finanza locale. Dopo decine di anni, dopo studi approfonditi, dopo commissioni che hanno dato tutte le esperienze dei loro componenti per proporre la riforma della finanza locale e provinciale — ricordo i due grossi volumi che furono distribuiti due legislature or sono — non siamo arrivati minimamente ad attuare una riforma.

Ora si auspica che si provveda in breve termine ad una revisione del sistema di entrate derivate per gli enti locali maggiormente incrementando le entrate sostitutive. È un problema di grande rilievo che da anni è allo studio, ma che non vedo come possa essere risolto in una situazione economica ed in una contigenza come l'attuale e come possa essere attuato in breve termine.

Ponga al più presto lo studio per il procedimento per il consolidamento definitivo della debitoria degli enti locali e per la definitiva impostazione della finanza locale e della relativa contabilità. Anche questo è un problema che da anni ci appassiona e da anni vede provvedimenti settoriali e provvisori senza una visione organica del sistema.

Provveda ad un riassetto istituzionale della Cassa depositi e prestiti adeguando la struttura interna all'incrementato lavoro delle nuove e maggiori attribuzioni che con il provvedimento in esame vengono assegnate e in primo luogo quella dell'erogazione del credito a breve termine ad una diffusa platea di enti locali (oltre 8.000).

Onorevoli colleghi, mi sarei aspettato per ragioni di logica che di fronte a questa nuova gravissima funzione la riforma della Cassa depositi e prestiti avesse preceduto il provvedimento. Ma quando si auspica dal relatore — e lo auspichiamo anche noi — che per venire incontro agli istituti di cui al provvedimento in esame si modifichi finalmente in modo funzionale la Cassa depositi e prestiti, significa che tale Cassa nella situazione attuale non è in grado di ottemperare alle obbligazioni che scaturiscono dal provvedimento in esame. Dunque è una specie di petizione di principio, che dimostra che questi provvedimenti vengono attuati nelle condizioni quasi di impotenza assoluta perchè prima si creano gli strumenti e dopo si possono creare i provvedimenti che gli strumenti stessi possono attuare.

Comunque ci auguriamo che questo sia il principio e dobbiamo augurarcelo per ragioni economiche, per ragioni di rispetto dell'autonomia locale, per ragioni sociali, per la funzione sociale degli enti locali territoriali e dobbiamo augurarcelo per il sistema economico italiano; dobbiamo augurarcelo poi per la dinamica del credito che deve tornare alla sua funzione essenziale. Noi ce lo auguriamo per la dinamica economica in genere, che possa creare le premesse per una ripresa di carattere generale che coinvolga non solo la domanda privata, ma anche la

domanda pubblica non più intensificata da esigenze parassitarie, sicchè ai flussi monetari corrispondano beni e servizi, cioè flussi reali.

Onorevoli colleghi, il nostro voto favorevole è esclusivamente di incitamento: è un voto di critica, ma un voto di incitamento perchè rientri nel quadro della ripresa economica anche la dinamica economica per quanto concerne gli enti locali e il credito per arrivare a cancellare questa situazione abnorme oppure renderla in condizioni di non poter ulteriormente nuocere.

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

C R O L L A L A N Z A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 566 per la conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, ha per obiettivo il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine dei comuni e delle province. Si tratta di un provvedimento legislativo limitato, inteso a dare sollievo per l'esercizio 1977 agli enti locali per le onerose anticipazioni da loro contratte con le banche, in attesa della stipula dei mutui richiesti per coprire i disavanzi di bilancio o gli investimenti da realizzare in conto capitale.

A seguito di emendamento presentato alla Camera ed accettato dal Ministro, il Governo, peraltro, si è dichiarato impegnato a varare entro quest'anno provvedimenti organici per la riforma della finanza e della amministrazione locale. Dobbiamo augurarci che l'impegno che il Governo si è assunto nei riguardi della riforma diventi effettivamente una realtà concreta, stante la situazione veramente drammatica in cui si dibattono gli enti locali, molti dei quali, nello scorcio dell'esercizio 1976, non hanno potuto neanche adempiere alla regolare somministrazione degli stipendi sia ai propri impiegati sia ai dipendenti delle aziende municipalizzate dei trasporti, che in alcuni comuni si sono messi in sciopero. C'è voluto il defatigante intervento degli amministratori presso alcune casse di risparmio locali o altri istituti di credito per superare le sempre crescenti difficoltà.

È evidente che non si può procedere con un simile sistema — anche se per l'esercizio in corso si è trovato il modo di fronteggiare la situazione — per consentire ai comuni e alle province di assolvere ai compiti che sono di loro competenza.

E poichè si parla di promessa di riforma delle finanze degli enti locali non posso non ricordare che più volte in quest'Aula — e in tempi in cui le condizioni finanziarie dello Stato erano ben diverse da quelle attuali, cioè quando era più agevole uno sforzo di buona volontà da parte dell'amministrazione statale — abbiamo sollecitato il Governo a risolvere la situazione debitoria dei comuni per metterli in condizione di svolgere la propria attività autonomamente, avvalendosi di mezzi propri adeguati. Più volte abbiamo sollecitato e più volte, per la verità, il Governo, pur avendo promesso che non sarebbe passato molto tempo per l'attuazione della auspicata riforma, è venuto regolarmente meno. Purtroppo le promesse del Governo sono come quelle dei marinai.

Di fronte alla situazione che ha assunto carattere di estrema gravità il Governo è stato costretto ad adottare il provvedimento legislativo che stiamo discutendo, che è però un pannicello caldo, limitato nel tempo. Esso consente solo un sollievo momentaneo agli enti locali; ma è legittimo il dubbio che l'impegno inteso a fronteggiare con la riforma la situazione insostenibile degli enti locali diventi, a breve scadenza, una realtà perchè un ulteriore emendamento voluto, per garanzia, dalla Camera è stato ben volentieri accettato, subito, dal Governo. Tale emendamento, in caso di ulteriore tardata riforma della finanza degli enti locali, prevede da parte del Governo l'adozione di adeguate misure per fronteggiare il pagamento della prima annualità di ammortamento dei prestiti concessi dalla sezione autonoma di credito comunale e provinciale. È quindi evidente che il Governo, temendo, per difficoltà che potrebbero verificarsi, di mantenere la promessa, si avvarrà proprio dell'emendamento voluto dalla Camera per giustificarsi nel-

l'adottare un provvedimento di limitato intervento.

A B I S, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* L'interpretazione è del tutto diversa. Siccome il Governo è convinto del contrario, non era preoccupato di quell'emendamento.

C R O L L A L A N Z A. Mi auguro che sia all'inverso, come lei afferma, e sarò molto lieto di essere smentito nel dubbio che ho espresso e nel constatare che questa volta il Governo adempirà agli impegni che ha inteso assumere.

In sostanza però il provvedimento che stiamo esaminando ha il carattere di un disegno di legge ponte, ben diverso da quello invocato dall'Associazione nazionale dei comuni. Esso non risolve certamente la situazione debitoria consolidata degli enti locali, che sta per raggiungere, se non li ha già raggiunti, i 30.000 miliardi, ma consente soltanto di superare le gravi difficoltà per lo esercizio in corso, come è indicato chiaramente nella relazione del collega Ricci; di assicurare entrate creditizie per spese correnti agli enti locali che, per eccesso di indebitamento, si trovino nell'impossibilità di reperire nuovi crediti non disponendo di mezzi di garanzia avendo già impegnato anche i cespiti disponibili; di assicurare tale credito a breve per il 1977 a tutti i suddetti enti attraverso anticipazioni della Cassa depositi e prestiti a tassi favorevoli, riducendo, secondo il Governo, la spesa pubblica locale da oltre il 22 per cento al 15 per cento.

Questo è certo un beneficio, anche se limitato a questo esercizio, però nei riguardi della Cassa depositi e prestiti debbo lamentare che essa è stata più volte distratta dai suoi compiti di istituto ed autorizzata con leggine, che purtroppo hanno trovato il consenso del Parlamento, ad adempiere a compiti che non hanno nulla a che fare con quelli per i quali essa fu istituita; per esempio a finanziare la società dei telefoni o altre attività che non rientravano nelle competenze degli enti locali. In tal modo, si sono sottratte somme notevoli ai finanziamenti a favore dei suddetti enti.

Il disegno di legge consente, inoltre, di consolidare in un mutuo decennale, garantito dallo Stato, tutte le anticipazioni a breve, assunte con gli istituti di credito o con i propri tesorieri, per fronteggiare le necessità di cassa o quelle delle aziende municipalizzate dei trasporti, per le quali non esisteva alla data del 31 dicembre 1976 alcuna operazione a medio o a lungo termine, già in essere, anche se non perfezionata, con ammortamento che avrà inizio il 1° gennaio 1978. Consente anche di trasformare in mutui decennali (e questa è una disposizione quanto mai opportuna) anche le morosità che gli enti locali presentavano nei confronti della Cassa depositi e prestiti alla data del 31 dicembre 1976, in dipendenza del mancato pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Tali mutui saranno assentiti con la medesima disciplina e garanzie dello Stato, così come per quelli delle esposizioni a breve.

Dalla relazione emerge che la morosità di tali mutui ammonterebbe a ben 800 miliardi, quindi a proporzioni notevoli che già delineano la situazione drammatica nella quale si dibattono gli enti locali. Questi, in virtù di un'altra norma del disegno di legge, potranno ottenere anche anticipazioni sulla base della quota delle perdite di esercizio delle aziende di trasporto municipalizzate, provincializzate e consortili, non comprese nel bilancio ordinario degli enti locali. Le suddette anticipazioni, da parte della sezione autonoma per il credito a breve termine, della Cassa depositi e prestiti consentiranno agli enti locali, secondo però valutazioni espresse dal relatore, il beneficio, in termini valutari, per la sola riduzione del tasso, di un minore onere di interessi rispetto all'esercizio precedente di circa 900 miliardi. Questa sottolineatura, se risponde ad esattezza, confermerebbe ancora una volta la situazione di grave disagio in cui si trovano gli enti locali. Sono questi i benefici di cui usufruirebbero tali enti, ma essi purtroppo sono limitati al solo esercizio 1977.

Ebbene da tali momentanei benefici bisognerà passare, senza ulteriori tentennamenti, anche se attraversiamo un periodo di

notevoli difficoltà per il bilancio dello Stato, a misure più incisive nel tempo e di più larga portata. Si tratta di trovare il modo di conciliare le due esigenze e di superare le riserve sottintese in questo disegno di legge, alle quali ho già accennato, per varare una buona volta l'organica riforma della finanza locale. E ciò non soltanto per consentire agli enti locali di soddisfare le esigenze di crescita e di progresso civile delle popolazioni, ma anche per contribuire efficacemente alla politica meridionalistica, che non può limitarsi agli ulteriori compiti affidati alla Cassa ed a quelli dovuti dall'amministrazione ordinaria dello Stato, ma che deve valersi anche delle opere e delle iniziative di competenza dei comuni, delle province e delle regioni. Senza tale sincronica azione la politica meridionalistica continuerà a ricalcare le orme di una politica sbagliata, caratterizzata da sperpero di migliaia di miliardi e da realizzazioni frammentarie, ottenute in ordine sparso. In altre parole verrà a mancare quella organica politica che ormai è da tutti invocata come una esigenza fondamentale per togliere dallo stato di depressione in cui si trovano le regioni del Mezzogiorno e delle isole.

Quindi soltanto assicurando tale organica azione da parte di tutti gli organi centrali e periferici dello Stato, potranno realizzarsi le finalità di politica meridionalista adeguate alle esigenze delle popolazioni ed alla invocazione, che ormai ha assunto un tono corale, perchè tale politica assuma le caratteristiche di un'azione ben diversa da quella che è stata realizzata fino ad oggi.

Non va poi dimenticato che gli enti locali e specialmente i comuni, sono stati danneggiati dalla riforma tributaria che li ha privati di entrate proprie, che erano suscettibili di costante incremento, in cambio di percentuali erogate dallo Stato, tratte dalla cosiddetta imposta unica, non adeguate certo alla entità dei tributi soppressi.

La riforma deve assicurare agli enti locali tributi propri e redditi tali da consentire la loro effettiva autonomia. Ciò varrà in molti casi a rendere responsabili sindaci e assessori di saggia attività amministrativa, perchè oggi — diciamo pure le cose come sono — vi sono amministratori che, nonostante la situazione nella quale i comuni si dibattono, non esitano a fare nuovi debiti fidando nella Commissione centrale per la finanza locale e su tagli non eccessivi ai disavanzi dei loro bilanci.

La riforma della finanza locale deve, inoltre, risolvere il grave problema del debito consolidato degli enti locali che, se è giusto e logico che non sia addossato completamente allo Stato (perchè in tal caso aggraverebbe per diversi esercizi il già forte disavanzo del suo bilancio), deve trovare però la sua soluzione o in una moratoria del pagamento degli interessi dei mutui contratti per almeno un quinquennio, periodo durante il quale i comuni dovrebbero trovare il loro assestamento, oppure in uno scaglionamento di tale debito in un lungo arco di tempo, tale da consentire una notevole riduzione degli oneri che ricadono nella parte corrente dei bilanci, le cui entrate sono largamente insufficienti a fronteggiare tali oneri, e quelli crescenti del personale in relazione al maggior costo della vita. Non deve meravigliare, quindi, se stante la ormai normale insufficienza di disponibilità di mezzi finanziari nella parte corrente, anche la manutenzione delle opere pubbliche, nonchè i servizi pubblici risultino, nella maggior parte dei comuni, costantemente trascurati, e se i contributi promessi per la realizzazione di opere di competenza locale, in base alla legge Tupini, rimangano inutilizzati e vadano ad aumentare il monte dei residui passivi del Ministero dei lavori pubblici.

La riforma della finanza locale dovrà, inoltre, liberare i comuni da spese come quelle per la giustizia e la pubblica istruzione, che raggiungono somme notevoli e che dovrebbero rientrare fra i compiti dell'amministrazione statale, la quale, in base all'articolo 118 della Costituzione, potrà delegare tali compiti alle regioni. Queste, però, debbono — è bene sottolinearlo — liberarsi della tendenza finora prevalsa di diventare a loro volta organi accentratori, offrendo il fianco alle

giuste lamentele della popolazione e degli enti periferici per le defatiganti procedure che purtroppo spesso si stanno rivelando maggiori di quelle che si attribuivano alla amministrazione centrale dello Stato.

Onorevoli colleghi, concludo questo mio intervento augurandomi di poter spaziare più diffusamente sull'argomento allorchè, secondo l'impegno del Governo, impegno che io mi auguro sia mantenuto, verrà sottoposto alle Assemblee parlamentari un disegno di legge che, anche se non rappresenti un'organica, definitiva riforma della finanza locale, stanti le condizioni purtroppo difficili in cui si dibatte anche lo Stato, sia per lo meno idoneo, non soltanto per l'esercizio in corso, a rendere meno difficile la vita degli enti locali. Di fronte però ad un provvedimento come quello di cui ci occupiamo, di così limitata portata, a nome del Movimento sociale italiano-Destra nazionale dichiaro di votare contro questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore De Sabbata, il quale, nel corso del suo intervento, illustrerà anche i due ordini del giorno da lui presentati insieme ai senatori Bonazzi e Luzzato Carpi.

Si dia lettura degli ordini del giorno.

P I T T E L L A , *segretario*:

Il Senato,

considerato che sull'ammontare del disavanzo economico i comuni e le province possono ottenere anticipazioni, in base all'articolo 6 del provvedimento in esame, esclusivamente dalla speciale sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti;

che l'articolo 8 limita il ricorso alle anticipazioni di tesoreria ai 3/12 delle entrate afferenti i primi tre titoli di entrata;

che tali entrate sono versate, nella grande maggioranza, dall'amministrazione dello Stato;

che un ritardo di versamento che superasse i tre mesi non potrebbe in alcun modo essere coperto da alcuna anticipazione di cassa,

invita il Governo:

a) a garantire il corretto e tempestivo funzionamento della sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti;

b) ad assicurare che i competenti organi dell'amministrazione dello Stato versino con scrupolosa puntualità le somme dovute a comuni e province;

c) a chiarire senza ritardo che l'articolo 9-*quinquies* non comporta nessuna conseguenza di recupero, come purtroppo viene incredibilmente affermato da alcuni funzionari, nei confronti di comuni e province, per i quali il censimento del 1971 abbia registrato un aumento di popolazione.

9. 566. 1 DE SABBATA, BONAZZI, LUZZATO CARPI

Il Senato,

considerato:

che presso le banche è presente una consistente liquidità;

che il consolidamento dei debiti a breve nei confronti degli enti locali in uno con l'utilizzo delle relative cartelle per il soddisfacimento del vincolo di portafoglio consentirà a taluni enti di credito di avere più risorse liberamente disponibili;

che, pertanto, appare possibile pervenire ad una riduzione dei tassi attivi soprattutto nei confronti dei soggetti contrattualmente più deboli, come le piccole e medie imprese, a mezzo di una regolamentazione dello scarto esistente tra tasso massimo (*top-rate*) e tasso corrisposto dai clienti migliori (*prime-rate*);

alla luce anche dell'atteggiamento di chiusura manifestato dall'ABI sul problema dei tassi bancari,

invita il Governo ad adoperarsi a mezzo della Vigilanza della Banca d'Italia affinchè il mercato dei tassi bancari ritorni alla normalità e in ogni caso a tener conto della suddetta situazione e delle esigenze delle piccole e medie imprese nella prossima riu-

nione del Comitato interministeriale del credito e risparmio.

9.566.3 DE SABBATA, BONAZZI, LUZZATO CARPI

P R E S I D E N T E. Il senatore De Sabbata ha facoltà di parlare.

D E S A B B A T A. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi limito ad illustrare esclusivamente gli ordini del giorno rifacendomi per il resto a quanto ha espresso il collega Bonazzi. Gli ordini del giorno sono stati in qualche modo già illustrati, ma chiederei ugualmente di avere la pazienza di ascoltare alcune precisazioni.

Intanto parlerò sull'ordine del giorno che si richiama alla necessità di garantire il funzionamento corrente di tutti i procedimenti che sono disposti dal decreto-legge. È certo che con il decreto-legge tutta la manovra dell'afflusso dei mezzi finanziari e di funzionamento dei comuni è legata al potere centrale e che perciò, a seguito di questo decreto-legge, diventa ancora più importante che tutti gli uffici preposti a garantire questo flusso funzionino regolarmente e tempestivamente.

Vi è intanto la necessità che la sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti adempia al compito che le è stato affidato impiegando sufficienti mezzi con tempestività. Ma perchè siamo stati indotti a presentare questo ordine del giorno? Perchè già ho avuto modo di consegnare al sottosegretario Mazzarrino in occasione del dibattito in Commissione una lettera indirizzata ad un comune, ma in realtà ciclostilata ed inviata a tutti i comuni, in cui la Cassa depositi e prestiti ha dichiarato di non essere in grado di prendere in esame le domande, che i comuni hanno immediatamente avanzato dopo la pubblicazione del decreto, prima del mese di marzo. Siamo arrivati già al 15 marzo e non mi pare che siano state date ancora anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti. Se alcune anticipazioni sono state date, sarà interessante averne informazione. Certo è che la norma del decreto-legge stabilisce che queste anticipazioni siano versate a trimestralità anticipate e quindi siamo già maturi per il secondo trimestre. È evidente che, trattandosi di mezzi che in precedenza affluivano alle casse dei comuni attraverso anticipazioni, che fra l'altro non sempre avevano cadenza trimestrale, ma che qualche volta potevano essere riferite a un periodo più ampio da parte del credito ordinario, questo afflusso periodico nell'ammontare e nella tempestività doveva essere garantito. In precedenza oltre alla maggiore ampiezza del periodo di riferimento, molto spesso gli istituti di credito ordinario anticipavano sulla base del bilancio approvato dal consiglio comunale e non sulla base del mutuo autorizzato per il precedente esercizio ed è ben noto che i disavanzi sono andati in continua crescita di anno in anno. Ora, con questo provvedimento, abbiamo indicazioni di importanti comuni ove, astraendo dagli oneri finanziari, il disavanzo tende a decrescere rispetto al precedente esercizio ed ancor più decrescerà se saranno portati a termine i provvedimenti annunciati per l'aumento delle entrate. È chiaro, perciò, che il miglioramento è collegato ad una tempestiva conclusione della procedura parlamentare per quei provvedimenti.

Nel frattempo occorre che la Cassa depositi e prestiti adempia con tempestività ed ampiezza sufficiente al suo compito ed è necessario che gli organi dell'amministrazione dello Stato, le intendenze di finanza, versino con puntualità le somme dovute a comuni e province, poichè anche questo è un elemento che condiziona il funzionamento. Anche queste somme in passato venivano anticipate dal credito ordinario e ritardi non mancavano. Ora questi ritardi non sono più tollerabili poichè i comuni non potrebbero più sopportarli.

Infine, è bene chiarire che non si possono fare recuperi nei confronti di comuni e province, per i quali il censimento del 1971 abbia registrato un aumento di popolazione. Dico questo non solo perchè possono sorgere problemi di copertura finanziaria, ma anche perchè in questo senso, e forse

proprio per questo, esistono già, secondo quanto è stato detto anche dal collega Bonazzi, delle istruzioni interne date dal Ministero delle finanze, attraverso le quali si suggerisce di far fronte alla copertura delle nuove entrate, da assicurare ai comuni che abbiano avuto un aumento di popolazione, con quanto proviene dal recupero nei confronti dei comuni in diminuzione. Questo è stato interpretato nel senso che, se non si deve recuperare nulla dai comuni in diminuzione, non si può versare nulla più ai comuni in aumento. Pare questa, rispetto all'articolo 9-*quinquies*, una conseguenza non legittima.

Non abbiamo incluso nell'ordine del giorno altre questioni — ma se l'onorevole Ministro intende fare qualche dichiarazione avremo piacere di ascoltarla — sulle quali ho richiamato con un documento l'attenzione del sottosegretario Azzaro che era presente in Commissione. Si tratta del fatto che le intendenze di finanza si muovono al recupero delle cosiddette « quote non esigibili ». A me sembra vessatorio e illegittimo il recupero di quote non esigibili riferite ai ruoli del 1972, cioè dell'ultimo anno in cui sono stati riscossi i tributi che sono i riferimenti delle somme sostitutive. La legge parla di ruoli e assolutamente nulla autorizza a proposito delle quote non esigibili, che i comuni sono costretti, al termine delle opportune procedure, a restituire e a versare agli esattori.

L'altro ordine del giorno riguarda le aziende municipalizzate, in particolar modo quelle dei trasporti. Tale ordine del giorno comunque va emendato onde conferirgli maggiore chiarezza.

Che cosa accade alle aziende dei trasporti? Che sono ammesse alle anticipazioni sulla base delle perdite che sono riferite all'ultimo esercizio di cui è stato approvato il bilancio. Ora la legge prevede che il 50 per cento delle perdite delle aziende venga compreso nel bilancio delle amministrazioni comunali o delle altre amministrazioni da cui sono dipendenti, ma venga ammesso nel bilancio preventivo degli enti sulla base del bilancio consuntivo dell'azienda municipalizzata; il che significa che la perdita del 1975 viene inclusa nel bilancio dell'amministrazione comunale — ammesso che si tratti di azienda municipalizzata — nel 1976; quella del '76 nel '77; quella del '77, che naturalmente è in corso, rimane invece sospesa: vi è solo traccia nel bilancio dell'azienda municipalizzata. A fronte di queste iscrizioni vi è poi un 50 per cento che non entra nei bilanci comunali e che deve essere coperto da specifici provvedimenti finanziari. È chiaro che le aziende municipalizzate, in queste condizioni, si trovano in questo momento ad avere scoperto il 1975, il 1976 e ad avere in corso la spesa per il 1977; per quello che riguarda invece la parte registrata a bilancio dei comuni, in realtà molto probabilmente le amministrazioni comunali hanno offerto delle anticipazioni ma soltanto relativamente al 1975.

Vi sono in realtà, quindi, i disavanzi di quasi tre esercizi che sono sospesi, disavanzi per intero e in modo particolare ancora più gravemente per la parte che non viene inclusa nei bilanci comunali. Come si è fatto fronte a questo riguardo? Molto spesso con una esposizione di fronte ai fornitori, con un ritardo nel versamento delle competenze previdenziali e con anticipazioni date dai comuni anche senza titolo, con mandati fatti anche senza titolo sulle proprie disponibilità di cassa. Ma tutto questo sistema per una parte non può continuare ad andare avanti perchè i fornitori stringono le richieste, perchè gli istituti di previdenza devono essere coperti, poichè vi sono anche norme penali che vanno rispettate e perchè i comuni non possono più provvedere nelle dette forme, stretti come sono dalla nuova disciplina delle entrate.

È quindi pensabile che quanto prevede l'articolo 6, limitato al solo ammontare del 50 per cento non facente parte del bilancio comunale, perchè l'altro è previsto in altri articoli, se è considerato solo un esercizio rischia di portare le aziende municipalizzate al blocco del funzionamento. Ecco perchè è parso opportuno invitare ad una interpretazione che tenesse conto dello spirito della norma che è quello, anche se deve

restare in vigore per un solo esercizio, di attribuire la parte di perdita — oltretutto la lettera non afferma nulla in contrario a questa interpretazione — di cui le aziende municipalizzate hanno bisogno per questo esercizio; sul 1977 gravano, appunto, il 1975, il 1976 e il 1977. Quindi si tratta di prendere come punto di riferimento l'ultimo bilancio approvato ma tuttavia di valutare che questo conta per tre.

Da ultimo (mi spiace che non sia presente l'onorevole Ministro: si tratta di questioni a cui credo risponderà il Ministro e non il Sottosegretario; non esprimo, ben inteso, sfiducia nei confronti del Sottosegretario) vi è una questione che è abbastanza importante e che riguarda gli effetti sulla liquidità che il provvedimento determina. Tenendo conto di una concezione unitaria della finanza non siamo disponibili ad adottare provvedimenti che rigurdano la finanza locale senza tener conto del quadro complessivo del credito e della stessa inflazione. Attraversiamo un momento in cui le banche presentano una certa liquidità e dobbiamo avvertire il fatto che il consolidamento libera notevoli disponibilità: le libera in due sensi, anzitutto perchè il credito ordinario non potrà più rispondere a richieste di anticipazioni dei comuni e delle province, che sono richieste che impegnavano la parte utilizzabile delle risorse bancarie per circa mille miliardi all'anno con uno scoperto di circa 7.000 miliardi. Ad almeno 1.000 miliardi ammonta la maggiore esposizione ogni anno e forse anche di più. Questa parte rimane disponibile per il mercato ordinario. Inoltre i titoli che vengono emessi con questo provvedimento si possono usare come mezzi che costituiscono vincolo di portafoglio e quindi possono far fronte...

A B I S, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Hanno anche altri titoli da vincolare per il portafoglio.

D E S A B B A T A. Sì, ne hanno altri perchè il Comitato del credito gliene fa anche obbligo. Ed è perciò che si tratta di una manovra che va valutata e questo è appunto l'invito che si rivolge al Governo. Per esempio, nell'ultima disposizione del Comitato interministeriale per il credito, l'utilizzazione in portafoglio dei titoli emessi per coprire le anticipazioni degli ospedali è stata limitata al 3 per cento. Si tenga però conto che con il sistema adottato, essendo il titolo negoziabile, anche perchè rilasciato a consorzi o associazioni — come è stato precisato — può finire anche nel portafoglio di altri istituti oltre a quelli che hanno concesso anticipazioni. Vi è quindi una generale possibilità di coprire con questo titolo il vincolo di portafoglio e di utilizzare quindi le risorse raccolte invece che nel vincolo di portafoglio nelle operazioni attive.

Si tratta allora, nel momento in cui con questo provvedimento si crea una nuova liquidità, di fare in modo che il Governo utilizzi questa nuova liquidità ai fini indispensabili per l'attuale situazione economica. I fini che qui si propongono sono: la spinta a far tornare i tassi bancari a livelli normali e il tener conto delle esigenze delle piccole e medie imprese anche regolamentando l'interesse tra il massimo e il minimo, a seconda dei clienti più o meno favoriti, in ogni modo indirizzando l'esercizio del credito con il Comitato interministeriale del credito e del risparmio.

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

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,40*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari