

230<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 13 FEBBRAIO 1981

Presidenza del vice presidente OSSICINI,  
indi del vice presidente VALORI

INDICE

**DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione . . . . .	Pag. 12431
Restituzione al Governo del disegno di legge n. 1052 . . . . .	12397
Trasmissione dalla Camera dei deputati . . . . .	12431

**Discussione:**

« Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1980, n. 901, recante provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981 » (1246) (Relazione orale):

PRESIDENTE . . . . .	12425
ANDERLINI (Sin. Ind.) . . . . .	12426
COSSUTTA (PCI) . . . . .	12405
DE SABBATA (PCI) . . . . .	12416
RASTRELLI (MSI-DN) . . . . .	12424
SCEVAROLLI (PSI) . . . . .	12411
TRIGLIA (DC), relatore . . . . .	12397

**INTERROGAZIONI**

Annunzio . . . . .	12431
Da svolgere in Commissione . . . . .	12433

**ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI**

MARTEDÌ 17 FEBBRAIO 1981 . . . . .	12433
------------------------------------	-------



**Presidenza del vice presidente OSSICINI**

**PRESIDENTE.** La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

**GIOVANNETTI**, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 6 febbraio.

**PRESIDENTE.** Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

**Annuncio di restituzione al Governo del disegno di legge n. 1052**

**PRESIDENTE.** Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 12 febbraio 1981, ha chiesto che il disegno di legge: « Modificazioni alle disposizioni sulle difese e sanzioni penali del diritto di autore, adeguamento dei valori indicati nella sezione VI del capo II, titolo III, della legge 22 aprile 1941, n. 633, ed integrazioni alla disciplina del registro pubblico speciale cinematografico » (1052), presentato al Senato il 31 luglio 1980, sia restituito al Governo per essere trasferito alla Camera dei deputati che dovrà esaminarlo unitamente ad altri provvedimenti riguardanti la stessa materia.

Detto disegno di legge è stato pertanto restituito al Governo per essere presentato alla Camera dei deputati.

**Discussione del disegno di legge:**

**« Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1980, n. 901, recante provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981 » (1246) (Relazione orale)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1980, n. 901, recante provvedimen-

ti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981 », per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

**TRIGLIA**, relatore. Signor Presidente, signori Sottosegretari, onorevoli colleghi, il decreto-legge n. 901, recante provvedimenti per la finanza locale per il 1981, merita particolare attenzione per le novità che introduce nella vita di comuni e province e nei rapporti tra questi e l'amministrazione centrale dello Stato.

Il suo contenuto è parte del disegno di legge « Provvedimenti finanziari per gli enti locali per il triennio 1981-1983 » (atto Senato n. 1269) ed è ad esso indissolubilmente legato. Il disegno di legge n. 1269, senza rappresentare un vero e proprio salto di riforma nella finanza degli enti locali, procede tuttavia per gradi significativi di avvicinamento alla riforma stessa. Una riforma che dovrà essere temporalmente e funzionalmente legata a quella dell'assetto delle autonomie locali previsto da diversi disegni di legge ora all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato.

Nell'attuale sistema delle autonomie, dopo le modificazioni introdotte dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito nella legge 27 febbraio 1977, n. 62 (« Stamenti 1 »), il disegno di legge triennale per la finanza locale offre un primo positivo quadro di innovazione in risposta alle sollecitazioni del Parlamento, delle associazioni degli enti locali e degli amministratori locali e provinciali.

Il Parlamento dal 1977 per 4 esercizi finanziari consecutivi ha approvato, convertendoli in legge, altrettanti decreti sul finanziamento e sull'organizzazione degli enti locali. Con tali provvedimenti si è risposto efficacemente all'esigenza di risanamento finanziario di comuni e province attraverso il consolidamento dei debiti pregressi e l'afflusso

dei finanziamenti adeguati, contribuendo anche, a mezzo dell'introduzione della certificazione di bilancio, a rendere nota e trasparente la situazione debitoria, l'insieme delle spese e dei fabbisogni degli enti locali. La esperienza imponeva di uscire dall'ambito angusto del decreto-legge annuale con una proposta pluriennale anticipatrice, nei contenuti, di un disegno di riforma. Anche perchè allontanandoci dal 1977, anno del primo decreto Stammati, si affievolisce il ricordo sia della precedente e grave situazione finanziaria degli enti locali sia del sollievo arrecato dalle nuove disposizioni, mentre si è fatta più forte l'esigenza di cominciare a correggere i limiti di una impostazione dichiaratamente transitoria.

Il Governo nel 1980 — adempiendo puntualmente ad un impegno preso — dopo aver costituito una commissione di studi composta da funzionari ed esperti qualificati già al tradizionale convegno di Viareggio, pure in una situazione di crisi del Governo, offriva agli amministratori locali una prima proposta, trasferita poi, con le modifiche maturate in un confronto aperto, nel disegno di legge n. 1269. Il periodo proposto per la regolamentazione era quello triennale, coordinandosi tale ambito temporale con le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979 che disciplina la nuova contabilità di province e comuni ed introduce il bilancio pluriennale. A tutta la fase di studio e di confronto le associazioni degli enti locali ANCI ed UPI, hanno portato un contributo di rilievo nel pluralismo delle diverse opinioni. Sfortunatamente la crisi di Governo è venuta a cadere nel momento di stretta finale di un così vasto impegno ed il terremoto di fine novembre ha ulteriormente ristretto i tempi di applicazione alla definizione della proposta degli organi politici e tecnici dei Ministeri del tesoro e dell'interno. La presentazione del disegno di legge alla Camera a metà dicembre non consentiva l'approvazione del provvedimento nei tempi dovuti. Si è così reso necessario il decreto-legge n. 901.

Esso resta però indissolubilmente legato al disegno di legge triennale, limitandosi a fissare nel segmento annuale 1981 presso-

chè tutti i processi innovativi previsti nel triennio. Per questa ragione la Commissione ha aperto e svolto la discussione generale congiuntamente sia sul decreto che sul disegno di legge. Subito dopo l'approvazione del decreto — che per sua natura richiedeva maggior urgenza — la Commissione e poi l'Aula dovranno passare all'esame dell'articolato del disegno di legge n. 1269. Nel riferire all'Aula sulle novità apportate dal decreto-legge n. 901, sia nel testo originario che in quello comprendente le modifiche proposte dalla Commissione, ritengo opportuno raccogliere la materia per grandi argomenti che ho individuato in:

- 1) riequilibrio e perequazione nei trasferimenti;
- 2) creazione di un'area impositiva autonoma;
- 3) criterio di espansione delle spese e dei trasferimenti;
- 4) mutui per gli investimenti;
- 5) gestione del personale.

Per il 1981 si impongono contingentemente e con particolare attenzione:

- a) i contributi alle aziende dei trasporti;
- b) i problemi dei comuni e province terremotati.

È stato scritto che in nessun paese dell'occidente europeo la finanza locale è così largamente derivata da trasferimenti statali. Ciò dovrebbe far pensare ad una situazione di uniformità e livellamento nella spesa *pro capite* per rispondere a esigenze elementari di giustizia. In realtà non è così, e le differenze tra comuni sono spesso assai forti non solo tra regioni diverse o comuni collocati in differenti classi di popolazione, ma anche tra comuni con la stessa popolazione e della stessa regione. Le differenze regionali sono peraltro assai accentuate penalizzando per lo più le regioni meridionali; i grandi comuni sopra i 250.000 abitanti arrivano a spese *pro capite* da 3 a 5 volte maggiori dei comuni di 5.000 abitanti (anche se è fisiolo-

gica una maggiore spesa per comuni che offrono servizi ad un'area che ha dimensioni sovracomunali).

La spiegazione di questi squilibri è nota a tutti: il regime transitorio apertosi nel 1977 con lo « Stammati 1 » ha fatto riferimento, per i trasferimenti, alla spesa storica accertata nel 1976. È così successo che un dato storico fortemente sperequato è stato dal 1977 al 1980 l'indicatore di riferimento esclusivo per il calcolo dei trasferimenti agli enti locali.

Cosa si propone per correggere questa situazione? La proposta sta innanzitutto nell'individuazione di uno strumento, di un indicatore finanziario che fissi al 1979 la spesa media *pro capite* per classi dei comuni. L'articolo 25 stabilisce che tra i comuni che si trovano sotto media verrà ripartito un fondo perequativo ed in misura maggiore quanto maggiore è la distanza dalla media stessa. La dotazione del fondo per il 1981 è fissata in 230 miliardi. Va ricordato che il disegno di legge n. 1269 assegna tale fondo anche agli esercizi 1982 e 1983. Calcolando che il fondo perequativo entra a far parte delle entrate aumentate percentualmente l'anno successivo, il totale del fondo di perequazione è di circa 1.000 miliardi su base triennale. L'importo rappresenta una percentuale assai bassa dei trasferimenti ma è importante che si introduca un criterio nuovo e assai atteso. Del resto, sulla durata del periodo di avvicinamento al riequilibrio sarà prudente non farsi illusioni; essa sarà lunga: infatti o lo stanziamento di riequilibrio viene strappato in gran parte al fondo globale per i trasferimenti ai comuni, oppure viene portato in aggiunta allo stesso. La forte rigidità di molte spese comunali non può consentire larghi spazi di manovra alla prima ipotesi, la situazione del bilancio dello Stato alla seconda.

Il fondo perequativo è introdotto solo per i comuni. Ciò pare corretto, non ravvisandosi la necessità di perequare le finanze di un ente come la provincia di cui stanno per essere ridefiniti compiti, funzioni e territori.

Il fondo è a destinazione libera anche in eccedenza ai vincoli generali di spesa.

La definizione dell'indicatore finanziario ha rilevanza anche per altri aspetti distinti dal fondo. L'articolo 14 consente a comuni e province sotto media di aumentare di due punti percentuali la spesa corrente. L'articolo 20 in tema di personale introduce discrezionalità per l'aumento degli organici finalizzato all'ampliamento dei servizi. L'articolo 9 destina ai comuni sotto media e fino a 60.000 abitanti una quota privilegiata del 20 per cento dell'intero ammontare dei mutui della Cassa depositi e prestiti.

Il fondo perequativo distribuito sulla base dell'indicatore finanziario e le facilitazioni per comuni e province sotto media introducono primi elementi obiettivi di riequilibrio che consentono di superare le rozze divisioni dei decreti precedenti tra Nord e Sud, tra comuni montani e non, tra comuni superiori e inferiori ai 5.000 abitanti. Restano però ferme, come base storica dei trasferimenti successivi, le differenze acquisite a tutto il 1980. Sarà così che ai comuni inferiori a 5.000 abitanti verrà ancora riconosciuta nell'insieme dei trasferimenti 1981 la somma di 10.000 lire per abitante, divenute, *ex* articolo 23, lire 11.600. Resta pure consolidata la differenza di 5 punti percentuali per i comuni e province del Sud e comuni montani o parzialmente montani fino a 20 mila abitanti di cui alla legge n. 299 del 1980.

L'indicatore finanziario previsto dall'articolo 25 si rivela quindi strumento di rilievo anche per le potenzialità future ed è per questa ragione che la Commissione ne ha definito i criteri di formazione. La Commissione infatti ha deciso di depurare dal calcolo delle medie le perdite delle aziende di trasporto degli oneri per interessi passivi, delle spese *una tantum*, dei contributi per funzioni trasferite. È parso poi opportuno fissare ben 11 classi di comuni entro le quali determinare la media. L'esperienza del 1981 consentirà di affinare — se ciò verrà ritenuto opportuno — lo strumento ora introdotto per la prima volta. La Commissione ha ritenuto che il riequilibrio e la perequazione debba toccare tutti i comuni, ma per evitare che si abbia una eccessiva dispersione a pioggia di piccole somme ha altresì indicato come momento di partenza del

riequilibrio la base dei comuni a popolazione più bassa. Dopo apposita consultazione con l'ANCI e UNCEM il Ministero dell'interno stabilirà con un apposito decreto l'elenco dei comuni sotto media e la ripartizione del fondo.

Seconda novità del decreto-legge n. 901, che recepisce analogo articolo del disegno di legge triennale, è l'introduzione di una sia pur modesta area di imposizione autonoma. Nel 1978 la spesa corrente dei comuni era finanziata all'85 per cento dai trasferimenti dello Stato. La differenza è rintracciabile nei bilanci degli enti locali al titolo III delle entrate, ove si collocano i proventi a (parziale) copertura dei servizi prestatati dall'ente.

L'introduzione di autonomia impositiva non è stata invocata soltanto in ragione dei maggiori proventi. Essa tocca l'essenza della concezione stessa di autonomia. Dopo il 1973 — anno di soppressione di ogni imposta locale — si è spesso pensato che la sola autonomia di spesa bastasse a garantire l'autonomia degli enti locali, ma l'esperienza ha fatto giustizia di una simile visione. L'assenza di autonomia impositiva ha indotto necessariamente il trasferente (l'amministrazione centrale) ad atteggiamenti fiscali e restrittivi nei confronti di una spesa da lui pagata a pie' di lista. Cosicché possiamo dire che forse mai nella nostra storia unitaria la spesa degli enti locali è stata altrettanto regolamentata, vincolata, delimitata e burocraticamente controllata. Dal 1977, di decreto in decreto, le griglie di controllo si sono fatte più strette ed efficaci (con l'eccezione delle frequenti sanatorie in tema di personale). Si paga insomma lo scotto della mancanza di una autonomia impositiva, dando dimostrazione che l'autonomia degli enti locali non è divisibile in autonomia di spesa o di entrata. Senza la seconda la prima diverrà sempre più esile e sempre più pianificata dall'autorità centrale.

Un ulteriore argomento a favore dell'introduzione di un'area di un'imposizione autonoma è portato avanti da quanti ritengo-

no — e tra questi il relatore — che ciò costituisca elemento fondamentale di responsabilizzazione degli amministratori e degli amministrati. Con ciò non si vuol dire che dal 1973 gli amministratori locali siano passati nella schiera dei dissipatori: nel complesso essi hanno meritoriamente fronteggiato in prima linea l'impatto delle richieste di una società in forte mobilità economica e culturale. È però indubbio che, potendo amministrare senza dover imporre imposte locali proporzionate alla politica di spesa, la propensione ad utilizzare quote crescenti di denaro pubblico — oclatamente o no — è fortemente aumentata. Occorre recuperare responsabilità introducendo un elemento concreto di giudizio sugli amministratori da parte dei cittadini, elemento che favorirà e aumenterà l'interesse e la partecipazione — anche critica — alla vita delle amministrazioni locali, radicamento del nostro sistema democratico. Per questa ragione la Commissione si è augurata che il Ministro delle finanze anche in materia di finanza locale voglia recuperare impegno e novità di proposta. Il professor Reviglio ha peraltro preannunciato un libro bianco sulla possibile introduzione di una imposta locale su terreni e fabbricati, il cui valore è aumentato o ridotto dall'uso dei poteri urbanistici del comune e dalla creazione di nuovi servizi sul territorio. Per queste ragioni tale imposta pare la più connaturata alle autonomie locali secondo molti membri della Commissione ed è significativamente la tradizionale imposta locale negli altri paesi occidentali.

Per ora l'articolo 7 istituisce una addizionale sui consumi dell'energia elettrica impiegata nelle abitazioni civili in ragione di 10 lire per Kwh consumato. A differenza delle vecchie imposte di consumo, in questo caso sono escluse dall'addizionale le fasce sociali. I proventi di questa addizionale sono stimati nel 1981 in circa 200 miliardi. La delibera istitutiva dell'addizionale dovrà essere adottata dai comuni entro il 31 marzo.

La Commissione ha mantenuto il carattere facoltativo dell'addizionale e l'ha svincolata da destinazione specifica; essa quindi potrà essere utilizzata anche per spese in beni e servizi.

Il disegno di legge triennale fissa per gli anni 1981-1983 un criterio obiettivo di crescita della spesa corrente degli enti locali e dei trasferimenti finanziari dallo Stato ai medesimi; il decreto-legge n. 901 lo recepisce agli articoli 13, 14 e 19. Negli anni passati i tassi di crescita sono stati: nel 1978 del 7-10 per cento per enti locali del Sud per le spese e del 20-25 per cento per il Sud per i trasferimenti; nel 1979 dell'11 e 13 per cento per le spese e del 16 e 22 per cento per i trasferimenti; nel 1980 del 18,65 e del 20,75 per cento per le spese e del 20,25 per cento per i trasferimenti. Occorre riconoscere che i tassi di crescita sono stati fissati nel passato più come frutto di una contrattazione tra Governo e Parlamento che improntati a criteri rigorosi e obiettivi.

Il disegno di legge triennale, all'articolo 32, fissa per gli anni dal 1981 al 1983 un tasso di espansione pari a quello del prodotto interno lordo (PIL), come indicato per ciascun anno nella relazione previsionale e programmatica prevista dalla legge n. 468 del 1978. Più esattamente per i comuni la cui spesa *pro capite* si colloca sopra la media, il tasso di incremento sarà pari alla variante prezzi del PIL, il che è a dire che — scontata l'inflazione — il comune manterrà lo stesso potere reale di spesa in beni e servizi. Per i comuni che si collocano sotto la media, il tasso di incremento sarà pari al tasso di crescita del PIL e cioè all'incirca al tasso di inflazione più la percentuale di crescita reale. Si tratta di un criterio generale, obiettivamente predeterminato, che si sposa con principi di razionalità e controllo della spesa pubblica che la presentazione del piano triennale renderà espliciti. Tale criterio ha trovato concorde la Commissione finanze e tesoro, anche se per completezza di informazione il relatore deve riferire che non è mancato chi ha fatto rilevare che si introduce nel nostro sistema un'altra rilevante indicizzazione.

Il decreto-legge n. 901, recependo il criterio sopra detto, fissa all'articolo 14 (aumento delle spese) e all'articolo 23 (trasferimen-

to ai comuni) il tasso di espansione nel 16 per cento come previsto dalla relazione previsionale.

Lo stesso parametro è altresì usato in due casi particolari all'articolo 13, per fare iscrivere nel bilancio di previsione 1981 le entrate extra tributarie maggiorate del 16 per cento e con lo stesso tasso di aumento le entrate INVIM rispetto a quanto definitivamente previsto (cioè assestato) nel 1980. La Commissione ha modificato il tasso del 16 per cento di cui all'articolo 19 nel 25 per cento, dovendosi riconoscere in questo caso un aumento eccezionale nelle spese per il personale derivante dall'applicazione del nuovo contratto. La Commissione ha disciplinato con l'articolo aggiuntivo 14-*bis* il caso di incrementi superiori a quelli previsti. Essi saranno accertati in preconsuntivo e saranno erogati a consuntivo. Per il 1980 il decreto-legge prevede il recupero di un punto come differenza accertata tra il tasso previsto dal decreto-legge sulla finanza locale 1980 e quello accertato.

Il sistema di destinazione dei mutui per investimenti agli enti locali, previsto dagli articoli 9 e 12 del decreto-legge, è tra quelli di maggior interesse per gli amministratori ed anche quello che maggiormente la Commissione ha modificato rispetto al testo originario. Si ricorderà come nel 1980 venne introdotta (articolo 11 della legge n. 299 del 1980) una significativa innovazione in base alla quale gli enti locali non potevano assumere mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti se non dopo che la Cassa stessa avesse manifestato la propria indisponibilità alla concessione del mutuo. Il Tesoro che pagava a pie' di lista tutti gli oneri di rimborso dei mutui si andava preoccupando per gli alti tassi bancari del mercato. Si profilava anche una trasformazione della Cassa depositi e prestiti (con l'esigenza di una riforma per l'istituto) come centro di intermediazione finanziaria per gli enti locali.

Nel testo del decreto-legge all'articolo 9 si impegnava la Cassa depositi e prestiti

per una quota di 4.000 miliardi da destinare a comuni e province, pari a un terzo dei 12.000 miliardi previsti dall'articolo 16 del disegno di legge triennale. Inoltre all'articolo 19 si vietavano assunzioni di mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa se le rate di ammortamento non erano finanziate interamente dai proventi dell'addizionale sul consumo di energia elettrica prevista all'articolo 7. La Commissione ha innovato recuperando innanzitutto con il nuovo testo l'intera somma dei 12.000 miliardi, così da introdurre elementi di programmazione triennale nelle spese in conto capitale dei comuni. Circa la ripartizione dei 12.000 miliardi per l'importo di cui alla lettera a), pari al 20 per cento da destinare ai comuni sotto media *ex* articolo 25, si è comunemente convenuto di limitare l'utilizzazione di detta percentuale ai comuni con popolazioni fino a 60.000 abitanti, vale a dire ai comuni maggiormente carenti di investimenti e capitale fisso. Una riduzione opportuna perchè il riferimento ai comuni con 200.000 abitanti significava distribuire questo fondo privilegiato pressochè a tutti i comuni italiani sotto media con una polverizzazione che non avrebbe consentito investimento alcuno o investimenti di scarso rilievo.

La percentuale del 40 per cento deve intendersi assegnata, secondo l'unanime parere di tutta la Commissione, a tutti i comuni, province e consorzi di tutte le regioni italiane sia che abbia vigenza un programma regionale di sviluppo sia che la regione ne sia sprovvista. Si è voluto mantenere la dizione originaria come invito alle regioni a volere esercitare attraverso la redazione e approvazione dei programmi regionali quel ruolo programmatico che è a loro primariamente affidato. Si ricorda che oggi solo 5 regioni su 20 sono dotate di un piano regionale di sviluppo. La conformità al piano, ove esista, è certificata dall'organo deliberante il mutuo (consiglio comunale, consiglio provinciale, assemblea consortile). La norma pone in maniera urgente il problema del concerto programmatico tra Stato, regioni e comuni per evitare dispersioni della scarsa ricchezza nazionale, fissare garanzie partecipative e tali da responsabilizzare

gli enti territoriali minori, onde evitare fenomeni di neocentralismo regionale.

La Commissione ha inoltre deciso di riservare il 50 per cento dei fondi di cui alla lettera d) esclusivamente agli enti locali del Mezzogiorno, che pure concorrono all'assegnazione dei fondi di cui alle altre ripartizioni.

È un contributo non nominalistico che si è voluto apportare alla politica meridionalistica. Contributo significativo ed importante perchè il Sud è la parte d'Italia maggiormente sprovvista di capitale pubblico fisso, anche se negli ultimi due anni gli amministratori delle comunità meridionali hanno dimostrato di voler e saper recuperare capacità di investimento in misura veramente notevole e ciò va qui positivamente sottolineato.

Avendo reso a libera destinazione il provento dell'addizionale sui consumi dell'energia elettrica, l'articolo 12 è stato radicalmente modificato. Gli enti locali possono far ricorso all'assunzione di mutui anche fuori dalla Cassa, ma tale ipotesi — che configura notevoli maggiori oneri per lo Stato — è stata disciplinata come segue:

a) per il completamento delle opere in corso al 31 dicembre 1980 e relativamente alle revisioni prezzi potrà funzionare il regime precedente;

b) per la costruzione di opere finanziabili dalla Cassa ma che non hanno ottenuto l'affidamento dalla Cassa stessa la differenza del tasso di interesse tra il 9 per cento praticato dalla Cassa depositi e prestiti e il tasso praticato dall'istituto di credito mutuante (differenza oggi quantificabile in circa 10 punti) è posta a carico del bilancio del comune;

c) per il finanziamento degli investimenti istituzionalmente non finanziabili dalla Cassa l'intero ammortamento dei mutui è posto a carico del comune.

Con questa ripartizione la Commissione ha voluto graduare il carico dei mutui sul bilancio del comune senza colpire quanti avevano iniziato l'investimento con il regime precedente.



Il decreto-legge n. 901 tratta in quattro articoli (nn. 19, 20, 21 e 22) il problema della gestione del personale. Si ricorderà come dal 1977 si siano succedute disposizioni — non di rado concessive e con carattere di sanatoria — riguardanti in particolare la sistemazione dei fuori ruolo e precari unita all'obbligo di presentazione del piano di riorganizzazione del personale. Il decreto-legge n. 901, dopo quattro anni dall'inizio del processo, dà per concluse simili operazioni e si limita all'articolo 19 a non consentire iscrizioni a bilancio di oneri per il personale non previsti dagli accordi collettivi, a fissare in 23 punti di contingenza su base annua l'importo da iscrivere a bilancio (la Commissione ha aggiunto che gli ulteriori eventuali scatti saranno pagati dallo Stato a consuntivo).

L'articolo 20 non consente a comuni e province di presentare piani di riorganizzazione con ampliamento di pianta organica « se non per i casi di dimostrata insufficienza delle stesse da accertarsi da parte della Commissione centrale finanza locale (CCFL) con una valutazione comparativa con i livelli medi rilevati per enti aventi analoghe caratteristiche demografiche e territoriali ».

È importante notare che anche per il personale (come per la determinazione dell'indicatore delle spese *pro capite* per fasce di comuni) si fa riferimento a valori medi di personale; trattandosi però di materia più complessa (differente presenza di servizi, eccetera) non si rinvia ad un decreto ministeriale di fissazione dei criteri ma si lascia il giudizio all'accertamento della CCFL. I commi terzo e quarto dell'articolo 20 fissano però alla CCFL alcuni criteri obiettivi restringendone la discrezionalità. Occorre dire che le determinazioni della CCFL hanno finora allargato l'area dei dipendenti comunali e provinciali in modo tale che non deve sorprendere l'introduzione di criteri più restrittivi. A fine 1980 la CCFL ha esaminato piani di 1.822 comuni allargando le piante organiche del 27 per cento. Per le 11 province che hanno presentato il piano, il riconoscimento per un numero maggiore di dipendenti è stato del 14 per cento.

La Commissione ha aumentato il fondo speciale per gli oneri relativi a giornalieri, stagionali, supplenti dal 16 al 25 per cento; per le zone terremotate la quota può essere elevata al 40 per cento. Inoltre con importantissima modifica il termine del 31 dicembre 1980 dell'articolo 6 della legge n. 299 del 1980, che consentiva l'assunzione del personale per nuovi servizi con delibera sottoposta al solo giudizio degli organi regionali di controllo, è stato prorogato al 31 dicembre 1981. Con altra modifica la Commissione ha praticamente riportato allo scaglionamento fissato nel 1980 l'assunzione di personale di cui alle nuove piante organiche, termine che all'articolo 20 nel testo originario del decreto era stato allungato da 3 a 4 anni.

Avendo il Parlamento fatto slittare di un anno l'entrata in vigore del fondo nazionale trasporti, il decreto-legge n. 901 all'articolo 18 regola la copertura dei costi delle aziende di trasporto. L'articolo è stato riscritto nel senso di consentire trasferimenti incrementati del 12 per cento rispetto al 1980. Dopo l'approvazione del bilancio di previsione dovrà essere applicata la tariffa per percorsi urbani nella misura minima di lire 200 con adeguamento proporzionale degli abbonamenti a vista. Se ciò non avvenisse il Ministero non erogherà all'ente locale la quarta trimestralità dei trasferimenti di cui all'articolo 23. Tale severità può sembrare eccessiva, ma si segnala che al 31 dicembre 1980 le 127 aziende di trasporto associate alla Federtrasporti hanno sostenuto costi per 2.617 miliardi, registrando proventi alla stessa data per 659 miliardi con un disavanzo di 1.958 miliardi, di cui 1.675 a carico dello Stato e 283 a carico di regioni e comuni e quindi ancora di finanza pubblica. Roma (ATAC e ACOTRAL) registra 511 miliardi di deficit, Milano (ATM) 242 miliardi, Torino (ATM) 113 miliardi, Napoli (ATAN e CPT) 190 miliardi. Mentre però alcune città hanno coraggiosamente affrontato una politica tariffaria diversa dal passato, altre — a spese dell'intera collettività e in evasione a obblighi di legge — mantengono tariffe talvolta

risibili. Solo dopo che sono state adottate le nuove tariffe lo Stato rimborserà a consuntivo le eventuali maggiori perdite.

Per i comuni terremotati sono state raccolte in un nuovo articolo (34-*quater*) particolari disposizioni oltre a quelle già contenute nell'articolo 14 (2 punti di premio nell'espansione della spesa corrente) e nell'articolo 19 (fondo per il personale giornaliero e stagionale che può essere incrementato fino al 40 per cento rispetto all'anno precedente).

Esse consentono nell'area di detti comuni di non applicare le tasse sulle concessioni comunali, l'imposta sulla pubblicità, affissioni, la tassa occupazione spazi ed aree pubbliche, la tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani. Inoltre l'aumento del 16 per cento delle entrate previsto dall'articolo 13 non verrà applicato. Si intende che lo Stato integrerà — rispetto agli altri comuni — con un maggior contributo il maggior disavanzo derivante dalla non applicazione di dette norme.

È altresì disciplinato il caso di distruzione degli atti contabili al fine di evitare rallentamenti nell'attività di ricostruzione e d'investimento.

Illustrati i punti di maggiore interesse, segnalo le maggiori novità introdotte dalla Commissione:

all'articolo 1 i termini per le deliberazioni del bilancio sono stati opportunamente trasferiti al 31 marzo 1981. Alla stessa data sono stati allineati gli altri termini deliberativi;

all'articolo 3 è stato ulteriormente modificato il sistema tariffario relativo alle utilizzazioni di acque per usi civili previste dalla legge Merli;

all'articolo 6 l'addizionale delle imposte di pubblicità, affissioni, tasse di occupazione di aree pubbliche è ridotta dal 50 al 20 per cento. Per la tassa raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani il limite massimo dell'aumento scende dal 100 per cento al 50 per cento;

all'articolo 15 si è innovato nel senso di far pagare dallo Stato a consuntivo gli

interessi passivi relativi ad anticipazioni di tesoreria con ciò evitando un inutile contenzioso;

all'articolo 16 i trasferimenti da regioni a comune delle somme per spese *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sono incrementate della stessa percentuale di incremento dei trasferimenti statali a favore delle regioni;

all'articolo 26 con il quale si trasferisce la titolarità dei mutui dagli ospedali ai comuni, non disponendo le unità sanitarie locali di personalità giuridica, si è disciplinato il caso di mutui contratti con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti e si è dettata la norma che gli interessi di questi mutui non siano computati in riduzione della massa di delegabile (25 per cento dei primi tre titoli delle entrate di bilancio);

agli articoli 29, 30, 32 e 33 le percentuali di aumento dei trasferimenti dallo Stato alle aziende di soggiorno, cura e turismo e delle camere di commercio passano dal 10 al 16 per cento allineandosi con le percentuali di incremento dei trasferimenti ai comuni.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Commissione ha dato incarico al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 901. Ma il confronto tra i commissari è stato talvolta difficile e vivace e non tanto per la complessità tecnica del provvedimento, ma per la valenza politica che sottende. La verità è che un sistema di finanza locale pressochè tutto centralizzato sui trasferimenti contiene elementi vistosi di potenziale conflittualità interistituzionale. È stato acutamente notato che il verificarsi di esplosioni di rivendicazionismo locale dipenderà in larga misura dai rapporti — di aggregazione ovvero di divaricazione — tra le forze politiche esistenti nel paese. Di fatto è successo negli anni scorsi che sono stati approvati col consenso quasi generale decreti in materia molto più restrittivi di questo che pure ha sollevato critiche vivaci dell'opposizione. Non possiamo neppure na-

sconderci che il sistema sta creando in molti amministratori uno stato di appagamento e spesso di soddisfatta acquiescenza. Inoltre il premio che il sistema dà ai « grandi spenditori » (grandi comuni, enti a base di spesa storica 1976 elevata) è rilevante.

Modificare questo stato di cose non sarà quindi facile, ma pure — se si vuole davvero far operare un salto di qualità ai poteri locali — occorre proseguire nel discorso portato avanti con impegno nell'ultimo anno dal Governo. Le resistenze saranno forti e spesso camuffate con grandi fughe in avanti. Le forze politiche che sapranno reintrodurre nel sistema spazi significativi (attorno al 20-30 per cento delle entrate) di autonomia impositiva avranno il merito storico di far voltare pagina ad un periodo forse necessario ma che ha certo poco valorizzato le autonomie locali.

Il sistema dei trasferimenti resterà in ogni caso il sistema portante. Lo richiede la forte presenza del Governo centrale sul controllo dell'economia e la responsabilità politica — che solo l'autorità centrale può esercitare — di ridistribuire le risorse e riequilibrare le condizioni socio-economiche tra diverse aree. Ma far rivivere la responsabilizzazione locale è ormai indilazionabile. I governi locali dovrebbero diventare responsabili verso il loro elettorato sia delle spese che compiono sia delle entrate che prelevano e soprattutto degli aumenti di entrata. Tutto questo non è necessariamente incompatibile — come hanno dimostrato paesi a noi vicini — con il compito proprio del Governo nazionale del controllo del volume complessivo della spesa pubblica. Del resto il principale requisito di una società democratica è che il Governo, sia esso centrale che locale, sia responsabile verso il proprio elettorato. Il primo requisito di un sistema finanziario per gli enti locali è costituito dal principio di responsabilità: chi è responsabile delle decisioni di spesa dovrebbe altresì essere responsabile di parte del prelievo finanziario necessario. Cesserebbero così le polemiche d'oggi sui rigidi vincoli di spesa.

L'augurio è quindi che questo Governo voglia proseguire sulla strada iniziata fino

alla grande svolta della riforma. Da quel giorno non cesseranno certo i problemi per le nostre province e i nostri comuni, ma potranno essere affrontati con maggior forza da un più responsabile e più irrobustito sistema di autonomie locali. (*Applausi dal centro*).

**P R E S I D E N T E .** Dichiaro aperta la discussione generale.

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

**C O S S U T T A .** È difficile, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, è davvero difficile usare per il tema che è oggi in discussione espressioni e parole che non si siano già più volte sentite in quest'Aula. Da anni si ripete il solito discorso. Da troppi anni.

E quest'anno si sperava, si credeva di non dovervi ritornare. Invece anche quest'anno siamo costretti a rinnovare la nostra protesta. Anche quest'anno ci troviamo di fronte al solito decreto per la finanza locale. Eppure era stato preso impegno solenne dal Governo dinanzi agli amministratori locali di tutta Italia riuniti a Viareggio che non avremmo avuto più decreti ma finalmente la riforma. È vero che sono cambiati i ministri, che è cambiato il Governo. Ma è pur sempre un Governo diretto dalla Democrazia cristiana quello che qui, dopo cinque anni consecutivi, ci presenta il decreto. È mai giustificabile, è sostenibile che in cinque anni, dico cinque anni, non si sia potuto varare una legge di riforma? E che il nuovo Governo, del quale fa parte questa volta una componente importante del movimento autonomista, quale è il Partito socialista, non abbia considerato suo impegno prioritario, suo impegno d'onore, elaborare un progetto riformatore?

Nè si venga ad obiettare che questa volta, contemporaneamente al decreto, c'è anche un vero e proprio disegno di legge. È vero che allo scadere dell'anno passato è stato depositato un disegno di legge. Ma a parte il fatto che tale disegno di legge a chiunque lo abbia letto ed esaminato tutto può es-

sere parso meno che un progetto di riforma, esso è stato presentato quando si sapeva che non si sarebbe riusciti a discuterlo nei tempi necessari a renderlo operante per i bilanci che gli enti locali devono approvare ed attuare nel 1981. Tant'è che qui si sta discutendo di un decreto annuale e non di un disegno di legge con validità pluriennale. Nè si è voluto nè potuto discutere insieme i due testi: il provvedimento immediato ed urgente e contemporaneamente la legge, la vostra stessa legge, onorevoli Ministri, a più lunga scadenza. C'è qui, sotto i nostri occhi, soltanto il decreto tampone.

Eppure c'era una via diversa da seguire, dico una via del tutto possibile, praticabile. Se il Governo avesse voluto, se avesse avuto l'effettiva volontà politica di affrontare la questione a fondo, avrebbe potuto benissimo presentare un decreto per la durata di pochi mesi, diciamo per il primo trimestre di quest'anno, onde garantire i doverosi flussi finanziari; il Parlamento lo avrebbe potuto approvare in pochi, in pochissimi giorni. E subito esso avrebbe potuto cimentarsi nell'esame di una legge riformatrice. Lo abbiamo proposto, e non soltanto noi comunisti. È stato vano. Il Governo non vuole affrontare la questione sino in fondo. Non è preparato a farlo, perchè non ne ha nè la capacità nè la volontà. Perchè non sa e non vuole compiere scelte decisive. Perchè preferisce barcamenarsi e rinviare.

Ma tutto questo ha comportato e comporta conseguenze pesanti sull'amministrazione pubblica generale, sullo stato finanziario del paese, sull'attività dei comuni, sulle condizioni delle nostre popolazioni. Tutto questo conferma l'inettitudine del Governo e l'incapacità del partito che lo guida, la Democrazia cristiana, ad esercitare una effettiva funzione dirigente nazionale.

Ci si rende almeno conto di ciò che significa impedire di fatto ai comuni — o tentare di impedire — di elaborare piani e di attuare programmi a lunga scadenza, di ciò che significa costringerli a vivere nelle strettoie dell'incertezza, e nello stesso tempo obbligarli in una rigidità pressochè assoluta di comportamenti? No, molti di voi, di ciò non si rendono conto. Ed altri capiscono ma non reagiscono. Ed altri ancora ben sanno

ed anzi proprio così vogliono che sia. Vogliono che ci siano comuni irrigiditi, uniformati, meri esecutori del potere centrale, agenzie periferiche del Governo, e non invece comuni autonomi, siccome vuole la nostra Costituzione, e non comuni vivi, operanti, creativi, non comuni suscitatori di immense energie.

Questo è il disegno del ministro Andreatta, questa è la sua concezione, angusta, arretrata, questa è la visione centralistica che egli vuole imporre. Ma questa non può essere la linea del Parlamento, questa non è la linea di molti di noi, di molti di voi, colleghi della maggioranza. Questa non è la linea del movimento cattolico, che ha saputo essere ed è in gran parte autonomista, non è la linea, certo, e non occorre neppure dirlo, del Partito socialista, che è sempre stato in prima fila nella battaglia autonomista.

E se c'è una cosa che mi colpisce e che mi turba, sinceramente, cari compagni socialisti, è che io non ho visto sinora emendamenti del Partito socialista. È possibile che vi ritroviate interamente nel testo della maggioranza? So che vi siete battuti per migliorare, per correggere questo testo all'interno della maggioranza, ed in qualche caso anche con successo. Ma questo testo vi pare vada bene? È possibile che non abbiate seri motivi di differenziazione, riserve, critiche, che non abbiate una vostra proposta propria? Non è mai avvenuto prima d'ora. Mai, in tanti e tanti anni in cui si discute e si combatte attorno ai problemi della finanza locale, è accaduto che il Partito socialista non presentasse propri emendamenti qualificanti sia quando era fuori che quando era dentro ai vari Governi. Certo, vi saranno problemi di compattezza della maggioranza. Capisco, anche se non condivido; ma non capisco come sia considerato lecito avere, nell'ambito di questa maggioranza, differenze e differenziazioni, e quali differenze, sui temi del terrorismo e della politica estera e non viceversa su questioni sicuramente non altrettanto decisive quali sono quelle di cui stiamo discutendo oggi.

Capisco che una differenziazione sui problemi della finanza locale possa comportare conseguenze sulla compattezza della maggio-

ranza. Capisco, anche se non condivido, tanta preoccupazione. Ma credo che i compagni socialisti convengano con me che una mancata differenziazione socialista all'interno della maggioranza governativa, accompagnata da una differenziazione su questo tema fra socialisti e comunisti, sia cosa che fa riflettere, perchè a questo tema sono interessate non soltanto le popolazioni come tali — chè sempre esse sono interessate, in ogni campo e su ogni tema, alle decisioni del Parlamento — ma sono direttamente interessate tutte le amministrazioni locali, molte e molte delle quali, comprendenti le più grandi città e oltre la metà dei cittadini italiani, sono dirette da maggioranze di cui fanno parte insieme sia socialisti che comunisti. Anche di queste maggioranze occorrerà pur tenere conto.

Noi non cerchiamo di differenziarci. Su questo tema, francamente, vorremmo avere posizioni convergenti con quelle del Partito socialista, anche se, naturalmente, distinte. Desideriamo che a ciò si giunga; lavoriamo per questo, proprio perchè ci sta a cuore immensamente la solidità del tessuto unitario che esiste e che vive in grande parte del nostro paese. Noi non cerchiamo divisioni fra le forze della sinistra. Le critiche e le proposte che noi qui formuliamo sono espressione di una linea unitaria che è stata costruita unitariamente e consolidata unitariamente — e non da oggi, ma in un lungo arco storico — fra tutte le forze autonomistiche ed in primo luogo fra quelle della sinistra. La linea unitaria è la nostra linea.

Conosco l'obiezione che si fa a questa nostra riflessione: questo decreto è migliore o peggiore di quello dell'anno scorso? Io non so dire se sia migliore. Non mi pare. E ci tornerò. Ma l'errore è proprio qui. L'errore sta nel pensare che si debba fare un confronto con il decreto dell'anno scorso, o con quelli di due, tre, quattro anni fa. Se il movimento autonomista e democratico, se i partiti della sinistra dovessero scendere a misurarsi solo in un simile confronto, essi cadrebbero in una trappola senza uscita. Perdono in partenza la loro battaglia. Perchè la verità è che da almeno due anni, non dico dai tempi del primo decreto di quattro

o cinque anni fa, ma, ripeto, da almeno due anni, la fase che, con i decreti, è stata caratterizzata da autodiscipline straordinarie, è conclusa. È chiusa. È finita. Continuarla, non significa soltanto non compiere passi avanti sulla strada maestra della riforma, ma — ecco il punto — significa ormai andare indietro, contro la riforma. Questo è il punto. Da almeno due anni esistevano tutte le condizioni per dare corpo, finalmente, ad un disegno complessivo di riforma, un disegno che avrebbe potuto essere caratterizzato anche da fasi successive di attuazione, ma concepite, però, come parti e momenti di un disegno definito e compiuto. Ed invece non si è fatto.

È vero (e chi lo nega, onorevole relatore? Anzi con forza abbiamo sempre sostenuto questa tesi), che il passaggio dalla condizione di finanza disastrosa e disordinata a quella di una finanza sufficientemente risanata e, per quanto inadeguata, abbastanza certa, è legato — tale passaggio — ai decreti degli anni passati. Ma l'errore nel quale si è caduti, amici autonomisti che siete nella DC, compagni socialisti e della sinistra, è quello di confondere il valore dell'obiettivo che ci siamo proposti, soprattutto grazie ai primi decreti Stammati, con le strade che è stato necessario praticamente percorrere per realizzarlo. Quei decreti contenevano la premessa della riforma. Ma il succo del processo riformatore non era e non è rappresentato dalle singole norme dei decreti, bensì appunto dal risanamento che i decreti hanno consentito di ottenere. L'hanno ottenuto attraverso l'introduzione di discipline straordinarie, necessarie ma anomale per la finanza locale. Queste anomalie sono divenute distorsioni. Sono un ostacolo rispetto alla riforma.

Voglio dire che non si tratta, per fare la riforma della finanza locale, di sviluppare e dare organicità alle norme contenute nei decreti precedenti; si tratta di muovere, non dalle singole norme, ma dal risanamento che è intervenuto, per affrontare, sulla base di principi e di logiche nuovi, che siano in organica sintonia con quelli di un valido ordinamento delle autonomie, la disciplina generale e particolare della finanza degli enti

locali. L'errore, per fare un esempio, è di fare confusione fra le certezze che i comuni hanno realizzato nel pagamento degli stipendi del personale a fine mese e le certezze legislative che si devono, invece, ancora conquistare affinché la finanza degli enti locali sia quella a cui hanno diritto, in forza di leggi della Repubblica, i comuni e le province, quali sono configurati e previsti dalla norma costituzionale.

Si pongono certamente anche problemi quantitativi ma sarebbe un grave errore oscurare con questi i valori generali per i quali si battono le forze autonomiste e democratiche. A conferma voglio richiamare il problema del personale. Era giusto includere le norme riguardanti le spese per il personale e le diverse cautele contro indiscriminate assunzioni nei decreti del risanamento? Rispondiamo subito, senza identificarci con le singole definizioni date, che in linea di principio era giusto. Ma la materia del personale può continuare ad essere disciplinata dalle norme della finanza locale? Rispondiamo assolutamente no. È nella legge sull'ordinamento che questo problema deve trovare spazio e posto.

I punti fondamentali, in verità, che un provvedimento per la finanza locale deve affrontare, secondo me, riguardano:

1) la certezza delle risorse destinate alle spese correnti e alle spese di investimento in un arco pluriennale;

2) il coordinamento, ai fini della programmazione, della finanza degli enti locali con quella regionale e statale;

3) la revisione e il riequilibrio del rapporto attualmente esistente tra le funzioni esercitate e le risorse attribuite ai vari livelli istituzionali;

4) il riequilibrio orizzontale delle risorse destinate ai comuni e alle province al fine di assicurare il massimo di omogeneità nei servizi per la popolazione;

5) la partecipazione degli enti locali all'esercizio del potere pubblico unitario in ordine al prelievo delle risorse.

Questi cinque punti fondamentali devono essere affrontati e risolti all'interno di una

politica complessiva della finanza pubblica che assicuri gli stessi caratteri, la stessa flessibilità e la stessa dignità istituzionale sia alla finanza statale, che a quella regionale e a quella degli enti locali.

È solo in questo modo che può essere condiviso il concetto che corre sotto il nome di bilancio pubblico allargato, cioè secondo una rigorosa unità e unitarietà che deve caratterizzare l'intera finanza sia nel campo della spesa che in quello dell'entrata.

Ebbene, se si confronta questa logica — che è la logica che ha motivato la battaglia del movimento autonomistico, delle forze di sinistra, delle forze democratiche in tutti questi anni — con la logica che emerge invece non dico solo dal decreto tampone che abbiamo sotto gli occhi ma dal testo medesimo del disegno di legge predisposto dal ministro Andreatta si vedrà quanto grande sia la differenza fra di esse e quanto sia pericolosa, anche ai fini dell'ordinamento, la scelta che sorregge il testo governativo.

Non poteva d'altra parte venire molto di più da un Ministro che, come il professor Andreatta, qualifica con l'attributo di sprecone e sperperatore il sindaco di Milano perchè spende nel suo comune 500.000 lire all'anno per abitante e che addita a fulgido esempio quegli amministratori (non so veramente dove li abbia trovati) che spenderebbero nel loro comune, negando evidentemente ogni servizio ai cittadini, 10.000 lire all'anno per abitante. Non potevamo certo attenderci di più dal ministro Andreatta, ma certamente da questo Governo avremmo voluto una novità.

Non entrerò nei particolari del provvedimento: altri colleghi, altri nostri compagni lo faranno a partire già da questa seduta. A me preme rilevare fondamentalmente due aspetti: il primo, che riguarda l'indirizzo generale che sostiene l'intero impianto del testo e, in secondo luogo, il carattere che sia il decreto che il disegno di legge, che del decreto è la logica conseguenza, assumono di fronte alle esigenze della crisi e alle domande popolari. L'indirizzo che Andreatta vorrebbe imporre, e che non risulta modificato nella sostanza dalla Commissione, è quello di dare vita ad un bilancio pub-

blico allargato, caratterizzato da un bilancio statale con un massimo di flessibilità e da bilanci delle regioni, delle province e dei comuni con un massimo di rigidità, quasi si trattasse — l'ho già detto — di enti strumentali dell'amministrazione centrale o sue agenzie periferiche.

Noi non neghiamo che nel provvedimento alcuni problemi, tra quelli che ho indicato, siano stati quanto meno visti. Ma sotto il profilo della quantità e qualità della spesa dei comuni — la quale, come è noto, possiede il più alto indice sociale nei confronti della spesa di ogni altro comparto della finanza pubblica — il provvedimento è la espressione chiara e netta di una precisa scelta deflattiva. A questa linea si ispira il decreto. A questi sbocchi esso porterà se non sarà profondamente modificato. Sono gli stessi sbocchi indicati dal grave disegno di legge di cui il decreto è la premessa. Se vogliamo avere domani un disegno di legge valido, amici, colleghi, compagni, occorre cambiare il decreto oggi.

Per la verità, quando il ministro Andreatta, di fronte alla crisi valutaria intervenuta con il rialzo del dollaro, aveva ritenuto di introdurre la terribile stretta che sappiamo (di cui ancora ieri si è parlato in una delle Commissioni del Senato), avevo pensato che alla stretta nel campo degli investimenti privati il Ministro avrebbe provveduto a far seguire una certa elasticità negli investimenti pubblici: ci sarebbe stata perlomeno una logica. Intendiamoci: una logica discutibile, ma una certa logica volta a rimediare per lo meno in parte alle conseguenze del blocco che la stretta comporta nelle attività private. Invece no: alla stretta privata corrisponde la stretta pubblica. Dove si vuole arrivare, onorevoli colleghi? Attenti: qui non sono in discussione soltanto le norme di un decreto contingente per la finanza locale e non sono soltanto queste singole norme che ci preoccupano. Dietro quelle norme sta una linea di politica economica pericolosa non solo per la sorte dei comuni ma per l'intera economia nazionale.

È certo, è incontestabile che, ove le cose dovessero restare così, avremmo nel 1981, per quanto riguarda gli enti locali, una ri-

duzione netta nei confronti del 1980 nella qualità dei servizi e nella quantità degli investimenti. Avremo dunque, in sostanza (questo è il punto, dato il carattere dell'opera dei comuni), minore azione sociale e avremo sicuramente, in conseguenza di ciò, anche più disoccupazione.

Il fatto è di estrema gravità. E nessuno pensi di usare strumentalmente il dramma che ha colpito con il terremoto una così estesa area del Mezzogiorno per indurci al silenzio. Anzi il dramma del Mezzogiorno ha dimostrato che la spesa pubblica più efficace e più efficiente è quella dei comuni. E i comuni, insieme alle province e alle regioni, faranno in tutta in Italia, io credo, anche per la ricostruzione il loro dovere. Abbiamo presentato al riguardo proposte precise. Se si vuole seguire la strada che la vicenda del terremoto ha indicato bisogna andare ad una espansione delle risorse destinate ai comuni per i servizi e gli investimenti.

Senza una sostenuta capacità di intervento riconosciuta alla generalità dei comuni non si risolvono, che dico?, non si contribuisce minimamente a risolvere i problemi delle masse popolari. Non si difende e non si tutela l'ambiente. Non si affrontano con i piedi per terra i problemi ormai drammatici della casa, dei trasporti, della salute, dell'istruzione, dell'assistenza. Nè quelli della droga. Nè si contribuisce certo a svellere le radici e le diramazioni del terrorismo. Si esasperano viceversa i malcontenti, le delusioni, la sfiducia. Si compromette l'opera coraggiosa intrapresa di risanamento della vita delle metropoli, di tante città italiane; di tante città italiane, onorevole relatore, che hanno un peso specifico, politico, economico, sociale, culturale, morale, altissimo nella vita del paese.

Abbiamo sostenuto e sosteniamo con forza e passione la causa di tutti i comuni italiani, dei piccoli, dei medi e dei grandi comuni. Ma è un discorso al di fuori di ogni comprensione politica quello che lei ci viene a fare, cercando di contrapporre i problemi dei piccoli comuni a quelli delle grandi città, come se tutti non sapessero che i problemi sociali di cui ho cercato di parlare sono soprattutto i problemi delle grandi città ita-

liane, e sono nello stesso tempo i problemi della nazione. Se non si affrontano, non si risolvono, se non si contribuisce a risolvere tali problemi, noi avremo conseguenze gravissime sulla vita del paese.

Voglio dire e sottolineare con forza che questo decreto ha già bloccato ogni investimento, ha fermato cantieri già aperti. Molti, di fronte alla stagione rigida che normalmente costringe i cantieri a sospendere l'attività, non se ne sono resi conto. Ma i cantieri, anche con l'arrivo della primavera, resteranno chiusi. Il decreto ha già impedito l'inizio di opere già appaltate, ha lasciato privi di finanziamento, per la revisione prezzi, opere già in corso. Il decreto ha prodotto chiusure di scuole e brusche interruzioni di progetti lungamente meditati e responsabilmente decisi dai consigli comunali.

Non si era mai verificato con i precedenti testi un guasto così grave. Bisogna ripararvi subito e bisogna farlo avendo ben presente la visione e i contenuti della riforma. L'urgenza di una politica rinnovatrice e riformatrice è resa sempre più evidente da tutto l'insieme della situazione.

Sappiamo tutti che nel momento in cui, all'inizio del loro nuovo mandato quinquennale, regioni ed enti locali hanno iniziato a definire i loro bilanci ed i loro programmi, particolarmente gravi sono le difficoltà del paese. Gravi sono le condizioni economiche che la tragedia del Mezzogiorno, colpito dal terremoto e dalle avversità climatiche, ha reso ancora più drammatiche; grave è la situazione produttiva ed in settori decisivi dell'attività industriale; grave è la tensione sociale di fronte ai problemi insoluti dell'inflazione, dell'occupazione, della casa, della sanità. Pesano su tutta la realtà nazionale le conseguenze dell'attacco terroristico ed eversivo ed i contrasti insorti anche su questo punto fra i partiti democratici e fra le forze stesse della sinistra. Pesano gli scandali, pesa su tutto l'inettitudine, l'inadeguatezza, il discredito del Governo. Sappiamo che il sistema democratico corre rischi e pericoli seri.

Ecco perchè a regioni ed enti locali spettano dunque compiti immensi, per la tenuta, per la salvezza del quadro democratico; su di essi incombono responsabilità enormi.

Certo, non è soltanto dalle istituzioni locali ed autonome, elette dal popolo, che può derivare la soluzione dei problemi politici, economici, sociali che travagliano la nostra società: si richiede, si impone una svolta generale. Ma è altrettanto certo che a tale svolta essi devono e possono contribuire decisamente. Vi possono contribuire esercitando per intero il loro ruolo democratico in un rapporto profondo di collegamento e di partecipazione con tutti i cittadini, vi possono contribuire svolgendo in modo efficace la loro capacità di governo della cosa pubblica. Per questo occorre arrivare rapidamente a garantire agli enti locali i poteri e le risorse di cui la loro funzione ha bisogno.

Si è lottato in tutto il trascorso quinquennio per conquistare le riforme che riguardano le regioni e gli enti locali. Non intendiamo bruciare il nuovo quinquennio senza approdare a risultati tangibili. Anzi, intendiamo agire perchè le riforme richieste e necessarie tornino immediatamente in primo piano. La mancata riforma della finanza locale e l'assenza di una riforma dell'ordinamento delle autonomie rappresentano ancora due nodi molto grandi e non risolti, i quali esprimono un aspetto organico, niente affatto irrilevante, della crisi complessiva che ha investito la società nazionale.

Riflettiamo su tutto questo, onorevoli colleghi. Il momento richiede scelte precise e coraggiose. Il vecchio ordinamento è stato investito da più parti; non è completamente superato, ma non può più essere nè esprimersi come nel passato; nel contempo, però, non è ancora stato sostituito da un nuovo ordinamento che nell'assetto degli organi centrali e delle regioni e degli enti locali sia compiutamente fondato sui principi del decentramento, delle autonomie e della partecipazione.

Le novità istituzionali sono numerose, ma il vecchio continua. Non solo: ma le contraddizioni diventano ogni giorno più acute ed aspre, anche perchè le risposte sociali che richiede il paese, e i contenuti di alcune riforme settoriali riducono progressivamente i margini che esistono ancora perchè il centralismo possa assorbire, senza assistere



al suo definitivo superamento, nuovi mutamenti riformatori.

Anche nella finanza locale si manifesta la stessa condizione. Non c'è ancora la riforma, ma non c'è più la condizione paralizzante che ha preceduto il risanamento della drammatica situazione debitoria dei comuni. La presenza della finanza locale nel bilancio pubblico allargato è semplicemente tollerata, più che riconosciuta, ed è ancora pesante la sua subordinazione alla finanza statale; è vero, ma nessuno, almeno a parole, si sente più di sostenere il principio delle finanze separate e neppure di negare il diritto dei comuni di avere certezze per quanto attiene alla loro politica degli investimenti.

La contestazione esplicita e spesso ancora di più la lotta sorda continuano: sia sul terreno della quantità delle risorse, come si è visto, sia su quello della qualità della finanza.

Questo è vero, ed anche quest'ultimo decreto ne costituisce la conferma. Ma è anche vero che i comuni si sono dimostrati i più efficaci utilizzatori delle risorse destinate agli investimenti e hanno rivelato di essere, come l'intero paese ha visto sin dai primi momenti successivi alla catastrofe che ha colpito il Mezzogiorno, la parte più efficiente ed organizzata della complessiva macchina pubblica.

Anche la finanza pubblica, quindi, così come l'ordinamento istituzionale, si è caricata, a seguito delle conquiste parziali che abbiamo conseguito, di nuove e acute contraddizioni. Ed anche per la finanza pubblica si sono ridotti al minimo gli spazi che consentono ad essa, se vuole restare quale è oggi, e cioè la finanza del centralismo, di fare ulteriori concessioni, soprattutto sul terreno qualitativo, alla finanza regionale e locale.

È per questo, dunque, che occorrono delle scelte coraggiose che prescindano dal semplice riferimento ai decreti del passato.

È per questo che il duplice obiettivo di conquistare una finanza locale che faccia corpo unico con un ordinamento fondato sulle autonomie e un ordinamento delle autonomie che sia organico al dettato costituzionale, rientra tra quelli che devono esse-

re realizzati, non tanto e soltanto per liberare da condizionamenti oppressivi una parte dell'assetto istituzionale, gli enti locali, appunto, quanto piuttosto per realizzare quel complessivo assetto istituzionale che è necessario per fare uscire il paese dalla crisi politica, economica e sociale che lo travaglia.

Da questo discende, come prima conseguenza, che noi non ci chiudiamo neppure dentro all'esigenza di una nuova legge per le autonomie e per la finanza locale senza dare alla nostra battaglia un più ampio respiro e senza portare contestualmente avanti la battaglia per la riforma dei ministeri e degli apparati centrali e per un modo di legiferare che sia rigorosamente rispettoso della IX norma transitoria della Costituzione. Questo è il senso della nostra impostazione.

La battaglia per la riforma della finanza e dei poteri locali ha in sé i caratteri di una battaglia generale e nazionale. Questo è quello che ci sforziamo di dire; questo, ripeto, è il senso della nostra posizione, ma è anche la sua forza. È la prova di una visione profondamente legata al concreto e all'immediato, e che sa guardare contemporaneamente in avanti, alla prospettiva, alle esigenze generali del paese, della salvezza e dell'avanzata del sistema democratico. Su questa posizione nazionale qual è quella che cerchiamo qui di illustrare noi invitiamo al confronto, e con calore, tutte le forze autenticamente democratiche e rinnovatrici; invitiamo al confronto, alla convergenza, alla unità tutte le forze autonomistiche, democratiche, della sinistra. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

**S C E V A R O L L I .** Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il decreto-legge e il disegno di legge triennale all'esame del Parlamento, anche se scontano un ritardo rispetto ai tempi entro i quali avrebbero dovuto essere definiti, rappresentano, a nostro avviso, una svolta nell'impostazione delle soluzioni da dare ai problemi di gestione finanziaria de-

gli enti locali. Essi infatti hanno il pregio di affrontare, assieme ai nodi più immediati della finanza locale, alcuni degli aspetti che dovranno caratterizzare il funzionamento a regime del vitale comparto dell'attività pubblica istituzionale rappresentato dall'iniziativa degli oltre 8.000 comuni che costituiscono il tessuto capillare della vita democratica del nostro paese. Purtroppo la situazione di partenza, anche se frutto di notevoli passi avanti nella chiarezza e nella politica di risanamento finanziario degli enti locali, dopo i provvedimenti degli ultimi anni non vede annullati ancora elementi di rigidità centralistica e di forte sperequazione tra ente ed ente. Ciò significa che dobbiamo considerarci in una situazione di passaggio da una fase superata ad una nuova che rende estremamente difficile se non impossibile il conferimento ai provvedimenti da varare di quel carattere di definitività che tutti vorremmo avessero. A questo proposito il compagno senatore Cossutta ha rivolto a noi socialisti una critica riguardo alla riforma della finanza locale. Anzichè la riforma, egli ha detto, della finanza locale abbiamo un quinto decreto. È una critica che ci trova sensibili anche se dobbiamo dire che tutto il nostro impegno non mancherà per recuperare i ritardi che pure ci sono stati e che ad onor del vero — questo lo dico senza nessun intento polemico — dei cinque decreti almeno tre o quattro in qualche modo hanno avuto anche la paternità dei compagni comunisti.

Davanti al Parlamento pende ancora il provvedimento sulla riforma delle autonomie che in prospettiva sarà la cornice entro cui la finanza locale dovrà collocarsi, soprattutto in relazione alla ridefinizione del ruolo delle province ed ai rapporti dei tre livelli di enti di governo substatale.

Della riforma delle autonomie non è questo il momento per un esame approfondito e puntuale. Questa è la sede però più appropriata perchè le forze politiche democratiche e autonomistiche ribadiscano il loro impegno per la sua realizzazione nei prossimi mesi. Da parte nostra affermiamo la ferma determinazione perchè lo stallo che si è creato, e non per nostra responsabilità, colleghi del

Partito comunista e della Democrazia cristiana, nella 1ª Commissione del Senato deve essere rapidamente superato; noi ci auguriamo che questo avvenga positivamente.

Per gli enti locali, d'altro canto, anche il dibattito sul nuovo assetto generale da dare al regime tributario è tuttora aperto e non consente allo stato attuale di individuare quegli spazi di diretta imposizione fiscale per i comuni che consentono una più autonomia e responsabile politica dei servizi nei confronti delle collettività locali. Ecco dunque i vincoli più propriamente normativi e istituzionali che assieme alle esigenze di compatibilità nel quadro complessivo della finanza pubblica, che va visto con molta responsabilità, non permettono di spingere il provvedimento molto al di là dei contenuti dell'articolato all'esame. All'interno dell'articolato comunque numerose sono state e sono le proposizioni positive e gli sforzi operati nel corso del dibattito sono stati rivolti a contenere le lacune ed anche le distorsioni che via via sono state incontrate.

Con la normativa che si introduce può dirsi segnata una svolta nella politica della finanza locale. Cominciano ad entrare infatti in vigore anche per gli enti locali le disposizioni sulla programmazione finanziaria generale introdotta dalla legge 468 del 1978 e dal decreto del Presidente della Repubblica 421. Ed il decreto-legge in esame si pone nella logica di consentire, laddove è possibile (e se ci sarà un impegno generale dell'Assemblea per migliorare questi aspetti la nostra disponibilità esiste), il concreto avvio di questa nuova impostazione. Gli elementi più caratterizzanti del nuovo corso sono peraltro evidenti. Oltre alla ricerca continua di una coerenza tra l'azione dell'amministrazione centrale e quella del sistema locale essi sono presenti soprattutto nelle norme del disegno di legge triennale da cui il decreto-legge è stato stralciato e trovano riscontro ad esempio nell'aggancio della dinamica espansiva dei flussi finanziari degli enti locali ad indicatori obiettivi quali il prodotto interno lordo.

La tanto discussa e per molti versi criticata parametrizzazione dei flussi degli enti locali alla spesa storica, con quest'anno si avvia

a lasciare il passo all'introduzione di criteri di più equa distribuzione delle risorse complessive da destinare a comuni e province. Ciò peraltro avviene in modo da rendere graduale questo superamento senza procurare traumi nei comuni dove il raggiungimento di più elevati livelli di spesa ha corrisposto (quasi sempre) ad una maggiore efficienza e qualità dei servizi e dove operare drastiche riduzioni delle disponibilità in virtù di un astratto ed aritmetico principio di equità avrebbe significato degradare inopinatamente un patrimonio di infrastrutture, penalizzare la solerzia e la capacità di chi l'aveva realizzato. Per queste ragioni la garanzia del mantenimento dei livelli di spesa in termini reali toccati nel passato esercizio è assicurata ancora laddove si prevede una possibilità di espansione del 16 e del 18 per cento delle spese correnti, assicurando altresì la copertura degli oneri sganciati dalla dinamica automatica della spesa, quali gli interessi e le spese per il personale, voci per le quali vengono riconfermati i meccanismi del 1980. Meritevole di risalto rispetto al passato è la norma che a fronte dell'1 per cento di incremento a titolo di recupero sul 1980, la cui misura dovrebbe essere riesaminata e ritoccata, prevede per il 1981 la copertura a conguaglio dell'eventuale differenza rispetto al tasso di inflazione che si realizzerà nel corso dell'anno, che noi naturalmente ci auguriamo sia il più basso possibile. Così pure rilevante appare il miglioramento apportato alle disposizioni relative ai disavanzi delle aziende municipalizzate di trasporto, risultato questo che, approfondendo maggiormente tali disposizioni, forse potrebbe ulteriormente qualificarsi. Oltre alla maggiorazione di due punti percentuali sull'espansione consentita dal *deficit*, è stata infatti introdotta la clausola di piena copertura nel caso di adeguamento tariffario non inferiore alle 200 lire e l'adeguamento degli abbonamenti, fermo restando evidentemente per le fasce sociali la dovuta considerazione. L'opportunità di aprire uno spiraglio alle amministrazioni penalizzate da un troppo basso livello di spesa e quindi nei servizi è però tenuto presente; tanto è che per quegli enti che non hanno tenuto il passo è stata prevista una

maggiorazione di due punti percentuali in relazione al mancato raggiungimento del livello del 110 per cento della media nazionale di spesa.

Sia sul piano dell'affermazione di un principio che in termini concreti, l'introduzione del fondo perequativo della finanza locale assume per noi — ma riteniamo per tutte le forze politiche democratiche — un grande significato politico e di giustizia sociale. Al di là del volume di risorse che con esso si mettono a disposizione dei comuni, inadeguato rispetto ai grandi margini di sperequazione che tuttora esistono, ma tutt'altro che disprezzabile, il fondo rappresenta veramente un segno importante nella volontà di affrontare sistematicamente il problema del sottodimensionamento di molte realtà locali in termini di infrastrutture sociali.

Le modalità di assegnazione delle disponibilità del fondo vanno però migliorate, affinché l'impiego di queste risorse aggiuntive volga veramente e concretamente verso l'obiettivo di ridurre i dislivelli degli *standards* dei servizi.

Ma l'attesa forse maggiore che questo provvedimento destava era nella prospettiva dell'introduzione di norme che meglio regolano l'attività e la capacità finanziaria di investimento degli enti locali. Forse una grande prospettiva risiedeva nella intravista possibilità che gli enti locali potessero contare su maggiori introiti propri. Per la verità è questa un'opportunità che tutti sentiamo; l'amministratore ha il dovere, prima che il diritto, di rendere partecipi allo sviluppo e al progresso dei servizi locali tutti i cittadini nel loro duplice ruolo di utenti e di contribuenti. Questa partecipazione attiva è certamente corroborante per l'azione degli amministratori e non può che essere auspicata una disciplina tributaria che in tempi brevi introduca consistenti elementi di riforma in questo senso. Nella presente situazione lo sforzo compiuto in questo fronte non è potuto andare oltre l'introduzione di un'addizionale sul consumo di energia elettrica, che però dimostra che dalle parole si è finalmente passati ai fatti. Per la prima volta infatti dopo molti anni il comune ha riconquistato margini — ad onor del vero molto

ridotti — di discrezionalità sul prelievo fiscale della comunità che amministra.

A N D E R L I N I . Ricominciamo con le imposte di consumo.

S C E V A R O L L I . Devo ringraziare il collega Anderlini. Questa imposta non ci entusiasma; la consideriamo come uno strumento per l'avvio di un nuovo processo, quindi con carattere provvisorio. Questo fenomeno è certamente destinato in prospettiva ad acquistare maggiore rilevanza sul piano delle risorse finanziarie comunali e deve servire da stimolo per una più efficace gestione della domanda e dell'offerta dei servizi pubblici municipali.

Per queste ragioni la nostra proposta, accolta dalla maggioranza e dal Governo, ha voluto rendere gli introiti derivanti dalle relative entrate autonomi rispetto al vincolo posto nel testo del decreto-legge, in diretta correlazione con la possibilità di contrarre mutui al di fuori della Cassa depositi e prestiti.

Con le radicali modifiche apportate dalla Commissione, la nuova normativa rende l'addizionale effettivamente facoltativa, l'entrata aggiuntiva e senza alcun vincolo di destinazione. Il problema dell'area di imposizione autonoma per i comuni non è risolto, ma la strada è stata intrapresa. Spetta ora al Governo e alle forze politiche trovare in tempi rapidi le soluzioni più idonee e risolutive.

Nell'ambito delle possibilità di ricorso all'indebitamento per spese di investimento, si ritiene un dato positivo l'aver modificato l'impostazione originaria del provvedimento che precludeva ogni possibilità di ricorso agli istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti. Questo divieto, che poteva produrre gravi difficoltà per i maggiori enti locali, quantunque motivato dalla onerosità che questa forma di finanziamento comporta, avrebbe cozzato contro l'esigenza di agevolare gli impulsi espansivi che agiscono sugli investimenti pubblici.

Di respiro ampio e di notevole valore programmatico è divenuto inoltre, con le modifiche per le quali il Partito socialista si è battuto, l'articolo relativo alle disponibilità

che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere per gli investimenti degli enti locali. Come è noto, nella sua originaria stesura, l'articolo 9 si limitava a quantificare per il solo 1981 l'ammontare di risorse su cui gli enti locali potevano fare affidamento.

Il riferimento temporale dell'intero triennio è stato concepito nell'attuale stesura dell'articolo. L'accantonamento contestuale delle risorse da destinare alle località colpite dal terremoto del novembre scorso consentirà viceversa di superare il rodaggio del nuovo iter procedurale nella prospettiva di programmare gli investimenti per l'intero arco triennale e soprattutto consentirà agli enti locali e, in ultima analisi, allo Stato, di fissare le priorità e di governare programmaticamente i flussi finanziari della spesa di investimento, che, per sua natura, ha tempi necessariamente superiori a quelli di un esercizio finanziario.

Dalle norme che scaturiscono dalla conversione del decreto risulta complessivamente esaltata la capacità di investimento degli enti locali rispetto al passato. Ai 12.000 miliardi del triennio che la Cassa depositi e prestiti mette a disposizione (oltre i 1.000 miliardi destinati come si è detto alle zone colpite dal terremoto), di cui 4.000 miliardi di nuove concessioni per l'anno in corso, vanno infatti aggiunte le disponibilità autorizzate dalla legge Merli, che per il 1981 dovrebbe superare i 1.200 miliardi, oltre le somme stanziare dallo Stato per opere di edilizia giudiziaria, pari a 700 miliardi, nonché oltre 200 miliardi degli istituti di previdenza

Inoltre è assai importante per gli enti locali la possibilità loro conferita di ricorso alla Cassa depositi e prestiti anche per mutui a copertura di revisione dei prezzi e delle perizie suppletive per opere già finanziate da altri istituti di credito. Queste misure, unitamente al riconfermato accesso per il 1981 al credito di istituti diversi dalla Cassa (1.500 miliardi nel 1980), dovrebbero offrire, per l'esercizio corrente, maggiori investimenti rispetto all'anno scorso e quindi comodi spazi di manovra per la realizzabilità delle

potenziali iniziative nel campo degli investimenti.

Bisogna però riconoscere che nel capitolo degli investimenti le procedure stabilite meritano di essere approfondite e migliorate. Di converso, eccessivamente elevata è apparsa, ad un attento esame della Commissione, l'aliquota di aumento che nel testo governativo era stata fissata nella misura del 50

per cento per l'imposta sulla pubblicità e per la tassa di occupazione di spazi e aree pubbliche.

La nostra proposta accolta, di ridurre al 20 per cento il livello di inasprimento di questi tributi, è pertanto una positiva correzione che si muove nella logica di creare un congruo adeguamento degli introiti, senza creare eccessivi squilibri al sistema in atto.

### Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue S C E V A R O L L I). Si collocano nella stessa logica anche le modifiche apportate alla norma riguardante la tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani, il cui aumento, anzichè raggiungere il cento per cento (articolo originale) non potrà comunque superare il 50 per cento.

Alla luce di queste considerazioni sono state apportate importanti modifiche nei punti nodali del provvedimento. Il collega Cossutta ha rimproverato noi socialisti ed ha espresso la sua meraviglia perchè, pur dandoci atto di esserci battuti per migliorare in termini sostanziali il provvedimento, non abbiamo formalizzato degli emendamenti. Onorevole Cossutta, noi abbiamo preferito la sostanza alla formalità. Ciò che conta, a nostro parere, era e resta la sostanza del provvedimento, al di là degli aspetti tecnici che pure — non lo nego — hanno la loro importanza.

Dicevo che al provvedimento sono state apportate importanti modifiche nei punti nodali, altre, comunque, potranno essere apportate da questa Assemblea, per le quali ci impegnamo sin d'ora. Il nostro auspicio è che, dopo il varo di questo provvedimento, non si segni una battuta d'arresto per l'esame degli altri importanti provvedimenti che sono davanti al Parlamento. Ci auguriamo che per la definizione di questo e di tutti quei provvedimenti che dovranno portare alla definitiva riforma finanziaria ed istituzionale degli enti locali converga la volontà di partecipazione costruttiva della maggioranza e dell'opposizione, con riguardo all'apporto

del Partito comunista che, per il ruolo importante che svolge nella vita degli enti locali, è particolarmente prezioso alla individuazione dei problemi e alla definizione delle soluzioni del governo delle autonomie.

Quest'anno dovrà comunque essere l'anno decisivo anche per la definizione del nuovo assetto delle autonomie locali. Questa importante riforma, che vedrà impegnato il Parlamento per dare al sistema del potere locale un profilo rispondente alla evoluzione e alle esigenze sociali che si sono andate affermando, è auspicabile che riconfermi il costruttivo apporto di tutte le forze politiche di ispirazione democratica e autonomistica.

Le severe critiche che hanno accolto la presentazione del provvedimento in esame, creando anche momenti di evidenti tensioni politiche, sono state ricondotte sul terreno del confronto civile e costruttivo, che ha consentito di rendere il testo modificato accettabile sia sul piano politico generale sia da parte degli stessi amministratori locali.

Corre l'obbligo, a questo proposito, di sottolineare che durante l'ampio e costruttivo dibattito in Commissione e nel paese si sono registrati risultati positivi non indifferenti. Non deve sfuggire l'equilibrato temperamento tra le esigenze che spesso si manifestano in una vera e propria contrapposizione del Governo centrale e delle istanze di governo periferico, che ha richiesto un impegno non indifferente ove si consideri come il Partito socialista per tradizione e ideologia ritiene che sia non esistente una pre-

giudiziale priorità tra i due livelli di governo, posto che ogni priorità va fissata in funzione esclusiva dell'interesse supremo dell'intera collettività nella sua sintesi di espressione della realtà locale prima ancora che nazionale.

Onorevoli colleghi, concludo. Nel riconfermare il nostro giudizio complessivamente positivo del provvedimento che abbiamo in esame, osservo che le modifiche apportate sono significative e rilevanti, anche se qualche punto va ancora migliorato. Ribadisco qui l'impegno da parte nostra di concorrere con le nostre modeste possibilità a fare in modo che ulteriori miglioramenti siano apportati al provvedimento. Se questo sarà fatto — come noi ci auguriamo e abbiamo fiducia che avverrà — le forze politiche democratiche — la maggioranza per conto proprio e l'opposizione, in modo particolare quella comunista — avranno dato un contributo sostanziale e significativo ai nostri comuni per offrire loro disponibilità e mezzi finanziari che consentano ad essi di affrontare con maggiore fiducia le grandi difficoltà del nostro paese. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

**D E S A B B A T A .** Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, mi atterrò soltanto ad un aspetto del provvedimento che abbiamo in esame, cioè all'aspetto delle entrate, non senza però partire dalla questione più generale che riguarda l'autonomia come criterio di fondo a cui deve essere ispirata una politica delle entrate per poi individuare quali sono i limiti, e vorrei dire gli errori, del provvedimento in esame, rispetto a una linea che possa essere accettata.

Credo che qui vada ribadito che nell'autonomia dell'entrata sta uno dei cardini fondamentali dell'autonomia locale: non esiste autonomia locale se non esiste autonomia dell'entrata. Si tratta di individuare quali sono i caratteri dell'autonomia dell'entrata, ma da questa constatazione ne segue un'altra: che questa autonomia deve essere necessariamente collegata, almeno nei princi-

pi di fondo, all'autonomia istituzionale e deve quindi essere oggetto del dibattito e delle decisioni sulla riforma dell'autonomia istituzionale.

Su questo il dibattito è stato ampio ed è stato anche denunciato come in qualche modo si sia da qualche parte assunto questo criterio come pretesto per non camminare sul terreno dell'autonomia delle entrate, dell'autonomia finanziaria, in attesa della riforma istituzionale e viceversa anche per rallentare la riforma istituzionale in attesa dell'autonomia finanziaria.

Non certo al Partito comunista può attribuirsi questo atteggiamento, anzi credo che, invece, da qui vadano ancora rivolti una proposta ed uno stimolo per il ritardo con cui ci si è avviati sulla strada della riforma istituzionale e finanziaria, e quindi anche delle entrate, orientando contemporaneamente, come si sarebbe dovuto fare, i provvedimenti provvisori già adottati.

Il collega Cossutta ha già messo in evidenza qual è lo spirito del provvedimento oggi all'esame per quanto riguarda l'autonomia delle entrate. Ci sono due modi per contrastarla: in primo luogo assegnando una autonomia apparente ed attribuendo ai comuni dei tributi minori, con autonomia di decisione anche relativamente ampia, ma insufficiente come mezzo globale per far fronte alle spese e quindi con una conseguente incapacità di esercitare una influenza reale sul sistema tributario. Infatti se i tributi e le entrate più ampi affidati ai comuni sono di minore importanza, non sono in grado di influenzare il sistema tributario e perciò tale indirizzo non sarà di autonomia reale.

C'è poi l'altro modo di infrangere l'autonomia, ossia quello di trasformare tutte le entrate in trasferimenti e per giunta di definire arbitrariamente questi trasferimenti, di non trovare cioè criteri che determinino un aggancio obiettivo alla definizione degli stessi.

Non mi voglio dilungare su questo, però più avanti riprenderò molto rapidamente tutto quanto concerne il collegamento di questi trasferimenti con la spesa storica, che al tempo stesso rappresenta un rovesciamento del punto di partenza ed una limitazione,

pur dovendosi subito dire che non si può prescindere dalla spesa storica, almeno in questa fase. Voglio invece riaffermare qui questioni che sono ampiamente note e che, di fronte ai comportamenti ormai pluriennali su questa materia, vanno ricordate: una concezione moderna dell'autonomia finanziaria e della finanza locale ha bisogno di questi due elementi di entrata, di entrate proprie e di trasferimenti. Senza questi due gruppi di entrate non si può definire moderna una finanza locale.

Per quello che riguarda, tra le proprie, le entrate tributarie, queste debbono essere parte rilevante del sistema tributario, capaci di influire sulla giustizia tributaria e di concorrere al prelievo pubblico in generale. Tutti questi caratteri non li ritroviamo in nessuno degli intendimenti che hanno ispirato questo decreto-legge, neanche in quelli che si pretende di definire nuovi strumenti capaci di una nuova politica tributaria.

Certo in questo settore siamo ancora vittime della lesione che è stata operata nella finanza locale dalla riforma tributaria, che ha riorganizzato il sistema di entrate tributarie dello Stato distruggendo le entrate locali e in qualche modo la finanza locale, per gli interventi fatti anche per altri aspetti della finanza locale, non solo per quelli delle entrate.

Ma come si può uscire oggi da questa situazione? Bisogna recuperare proprio rispetto a quella lesione operata. E io credo — e mi sembra di averlo sentito ripetere anche dal relatore — che caratteri accettabili di entrate comunali si possano riscontrare nelle imposte sui redditi derivanti dagli immobili, secondo quanto accade in tanti altri paesi. Queste imposte possono rappresentare una delle entrate tributarie fondamentali in un sistema di finanza locale corretto e reso autonomo rispetto all'attuale.

Il prelievo sui redditi derivanti dagli immobili fa parte del sistema tributario in generale e in questa fase rappresenta un settore di imposizione realizzato con criteri obsoleti che non dà all'erario un gettito sufficiente, che ha bisogno di un intervento attento, minuto, cui le autorità locali possono dare un contributo essenziale per la vicinan-

za che hanno alla fonte del reddito e quindi al controllo del carattere del reddito stesso.

Sappiamo che tanto nel settore dell'agricoltura quanto nel settore della proprietà immobiliare urbana le sperequazioni tra contribuente e contribuente e anche i distacchi tra la base imponibile e l'ammontare del reddito sono enormi.

Come riorganizzare questo settore? Certo occorrono forze nuove, occorre un controllo democratico, occorre anche un'articolazione ampia degli organi preposti alla riorganizzazione. Tutto questo può essere affidato ai comuni, alle autonomie locali, ma bisogna operare un inquadramento in norme generali che abbiano un minimo di omogeneità, anzi che abbiano un'omogeneità generale e una capacità di articolazione che risponda a principi di carattere generale, ottenendo quindi gli effetti migliori che si possono conseguire, quelli di una pressione tributaria entro certi limiti uniforme ed entro altri limiti adatta alle situazioni locali anche di reddito e di servizi.

Questo credo che sia uno degli aspetti concreti della necessità dell'apporto delle autonomie al superamento della crisi che noi abbiamo di fronte, crisi che si esprime anche nel dissesto degli organismi che sono preposti all'accertamento, nell'accrescersi delle sperequazioni, nella enormità delle evasioni e che quindi tocca tutti gli aspetti, sia quello economico, sia quello istituzionale.

Credo che sia veramente difficile risanare anche soltanto le strutture burocratiche che presiedono a questo settore se non si fa ricorso alle capacità di rinnovamento che sono insite nelle autonomie.

In questo senso credo che si possa dare anche a tale proposito una risposta che però ha un valore più generale.

Afferma il collega Scevarolli che non si vuol dare priorità agli interessi ed alle aspirazioni autonomiste né a quelle dello Stato. Bisogna però riconoscere che oggi siamo in una situazione in cui le autonomie sono fortemente compresse; e quindi in questa fase, per giungere ad una situazione di equilibrio dal punto di vista tributario, dal punto di vista della finanza locale, dal punto di vista generale delle funzioni e dei compiti che

spettano alle autonomie, una volontà di riforma dello Stato, della finanza dell'economia e della pubblica amministrazione deve sopprimere, superare, abolire questa subordinazione. Se in questo modo si cammina si possono ottenere dei risultati. Come mai invece non vi è nulla di tutto questo non solo nel decreto-legge, ma neanche nel disegno di legge triennale che è stato annunciato come un provvedimento che in qualche modo dovrebbe considerarsi un passaggio verso la riforma della finanza locale, un passaggio che dovrebbe quindi anticipare qualche elemento, dovrebbe avere qualche segno, ma non ce l'ha? E non ripeto quanto è stato detto dal collega Cossutta circa il fatto che questo disegno di legge non è poi oggi in discussione. Tutto questo contrasta anche con certi atteggiamenti emersi durante il dibattito sull'autonomia finanziaria, atteggiamenti che affermavano come addirittura nei comuni e nelle province la finanza locale si sarebbe dovuta basare esclusivamente sulle entrate proprie. Ci sono stati atteggiamenti di questo genere che sono atteggiamenti assolutamente esagerati, che non possono trovare una applicazione pratica nella situazione odierna che vede così diversificate le condizioni di fatto; le vede diversificate non solo per ragioni storiche e per ragioni che riguardano lo squilibrio dell'economia nazionale, ma anche per ragioni che sono non superabili per la differenza degli insediamenti urbani, per il carattere dell'organizzazione della vita civile; condizioni di diversità che tenderanno sempre a permanere e quindi richiedono che non tutta la finanza locale sia basata sulle entrate proprie ma abbia una componente che sia parte organica del sistema di finanza pubblica allargata in generale e quindi abbia anche una parte di entrate di trasferimento.

Si è affermato anche da parte di alcuni studiosi, in modo veramente un po' strano e non confortato da atteggiamenti di operatori delle autonomie, in un convegno a Bruziano, il totale sganciamento della spesa storica. È chiaro che l'agganciamento della spesa storica — e su questo tornerò — ha un suo limite, però è anche chiaro che non è possibile, almeno per un periodo abbastan-

za lungo, staccarsi dalla spesa storica perchè vorrebbe dire prescindere dalle condizioni reali in cui si trovano le comunità e voler quindi distruggere organizzazioni, tessuti civili, servizi che oggi rappresentano il modo di essere del nostro paese.

Ebbene nel decreto-legge non c'è traccia di nulla, a proposito di una volontà di camminare sul terreno di una riconquista dell'autonomia. È stato detto dal collega Scevarolli che c'è l'imposta sull'energia elettrica. E siccome voglio limitare l'intervento alle entrate, dirò qualche cosa su questo argomento. Secondo il collega Scevarolli e anche secondo il relatore, l'imposta sull'energia elettrica rappresenta un primo passo verso l'autonomia dell'entrata. Io ritengo invece che l'imposta sull'energia elettrica, che è un'imposta di consumo, sia un ritorno indietro, un ritorno a quel tipo di tributi di finanza minore che è la negazione delle autonomie, di finanza vessatoria. Anche se vi sono le esclusioni delle fasce sociali che rappresentano un riconoscimento che in passato non era attuato, è chiaro che l'imposta sull'energia elettrica così concepita è un ritorno indietro, è una vecchia imposta sui consumi, è il contrario del raggiungimento dell'autonomia. Escludendo le fasce sociali si esclude l'entrata per quei comuni che non hanno grande disponibilità di reddito, per cui è vero che si deve poi intervenire con le entrate di trasferimento; è chiaro inoltre che anche a quei comuni deve essere data la possibilità di una entrata autonoma che sia diversa da questa. L'indisponibilità del reddito influirà peraltro su tutte le entrate dirette in tutti i comuni e la correzione sarà sempre necessaria e dovrà essere fatta con le entrate di trasferimento. Ma non vi è dubbio che questa è l'imposta meno adatta ad ottenere questo risultato.

Credo che di fronte al Parlamento non abbia grande importanza il fatto che da taluni comuni sia venuta la spinta ad accettare l'imposizione e a chiedere che il gettito della stessa venisse destinato, in modo più libero rispetto al resto delle risorse, alla spesa pubblica, perchè è chiaro che in mancanza di altro i comuni possono subire anche il ricatto. Ma lo strumento del ricatto non è uno



strumento di autonomia. E noi qui su questo dobbiamo essere chiari e su questo abbiamo la nostra responsabilità che è responsabilità di legislatore nazionale, di Parlamento che naturalmente deve saper cogliere le giuste esigenze delle autonomie, dei comuni, delle province, ma deve saperle anche interpretare; e quando occorre deve sapersene anche distaccare. Peraltro questi comuni non sono certo la totalità e non rappresentano neanche la maggioranza. La responsabilità nostra resta quella di non mettere i comuni di fronte al ricatto, quella di saper scegliere le entrate che sono più corrette, che sono conformi alla Costituzione e alle esigenze delle autonomie. Quindi il discorso principale che si deve fare su questa entrata riguarda il suo carattere e in secondo luogo la sua insufficienza a realizzare quell'altro scopo sotto cui viene mascherata la necessità di questa imposta, quello di garantire gli investimenti, poichè la quantità del gettito previsto non è certo tale da costituire un montante per investimenti che abbiano una dimensione rilevante soprattutto per i comuni che a questi investimenti hanno più necessità di rivolgersi.

Per quanto riguarda l'articolo 3, si tratta di un ritocco: c'era già questa entrata; quindi su certi aspetti è un miglioramento perchè si toglie una vessazione insopportabile come quella che era stata chiamata con gergo abbastanza espressivo la «tassa sulla pioggia». Ma qui che cosa si fa? Si toglie alle regioni un potere che era stato loro riconosciuto per adattare la tassa alle esigenze della sua natura di tributo (si discute infatti se sia una tassa o un prezzo pubblico, ed io credo che si debba preferire la scelta del prezzo pubblico per una maggiore agilità di gestione); si toglie il potere alle regioni e si cambia una legge che è stata ampiamente discussa in questo senso. Credo che qui si riveli ancora un altro pasticcio; me lo si lasci chiamare così, per le conseguenze che una serie di decreti di questo tipo determina nella gestione della finanza locale, per il rovesciamento che deriva dalla partenza fatta dalla spesa, che aveva un senso quando si doveva procedere al risanamento e non ha più senso quando si continua per il quinto an-

no. Diventa urgente cambiare questo sistema. Si scrive nell'articolo 3, che rappresenta una modificazione della legge sul disinquinamento, nota come legge Merli, che le entrate istituite con detta legge devono essere destinate alle spese di disinquinamento. Sappiamo che questa questione è discutibile dal punto di vista generale: una finanza sana dovrebbe essere sempre capace di basarsi su entrate generali per far fronte alle esigenze dei cittadini, ma sappiamo anche che questa è un'utopia e che in alcuni casi occorre andare ad entrate specifiche, o addirittura risolvere il problema con prezzi pubblici anzichè con tasse. Però mentre nell'articolo 3 si conferma questo collegamento tra le entrate e le spese, altre norme del decreto non lo consentono e se non saranno modificate questo collegamento non sarà possibile. Infatti l'amministratore locale non potrà spendere aumenti di questo provento per quel servizio; potrà solo spendere quello che ha speso l'anno scorso più il 16 per cento.

T A R A B I N I . Siamo d'accordo.

D E S A B B A T A . Quindi non c'è questo collegamento che è affermato nella legge. Sembra che il legislatore sia chiamato ad affermare questo collegamento, lo afferma e lo scrive, ma non si realizza.

T R I G L I A , *relatore*. Sulla Merli no.

D E S A B B A T A . No, sulla Merli non si realizza. Però l'articolo 3 cambia la legge Merli, stabilisce che queste entrate devono essere destinate esclusivamente agli impianti di depurazione e disinquinamento delle acque ma poi, quando l'amministratore locale riceve queste entrate della legge Merli, non le può spendere esclusivamente per il risanamento perchè la sua spesa è legata all'articolo 14. Ne abbiamo discusso ampiamente in Commissione e dovremo continuare a farlo qui quando arriveremo all'articolo 3 specifico: è così, l'amministratore può spendere solo quello che ha speso l'anno scorso più il 16 per cento, perchè nell'articolo 14 è scritto che alcune delle spese sono sottratte al

calcolo e sono quelle che sono interamente coperte da corrispondente titolo di entrata; però si aggiunge: « derivante da finanziamenti regionali o statali con vincolo di destinazione » e queste della legge Merli non sono nè regionali nè statali, ma sono entrate locali. Quindi le entrate proprie con vincolo di destinazione non possono essere spese con vincolo di destinazione! È un pasticcio . . .

T R I G L I A , *relatore*. Va corretto!

D E S A B B A T A . Ne prendiamo atto, lo correggeremo nel corso del dibattito. Questo è un pasticcio involontario, ma vale anche per altre entrate che sono con vincolo di destinazione. In Commissione credo che il collega Tarabini e il collega relatore ricorderanno che ho cercato di dimostrare come non si può neanche pagare, se lo spettacolo è organizzato dal comune, un biglietto di teatro più elevato per avere uno spettacolo migliore perchè anche l'entrata del biglietto del teatro non può essere destinata allo spettacolo, il che è veramente troppo; praticamente diventa un tributo. Questo è un aspetto dell'autonomia. Se si va avanti con questi criteri, mescolando entrate e spesa, non si capisce più qual è l'entrata e qual è la spesa e quale delle due è in funzione dell'altra perchè per una serie di articoli l'entrata è in funzione della spesa, per una serie di altri la spesa è in funzione dell'entrata e non so chi può sostenere in modo serio che questa sia una politica di bilancio di finanza pubblica.

Bisogna cercare di migliorare il testo. Certo ora non possiamo che fare ulteriori emendamenti per creare ulteriori reparti e ulteriori sottosezioni, rendendo il testo sempre meno comprensibile. Si può arrivare così al settimo, all'ottavo e al nono decreto? Dobbiamo evitare che ciò accada. Nel corso di questa tornata amministrativa, dobbiamo arrivare alla riforma. Spero, con queste indicazioni concrete e minute, di contribuire a dimostrare l'urgenza della riforma istituzionale, della riforma finanziaria.

L'articolo 4 è una norma spuria, che sta qui non si capisce perchè. E esso riguarda la tassa di circolazione. Vorrei se-

gnalare al relatore, poichè non ho avuto modo di farlo prima, che il testo contiene una mancanza. Mi sembra che il Governo abbia presentato un emendamento che qui non trovo. Sapete perchè questo articolo entra qui dentro? Solo perchè opera una lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni. Questo decreto riguarda la finanza degli enti locali, non delle regioni, e l'articolo è stato introdotto per determinate esigenze. So che talvolta si introduce una materia estranea in un corpo normativo per ragioni di urgenza, ma se alcune eccezioni possono essere comprese, qui veramente manca il senso della misura perchè l'articolo 4 lede una entrata delle regioni imponendo un aumento di tributo, che viene preso tutto dallo Stato, su una imposta che invece è organicamente separata in due parti.

Con l'emendamento approvato — e dovrebbe essere presente il Ministro delle finanze più che il Ministro del tesoro, ma il Governo è sempre rappresentato a pieno titolo — si è creato un ulteriore pasticcio perchè, essendo stata aumentata la parte dello Stato con un tributo che non è neanche chiamato addizionale, ma è un aumento per un anno solo, si è determinato l'obbligo per le regioni di aumentare la parte propria perchè così è scritto nella legge fondamentale relativa a questo tributo. La regione è obbligata a imporre un tributo che stia tra il 90 e il 100 per cento del tributo statale.

Allora, se si aumenta la parte statale, la regione è obbligata ad aumentare la sua parte. Credo che sia opportuno, collega Tarabini, emendare perchè questo rischio esiste.

T A R A B I N I . Non esiste.

D E S A B B A T A . Anche l'articolo 6 è un esempio, sia pure in un provvedimento di carattere provvisorio, del modo di distruggere una autonomia finanziaria, ma anche semplicemente un equilibrio tributario, aumentando, in una misura uniforme, entrate, tariffe, tasse, imposte (pubblicità, tasse di occupazione, eccetera), alcune delle quali sono determinate in modo diverso, in modo vecchio, in modo vario tra le amministrazioni. Questo aumento uniforme è cer-

tamente un cattivo modo di definire le entrate; occorre semmai usare l'occasione per rideterminare un migliore equilibrio tra le stesse. Certo, il fatto che la Commissione abbia portato il 50 al 20 per cento, riduce l'entità sostanziale dello squilibrio (credo che di ciò occorra dar atto alla Commissione), così come si riducono certe conseguenze negative che si sarebbero potute determinare se si fosse consentito che la tassa sui rifiuti fosse aumentabile fino al 100 per cento. Forse non si era considerato che un aumento che è geometrico da alcuni anni (perchè si insiste con percentuali anno per anno) avrebbe potuto raggiungere, in alcuni comuni, dei livelli veramente insopportabili.

Anche l'imposizione di istituire il tributo per tutti i comuni è una imposizione eccessiva. Vi sono comuni che non hanno neanche bisogno, per quanto sono piccoli, di un vero servizio di nettezza urbana. È chiaro che in questo caso non ci deve essere il tributo, ma nella legge non sta scritto. Possono anche qui sorgere dei dubbi. È chiaro che c'è la possibilità di rivedere, ma, anche se non si rivedrà, bisogna prendere nota di un'altra esigenza per una revisione più organica delle entrate tributarie dei comuni.

Arriviamo all'articolo 13. Vi è ancora qualcosa che rappresenta un esempio illuminante del modo come può essere distrutta una autonomia locale. Imporre addirittura che le entrate dei comuni e delle province siano previste nel bilancio con un aumento del 16 per cento, rappresenta un principio assolutamente inaccettabile! Deve bastare, in un paese dotato di un minimo di credibilità per la sua classe dirigente, la norma che dice che le entrate vanno previste secondo i criteri che sono obbligatori per qualsiasi amministratore, al di là dei quali interviene la giustizia penale.

Questo è il limite, perchè oltretutto imporre questi incrementi determina quasi una deresponsabilizzazione — anche se la lettera non è così — dell'amministratore, il quale, quando ha applicato il 16 per cento, è a posto; potrebbe essere di più l'incremento dell'entrata, per ragioni locali, specifiche, per tante ragioni.

Ciò poi comporta che, quando si prevede che anche l'INVIM debba subire un aumento del 16 per cento, si deve però correre ai ripari e dire: se questo 16 per cento non entra, allora entrerà un trasferimento statale di pari ammontare.

È chiaro che queste questioni possono sorgere. Si fa l'esempio, ormai di scuola, del piccolo comune nel quale in un anno viene venduto il castello centrale, per cui si realizza una consistente entrata per la INVIM; ma l'anno dopo il castello da vendere non c'è più e quindi per l'imposta non entra più niente. Altro che 16 per cento in più! Si può passare da una certa entrata a una entrata zero!

Siamo veramente al dissesto di ogni concezione della finanza pubblica, dissesto che naturalmente continua nell'articolo 14, che prevede gli aumenti del 16 e del 18 per cento, con quelle conseguenze, sulle quali non ritorno, che ho cercato prima di illustrare. Ma qui abbiamo l'impianto generale: l'entrata che diventa funzione della spesa. Ed io insisto qui anche contro certe affermazioni che sono state fatte dal relatore e anche dal collega Scevarolli, che hanno richiamato la responsabilità di quasi tutti i Gruppi politici a questo proposito, e anche del nostro, sull'accettazione di un simile criterio. Questo criterio aveva una ragione profonda all'epoca del primo e del secondo decreto Stammati, quando si trattava di risanare la finanza pubblica, quando gli interessi per anticipazioni di cassa erano arrivati a superare i 1.000 miliardi all'anno, quando il debito aveva superato i 25.000 miliardi ed era a carico dei comuni, quando c'era il dissesto generale, quando c'erano fornitori non pagati: allora era chiaro che si doveva dare necessariamente un colpo di spugna in una situazione alla quale si era giunti per una responsabilità pluridecennale derivante dal modo come era stato gestito questo problema in tanti anni di potere democristiano.

È chiaro che non si poteva che partire da lì: prendere la spesa e affermare che a quella doveva corrispondere l'entrata e che si dovevano cancellare tutti i debiti. Non si poteva che partire da lì: ecco l'importanza

della spesa storica che ancora si protrae e si protrarrà perchè certamente, quando si fa una riforma, non si può chiedere alle comunità che godono di certi servizi di rinunciare, a meno che non si tratti proprio di servizi superflui; ma in genere sono tutti servizi di civiltà, non sono servizi superflui.

La riforma deve andare in un altro senso: deve consentire ai comuni e alle comunità che sono meno favorite di camminare più rapidamente mentre le altre segnano il passo, se si vuole, ma non devono tornare indietro, perchè questo non è assolutamente possibile. L'equilibratura può essere fatta in questo modo: e in questo senso hanno significato i trasferimenti. Qua invece si adottata una misura del 16 per cento di aumento della spesa, che poi diventa corrispondente entrata di trasferimento, e del 18 per cento per i comuni che sono al di sotto della cosiddetta media.

Diciamo allora che intanto bisogna provvedere ad una diversa misura: cioè, quando si parte con un criterio di questo tipo, bisogna garantire l'aumento dei prezzi, il quale non è garantito (abbiamo avuto ampi dibattiti in Commissione). Si è detto che in passato sono state adottate percentuali anche minori, ma i margini di elasticità all'epoca del primo e del secondo decreto Stammati erano molto più ampi: se non altro c'erano prima dei decreti Stammati tutti i fornitori che premevano con prezzi eccessivi per il riconosciuto, consolidato e risaputo ritardo nei pagamenti che poi con i decreti si è eliminato o grandemente ridotto; c'erano tutti gli oneri per interessi passivi su anticipazioni di cassa e di analogo tipo che venivano eliminati e che quindi davano agli amministratori delle elasticità.

Ma oggi l'elasticità, al quinto provvedimento, si è esaurita. Ci troviamo con delle amministrazioni locali che hanno iniziato nel 1981 con entrate che coprono l'80 per cento — questa non è una cifra rigorosa — delle spese correnti. Se a questo 80 per cento applichiamo l'inflazione media, come si è ottenuto con l'articolo 14-bis approvato in Commissione, rimarrà sempre un 80 per cento che non diventerà mai 100 per cento e i comuni non ce la faranno ad arrivare alla

fine dell'anno, proprio per la riduzione dell'elasticità del loro bilancio e per l'attenta volontà di ridurlo ulteriormente con le norme che ho appena citato.

Bisogna quindi ritoccare la base del 1980 su cui applicare gli articoli 14 e 14-bis — qui parlo della spesa, però sotto il profilo dell'entrata — su una base sana. Ma l'1 per cento non è sufficiente perchè si dimentica che lo scorso anno non è stato concesso il 18,65 per cento, bensì il 13 per cento sulla base rivalutata dell'anno precedente. Si sono mescolate e sommate le due percentuali che nei precedenti decreti per il 1980, rispetto all'ultimo, erano separate, solo per chiarezza del testo legislativo. Quest'anno invece la chiarezza è stata raggiunta con un altro sistema che è facilmente spiegabile. Infatti quel punto dato in più non entra nella base di calcolo per gli altri punti, il che determina una leggera riduzione di intervento da parte dello Stato.

Non importa però quale sia il sistema perchè se in questo modo il punto è insufficiente si possono sempre introdurre i punti che occorrono. Dobbiamo pensare — e questo è molto importante — che lo scarto lo scorso anno non è stato di uno o di due punti come ha sostenuto in Commissione il sottosegretario Fracanzani, bensì di 7 punti e mezzo a cui si è fatto fronte con quel minimo di elasticità che i comuni avevano e non credo che vi si sia fatto fronte in modo conclusivo e soddisfacente.

Se però quest'anno ripartiamo ancora da quella base insufficiente, non basta più coprire con l'aumento medio dei prezzi, ma occorre ripartire almeno da una base sufficiente. Si può discutere se debba essere corretta del 7,5 per cento, questo è vero, però la correzione non può neanche essere limitata all'1 per cento e su questo credo che vada portata avanti una discussione in questa Aula, se si vuole, sia pure nell'ambito di questo metodo, che mi si consentirà di definire barbaro, raggiungere risultati di sostanza soddisfacenti.

All'interno di ciò sorge la questione del Mezzogiorno che per ragioni di perequazione nel precedente provvedimento era compreso nell'ambito dell'applicazione di una percen-

tuale aggiuntiva di 2 punti, mentre quest'anno questi 2 punti non sono più riconosciuti al Mezzogiorno, ma soltanto a quei comuni la cui spesa corrente *pro capite* è inferiore al 110 per cento della media calcolata in base all'articolo 25. Qui bisogna precisare che tutti i comuni della Basilicata ne sono al di fuori, perchè sono al di sopra della media, come anche la maggior parte dei comuni della Calabria. Non credo però che il loro *standard* di servizi sia accettabile.

Quindi anche questa questione va rivista. Dobbiamo riportarci a un sistema che, per quanto non molto raffinato, aveva almeno un principio di riconoscimento per le esigenze del Mezzogiorno. Con il fondo di perequazione di cui all'articolo 25 si può migliorare qualche aspetto di un sistema che non è molto raffinato, che è un po' grossolano, ma si può anche peggiorare. E l'attuale formulazione dell'articolo 25 tende indubbiamente verso il peggioramento anziché verso il miglioramento.

Per quanto riguarda l'articolo 16, concernente le spese che derivano dalle regioni, credo che sia abbastanza giusto affermare che le regioni debbono prevedere nei loro bilanci un intervento pari all'ammontare dell'intervento dell'anno precedente, con un incremento pari a quello delle entrate di cui all'articolo 8 della legge n. 281 del 1970.

Tuttavia non si può non fare un'osservazione. Noi facciamo la legge per le regioni: è corretto questo modo di operare? In questa fase non so dare una risposta, ma non mi sembra che sia molto corretto. Mi sembra che in qualche modo sia giusto un principio che tende a collegare la finanza locale, sia pure in questa fase, con questi limiti, all'andamento delle entrate generali pubbliche: però lo Stato non la collega alle sue entrate e impone alle regioni di collegarla. Qualche dubbio c'è. È certo che si tratta di una norma per qualche aspetto positiva che tuttavia ha questi difetti.

Mi riferisco ora all'articolo 25 che riguarda la perequazione e prevede 230 miliardi di intervento: 230 miliardi non sono una gran somma, tuttavia si è valutato che possono già costituire un punto di partenza se si collegano non al complesso delle entrate, ma

alle entrate per spese correnti e se si collegano al fatto che non tutti i comuni debbano riscuotere questo tipo di entrata ma solo quelli che sono al di sotto della media. Il punto sta non nel tipo di calcolo della media, che certamente è piuttosto rozzo ma che si può accettare come criterio iniziale — e io credo sia stato opportunamente corretto e chiarito soprattutto in Commissione — ma nell'esclusione prevista per legge di certi comuni medio-grandi con l'istituzione del criterio che per il 1981 il fondo viene ripartito a iniziare dai comuni con popolazione più bassa. Che cosa vuol dire? Non vuol dire moltissimo perchè la quota da assegnare ai comuni è una quota variabile; un trasferimento, dice il primo comma, pari all'intera differenza o a parte di essa. Quindi se si incomincia dai comuni con popolazione più bassa il punto a cui si finisce deriva dalla quota che si dà ai comuni che ne hanno diritto e questa parte non è definita dalla legge; deve essere definita in altro modo dall'autorità amministrativa con l'intervento dell'ANCI, dell'UPI, eccetera. Tuttavia questa disposizione contiene il rischio che non si possa devolvere il fondo alle situazioni più drammatiche. Nè io sostengo che si debbano tagliare solo le punte, come da qualche parte si dice, cioè solo le maggiori distanze della media. Io credo invece che il fondo vada distribuito con senso di misura, che non vada a tutti, che vada cioè fino ad un certo limite di distanza ma che possa essere utilizzato da tutte le classi di comuni; altrimenti la questione ha il senso di una odiosa esclusione le cui ragioni non sono ritrovabili in una scelta di carattere economico, finanziario, sociale ma possono aprire anche sospetti di una scelta politica non accettabile e non confessabile. Credo perciò che anche questo articolo 25 vada ritoccato in questo senso per una distribuzione più equa.

Parlando delle entrate occorrerebbe anche intervenire per gli investimenti, perchè anche gli investimenti sono in qualche modo entrate. Ma io lascio ad altri colleghi questo argomento, limitandomi ad una sola osservazione: per alcuni comuni è forse preferibile utilizzare il suggerimento che da circa due anni abbiamo avanzato, di mettere cioè

a disposizione dei comuni mezzi per investimenti, liberandoli anche dall'onere della ricerca dei finanziamenti presso la Cassa depositi e prestiti o presso altri istituti di credito ordinario.

Questo è un modo efficace di realizzare investimenti con rapidità ed anche con facilità ad adattarsi alle esigenze locali. Non trova posto questa previsione in questo provvedimento. Non so se vi sarà disponibilità a discutere una questione di questo genere, ma è certo che la sua mancanza è ancora un motivo di giudizio negativo sul significato complessivo del decreto-legge che abbiamo in esame.

Ho cercato, onorevole Presidente, colleghi, onorevole Ministro, di dare un contributo per porre delle questioni concrete che credo debbano essere esaminate con l'intento non solo di enunciare una posizione del Gruppo politico comunista su questi problemi, ma anche di offrire la materia ad un dibattito che abbia una conclusione concreta e non soltanto di parole e che veda partecipare in modo effettivo tutti gli altri Gruppi democratici di quest'Assemblea, sia il Gruppo socialista, cioè gli esponenti di un partito con il quale profondi sono i legami nelle amministrazioni locali e i cui amministratori ben conoscono i problemi che sono collegati, e nel senso che qui è stato detto, al provvedimento in esame, sia i colleghi degli altri Gruppi perchè molti degli amministratori che hanno affinità politica con questi si trovano nelle stesse condizioni, sia gli amministratori di orientamento cattolico-democratico-cristiano, sia gli amministratori di orientamento repubblicano. Alcuni di questi hanno nelle amministrazioni locali anche rapporti di governo insieme con amministratori comunisti. E quindi l'auspicio è che si apra un dialogo fecondo per un risultato positivo perchè questo andrà a vantaggio del paese e potrà dare un contributo se non proprio di riscossa — perchè da questo provvedimento più di tanto non può ottenersi — quanto meno di non aggravamento della crisi che il paese sta attraversando. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

**R A S T R E L L I .** Signor Presidente, prendo la parola ma non per svolgere, come era previsto, l'intervento di merito sul disegno di legge di conversione del decreto per il 1981 della spesa di finanza locale, ma per sollevare una questione formale che ha anche un suo valore sostanziale. È su questo valore sostanziale che io intendo per pochi minuti intrattenere l'Assemblea. Quando ho presentato, secondo la norma di Regolamento, la mia iscrizione a parlare ho rivolto preghiera perchè fossero postergati il più possibile la sede ed il tempo del mio intervento non per un fatto di impedimento personale o volontà, ma in ragione degli obblighi parlamentari di membro effettivo della Commissione Sindona, impegnato fino a ieri sera nello svolgimento del compito che la legge affida a tale Commissione, che mi impedivano di presenziare ai lavori della Commissione finanze e tesoro della quale sono titolare e che escludevano anche materialmente il tempo di poter presentare e preparare un intervento che fosse all'altezza dei notevoli contributi che alla materia hanno dato sia la relazione del relatore senatore Triglia sia gli interventi dei colleghi intervenuti.

Una inammissibile rigidità dell'ufficio di Segreteria che, nonostante una mia personale e rinnovata preghiera di spostamento, mi impedisce di svolgere il compito che mi ero prefisso nei termini e con la preparazione dovuta, una rigidità attuale della Presidenza che evita di consentire ad un parlamentare di chiedere il rinvio dell'intervento nell'ambito della stessa discussione generale appartengono...

**P R E S I D E N T E .** Senatore Rastrelli...

**R A S T R E L L I .** Mi lasci parlare e poi replicherà.

**P R E S I D E N T E .** No, lei mi lasci dire che cosa le ho già suggerito. Lei potrà parlare in coda a tutta la discussione svolgendo un ordine del giorno. Gliel'ho già fat-

to comunicare. Prima la Presidenza lo ha posposto...

R A S T R E L L I . Ringrazio...

P R E S I D E N T E . Lei ha chiesto di parlare al quarto posto e noi l'abbiamo posposto facendo parlare prima il collega De Sabbata...

R A S T R E L L I . Ringrazio il collega De Sabbata, ringrazio la Presidenza che ha...

P R E S I D E N T E . Poi abbiamo detto: dite al senatore Rastrelli che può stare tranquillo perchè, chi non sia iscritto o rinunci a parlare può, presentando un ordine del giorno, intervenire, senza limiti di tempo, alla fine della discussione generale.

R A S T R E L L I . Signor Presidente, ma proprio per questo motivo, ringraziando per questo suo suggerimento che peraltro io avevo già intuito, non vedo il motivo per il quale non possa essere consentito di postergare il mio intervento.

P R E S I D E N T E . Le ho già spiegato...

R A S T R E L L I . Mi deve lasciar parlare, signor Presidente. Esistono due motivi. Uno è di fondo. Desidero sapere fino a che punto un parlamentare della Repubblica debba essere stretto nelle norme di un elenco categorico fissato dalla Segreteria del Senato quando la richiesta di rinvio non modifica — ecco, sia ben chiaro — l'andamento e l'ordine dei lavori. Se il mio atteggiamento fosse un atteggiamento dilatorio, se fosse un atteggiamento ostruzionistico, comprenderei certe necessità, ma siamo in un caso di mera ipotesi di rinvio, che può comunque essere attuata con uguale risultato presentando un ordine del giorno. E tenga presente che questa mia richiesta non è solo collegata alla mia persona, perchè nel momento in cui la Presidenza dichiara decaduto il mio intervento e quindi esclude il rinvio in sede di discussione generale, automaticamente è costretta ad applicare lo stesso provvedimento

anche per il senatore Mezzapesa che non è presente...

P R E S I D E N T E . Senz'altro.

R A S T R E L L I . Quindi la sua decisione non danneggia solo me, ma anche un altro collega senatore della Repubblica per il quale il calendario prevedeva l'intervento per il pomeriggio di martedì prossimo. Allora il mio intervento formale, signor Presidente, può essere solo di protesta. Svolgerò i passi opportuni presso la Presidenza del mio Gruppo e presso la Presidenza del Senato, perchè sia rispettato veramente il Regolamento. È inammissibile, lo ripeto ancora una volta, una prassi siffatta; fermo restando che svolgerò l'intervento in sede di ordine del giorno, quindi in chiusura della discussione, nell'ambito della discussione generale, e che mi riservo di presentare emendamenti e fare dichiarazione di voto; fermo restando questo, la protesta riguarda esclusivamente l'atteggiamento che io ritengo inammissibile e che la Presidenza del Senato, che lei rappresenta autorevolmente in questo momento, deve necessariamente modificare. Non potremo più tollerare vincoli di questo genere, che sono vincoli che limitano la libertà del parlamentare.

P R E S I D E N T E . Senatore Rastrelli, le faccio osservare che senza quelli che lei chiama i limiti che regolano l'attività dei parlamentari, in quest'Aula ci sarebbe un caos permanente.

R A S T R E L L I . Volete che si realizzi? Ne avete un esempio!

P R E S I D E N T E . Senatore Rastrelli, noi dobbiamo sempre stabilire l'ordine degli interventi; questo ordine degli interventi viene comunicato ai Gruppi e viene comunicato ai singoli. Lei ha fatto presente la necessità di posporre il suo intervento e la Presidenza le è subito venuta incontro: il senatore Ossicini, presidente di turno, ha provveduto ad un cambio.

Per quanto riguarda il senatore Mezzapesa, io devo applicare il Regolamento: io

chiamerò il senatore Mezzapesa e se lui non risponde si intende decaduto. Ciò comporta, per esempio, che il senatore Anderlini, che doveva parlare la prossima settimana, parla invece questa mattina. Dobbiamo però procedere secondo il calendario stabilito e secondo l'ordine degli interventi che è stato stabilito. Il Regolamento parla chiaro: possono esserci casi di sostituzione previo accordo tra i parlamentari e non possono esserci altri casi. D'altra parte, in via di cortesia, le avevo fatto presente come le potevo venire incontro applicando il Regolamento, cioè dandole la parola in coda agli altri interventi solamente con l'atto formale di presentazione di un ordine del giorno. E si tratta, in effetti, di un riguardo del tutto particolare che le viene accordato, senatore Rastrelli, in via del tutto eccezionale, dato che l'oratore che per qualunque ragione sia decaduto dalla facoltà di parlare — salvo il caso di forza maggiore — non può, secondo la costante giurisprudenza della Presidenza del Senato, prendere la parola per lo svolgimento di ordini del giorno al termine della discussione generale.

Con questo, per me, la questione è chiusa.

**F R A N C O .** Il problema è a monte: il senatore Rastrelli aveva richiesto di parlare tra gli ultimi perchè impegnato in una Commissione speciale. Quando c'è da prendere in considerazione la necessità di un parlamentare impegnato, vi girate dall'altra parte!

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Mezzapesa. Non essendo presente, lo dichiaro decaduto dalla facoltà di parlare.

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

**A N D E R L I N I .** Ci troviamo, signor Presidente e onorevoli colleghi, in una situazione davvero singolare e non solo dal punto di vista dell'ordine degli interventi (mi ero iscritto a parlare per martedì pomeriggio e mi trovo improvvisamente a dover prendere la parola venerdì alle 12,30); la situazione è singolare anche da altri punti di

vista. Mi si lasci rapidamente enucleare alcune delle questioni che voglio considerare preliminari. Diciamo che anzitutto devo chiedere scusa ai pochi colleghi che ascolteranno questo mio intervento per il fatto che quanto dirò avrà molto di rapsodico e poco di coordinato. Pensavo di avere, signor Presidente, a disposizione le ore che stanno tra questo mezzogiorno e il pomeriggio di martedì per mettere ordine nelle tante questioni che il provvedimento al nostro esame solleva. Non l'ho potuto fare; la rapsodicità quindi diventa quasi obbligatoria.

È singolare il fatto che questa mattina il dibattito si sia svolto, signor Presidente — anche questa è una segnalazione che vorrei fosse tenuta presente dalla Presidenza dell'Assemblea — con la sola relazione orale del collega Triglia. Io sono tra coloro che ritengono che forse esageriamo un po' nel concedere le autorizzazioni a queste relazioni orali, anche perchè la relazione scritta non è un episodio marginale nel Regolamento, ma è un modo per investire l'Assemblea tutta dei lavori fatti in Commissione, cioè in un ambito relativamente ristretto. Facciamo dunque una discussione senza la relazione scritta e — mi sia consentito dirlo — senza il testo a stampa, anche se gli uffici hanno provveduto a consegnarci un testo ciclostilato abbastanza leggibile. Anche il fatto di avere un testo a stampa non costituisce un episodio marginale del Regolamento, ma sta a indicare appunto la possibilità per l'intera Assemblea di sentirsi direttamente investita della problematica che gli specialisti propongono di discutere.

Non vorrei che, abusando delle relazioni orali e arrivando a discussioni generali come questa, senza il testo a stampa, finissimo per modificare sensibilmente il rapporto tra Commissioni di merito e l'Aula del Senato. Sono tra coloro che pensano che le Commissioni abbiano un grosso ruolo, assai impegnativo, che gli aspetti tecnici delle questioni che ci vengono sottoposte debbano trovare in Commissione la sede più adatta per essere affrontati e possibilmente risolti, ma guai a noi se pensassimo di dividere il lavoro del Senato nel lavoro delle dodici Commissioni permanenti, ognuna del-



le quali può avere vizi di corporativismo. La vedo dubbioso, onorevole Andreatta. Pensi alla Commissione pubblica istruzione, composta quasi esclusivamente da insegnanti. (*Interruzione del senatore Perna*). Stavo arrivando proprio a questo, collega Perna. Mi fa piacere che lei mi abbia preceduto. Volevo riferirmi a tutte le Commissioni, a cominciare dalla Commissione pubblica istruzione poichè è la prima che mi è venuta in mente, ma avrei potuto riferirmi alla Commissione giustizia, dove abbondano gli avvocati, o alla Commissione sanità, dove abbondano i medici o anche alla Commissione finanze e tesoro, dove abbondano professori e studiosi della materia, particolarmente esperti e versati, provenienti anche da comparti dell'amministrazione pubblica, magari molto vicini ai problemi che in quella Commissione si trattano.

Comunque questa era solo una premessa di carattere generale. Vorrei, prima di arrivare al merito, farne un'altra. Il Senato ha avuto, nel corso di questa settimana, quattro provvedimenti nel suo ordine del giorno; tre di questi erano decreti che scadono il 1º marzo, se non vado errato, cosicchè ci siamo trovati con un ordine del giorno di questa Assemblea — e il primo segno della sovranità di una assemblea è quello di darsi lei stessa il suo ordine del giorno — fatto in realtà dal Governo il quale ha approvato questi tre decreti più un altro, che credo sia alla Camera, nella stessa giornata, ricorrendo, a mio avviso, a una interpretazione del tutto errata e distorta dell'articolo 77 della Costituzione. Quindi siamo fuori dai termini della Costituzione e in presenza del fatto che il Governo, con questo sistema, impone al Senato il proprio ordine del giorno.

Consideriamo poi, onorevole Andreatta, che questi quattro decreti molto probabilmente non saranno ratificati poichè siamo al 13 febbraio e questo decreto arriverà, nella migliore delle ipotesi, all'altro ramo del Parlamento alla fine della prossima settimana, cioè a pochi giorni dalla data della sua scadenza. Più di 30 corposi e complessi articoli: la situazione dell'altro ramo del Parlamento la conosciamo abbastanza per profetizzare che molto probabilmente que-

sto decreto non sarà ratificato in tempo. Dopodichè si potrebbe addirittura pensare che il Senato abbia fatto, nel corso di questa settimana, una specie di lavoro di Sisifo, un lavoro praticamente inutile, che a ben poco servirà per dare corpo alla nostra legislazione e per risolvere i problemi che con questo decreto si vorrebbero affrontare.

Ancora una osservazione di carattere preliminare: con un decreto corposo, di oltre 30 articoli, si risolvono per la quinta volta i problemi della finanza locale. Basterebbe enunciare in questi termini la questione che abbiamo davanti per dire che siamo su una strada sbagliata e inaccettabile. Se si poteva pensare che i primi due decreti Stammati su questo argomento, in quanto segnavano una svolta tra il passato che conosciamo e la nuova realtà dei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, avessero una effettiva giustificazione, non è affatto in nessun caso e per nessuna ragione giustificabile che si sia proseguito, da ormai cinque anni a questa parte, ad affrontare questi problemi con questo sistema.

Ogni fine d'anno, tra dicembre e gennaio, il Governo vara un decreto e segna nel breve, per dodici mesi sì e no, i binari entro i quali i comuni debbono potersi muovere. Il concetto di autonomia è così tagliato alla radice, in quanto esso comporta un quadro di riferimento certo, non temporalmente a scadenza, con delle regole di carattere generale entro le quali le autonomie sono chiamate a muoversi. Ma dirò di più: quel che sta capitando per i comuni, purtroppo capita per molti altri settori della vita amministrativa e politica del paese. Leggi quadro, leggi cornice, strumenti che definiscano per un tempo significativo una certa direttiva di marcia di comparti importanti della pubblica amministrazione non si fanno più: si va avanti a forza di tamponi, l'uno sull'altro, pezza su pezza, creando in molti casi dei palinsesti, che diventano indecifrabili.

Non sono un esperto di questa materia e non voglio portare me ad esempio di quanto può capitare, ma per ciò che mi riguarda non sono in grado di afferrare tutti i particolari risolti del provvedimento in esame. Eppure faccio parte della Commissione fi-

nanze e tesoro, ho seguito questo provvedimento in Commissione, ho in materia una certa esperienza; sono stato sindaco per qualche anno di una bella cittadina dell'Italia centrale, ma non sono nelle condizioni di afferrare tutti i risvolti del provvedimento: forse in questa Aula lo saranno in tre o in quattro (a cominciare da Triglia, De Sabbata, Bonazzi e pochissimi altri). Credo che lo stesso Ministro non afferri neanche lui tutti i risvolti particolari di questo tipo di problematica.

Possiamo andare avanti così, topa su topa? Non solo mortifichiamo le autonomie, ma facciamo del pessimo lavoro legislativo. Conosco molti segretari comunali i quali, quando sono alle prese con l'interpretazione di questo palinsesto che ora ha cinque fogli sovrapposti, non sanno come capacitarsi, come uscire da queste situazioni aggrovigliate e difficili.

Teniamo anche conto che viviamo in un mondo moderno dove la dimensione minima di ogni operazione seria (e Dio sa se i comuni ne fanno o ne dovrebbero fare di operazioni serie: parlo dei servizi, dei loro investimenti) va temporalmente sempre oltre i dodici mesi. Mi si potrebbe rispondere che in questo decreto per la prima volta prevediamo uno stanziamento triennale di 12.000 miliardi che la Cassa depositi e prestiti dovrebbe mettere a disposizione dei comuni; però, signor Ministro (se lei sarà capace di darmene una ragione starò bene attento ad afferrarne la portata), nella legge è rimasta inspiegabilmente la formula che impedisce alla Cassa depositi e prestiti di programmare nel triennio l'erogazione, per cui sono tre *tranches* di 4.000 miliardi ciascuna, l'una separata dall'altra.

Pertanto, se un comune deve costruire una scuola o un ospedale (e di solito ci vogliono anni per costruire strutture di questo genere), non lo potrà praticamente fare perchè non avrà nel primo blocco dei 4.000 miliardi lo stanziamento sufficiente, dopo di che la partita è chiusa, laddove invece sarebbe molto più logico dire che la Cassa può impegnare anche *tranches* di anni successivi a quello di competenza se vogliamo dare a questa finestra che si è appena aperta un qualche positivo significato.

Ecco uno dei limiti del decreto al nostro esame, che ho citato quasi a segno della limitatezza generale del provvedimento, della sua asfitticità. Ma perchè, per esempio, riconoscere, signor Ministro, che c'è differenza tra quello che i comuni hanno avuto nel 1980 e quello che effettivamente la svalutazione li ha costretti a spendere? Questo è riconosciuto perchè si assegna in percentuale un punto in più rispetto a quello che i comuni hanno avuto sul bilancio del 1980. Lei sa benissimo che la differenza non è di un punto: De Sabbata dice che sono 7 punti secondo alcuni calcoli fatti dall'ANCI; certamente un punto non è: la nostra inflazione nel 1980 è stata certamente superiore al 18 per cento perlomeno di 3 o 4 punti.

Perchè disegnare questo limite, perchè questa spilorceria, perchè chiudere ancora una barriera? Si badi che l'impegno che si chiede al Governo, secondo i calcoli che lo stesso Ministero del tesoro mi pare abbia fatto, è di 50 miliardi per ogni punto in percentuale. Non stiamo qui a discutere di livelli inattuabili; è solo un segno di come si voglia fare di questo decreto una gabbia veramente articolata per mantenere i comuni sotto pressione entro una struttura priva di logica.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro*. Senatore Anderlini, lei sa che questo provvedimento comporta un incremento del 26,5 per cento della spesa per i comuni tra il 1980 e il 1981.

A N D E R L I N I . Onorevole Ministro, questa è un'affermazione che vorrei vedere documentata, perchè le cifre che stanno qui non parlano del 26,5, ma del 16 e del 18 per cento in relazione a ripiani a consuntivo; e guardi che la formula del ripiano a consuntivo l'avete introdotta voi: non l'abbiamo chiesta noi. Mi rendo conto che il ripiano a consuntivo può essere rischioso.

T R I G L I A , *relatore*. Correggiamo.

A N D E R L I N I . Sì, riportiamoci ai livelli giusti, però considerando gli aumenti di spesa e di entrata; e allora non parliamo di ripiano a consuntivo.

Sono pronto a difendere questa linea, anche se non tutti i miei colleghi possono condividerla. Però dobbiamo riportarci al giusto livello, al livello a cui si è posta la svalutazione. Ma dato che siamo in presenza del Ministro del tesoro — che, mi consenta di dirglielo, forse non è uno specialista di questa materia: la conosce tanto quanto me, credo — vorrei fare con l'onorevole Andreatta un discorso di politica economica generale, perchè va fatto questo discorso, che in realtà è l'asse portante del provvedimento.

Lei ieri alle Commissioni congiunte bilancio e finanze e tesoro ci ha detto che uno degli indici che caratterizzano in maniera molto evidente il *trend* generale della nostra economia, considerando la differenza tra quello che capita da noi e quello che capita nei paesi della CEE o dell'OCSE, è il fatto che nel 1980 noi abbiamo avuto un aumento della domanda interna del 6 per cento. La cosa l'ha preoccupata e lei ne ha tratto le conseguenze che sappiamo con i noti provvedimenti.

Non è certamente questa l'unica ragione per cui ha preso quei provvedimenti, ma una delle ragioni che lei ha messo a fondamento delle sue decisioni. Si potrebbe pensare che il popolo italiano sia un po' spendaccione, perchè abbiamo speso un 6 per cento in più rispetto al 1979, là dove i colleghi francesi, tedeschi, belgi hanno speso molto di meno. Ma il problema è chiedersi cosa significa domanda interna. Se significa maggiore importazione di generi alimentari o di lusso, bisogna trovare la maniera per provvedere attivando la nostra agricoltura e mettendola nelle condizioni di fornire i generi alimentari che ci necessitano — e si può fare nella misura in cui la nostra agricoltura è capace — oppure frenando certi consumi, come ad esempio quello del *whisky* di cui vi è un eccessivo consumo ed anche quello dei visoni. Ci sono gli strumenti per controllare entro un certo limite i flussi di questo genere. Quando però si parla di domanda interna non si parla solo di consumi individuali, ma anche di investimenti e proprio qui il complesso della nostra domanda interna va disaggregato per vedere che cosa contiene. Possiamo quindi notare che il volume

degli investimenti è minore di quello che dovrebbe essere e alcune delle strozzature drammatiche in cui si trova la nostra economia dipendono proprio dal fatto che negli ultimi anni determinati investimenti non si sono fatti.

Se avessimo costruito — come lei ha detto e come io ripeto perchè sono d'accordo — le 20 centrali termonucleari che a suo tempo furono programmate o se le avessimo cominciate a costruire, molto probabilmente non si sarebbe lamentato dell'aumento della domanda interna, perchè sarebbe stato un aumento da investimenti e avrebbe dato notevole sollievo alla bilancia dei pagamenti.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.* Allora proponiamo di ridurre al 50 per cento i trasferimenti ai comuni che non danno il permesso di costruire le centrali.

A N D E R L I N I . È molto difficile che, se la fa lei questa proposta, possa trovare consenso all'interno del Governo di cui fa parte. La proposta che viene avanti e che mi sembra ragionevole a questo proposito è quella che la Commissione industria del Senato ha discusso seriamente e che suggerisce di concedere ai comuni che diventano sede di una centrale termonucleare una addizionale su ogni chilowattora prodotto, e questo è un incentivo che può servire a superare talune difficoltà in cui ci troviamo. Non sono certamente tra coloro che osteggiano il programma nucleare del Governo perchè sono convinto che in un paese come il nostro centrali termonucleari debbano essere costruite il più rapidamente possibile.

Comunque, come le stavo dicendo, non pensa lei che tra le domande interne da incentivare, proprio per riequilibrare la domanda interna globale, ci sia proprio quella di beni e di servizi dei comuni? Se lei ci venisse a dire che una parte notevole di questi investimenti vanno per stipendi e in alcuni casi per stipendi puramente clientelari — se vuole esempi gliene posso fare a iosa — posso essere d'accordo con lei, però una parte di questi fondi non vanno per stipendi bensì per investimenti. Questo fanno i comuni seri: trasformano i soldi che noi diamo in asi-

li nido, scuole, acquedotti, servizi civili, ovvero in un significativo complesso di servizi civili che fanno capo all'autorità comunale. E badi che quel tipo di investimenti non grava in maniera eccessiva sulla nostra bilancia dei pagamenti e non produce nemmeno direttamente inflazione. Quindi, proprio sulla base del ragionamento che lei ieri ci è venuto a fare, di questo pericoloso più 6 per cento, che dovrebbe diventare più investimenti e meno consumi personali e individuali, è giusto, è corretto sostenere la tesi che i comuni debbono poter spendere nel 1981 in termini reali perlomeno tanto quanto hanno speso nel 1980. Questa è la linea che guiderà la nostra battaglia nel corso delle prossime giornate quando scenderemo all'esame dei singoli articoli.

Vuole un segno di come la volontà del Governo si muova nella direzione sbagliata? Uno è quello delle tre trance annuali dei 12.000 miliardi della Cassa depositi e prestiti. Se non sbloccate quel punto siete voi contro gli investimenti seri. Un altro segno? Avete cancellato, a differenza del 1980, la possibilità per i comuni di contrarre mutui con istituti bancari. Non è che l'avete cancellata del tutto; avete detto ai comuni: se volete contrarre mutui con istituti bancari nel mercato, e si sa quanto costa il denaro su quel mercato, la differenza tra il tasso della Cassa e il tasso di questo istituto, chiamiamolo privato, ma in realtà privato non è, perchè il sistema bancario in Italia è per il 90 per cento pubblico, la dovrete pagare ritagliando nel vostro bilancio. Questo non c'era nel decreto del 1980: le rate di ammortamento andavano ripianate con l'intervento dello Stato.

Anche questo è un modo per bloccare molte iniziative dei comuni perchè si sa che per alcuni settori la Cassa non interviene. E a me pare giusto che per alcuni settori la Cassa non intervenga, mentre può darsi benissimo il caso di un comune che per le sue condizioni particolari (pensate a un comune turistico o a un comune che abbia una specifica sua natura o sia sede di alcune università periferiche assai significative) debba fare alcune spese importanti che la Cassa non finanzia e che esso stesso potrebbe fare

ricorrendo al mercato finanziario. Anche questo, a mio avviso, è un modo per bloccare la spinta agli investimenti nella direzione in cui invece dovrebbero essere fatti.

In realtà poi l'insieme del provvedimento si muove sulla falsariga dei vecchi che hanno, come è noto, codificato la sottrazione ai comuni di ogni capacità impositiva. Stava nella legge di riforma del nostro sistema fiscale, lo abbiamo ribadito nei cinque decreti al nostro esame.

Io ho sempre sostenuto che fu un grave errore l'aver sottratto ai comuni ogni capacità impositiva perchè era anche un modo di sottrarre responsabilità ai comuni. Un comune che, alla fin fine, non deve più fare i conti con i suoi amministrati a livello del rapporto fiscale (fisco-comune-cittadini) rischia di essere deresponsabilizzato. Già l'anno scorso il collega Triglia insistette molto su questo punto: ci impegnammo in questa Aula, e forse anche in chissà quanti altri luoghi fuori di qui, a fare in maniera che su questo terreno si muovessero dei passi in avanti. La montagna ha partorito un topolino storto, malfatto, perchè avete previsto la possibilità di un'addizionale di 10 lire per ogni chilowattora consumato nel comune. Cioè siamo tornati ad una imposta di consumo: le famigerate imposte di consumo contro le quali per decenni si è lottato in quest'Aula e fuori di quest'Aula da parte di tutte le amministrazioni comunali serie e che, come è noto, finiscono col colpire indiscriminatamente tutti i cittadini, col gravare di fatto più pesantemente sugli strati più deboli della popolazione. E vi siete anche rifiutati, onorevole Ministro — e spero che lei non voglia farlo in quest'Aula — di dire che non si può emendare con « fino a 10 lire »: no, o 10 lire o niente.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*  
No, non è così.

A N D E R L I N I . Il testo dice così. Comunque, in questo caso, penso che lei accetterà il mio emendamento su questo argomento.

**A N D R E A T T A**, *ministro del tesoro.*  
Sì.

**A N D E R L I N I**. Mi fa piacere. I colleghi hanno sostenuto che non si poteva dire « fino a 10 lire » perchè si sarebbe complicato il lavoro del calcolatore dell'ENEL; questo mi pare assurdo, il calcolatore (o 10 o 9 o 8) si muove pressapoco con la stessa logica. E può darsi benissimo il caso che un piccolo o un grande comune possa arrivare per una spesa eccezionale fino a 5 lire senza aver bisogno di toccare le 10. Perchè vogliamo imporgli o 10 o zero? Veramente è un modo di concepire in maniera assai strana l'autonomia dei comuni.

Potrei considerare concluso il mio intervento rapsodico, improvvisato, signor Presidente, ma ancora un'ultima notazione: i 35 articoli di questo decreto sono pieni di tante cose: c'è tutto e il contrario di tutto. C'è la legge Merli, c'è la questione dei medici pensionati, delle unità sanitarie e degli ospedalieri; ci sono riferimenti a dozzine di altri testi legislativi; c'è il 16 ed il 18 per cento; ci sono i 12.000 miliardi della Cassa, c'è la revisione di una dozzina di altre leggi esistenti.

Ebbene, nel rivedere la legge sui medici pensionati e ospedalieri, avete creato (e come questo rientri nell'ambito di questo decreto lo lascio giudicare a voi, siamo proprio al decreto salsicciotto in cui ogni pezzo non riguarda il resto) una situazione in base alla quale un medico di ospedale che sia andato in pensione dopo 30 anni di lavoro entro il 31 dicembre dell'anno scorso ha un certo livello di pensionamento, mentre un medico che va in pensione il 1° gennaio del 1981 ha una pensione pressochè doppia di quella del suo collega. La disparità è troppo forte ed evidente, bisogna trovare la maniera di provvedere.

E così, con una nota grigia di questo tipo, nella speranza che anche su questo punto il Ministro sia disposto a darci una mano, vi ringrazio di avermi ascoltato fino alle 13 di venerdì 13 febbraio.

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

#### **Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati**

**P R E S I D E N T E**. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 2202. — « Provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma » (951-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 1425. — « Istituzione della Delegazione per la restituzione all'Italia del materiale culturale ed artistico sottratto al patrimonio nazionale » (1310) (*Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

#### **Annunzio di presentazione di disegni di legge**

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

**BALDI, TRIGLIA, ROSI, DAL FALCO, FORMA e MELANDRI**. — « Istituzione di un sistema di rilevazione e di controllo della produzione e del commercio dei prodotti vitivinicoli e potenziamento del servizio di repressione delle frodi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste » (1308);

**JERVOLINO RUSSO, CODAZZI, SAPORITO, MANCINO, COSTA, D'AGOSTINI, DELLA PORTA, NEPI, FIMOGNARI e DEL NERO**. — « Modifica dell'articolo 12 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, concernente la parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro » (1309).

#### **Annunzio di interrogazioni**

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

GIOVANNETTI, segretario:

MARAVALLE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Visto:

che la strada statale n. 71, « Umbro-casertinese », attraversa il centro storico di Orvieto;

che nel tratto adiacente a detta città il traffico pesante è particolarmente presente per la vicinanza del casello autostradale;

che il degrado della Rupe orvietana costringe lo Stato a stanziare notevoli fondi per evitare all'arte ed alla cultura la perdita di tale centro storico;

che le risultanze dello studio di esperti nominati in Commissione da apposita legge individuano nel traffico, e in particolare quello pesante, uno dei fattori del disfacimento della piattaforma tufacea;

che attualmente il traffico su detta strada statale in località « Confaloniera » è deviato in senso unico alternato per frane;

che anche prima della frana il traffico pesante si svolgeva lungo un'angusta strada provinciale che attraversa Orvieto scalo, con grande pericolo per gli abitanti, per poi sottopassare la ferrovia in sottovia quanto mai pericoloso,

l'interrogante chiede di conoscere se non si ritenga necessario che l'ANAS predisponga il progetto di una variante che eviti tali inconvenienti e, qualora il problema in detta sede fosse già presente, i tempi di studio e di realizzazione.

(3 - 01226)

*Interrogazioni  
con richiesta di risposta scritta*

PINNA. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso che l'annata agraria in Sardegna è stata funestata prima dal violento propagarsi degli incendi che hanno provocato danni irreparabili — che le ultime stime fanno ascendere ad oltre 100 miliardi — e che poi il periodo autunnale-invernale è stato caratterizzato da eccezionali calamità (il vento, le brinate, le gelate e la neve hanno letteralmente bruciato il manto erboso

dei pascoli e le colture ortive, gli agrumi e quanto altro cresce nelle campagne);

rilevato che i danni provocati sono di eccezionale gravità, che l'intero comparto agricolo è stato duramente colpito e che all'ingente moria del bestiame (peste suina, calamità atmosferiche, fuoco) si aggiunge la forte scorta del « pecorino sardo » rimasta invenduta nei magazzini di salagione, con conseguenze facilmente comprensibili sul piano economico, sia per le cooperative casearie, sia per i produttori privati;

accertato che nel mese di marzo 1981 l'apposita Commissione degli Stati Uniti d'America sarà chiamata a decidere sui prodotti d'importazione e sulle nazioni che verranno agevolate nei tassi doganali,

l'interrogante chiede che il Ministero, nell'imminenza della trattativa commerciale dei prodotti caseari con gli Stati Uniti, tenga particolarmente conto della situazione esistente in Sardegna, delle forti giacenze del formaggio nei magazzini di stoccaggio e della necessità di favorirne la vendita, avuto riguardo alla condizione di eccezionale gravità dell'economia agro-pastorale, duramente provata dalle cennate calamità naturali.

(4 - 01714)

MURMURA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per essere informato sull'applicazione da parte delle Regioni della legge n. 845 del 1978, riguardante la formazione professionale, in direzione sia dei raccordi normativi con la legislazione regionale, sia di quelli operativi con l'istruzione secondaria superiore, nonché sulla utilizzazione dei fondi della Comunità europea.

(4 - 01715)

MARAVALLE. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere quali provvedimenti si intendano prendere per risolvere la situazione pensionistica previdenziale dei cittadini italiani profughi dalla Libia.

Si fa presente che molti di tali cittadini, privati dal Governo libico dei loro beni e non adeguatamente tutelati da trattati internazionali, sono ormai in avanzata età e

non possono, a causa delle note vicende, essere adeguatamente assistiti, allo stato attuale delle cose, dalla struttura previdenziale italiana.

(4 - 01716)

ANGELIN, CARLASSARA, GRANZOTTO, MARGOTTO, PAPALIA, SEGA, MAFFIOLETTI, FLAMIGNI. — *Al Ministro dell'interno.* — (Già 3 - 00510)

(4 - 01717)

ANGELIN, CARLASSARA, MARGOTTO, PAPALIA, SEGA, MAFFIOLETTI, FLAMIGNI. — *Al Ministro dell'interno.* — (Già 3 - 00695)

(4 - 01718)

#### Interrogazioni da svolgere in Commissione

P R E S I D E N T E . A norma dell'articolo 147 del Regolamento, l'interrogazione n. 3 - 01224, del senatore Sassone, sulle iniziative promozionali relative alla commercia-

lizzazione dei formaggi, sarà svolta presso la 9ª Commissione permanente (Agricoltura).

#### Ordine del giorno

per la seduta di martedì 17 febbraio 1981

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 17 febbraio, alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1980, n. 901, recante provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981 (1246) (*Relazione orale*).

La seduta è tolta (ore 13).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto all'Ufficio per la revisione e la pubblicazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea