SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

564ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 18 FEBBRAIO 1983

Presidenza del vice presidente CIPELLINI,
indi del vice presidente COLOMBO

INDICE

COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL SEGRETO DI STATO

Ufficio di presidenza . . . . . *Pag.* 3

COMMISSIONI PERMANENTI

Ufficio di presidenza 3

CONGEDI E MISSIONI 3

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione 3

Nuova assegnazione 3

Seguito della discussione:

« Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 952, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 » **(2133):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 9

BEORCHIA (*DC*), *relatore* 12

* FRACANZANI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* 20, 25

* RASTRELLI (*MSI-DN*) 4

SPINELLI, *sottosegretario di Stato per l'interno* 15, 25

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDI' 22 FEBBRAIO 1983 . . . 25

PETIZIONI

Annunzio 4

SUI LAVORI DEL SENATO

PRESIDENTE 25

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente CIPELLINI

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

Si dia lettura del processo verbale.

GIOVANNETTI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del giorno precedente.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Baldi, Bevilacqua, Carlassara, Cerami, Cioce, Conti Persini, Della Porta, Ferralasco, La Russa Vincenzo, Macario, Monsellato, Patriarca, Recupero e Vernaschi.

Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, ufficio di presidenza

PRESIDENTE. Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato ha proceduto, in data 17 febbraio 1983, alla elezione del Segretario di Presidenza. È risultato eletto il senatore Formica.

Commissioni permanenti, ufficio di presidenza

PRESIDENTE. La 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport) ha proceduto, in data 17 febbraio 1983, alla elezione di due Vice presidenti. Sono risultati eletti i senatori Roccamonte e Mascagni.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede deliberante:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Integrazione alla legge 16 maggio 1977, n. 306, di ratifica ed esecuzione della Convenzione universale per il diritto di autore, con protocolli, adottata a Parigi il 24 luglio 1971 » (2157) (*Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previo parere della 2ª Commissione.

Disegni di legge, nuova assegnazione

PRESIDENTE. Su richiesta della 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione referente:

« Modifica della disciplina relativa alla esportazione delle essenze agrumarie e dei loro derivati » (2068).

Su richiesta della 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

« Biodegradabilità dei detergenti sintetici » (482-B) (*Approvato dalla 12ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 14 Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Petizioni, annunzio

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare lettura del sunto delle petizioni pervenute al Senato.

G I O V A N N E T T I , *segretario*:

il signor Ermito Francesco, da Monopoli, chiede che venga ripristinata la liquidazione dei benefici combattentistici per i pensionati di quegli enti locali che provvedono al pagamento dei relativi contributi. (*Petizione* n. 175);

il signor Maltonelli Mino, da Bertinoro (Forlì), e numerosi altri cittadini, chiede che il trattamento pensionistico dei pubblici dipendenti sia riliquidato in base alle nuove retribuzioni attribuite dalle leggi n. 312 del 1980 e n. 432 del 1981, ai dipendenti in servizio con pari grado ed anzianità. (*Petizione* n. 176)

P R E S I D E N T E . A norma del Regolamento, queste petizioni sono state trasmesse alle Commissioni competenti.

Seguito della discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 952, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 » (2133)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 2133.

Riprendiamo la discussione generale, interrotta nella seduta precedente.

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

* R A S T R E L L I . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, non so quale definizione dare in questo momento di questo dibattito, cioè se l'intervento debba essere finalizzato ad una sorta di rievocazione, di commemorazione di un decreto defunto o se un minimo di utilità possa essere ricavato da questa circostanza, circostanza nella quale, in virtù di un programma stilato prima delle ultime decisioni del Governo, sembrava che questo dibattito potesse contenere tutta la *verve*, tutta l'operatività di un dibattito parlamentare.

Ci siamo invece dovuti trasformare, per decisione non assunta in Parlamento, ma al di fuori di esso, in rievocatori e commemoratori di un fatto superato. Pertanto ritengo che, dopo le ampie illustrazioni che sono state fatte sul merito del decreto in esame da parte degli esponenti di tutti i Gruppi e, per quanto riguarda il nostro Gruppo, dal senatore Finestra, dal senatore Mitrotti e dal senatore Pistolese, non occorra più soffermarsi sul merito del decreto, ma si debba invece cogliere questa occasione per un esame e una rimeditazione complessiva dell'attività del Governo, dei rapporti Governo-Parlamento e, più in generale, della situazione economica generale nel cui contesto questo decreto si colloca.

L'inutilità del dibattito sul tema specifico deve riportarci per un momento a fare il punto preciso sull'attuale situazione economica del paese. Credo che nessuno, nè da parte del Governo nè da parte delle forze politiche parlamentari nè da parte degli studiosi di economia, possa oggi affermare responsabilmente che il famoso tetto dei 71.000 miliardi sia un tetto rispettabile e rispettato.

C'è quindi una prima considerazione politica di fondo da fare su questo argomento. Il Governo Spadolini è caduto per un contrasto nella visione di politica economica tra le componenti del suo Governo, su un tetto che doveva attestarsi sull'ordine dei 65.000 miliardi. Il Governo Fanfani, che ha seguito il Governo Spadolini, pur avendo ripreso a voce una politica di preteso rigore, oggi ha completamente abbandonato questa linea e, avvalendosi della operatività più spiccia del Ministro del tesoro, riesce a portare avanti un discorso che alla fine comporterà, secondo il nostro punto di vista, una sorta di bancarotta dello Stato.

Questo perchè tutta l'impostazione politica del Governo, ancorchè con un respiro più ampio rispetto alle previsioni del Governo Spadolini, si innestava nella procedura di quattro decreti fondamentali. Oggi, alla vigilia della scadenza dei primi di marzo, epoca in cui scade il termine costituzionale di approvazione dei decreti, dei quattro decreti neanche uno è riuscito a vedere la luce; tre sono stati virtualmente abbandonati alla loro sorte e saranno ripresentati o riprodotti con ampie modificazioni, il quarto è il famoso decreto tributario, che vive con grande difficoltà la sua grama vita nell'altro ramo del Parlamento.

Si è saputo che, pur di portare a termine uno solo dei quattro decreti, il Governo ha dovuto ricorrere ad un gioco che non esitiamo a dichiarare truffaldino; a Napoli si direbbe il gioco delle tre carte, cioè quel famoso gioco per cui, avendo colui che punta due possibilità di vincere su tre carte ed una sola possibilità il banco, finisce sempre per vincere il banco. Con una modificazione, un accorpamento, una trasformazione del decreto originario si è inteso sconfiggere l'ostruzionismo missino, ostruzionismo che comunque va avanti nonostante sia stata posta dal Governo la fiducia. Ieri sera, rispetto al nuovo testo del decreto, verso la mezzanotte la Camera ha vissuto un momento di grande *pathos* in quanto, in piena sede di votazione di un emendamento soppressivo che non era decaduto per la fiducia posta dal Governo, ci si è accorti, in sede di votazione e dopo le dichiarazioni di voto, che una parte dell'emendamento soppressivo era già stata recepita in senso positivo in un articolo precedentemente approvato. Sussisteva quindi una sorta di preclusione tra i termini dell'emendamento ammesso a votazione ed una precedente votazione e quindi il testo di un articolo precedente che sembrava avesse avuto il suffragio del Parlamento.

A questo punto, in sede di votazione, il Presidente della Camera — anch'esso andato nel pallone, sia detto con tutto rispetto, ma la difficoltà operativa dei lavori parlamentari con queste procedure comporta queste conseguenze e quindi l'invocazione generale rientra nel principio della serietà dei lavori parlamentari — ha dovuto sospendere la seduta che sarà ripresa stasera alle ore 20 per continuare questo discorso procedurale, che non è un discorso procedurale di pura forma, ma finisce per diventare un discorso di sostanza.

Ma torniamo al Governo; di quattro decreti, come dicevo, uno solo continua a vivere una vita grama. Questa Aula del Parlamento si appresta nella prossima settimana ad affrontare in termini ristretti la conversione in legge di tale decreto. Non faccio mistero, signor Presidente, nel dichiarare che per quanto ci riguarda e per quanto ci è possibile ostacoleremo fino ai limiti consentiti dal Regolamento più strettamente inteso la procedura di conversione. Ma, indipendentemente dall'esito che avrà questo decreto, possiamo già dichiarare che, essendovi la possibilità di convertire in legge solo un decreto su quattro, a fronte del quale esiste una entrata presunta dell'ordine di 4.000 miliardi ed una mancata entrata per gli sgravi fiscali di 2.000 miliardi, la manovra complessiva del Governo risulta allo stato completamente fallita. Bisognerebbe prendere atto di questa situazione così stravolgente: un Governo responsabile, che a raffica ha mandato avanti decreti contando sulla possibilità di un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento per arrivare alla sistemazione, così ipotizzata, della situazione economica italiana, oggi, a distanza di due mesi dalla presentazione dei decreti, dovrebbe trarre il convincimento della propria incapacità anche perchè, signor Presidente, in relazione agli altri tre decreti che non saranno approvati nel termine costituzionale esistono nell'ambito della stessa maggioranza posizioni assolutamente contrastanti. È di ieri la conferenza stampa del segretario del partito socialdemocratico Longo il quale ha dichiarato, in relazione al quarto decreto, quello che dovrebbe regolamentare il costo del lavoro, che egli come uomo, come rappresentante del partito e del Gruppo parlamentare, non si sente affatto impegnato come componente del Governo in quanto le norme previste nel decreto, che sono frutto di un accordo

tra sindacato, Confindustria e Governo, non impegnano la sua parte perchè non furono preventivamente concordate.

E allora, che cosa si è verificato (ed ecco il risvolto politico di questa situazione)? Si è verificato che, in relazione all'unico decreto che ancora sembra possa vedere la luce nei termini costituzionali, la possibilità della conversione di tale decreto è dovuta soltanto ad una causa fondamentale. Tale causa fondamentale non si ritrova nella compattezza della maggioranza che, in teoria, ben poteva aderire ad uno dei quattro testi, ma si trova nel comportamento del Partito comunista, il quale ha ritenuto di poter privilegiare quel decreto in relazione agli altri tre. Perchè si è verificato questo? Qual è la vera ragione di questo atteggiamento? Il Partito comunista può essere accusato di tutto, ma non di incoerenza operativa. Gli atteggiamenti del Partito comunista possono essere condivisi o non condivisi, ma in fondo seguono una logica; nel caso in specie, rispetto alla manovra politico-economica del Governo, non c'è stata questa coerenza. Il Governo intanto può ancora sperare — e Dio non voglia che questa speranza vada delusa — di vedere approvato quel decreto soltanto perchè ha avuto durante tutto il dibattito parlamentare l'appoggio continuo, costante, sostanziale, indispensabile del Partito comunista. Questo è un fatto ufficiale perchè il segretario del Gruppo comunista alla Camera, onorevole Pochetti, ha dichiarato ai giornalisti, e la stampa ha ripreso questo particolare, che in determinate circostanze, per realizzare il numero legale o per ottenere una maggioranza che potesse respingere gli emendamenti missini, ha dovuto convocare in Aula niente meno che i membri della direzione del partito, ha dovuto scomodare l'onorevole Berlinguer, per ottenere uno o due voti di maggioranza rispetto al fronte delle opposizioni.

E allora, questo dibattito che sembra così inutile ha un suo significato e ha anche una sua conclusione logica se lo si pone, al di là del dato concreto, nell'ambito della visione generale dei rapporti tra i partiti.

Il Governo Fanfani oggi può dire di conseguire ancora il risultato di un unico decreto approvato su quattro presentati soltanto perchè il Partito comunista con i propri voti, con la propria presenza, con la propria decisione lo ha suffragato.

Quindi, il giudizio politico ha un'altra conclusione: quella famosa maggioranza autonoma rispetto all'opposizione non esiste; esiste sottobanco, al di fuori del Parlamento, al di fuori degli schieramenti politici ufficiali, un rapporto di compromesso strisciante, di compromesso sotteso tra la maggior forza di opposizione e il Governo, per realizzare, là dove la forza di opposizione lo vuole, determinati risultati positivi allo scopo di frenare, come nel caso concreto del decreto che stiamo esaminando, ogni possibilità di risultato diverso da quello voluto.

E allora, se questa maggioranza è senza significato, se la manovra politica complessiva del Governo non sembra possa portare ad alcun risultato, se le stesse scelte, che comunque si intravvedono nella globale attività del Governo, nei suoi vari decreti, non possono trovare assolutamente il consenso del popolo italiano, c'è da domandarsi: ma perchè questo Governo vive? A me dispiace moltissimo che l'attuale Presidente del Consiglio, con il quale un vecchio rapporto ci ha abituati a discorsi franchi e sotto certi aspetti più meditati e più realistici, non tragga questa immediata conclusione: la vita del suo Governo, signor Presidente, è una vita grama; avanti così non si può andare. Quali sono i motivi di fondo per i quali questo Governo deve continuare a vivere, quando non può portare a termine nessuna delle sue impostazioni se non ad un prezzo che deve pagare pesantemente, cioè l'accordo con il Partito comunista? Altro che Governo che governa con i fatti, secondo i famosi *slogans* da manifesti! La realtà è che questo è un Governo privo di una efficiente maggioranza, ma più ancora è privo di una volontà politica, di un disegno comune: è un Governo che al limite può fare all'Italia più male di quanto non abbiano fatti i Governi precedenti, che pure abbiamo fermissimamente avversato, dell'onorevole Spadolini. Almeno con quei Governi l'ipotesi del

rigore esisteva: c'era il conflitto delle comari, c'erano due impostazioni diverse in politica economica, ma c'erano un filo conduttore, un disegno, una speranza, un auspicio, una volontà espressa nell'impotenza, ma espressa, di mantenere il *deficit* pubblico entro certi limiti.

Qui invece siamo completamente allo sfascio. Ammettiamo pure che passi il primo decreto, quello sul quale la nostra forza politica si riserva anche in questa sede di svolgere una funzione di opposizione e di ostruzionismo: ma che cosa si realizza? Circa 4.000 miliardi di entrate, con una sorta di balzelli tributari, con una sorta di maggiorazioni di imposte, soprattutto con un primo colpo pesantissimo inferto al patrimonio immobiliare attraverso l'aumento dei coefficienti catastali, mentre poi se ne spendono 2.000 per realizzare un giustissimo disegno di equiparazione e di perequazione delle aliquote IRPEF per quanto riguarda le trattenute fiscali ai lavoratori dipendenti. Ma al di là di questo, c'è tutto il resto della materia, la finanza locale ancora sospesa e senza possibilità di copertura finanziaria, l'altra materia che riguarda il costo del lavoro per realizzare il quale lo Stato ha dovuto accollarsi oneri per ben 15.000 miliardi. La stampa ha parlato a questo proposito di esperienza neocorporativa. Assurda definizione! La forma, sì, può essere stata quella del corporativismo, quella che andiamo ancora a riproporre in termini attuali sottolineando la realtà operativa e l'efficienza profonda di un sistema di politica economica ancorato sulla trilogia: due parti sociali e Governo, ma il Governo in funzione di regolatore dell'economia, dei due poli, non come portatore di un intervento di sostegno, di un intervento economico e finanziario di appoggio, come pagatore del costo di una transazione realizzata dal Governo stesso, affinchè quell'accordo venga raggiunto. Invece, tutto ciò si è verificato. Nella sostanza, il Governo ha pagato l'accordo presunto tra le parti sociali e quindi vi è stato un altro formidabile aggravio per il bilancio dello Stato, alla cui copertura nessuno pensa in questo momento e, credo, nessuno penserà il 1° marzo, quando si tratterà di riprodurre in termini nuovi i decreti che saranno scaduti. Quindi, dobbiamo prendere atto, signor Presidente, signor Sottosegretario, che la manovra del Governo è fallita, in materia di politica economica, non trovando fino a questo momento — manca solo una settimana — la base normativa su cui impostare il futuro disegno di programmazione economica.

Tre decreti vengono abbandonati, ma in che modo verranno sostituiti? Nel caso in specie, cioè quello del decreto sulla finanza locale, sarà riprodotto il principio della tassazione sulla casa, o sarà abbandonato? Quale fonte sarà trovata per coprire queste deficienze? Oppure, secondo il nostro pensiero, non ci si avvia verso una diversa volontà legislativa da parte del Governo, cioè quella per cui, constatate le difficoltà di poter conciliare, comunque, provvedimenti di questo genere, vista l'impopolarità di queste norme che andrebbero a colpire indiscriminatamente beni sostanziali e primari della vita della maggioranza dei cittadini, allo scopo di arrivare alla soluzione più facile — quella che abbiamo sempre temuto e che in questo momento preavvertiamo, perchè la verificheremo tra qualche giorno — il Governo si dichiara disposto a coprire tutte le spese dello Stato e del settore pubblico allargato ricorrendo al sistema più facile, disponibile e consono al suo Ministro del tesoro, cioè quello di stampare carta moneta? L'episodio degli 8.000 miliardi, di qualche giorno fa, un provvedimento che è stato fatto ingoiare con una rapidità eccezionale, è stato il primo segno di quella che può essere la volontà del Governo per superare le difficoltà attuali.

Ecco, in definitiva, che il nostro giudizio parte dai fatti: perchè un Governo responsabile, che, almeno nella persona del Presidente del Consiglio, conosce perfettamente le situazioni interne ed esterne che condizionano la politica italiana in senso globale, non trae le sue conclusioni? Esso non trae le sue conclusioni perchè al fondo c'è — e questa è anche la giustificazione dalla quale si ricava la contradditorietà del comportamento del Partito comunista — la paura del

ricorso alle elezioni anticipate. Non si vuole compulsare il popolo; si parla di democrazia, si parla di sovranità, si parla di tante altre cose, però il nodo reale non lo si vuole affrontare. Oggi, ogni governo che governi in questa maniera — e secondo noi non vi possono essere governi che governano con questa maggioranza in maniera diversa — si trova ad avere la possibilità di andare avanti a qualunque costo soltanto perchè si vuole evitare il ricorso alle elezioni anticipate.

Come partito, ci siamo sempre augurati che queste difficoltà, che sono sotto gli occhi di tutti, questa impossibilità di agire concordemente, questa vicinanza con altre grandi scadenze elettorali che rendono i rapporti tra i partiti estremamente tesi, in una situazione politica generale che veramente non consente, anche in una prospettiva con un termine che comunque resta fissato nelle elezioni generali del 1984, di agire in misura coerente, comportassero un atto di responsabilità. Sciogliere le Camere non è un trauma, sciogliere le Camere non è un delitto, sciogliere le Camere in queste difficoltà incombenti è un dovere, affinchè il popolo possa scegliere di nuovo e possa — ci si augura — determinare con un voto chiaro, con un indirizzo chiaro, perlomeno con princìpi e con aggregazioni che possano trasformare le stasi che vi è nell'attuale panorama politico, misure diverse, volontà diverse e tempi diversi per programmare risoluzioni che allo stato attuale non sono neanche concepibili.

Ecco, signor Presidente, quali sono, secondo me, le risultanze, quali sono i commenti, le considerazioni che possono essere svolti in questo momento. Noi non siamo interessati, in fondo, a sapere come il Governo scioglierà i nodi che si ritroverà a dover affrontare di qui a qualche giorno e siamo sicuri che una settimana di tempo — tanto manca virtualmente al 1° marzo — non sarà sufficiente al Governo per formulare una proposta sostitutiva.

Ed allora tutta questa situazione generale, la difficoltà dei rapporti Governo-Parlamento, la impossibilità di coordinare, con un atteggiamento congruo rispetto ai problemi, la potestà governativa e quella legislativa, gli stessi incidenti nei quali cadono le Camere avrebbero una chiara spiegazione. Mi sono riferito prima alla Camera dei deputati, ma vorrei sottoporre anche a lei, signor Presidente — e mi dispiace che non sia presente il Presidente Morlino — una questione che ci interessa e riguarda l'interpretazione esatta, corretta e funzionale dell'articolo 78 del nostro Regolamento. Il senatore Pistolese ebbe a fare la prima eccezione procedurale e a questa eccezione, correttamente formulata, il Presidente Morlino, che presiedeva l'Assemblea, diede una spiegazione, una versione, una risposta del tutto personale. Per fortuna i fatti ulteriori, cioè la decadenza virtuale e l'abbandono del decreto, lasciano questo episodio ai margini. Per il futuro, però, deve essere ben chiaro un altro presupposto, cioè che la Presidenza, nell'ambito dei suoi poteri istituzionali, abbia sempre a comportarsi come si è comportata nel passato, ossia non ammettendo nè come emendamento al decreto, nè, a maggior ragione, come emendamento o articolo suppletivo alla legge di conversione, elementi ed argomenti che non siano strettamente attinenti al testo del decreto. Dobbiamo riconoscere che questa prassi — perchè questo è stato il discorso sollevato dal Presidente Morlino — è stata sempre rispettata quando si è trattato di analizzare gli emendamenti dell'opposizione. Questa volta, però, poichè gli emendamenti non erano dell'opposizione, ma della Commissione, o addirittura del Governo, si è arrivati al punto di consentire che un intero emendamento, costituente una nuova legge, quale quella dell'imposta sui fabbricati, passasse senza il giudizio preliminare di costituzionalità. A questo punto, allora, non vorrei dare ragione al senatore Spadaccia; l'articolo 78 del Regolamento, così come lo abbiamo modificato, è un articolo che va rispettato per cui l'impossibilità per ciascuna parte, per ciascun senatore di porre una eccezione di incostituzionalità su ogni singolo articolo è determinata dal fatto che il giudizio di costituzionalità globale deve essere espresso preventivamente dalla Commissione affari costituzionali. In questo senso la modifica regolamentare può essere accettata con la conseguenza automatica che nessuna aggiunta sostanziale e innovativa rispetto

al testo del decreto può essere ritenuta assorbita dal giudizio preventivo di costituzionalità. Se diversamente si vuole operare, l'articolo 78 va modificato ed interpretato nel senso che le eccezioni di incostituzionalità devono o possono essere riproposte per tutta la materia che non ha formato oggetto della preventiva supervisione da parte della Commissione affari costituzionali e poi dell'Aula che deve convalidare questo giudizio preventivo. Per fortuna, l'andamento dei lavori di questo dibattito ha reso quello che noi riteniamo un incidente ed un errore *in procedendo* privo di effetti.

Ho voluto qui, però, richiamare questa situazione perchè formi oggetto, da parte dei responsabili della Presidenza e degli uffici addetti, di profonda meditazione; le garanzie devono essere reciproche; può essere accettato il principio di non sollevare eccezioni di incostituzionalità dopo che l'esame dei requisiti di urgenza e di indifferibilità sia stato effettuato in fase preventiva da parte della Commissione affari costituzionali e successivamente da parte dell'Aula; ma ciò deve implicare che il giudizio di legittimità si limiti strettamente alla materia che ha già formato oggetto del decreto in esame e non debba essere surrettiziamente e automaticamente esteso anche alle norme successivamente introdotte nel provvedimento originario: altrimenti si instaurerebbe una prassi che potrebbe risultare pericolosa. Rifacciamoci dunque ai princìpi costituzionali: per norma un decreto-legge emanato dal Governo dovrebbe essere convertito da un disegno di legge composto di un articolo unico, con al massimo l'aggiunta di qualche emendamento.

P R E S I D E N T E . Senatore Rastrelli, lei ha fatto riferimento all'articolo 78 del Regolamento. Le faccio presente che il problema da lei sollevato può trovare soluzione con una proposta di modifica dell'articolo 78 del Regolamento.

R A S T R E L L I . Signor Presidente, l'articolo è chiaro, la modifica è stata accettata. Per la verità, la modifica proposta dalla Giunta per il Regolamento fu accettata dalla nostra parte politica; risulta dagli atti che solo il Partito radicale avanzò delle riserve, anzi diede voto contrario per motivi che non ho ancora compreso ma che forse la prassi attuale comincia a farmi intuire. Io chiedo che l'articolo 78 — che ci sta bene così come è stato scritto — venga correttamente applicato e che non sia soggetto a interpretazioni e provvedimenti estensivi, anche perchè certe lezioni di diritto costituzionale interno non ci convincono.

Cogliamo perciò l'occasione della presente esperienza (che per fortuna non sortirà effetti perchè, come sappiamo, il decreto decadrà e quindi tutto il lavoro parlamentare che è stato fatto non avrà alcun effetto) per sperare che questa riflessione che stiamo facendo in sede di commemorazione di un decreto decaduto consenta alla Presidenza e agli uffici di impostare diversamente il discorso. Non possiamo consentire che in sede di conversione del decreto si inseriscano in aggiunta, così come è avvenuto, norme diverse o addirittura nuove imposte con durata biennale o triennale, a distanza di tempo, quindi ad esecuzione differita. Questo infatti contrasterebbe con lo spirito dell'articolo 78, alterando soprattutto l'ordinato andamento dei lavori.

Siamo arrivati alla conclusione di questo dibattito; aspettiamo di poter operare, nella seconda fase, sull'unico dei quattro decreti che continua ad avere una possibilità di valore e di vigenza. Confermiamo la nostra vivissima opposizione al Governo Fanfani, alle sue impostazioni di natura economica che, secondo le nostre previsioni, cominciano a cadere. Ci dichiariamo preoccupati ed afflitti, con un senso di responsabilità che è addirittura al di fuori del compito di una opposizione. Ci sentiamo responsabilizzati nel senso di poter operare in una dimensione propositiva rispetto al Governo. La modifica di queste norme che sono state tanto combattute andrebbe veramente meditata, per consentirne poi un più rapido passaggio nelle fasi parlamentari.

In materia di finanza locale — questo è l'unico riferimento specifico che farò, signor Presidente — anzichè andare a cercare nuove tasse e nuove imposte che devono coprire le spese non coperte, bisogna che il

Governo abbia il coraggio — come già proposi al Ministro del tesoro — di tornare ad una vecchia impostazione in materia di politica economica degli enti locali, soprattutto quando la politica degli enti locali in materia economica si basa sul principio della finanza derivata. Bisogna che i comuni ed il Governo, con una funzione di controllo che deve essere efficiente e che non può essere quella affidata al CORECO (completamente inutile e inefficiente, perchè si basa sul principio che l'organismo di controllo è nominato dagli stessi partiti i cui esponenti sono quelli che poi operano nelle giunte locali), operino la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative. Occorre fare un discorso di questo genere: comunque lo Stato non ha possibilità di trasferire gli stessi valori nominali del 1982 maggiorati del 13 per cento. Si può fare un'indagine per conoscere se nell'ambito di questa contrazione i comuni possono assicurare i servizi indispensabili, eliminando tutta quella parte di spesa non ufficiale che esiste. Non vorrei drammatizzare, ma ho la convinzione che in questa Italia che ha una sua Costituzione formale, ma dove si sta evidenziando una Costituzione materiale (così dicono i politologi, i giornalisti, i politici) non scritta, non formale, in cui esistono solo due istituti funzionanti che sono la lottizzazione e la tangente, occorrerebbe intervenire, laddove si esercita il potere locale, il potere effettivo, con una funzione di controllo per conoscere se i servizi indispensabili, nonostante la riduzione del 13 per cento o il non riconoscimento della maggiorazione del 13 per cento, possono essere assicurati. Un'indagine di questo genere, signor Presidente e signor Sottosegretario (lei conosce bene gli enti locali italiani), potrebbe portare ad un risultato assolutamente confacente. I comuni italiani potrebbero essere in condizione di assicurare i servizi che hanno erogato fino ad ora solo che eliminassero una parte delle spese voluttuarie, di quelle famose spese facoltative — come si chiamavano nella vecchia legislazione comunale e provinciale — che i comuni possono affrontare e bene affrontano quando hanno la capienza economica autonoma per affrontarle, ma che devono essere abbandonate, lasciate, in periodi di emergenza, quando la situazione generale e la politica non consentono queste erogazioni.

Sono piccoli accorgimenti, sono piccole iniziative che vanno ad inserirsi in un discorso più generale di moralizzazione della vita pubblica italiana, tuttavia bisogna affrontarli adesso. Il Governo ha questa tale possibilità? Riteniamo di no, quindi ritorna il discorso della crisi del sistema: non sono gli uomini, signor Presidente, non sono i sindaci, non sono gli amministratori intesi individualmente che determinano questa situazione; è il sistema che crea nella sua natura una dispersione di spesa, una proliferazione di centri decisionali senza controllo, una somma di inefficienza tra organismo e organismo, il tutto in un grande calderone dove vi sono tutte le possibilità necessarie, ma non le relative responsabilità.

Questo è il discorso di fondo per il quale la nostra parte politica presuppone, per la sua risoluzione definitiva, al di là del termine contingente, una modifica sostanziale del sistema che abbia un'impostazione diversa, dove il potere decisionale che occorre (potere e quindi autorità) si concili in fondo con la responsabilità e pertanto potere decisionale e responsabilità siano suffragati dal consenso che è l'elemento fondamentale della libertà. Basterebbe che questo trinomio fosse portato a sintesi, oggi che è distinto completamente, oggi che non ha una comune ragione di essere, che non ha alcuna interconnessione, che non ha comunque una unione e una simbiosi, basterebbe riportare questi concetti teorici in una Carta costizionale che non contenga princìpi ma norme positive e cogenti per trovare la soluzione ai problemi di questo paese.

Al riguardo di questo problema riteniamo di aver fatto la nostra parte. Ripeto, ci sentiamo profondamente responsabilizzati perchè i mali di questo paese sono mali che non andrebbero poi a colpire le maggioranze responsabili, ma travolgerebbero tutti perchè, travolgendo il popolo, travolgerebbero anche le opposizioni. Bisogna che i rapporti tra Governo, maggioranza e opposizioni e soprattutto la responsabilità di chi deve decidere siano suffragati da un principio diverso rispetto a quello che sembra

essere il principio unico del Governo Fanfani. Non abbiamo alcun interesse a che i governi sopravvivano, abbiamo interesse a che il paese sopravviva. (*Applausi dalla estrema destra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Da parte del senatore Pinna e di altri senatori è stato presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatato che l'Assemblea, in data 3 dicembre 1981, aveva approvato il seguente ordine del giorno 9.1583.7, dei senatori Pinna ed altri:

« Considerato che le regioni a statuto speciale e segnatamente la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia sono state poste in uno stato di precarietà per la contrazione delle entrate derivanti dalle imposte soppresse con l'attuazione della riforma tributaria;

rilevato che le dotazioni dei fondi alle regioni per il loro funzionamento risultano non più rapportate al gettito tributario, tanto che l'Assessorato agli enti locali della regione sarda ha dimostrato una perdita secca delle entrate di 1.600 miliardi in otto anni;

accertato che tali decurtazioni ai bilanci delle regioni a statuto speciale provocano un ragguardevole disagio, mortificano le autonomie e diviene impossibile, conseguentemente, ogni disegno programmatorio per il raggiungimento dei traguardi di sviluppo economico e sociale;

impegna il Governo, d'intesa con le regioni a statuto speciale interessate al problema, a presentare sollecitamente i disegni di legge necessari per assicurare le entrate alle regioni a statuto speciale, in modo che entro l'esercizio 1982 sia posto fine al cennato stato di precarietà, in armonia con quanto si è fatto per la regione Valle d'Aosta e in applicazione dello stesso articolo 119 della Costituzione della Repubblica »;

rilevato che il Governo ha completamente disatteso il deliberato dell'Assemblea che lo impegnava — come riferito nel testo — « a presentare sollecitamente i disegni di legge necessari per assicurare le entrate alle regioni a statuto speciale » entro l'esercizio 1982;

accertato che la situazione delle regioni e quella della Sardegna in particolare si è aggravata con gravi conseguenze sul piano occupativo anche per il mancato rispetto degli impegni assunti dal Ministro delle partecipazioni statali nella conferenza di Cala Gonone (Dorgali);

considerato che si va manifestando l'orientamento, da parte delle forze politiche sarde, di non applicare i decreti fiscali, convinte che gli stessi ledano gravemente l'autonomia regionale e configurino l'ipotesi di « manifesta dannosità » per l'isola prevista dall'articolo 51, secondo comma, dello statuto speciale;

preso atto dell'ordine del giorno votato dal Consiglio regionale della Sardegna per un incontro di una delegazione con il Presidente del Consiglio o con i Ministri più direttamente interessati ai problemi dell'isola per un confronto e una concreta assunzione di responsabilità, ciascuno nel proprio ambito, sui drammatici problemi dell'Isola,

impegna il Governo a presentare al Parlamento, entro tre mesi, provvedimenti di legge che assicurino le entrate alle regioni a statuto speciale, avendo riguardo alle perdite subite, atteso che le dotazioni attuali dei fondi non sono rapportate al gettito tributario e provocano, conseguentemente, decurtazioni ragguardevoli ai bilanci delle regioni, vanificando così le autonomie e i princìpi della solidarietà nazionale sanciti dagli statuti che sono parte integrante della Costituzione.

9.2133.3 PINNA, BACICCHI, GIOVANNETTI, LAI, PALA, STEFANI, GOZZINI, BRANCA, GHERBEZ, MODICA, FIORI, DERIU, LEPRE

Stante l'assenza del senatore De Sabbata, relatore di minoranza, si intende che abbia rinunciato a prendere la parola.

Ha facoltà di parlare il relatore, che invito anche a svolgere i due ordini del giorno presentati dalla Commissione. Se ne dia lettura.

GIOVANNETTI, *segretario*:

« Il Senato,

in occasione della conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 952, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per il 1983,

valutata la complessità anche dell'aspetto redazionale del testo in esame, molte disposizioni del quale sono raggruppate in articoli composti di un elevato numero di commi, a loro volta spesso suddivisi in ulteriori sub-articolazioni;

prevedendo che un'ulteriore accentuazione di tale complessità potrà derivare dalle integrazioni e modificazioni introdotte in sede di conversione;

considerata in generale la chiara esigenza di disporre di testi normativi — tanto più se complessi sotto il profilo sostanziale — aventi una struttura formale che ne renda meno ardua la lettura e prevenga la possibilità di errori nei riferimenti ai commi e agli ulteriori capoversi ad essi in vario ordine subordinati;

ritenuto che la richiamata esigenza si trasforma in requisito essenziale per la retta interpretazione tutte le volte che, nel corso delle vicende ulteriori della sua vigenza il testo di legge viene sottoposto a modifiche e integrazioni che alterano l'originale sequenza delle parti interne degli articoli, per l'aggiunta di disposizioni nuove o la soppressione di disposizioni previgenti, onde si rende incerto ed interpretativamente opinabile l'intero sistema dei rinvii, interni ed esterni, precedenti e successivi alle modifiche ed alle integrazioni;

nel soprassedere da proposte di modificazioni attinenti a tale aspetto redazionale del testo in esame, allo stato non più conferenti essendo il decreto-legge entrato in vigore nella sua forma attuale,

invita il Governo:

a provvedere nel senso che per l'avvenire sia nei testi normativi emanati dal Governo sia nei disegni di legge presentati alle Camere, l'uso della numerazione progressiva venga impiegato non solo per gli articoli ma altresì, quando siano più di uno, per i commi (e, se opportuno, anche per le ulteriori articolazioni subordinate) in cui ciascun articolo si suddivide in modo che, oltre ad una ordinata lettura del testo nella sua prima emanazione, si ottenga anche l'effetto di evitare equivoci nella interpretazione dell'atto qualora esso, nel corso della sua vigenza, sia sottoposto a successive modificazioni e a integrazioni;

auspica che, in sede di stampa e pubblicazione da parte del Senato, uguale metodo redazionale venga applicato anche ai disegni di legge d'iniziativa non governativa e che conseguenziali intese vengano raggiunte allo stesso fine con l'altro ramo del Parlamento ».

9. 2133. 1 LA COMMISSIONE

« Il Senato,

preso atto che ogni determinazione in tema di finanza locale presuppone la conoscenza dei dati del settore;

constatato che tali dati sono essenziali soprattutto ai fini dell'azione di riequilibrio fra gli enti locali e per la regolamentazione dei servizi,

impegna il Governo a pubblicare:

a) i dati dei certificati di bilancio per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) le deliberazioni adottate dalla Commissione centrale per la finanza locale a far tempo dal 1978, indicando per ogni ente il personale esistente, quello richiesto, e quello autorizzato nonchè il numero degli abitanti dell'ente richiedente;

c) le spese medie *pro capite* di parte corrente dei comuni e province divisi per classi;

d) la ripartizione per ogni ente dei fondi di riequilibrio finora assegnati.

9. 2133. 2 LA COMMISSIONE

BEORCHIA, *relatore*. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto esprimere un

ringraziamento a tutti i colleghi che sono intervenuti nella discussione generale e anche a quelli che hanno ampiamente, con singolare diffusione di argomentazioni, trattato il provvedimento durante la proposizione e l'illustrazione di questioni pregiudiziali e sospensive.

All'inizio di ogni intervento i colleghi si sono soffermati sulla sorte di questo decreto, una specie di *de cuius* del quale non si sono fatti molti elogi; si è anzi auspicato e chiesto che il successivo abbia caratteri diversi e ci si è a lungo soffermati appunto su quello che dovrebbe essere e quello che dovrebbe contenere il nuovo provvedimento. Tuttavia credo che la discussione non sia stata inutile, non solo perchè nulla passa invano, e specialmente in una sede come questa, ma anche perchè ha consentito a tutti di precisare meglio le proprie posizioni e le proprie proposte.

Devo un ringraziamento particolare ai senatori Scevarolli e Berlanda, non solo perchè sono esponenti della maggioranza, non solo perchè da essi è venuta un'adesione al provvedimento e una promessa di possibili miglioramenti, ma anche e soprattutto per l'approfondimento delle loro valutazioni e per la chiarezza delle loro posizioni.

A me pare, però, che su questo terreno di confronto, di approfondimento, di una ricerca comune e responsabile non si siano fatti molti passi in avanti, in quest'Aula, rispetto al dibattito in Commissione. Ci si è detto, in poche parole: questo decreto non va perchè c'è la sovrimposta e altre cose minori che non vanno, e perchè non è questo il luogo per la delega relativa all'ICI o all'ICOF e perciò o si toglie questa e quella oppure non se ne fa nulla. Non solo, ma l'avvertimento è dato anche per il prossimo decreto per il quale la delega ovviamente non ci può essere, come non ci dovrebbe essere nemmeno la sovrimposta. Questa specie di *ultimatum*, di *diktat* per oggi e per domani è fondato su un presupposto secondo cui la forma di imposizione prescelta nel decreto non attiene all'autonomia impositiva; ma credo che nessuno di noi abbia sostenuto che la sovrimposta è autonomia impositiva, così come non ha mai, per il passato, sostenuto che lo fosse l'addizionale sui consumi di energia elettrica.

Ma lasciando da parte questa questione, divenuta ormai ideologica, per l'autonomia impositiva, sulla quale si è tanto parlato, qual è l'alternativa che ci si propone? Quella di perpetuare un sistema: nel 1983 garantire agli enti locali i trasferimenti del 1982 aumentati del 13 per cento e nel 1984 aumentati del 10 per cento e via dicendo, in attesa di pensare a come individuare e impiantare la struttura dell'imposizione locale. Che vuol dire questa proposta? Perpetuare il sistema della decretazione annuale, mantenere la finanza locale in una posizione di completa, o quasi, dipendenza, di subordinazione, il che vuol dire ulteriore, credo, caduta di tensione nell'impegno locale. Ma questa è una proposta alternativa che non ha tenuto conto e non tiene conto di un dato essenziale, cioè la condizione di necessità, in cui si trova la finanza dello Stato per l'impossibilità di trasferire importi superiori a quelli trasferiti nel 1982. È su quest'aspetto che bisognava quindi soffermarsi per indicare dove, in luogo della sovrimposta o di altri gettiti minori, trovare questo necessario 13 per cento in più. Per la verità il collega Pollastrelli ha individuato come fonte quella del condono. Abbiamo sentito in più occasioni dire che il gettito del condono è volto a compensare minori entrate tributarie già verificatesi e quelle che si verificheranno per effetto di recenti provvedimenti per una possibile diminuzione di area imponibile.

Al collega Pollastrelli, che ha lamentato l'inadeguatezza, l'insufficienza dello strumento della delega, è forse superfluo che ricordi che i criteri e i princìpi direttivi di quella delega sono frutto di una lunga stagione di ricerca, di produzione culturale e scientifica, di analisi politica su questo problema dell'area impositiva da affidare agli enti locali. Il senatore Bonazzi si è a lungo soffermato sulla spesa storica, sull'effimero, sulla spesa facile, sul pie' di lista, come ha fatto anche il collega Stefani, direi con un eccesso di difensivismo. Nessuno ha inteso fare distinzioni manichee tra buoni e cattivi amministratori, fra chi ha risparmiato e chi ha scialacquato o pronunciare troppo frettolose con-

danne. Abbiamo inteso dire che va confermata e seguìta la strada del rigore, del contenimento della spesa non afferente agli investimenti e che su questo terreno debbono sentirsi impegnati per primi gli amministratori locali.

Non diamo quindi giudizi affrettati, aspettiamo — c'è un ordine del giorno della Commissione in tal senso — di conoscere ancora meglio le reali condizioni passate e presenti degli enti locali nei loro dettagli. Evitiamo allora di dire che la scelta del disavanzo sia stata un'importante scelta politica perchè corriamo il rischio di dover poi dire, come si è anche detto nella 6ª Commissione, che hanno sbagliato coloro che hanno seguìto una corretta linea di pareggio del bilancio.

Non so se un provvedimento sugli enti locali, sulla loro finanza, possa essere visto settorialmente dalla parte dei comuni piccoli piuttosto che da quella dei comuni medi o metropolitani, dalla parte dei giovani piuttosto che dalla parte degli anziani, dalla parte delle donne piuttosto che dalla parte degli uomini. Ho ascoltato con attenzione l'intervento della collega Talassi Giorgi e non oso addentrarmi su alcuni problemi che la collega ha affrontato come quello — cito il testo costituzionale per non sbagliare — che vuole assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione. Non possiamo però consentire con la collega quando afferma che questo è un decreto contro le donne, così come non consentiamo con quanti hanno definito questo provvedimento il peggiore mai emanato, un testo abortito, perverso, vessatorio, punitivo; si sono usati questi pesanti aggettivi nei confronti di questo provvedimento (anche il senatore Gozzini ha detto dell'aborto di questo decreto soffermandosi peraltro più su questioni di metodo che non di sostanza). Non possiamo nemmeno fare affidamento sui dati che la collega Talassi Giorgi ha offerto a proposito del rapporto costi-ricavi e quindi dell'impegno alla contribuzione sui servizi a domanda individuale; si tratta infatti di dati parziali (la stessa collega lo ha detto), non verificati e forse non calcolati sulla base dei nuovi criteri contenuti nell'emendamento proposto dalla Commissione.

Resta il fatto che se a Roma il 30 per cento per un bambino alla scuola materna vale 300.000 lire, se cioè un bambino costa al mese alla scuola materna di Roma 900.000 lire-un milione, concordiamo allora sul fatto che i conti non possano tornare e debbano essere rifatti con attenzione perchè situazioni di questo genere non sono certamente ammissibili.

TEDESCO TATÒ. Il problema è di ridurre i costi, non è soltanto di scaricarne sull'utente un terzo.

BEORCHIA, *relatore*. Appunto, dobbiamo verificare questo rapporto tra costi e ricavi.

I colleghi del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, senatori Finestra, Pistolese, Mitrotti e Rastrelli, hanno caratterizzato i loro interventi, sia su aspetti di carattere politico generale, sia sui temi della politica economica, nelle vicende che vedono oggi impegnati entrambi i rami del nostro Parlamento, con qualche drammatizzazione, con qualche catastrofismo di previsione, con una singolare coincidenza, collega Rastrelli, nelle conclusioni tra lei e il senatore Spadaccia sull'esigenza di far finire questa legislatura. I colleghi del Movimento sociale italiano-Destra nazionale hanno inoltre dedicato una diffusa attenzione anche al merito del decreto, soprattutto per quanto riguarda il problema dell'imposizione sulla casa, in gran parte coincidendo le loro valutazioni, le loro critiche, i loro rilievi, con quelli mossi dal Gruppo comunista e dal Gruppo della Sinistra indipendente. A questo proposito è anche singolare il fatto che la definizione di aborto a questo decreto sia stata data dal senatore Gozzini da un lato e dal senatore Mitrotti dall'altro.

Il senatore Spadaccia infine ha affermato che il decreto è stato ed è uno strumento di ricatto con cui il Governo stringe l'opposizione comunista e questa è un'affermazione che mi pare del tutto gratuita. L'opposizione comunista non ha concesso nulla; il ricatto, se così si può qualificare un atto di iniziativa legislativa e il suo *iter* parlamentare, non c'è stato e quindi non c'era. C'è

stata, invero, e invece, la speranza di un confronto che non si è fatto. Le opposizioni invitano il Governo e la maggioranza a modificare radicalmente il decreto. Il relatore, per quanto lo riguarda, invita i colleghi a tener conto della situazione economica e finanziaria del paese, a valutare, in questa particolare situazione, il ruolo e la funzione dell'ente locale e la necessità di uno sforzo comune per uscire dalla crisi o per impedire che la crisi si allarghi e continui in progressioni sempre più pericolose. Su tanti altri aspetti non ritengo di dover replicare; me ne scuso con i colleghi, ma credo che sugli altri temi, quello degli investimenti, della triennalità dei costi, dei servizi sociali a domanda individuale, degli oneri, del personale, le posizioni della maggioranza siano state chiare e abbiano trovato una loro precisa collocazione negli emendamenti proposti dalla Commissione per un ulteriore miglioramento del provvedimento. Mentre esprimo parere favorevole all'ordine del giorno sottoscritto dal senatore Pinna ed altri, ringrazio nuovamente tutti per un dibattito, onorevoli colleghi, non inutile, anche se oggi soltanto interlocutorio, però, credo, condotto da tutti con l'intendimento, anche se qualche volta nascosto dai comportamenti, di fare un lavoro utile per la finanza e per l'autonomia locale.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Sottosegretario di Stato per l'interno.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, intendo iniziare ringraziando il relatore di maggioranza e quello di minoranza, che non è qui presente, anche se devo notare che avremmo preferito toni meno aspri, giudizi meno apocalittici sul provvedimento governativo, specie per le proposte di modifica avanzate, tra l'altro, dalla Commissione. Qui, ieri e anche stamattina si è cantato una specie di *de profundis* di questo provvedimento e qualcuno addirittura ha usato termini e toni trionfalistici per il fatto che questo decreto probabilmente, anzi pressocchè certamente, decadrà e dovrà essere ripresentato. Io non so se in queste vicende si possa dire chi vince e chi perde; se dovessi esprimere un giudizio, dovrei dire che chi ha perso in questo caso sono gli enti locali che vivono ancora, probabilmente, in uno stato di incertezza, o quanto meno di non assoluta certezza, per predisporre i loro bilanci e quindi le loro programmazioni. Nell'intervento del senatore Stefani di ieri c'è stato quanto meno un riconoscimento: quello della necessità della decretazione d'urgenza. Mi fa piacere che almeno questo sia stato detto, perchè ritengo che mai come in questo caso, nonostante i termini catastrofici adoperati sistematicamente anche dall'opposizione comunista — ogni cosa che si succede nel tempo è sempre la peggiore, questo è il peggior Governo e il peggior decreto, eccetera — pur nella necessità di ricorrere ancora una volta al decreto per la finanza locale, il Governo abbia, almeno in un certo senso, le carte in regola. Devo ricordare che il Governo, fin dall'inizio del 1981, ha presentato un provvedimento triennale e che nell'ottobre del 1982 ha presentato alcuni emendamenti che davano al provvedimento stesso più ampio respiro. Ma il Parlamento non lo ha esaminato in tempo, il che giustifica la decretazione d'urgenza.

B A C I C C H I . Se il Governo subito dopo è entrato in crisi, come faceva il Parlamento ad approvarlo?

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. Malgrado la crisi, essendo stato presentato nel 1981, il Parlamento avrebbe potuto per lo meno cominciare ad esaminarlo.

B A C I C C H I . Mi riferivo in particolare agli emendamenti.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sarà colpa anche degli eventi politici generali, comunque tutto ciò sta a dimostrare che il Governo vuole uscire dalla logica della decretazione d'urgenza.

Ho fatto queste considerazioni anche per dimostrare che proprio le modifiche presentate nel 1982 al provvedimento trienna-

le chiariscono la logica di questo decreto per il 1983. Nella forma in cui è stato presentato dal Governo, si tratta proprio di uno stralcio per il 1983 di quel provvedimento triennale, per cui va compreso in questa logica complessiva.

Voglio fare queste considerazioni proprio di fronte alle argomentazioni che, non solo in materia di giudizio di costituzionalità ma anche successivamente, sono state riprese dall'opposizione rilevando che alcune delle disposizioni introdotte nel decreto non avrebbero il carattere della necessità e dell'urgenza. Questo spiega anche il comportamento del Governo e della maggioranza nel chiedere fin dalla sede di Commissione, attraverso la presentazione di una serie di emendamenti e di articoli aggiuntivi al disegno di legge di conversione, di dare a questo provvedimento un respiro triennale, un respiro più ampio, che consenta di non ricorrere alla decretazione d'urgenza per gli anni a venire.

Da parte soprattutto dell'opposizione comunista è stato detto che non si tratta di materia da inserire in un decreto-legge e di limitarsi alle cose essenziali. Si è detto altresì: siamo disponibili ad una discussione rapida ed accelerata sul disegno di legge triennale e soprattutto sulla delega relativa all'ICOF.

A questo proposito vorrei rilevare che in tutto ciò vi è qualche contraddizione. Innanzitutto, se è vero che il decreto va ripresentato, è vero anche che abbiamo due mesi di tempo, per cui, dal momento che abbiamo già in parte delibato la materia, se la maggioranza o il Governo riterranno opportuno riparlare di questi argomenti in vista della presentazione del nuovo decreto, non si dovrà certamente cominciare da zero. Questo è quanto voglio dire a coloro che cantano il *de profundis*, poichè tutto sommato, mi pare che questa discussione sia stata utile. (*Interruzione del senatore Bonazzi*). Tutte le vie sono possibili e le studieremo e anche il Governo così avrà un momento di riflessione. Però, quando da parte vostra, come è stato ribadito ancora ieri, si dice che il calendario dei lavori del Parlamento è talmente affollato che se il decreto non verrà ridotto all'essenziale non saremo in grado di approvarlo neanche entro la prossima scadenza dei 60 giorni, si introduce un argomento contrario ad una rapida approvazione di un disegno di legge specifico per l'ICOF. Non ci si può contraddire: se è vero che i lavori parlamentari — e tra l'altro le elezioni amministrative peggioreranno le cose — hanno dei tempi così stretti, temo che seguendo altre strade sarà poi difficile approvare in tempo utile un disegno di legge che dia questo respiro triennale e che introduca questa nuova imposta sul patrimonio.

Vorrei ora soffermarmi brevemente, se me lo consentite, su questo famoso documento dell'ANCI che è stato tante volte invocato, soprattutto da parte dell'opposizione comunista, per verificare se è vero che c'è stata questa insensibilità, questa ottusità del Governo di fronte alle richieste dell'ANCI e delle altre associazioni degli enti locali. Io avevo già letto questo documento, l'ho riletto e mi pare che alcune cose fondamentali che esso contiene siano state accolte pienamente dal Governo e dalla maggioranza. In esso si dice, per esempio, che « vi è un'urgente esigenza di dare corso ad una legislazione ordinaria e certa per la finanza locale, facendosi carico della gravissima condizione del paese e della finanza pubblica, e della necessità di rientrare dall'inflazione, combattendo la recessione, anche attraverso un contenimento della spesa corrente e di una espansione finalizzata degli investimenti . . . ». Leggendo poi quelle modifiche al decreto originario che il Governo ha presentato sotto la spinta del dibattito svoltosi in Commissione e dei suggerimenti che sono pervenuti dalla maggioranza e anche dall'opposizione mi pare che si vada nel senso di quella « urgente esigenza » affermata dall'ANCI. Questo documento prosegue richiamando « l'urgenza di dare corso al riconoscimento ai comuni di una potestà impositiva che dovrà esercitarsi nei confronti della imposizione immobiliare, da riordinare completamente con una più penetrante presenza dei poteri locali nell'esercizio della complessiva potestà impositiva ». Allora rivolgo una domanda ai colleghi co-

munisti e cioè se la delega per quanto riguarda l'ICOF, ad esempio, non contiene tutti quegli elementi che sono stati affermati dall'ANCI. E proseguendo ancora, quel documento afferma: « L'ANCI concorda pienamente sull'esigenza di disciplinare e di contenere, con norme ispirate al principio del rigore e dell'equità, la generale espansione della spesa corrente ». A questo proposito, alcune delle misure che abbiamo inteso introdurre, sia pure con alcune aperture, da quelle sul personale, modificate in Commissione e su cui il Governo dichiara per bocca mia anche una disponibilità ad ulteriori aperture, che però non siano di lassismo assoluto, per gli investimenti, o meglio per la finalizzazione degli investimenti, eccetera, non vanno forse nel senso di questa esigenza indicata dall'ANCI?

Per quanto riguarda i trasferimenti dalle regioni ai comuni, mi pare che anche questa sia una richiesta fatta dall'ANCI e che è stata accolta dal Governo e dalla maggioranza. Nel documento dell'ANCI vi sono anche altre osservazioni quali: « non c'è un adeguato sviluppo del processo di riequilibrio; il fondo è destinato alla stessa categoria dei comuni prevista nel 1982, da zero a 20.000 abitanti e da 20.000 a 100.000 abitanti; le province sono escluse ». Il Governo attraverso gli emendamenti presentati in Commissione non solo ha reintrodotto il fondo perequativo per le province, modificandolo anche nel corso della discussione e portandolo a 40 miliardi, ma ha anche tenuto conto di questa raccomandazione dell'ANCI, estendendo il fondo perequativo anche ai comuni da 100.000 a 500.000 abitanti. Quindi, anche questa istanza dell'ANCI è stata accolta. A proposito di questi meccanismi perequativi, vorrei anche ricordare che certo la perequazione da un paio di anni a questa parte è di tipo finanziario e si fonda sul principio secondo cui la spesa corrente degli enti locali è un segnale importante del livello complessivo di risorse da destinare alla produzione dei servizi pubblici. Sappiamo che non è un meccanismo perfetto e abbiamo aggiunto che stiamo lavorando — come Governo, come Ministero dell'interno — per l'individuazione di altri criteri; già negli emendamenti triennali abbiamo indicato altri criteri che non sono neanche essi perfetti, ma che, perlomeno, danno un quadro di perequazione un po' più preciso di quello della semplice spesa media. Quindi, quello che possiamo dire è che, intanto il Governo non ha ignorato l'importanza di questi meccanismi perequativi e infatti nel 1981, per i comuni fino a 20.000 abitanti, questa operazione di perequazione ha colmato le dotazioni finanziarie più basse e ha allineato gli enti all'84 per cento circa dei valori nazionali della propria classe demografica. Per il 1982 è stato previsto un particolare beneficio per gli enti del Mezzogiorno e per i comuni terremotati, cosicchè la percentuale di allineamento si è abbassata per i comuni fino a 20.000 abitanti, in linea generale, all'81 per cento, mentre è salita a più del 90 per cento per il Mezzogiorno e raggiunge la media per i comuni terremotati. Per i comuni, invece, fino a 100.000 abitanti e per le province, la percentuale si è attestata sul 70 per cento. Da tutto ciò hanno ricavato notevole beneficio nel 1982 i territori di ben nota sottodotazione finanziaria, quali la Campania, la Basilicata, la Sardegna, la Sicilia e i piccoli enti del Piemonte, della Lombardia e del Veneto. Tutto questo spiega anche perchè abbiamo modificato le cifre per i fondi perequativi — in questo modo rispondo al senatore Bonazzi — e perchè abbiamo diminuito il fondo per i comuni fino a 20.000 abitanti. Ciò è stato fatto non solo per creare il fondo per i comuni superiori a 100.000 abitanti, per cui è stata prevista una dotazione complessiva di tutti i fondi perequativi di 440 miliardi, quindi superiore a quella dell'anno scorso e a quella del 1981, ma anche perchè per i comuni fino a 20.000 abitanti, come vi ho detto, i meccanismi perequativi hanno già funzionato abbastanza bene e quindi, semmai, vi è bisogno di riequilibrare le fasce di comuni superiori a 20.000 abitanti.

Ritorniamo per un momento ancora, però, al documento sottoscritto dall'ANCI. A proposito dell'azione della Cassa depositi e prestiti — ne parlerà poi il collega, onorevole Fracanzani — al cui riguardo venivano giu-

dicati eccessivamente rigidi i vincoli per i mutui a costo zero, anche qui qualche apertura c'è stata...

B O N A Z Z I . Non vi è stata nessuna apertura.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno.* Sì, perchè abbiamo incluso altre opere, oltre quelle di carattere igienico-sanitario indicate inizialmente. Inoltre, per quanto riguarda le entrate tributarie, il principale rilievo riguarda la mancata soluzione del problema noto come « ripristino dell'autonomia impositiva ». A questo proposito, siamo tutti d'accordo che la sovrimposta di questo anno — lo ha detto prima il relatore — non significa certo il ripristino di una capacità impositiva in senso pieno della parola, però è l'indicazione della tendenza, già iniziata con il provvedimento dell'anno scorso, in base alla quale il sistema di una finanza pressocchè interamente derivata dai trasferimenti statali e basata sulla spesa storica, non è più sostenibile. Ciò non significa che io critichi i decreti Stammati, primo, secondo, eccetera, perchè in quel momento erano estremamente necessari per tutta la situazione che lo stesso senatore Stefani ieri ha illustrato nel suo *excursus* storico. Al momento attuale, però, nelle condizioni della finanza pubblica ed anche per contribuire alla maggiore economia reale degli enti locali, che significa anche autonomia di entrate, o per lo meno di una parte delle entrate, noi riteniamo, ma lo ritenete anche voi, lo ritiene l'ANCI e lo ribadisce a chiare note anche questo documento, che bisogna andare ad un sistema che progressivamente veda il ripristino di una autonomia impositiva. A questo riguardo, è inutile che stiamo a scervellarci. L'area di imposizione non può che essere quella immobiliare, così come è nella maggior parte dei paesi del mondo. Lo ha detto molto chiaramente il senatore Berlanda, sia in Commissione, che ieri in Aula. Egli partendo da un esame comparato di quello che esiste negli altri paesi ha evidenziato come ci si può accorgere che la maggior parte di entrate basate sull'autonomia impositiva dei comuni deriva proprio dall'area immobiliare e da quella patrimoniale. Si potrà poi discutere sui dettagli, ma il fatto rimane e, quindi, anche per quanto riguarda la sovrimposta di questo anno, essa, se non altro, sta ad indicare l'area da cui attingere. A questo proposito ci si può collegare al discorso dell'ICOF che noi abbiamo voluto fare fin da oggi, non come foglia di fico — voglio dirlo al senatore Libertini e al senatore Bonazzi — per giustificare la sovrimposta di questo anno, ma proprio per dire con chiarezza che la sovrimposta di questo anno è annuale e si limita al 1983, e inoltre quello che intendiamo fare per gli anni successivi. Io avrei preferito che su queste questioni vi fosse stata una posizione più chiara anche da parte delle opposizioni per quanto riguarda il merito, dicendo chiaramente se questa forma di imposta viene o meno accettata e quali sono le modifiche che eventualmente si richiedono. Su questo credo che dovremmo incentrare un po' il dibattito anche al di fuori di quest'Aula, perchè anche noi come Governo e maggioranza siamo disponibili ad andare sulle piazze. Non è una minaccia efficace che viene fatta, perchè tutte le parti politiche accettano di andare sulle piazze a spiegare ai cittadini, agli elettori e agli enti locali. Credo che su ciò dovremmo soprattutto confrontarci nei prossimi giorni quando riinizierà la discussione parlamentare sul decreto che il Governo certamente ripresenterà nei termini dovuti.

Questo essenzialmente volevo dire proprio riferendomi al documento dell'ANCI. Quando poi si citano altri documenti (come questo libretto grigio che il Ministro dell'interno ha ampiamente distribuito a Viareggio e che il senatore Bonazzi possiede) bisogna riferire tutte le cose reali e bisogna anche vedere alcuni di questi diagrammi da cui si evince che la spesa in alcune regioni è sempre sovramedia, mentre in altre è quasi sempre sottomedia per tutte le classi. Con ciò non è che voglio esprimere un giudizio e dire che per forza i comuni di quelle regioni dove la spesa è sovramedia sono quelli che amministrano dissolutamente. Non voglio dire questo, per-

chè ogni cosa trova la sua giustificazione. Però, quando parliamo di meccanismo di riequilibrio e di perequazione è chiaro che dobbiamo vedere anche queste cose e dobbiamo capire perchè cronicamente in alcune regioni i comuni sono abbondantemente sotto la media e in altre abbondantemente sopra la media. Dipenderà certo dalla ricchezza dei servizi sociali, da un altro modo di concepire l'amministrazione: però in tempi di vacche magre se è necessario riequilibrare dovremo dare qualche cosa di meno a chi già possiede e qualche cosa di più a chi non ne ha, talvolta anche per incapacità delle amministrazioni (non voglio discutere in merito).

G I O V A N N E T T I . Lo dite sempre, ma non lo fate mai.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno.* Pur avendo assistito a tutto il dibattito e alla discussione generale non risponderò a tutti gli intervenuti, che comunque ringrazio, anche se l'ha già fatto ampiamente il relatore. Mi piace soprattutto soffermarmi su qualche altra considerazione. Quando, ad esempio, la collega Talassi Giorgi ieri sera definiva questo un decreto antifemminile, mi pare che facesse una affermazione veramente sproporzionata e non motivata, anche perchè l'intento non è quello di dire che tutti i servizi sociali sono delle forme di sperpero e che quindi non ci devono essere. Nessuno ha detto questo; anzi, vogliamo che siano più ampiamente diffusi, meglio distribuiti e quindi non mi pare che questo decreto possa essere addirittura accusato di essere un provvedimento contro la donna e collegato alla marcia delle 50.000 donne a Roma per la famosa legge sulla violenza sessuale, che è tutt'altro argomento. Vorrei dire anche alla collega Talassi Giorgi che i dati del comune di Ferrara probabilmente non tengono conto delle variazioni intervenute nel corso della discussione in Commissione (che probabilmente la collega non ha seguito perchè non era presente a quei lavori) sul calcolo dei costi; quindi non credo che tali dati possano corrispondere al vero. Certo anch'io pur vivendo a Roma e pur fruendo dei servizi di questa città devo un po' dire quello che ha detto il senatore Beorchia. Mi auguro cioè che non sia vero questo riferimento dell'assessore al bilancio di Roma, per cui se le famiglie dovessero pagare i contributi per l'asilo nido, dovrebbero pagare 300.000 lire per bambino, perchè allora dovremmo dire che l'asilo nido per un bambino a Roma costa un milione al mese. In tal caso dovremmo domandarcene il motivo e perchè altrove costa molto meno.

A N T O N I A Z Z I . Dove « altrove »?

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno.* In genere, non credo che costi un milione in tutte le parti d'Italia. Nel caso la cifra fosse la stessa, dovremmo chiederci anche nelle restanti parti d'Italia perchè venga a costare tanto. Queste sono le cose che debbono essere viste con un certa attenzione. Un esame approfondito va fatto per quanto riguarda il punto in cui il decreto parla del 30 per cento del costo dei servizi a domanda individuale, avendo — ripeto — rivisto anche i criteri per calcolare questi costi e avendo escluso parti importanti dei costi, come quello della quota d'ammortamento dell'investimento. Oltre a questo va detto — e chiaramente è detto nel decreto — che si parla di spesa complessiva, il che non significa che il calcolo va fatto servizio per servizio. Nella sua autonomia decisionale l'ente locale può decidere anche di erogare un servizio del tutto gratuitamente e di gravarne un altro in maniera tale che poi i conti tornino e che questo 30 per cento di contribuzione, in base al quale lo Stato attiva « l'ombrello » per le entrate complessive del comune, sia un calcolo fatto complessivamente e non servizio per servizio. Mi pare che questo sia abbastanza chiaro.

Il senatore Spadaccia ha sollevato una questione procedurale che non spetta a me toccare, perchè vi è stata una decisione della Conferenza dei Capigruppo, e ha parlato di un ricatto fatto dal Governo all'opposizione comunista che naturalmente non esiste; al riguardo ha già risposto il senatore

Beorchia. In conclusione, voglio dire che, secondo me, al di là di giudizi approssimativi e catastrofici, che forse fanno parte del gioco dell'opposizione, anche se per temperamento sono portato a non amare molto le enfatizzazioni verbali e di giudizio, tutto il lavoro che abbiamo fatto, defatigante in alcuni momenti, sia in Commissione che in Aula, al Governo non sembra inutile. Ne farà tesoro per la ripresentazione del decreto e anche nel corso della discussione che seguirà a questa presentazione nell'augurio che si possano trovare punti di convergenza e che quindi si possa al più presto operare perchè i comuni anche nel 1983 abbiano certezza di entrate e possano fare i loro bilanci e i loro programmi, specie sapendo che, tra l'altro, molti di questi comuni saranno impegnati nella prossima tornata delle elezioni amministrative.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Sottosegretario di Stato per il tesoro.

* F R A C A N Z A N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Signor Presidente, onorevole relatore, onorevoli colleghi, credo che con franchezza, senza veli, dobbiamo avere coscienza — come abbiamo — che questo provvedimento difficilmente potrà trovare conversione nei termini previsti dalla legge. Proprio tale franchezza ci permette di concepire questo nostro lavoro svolto in Commissione e quindi in Aula non come un rito, ma come un qualcosa che, al di là degli effetti giuridici, sul piano politico può e deve avere comunque dei suoi risultati di carattere preciso. Credo inoltre che questo dibattito senz'altro possa portare elementi utili di chiarezza sul piano dei contenuti di questo provvedimento, sul piano dei motivi per cui non arriva probabilmente ad una sua conclusione, sempre al fine di individuare quali possono essere comunque i risultati migliori per far sì che, in ogni caso, un provvedimento — e un provvedimento in tempi stringenti — intervenga per le autonomie locali, poichè credo che nessuno di noi possa avere dubbi sul fatto che una normativa per la finanza degli enti locali è importante che arrivi per il 1983 e che arrivi in termini tempestivi.

Credo, innanzitutto, che sia necessario un chiarimento, poichè non è stato ricordato che questo provvedimento — lo dico con rammarico — non è un provvedimento a carattere estemporaneo, ma è un provvedimento che si pone in una logica di precisa continuità rispetto almeno ad altri due provvedimenti: i provvedimenti per la finanza locale del 1981 e del 1982 che, con proposte di norme triennali, pluriennali, come ci era stato chiesto dalle autonomie locali, come a parole sembrava fosse esigenza unanime delle forze politiche, il Governo si era fatto premura di presentare già due anni fa e di aggiornare e completare alcuni mesi or sono attraverso la presentazione di un provvedimento in questa Camera. Questo provvedimento, quindi, si pone in una logica precisa, in una logica di un processo di riforma, avviato consistentemente con i provvedimenti del 1981 e del 1982 e che deve avere un suo completamento con una normativa a carattere triennale. Infatti, al di là delle valutazioni soggettive, credo che i dati confermino come questo processo di riforma sia iniziato con la normativa del 1981 e del 1982.

Non intendo dilungarmi. Voglio soltanto ricordare, in primo luogo, come, seppure nei limiti di quanto i condizionamenti di una legislazione annuale consentivano, già siano stati avviati, con i provvedimenti del 1981 e del 1982, degli elementi di programmazione soprattutto per quanto concerne gli investimenti a carattere triennale; in secondo luogo, come sia stato avviato per la prima volta un processo perequativo di grande significato. Vorrei ricordare solo che due anni fa, vi erano situazioni di enti locali che a parità di popolazione, a parità di situazione socio-economica, erano in un rapporto di 1 e 5, il che significa non soltanto che determinati enti percepivano dallo Stato, a parità di situazioni, 1, e altri 5, ma significava anche, di riflesso, che le popolazioni di quei comuni potevano usufruire, rispettivamente, attraverso finanziamenti dello Stato, di 1 o di 5 servizi. Il rammarico è che non tutte le forze poli-

tiche si ponevano nello spessore, nella dimensione (si è parlato qui tanto di perequazione, di progressività) di questo problema di perequazione essenziale. È stato il Governo ad attivarsi in questo senso, ad attivarsi non a parole ma nei fatti, tant'è — è stato appena ricordato — che in soli due anni si è portata, dalle situazioni di partenza che ho richiamato, la totalità dei comuni al di sotto dei 20.000 abitanti almeno all'81 per cento della media; quelli del Sud al 90 per cento, i comuni terremotati al 100 per cento. Nel 1982, inoltre, è stato iniziato un processo di riequilibrio, che concerne anche i comuni fino a 100.000 abitanti; è un processo di riequilibrio che riguarda anche le province.

Terzo dato: gli investimenti. Certamente, almeno a parole (anche se purtroppo il comportamento nei fatti, almeno per una parte di questo dibattito, è stato di segno contrario) tutti dicono che in ogni provvedimento — e non soltanto in questo — bisogna farsi carico della delicatissima situazione della finanza pubblica generale e quindi di uno sforzo di contenimento, di selettività nella spesa corrente. Noi, corrispondendo a quelle che ritenevamo esigenze di carattere generale, abbiamo portato avanti in questi due provvedimenti un impegno in tal senso, però non avulso da un'azione concomitante e finalizzata ad uno sviluppo degli investimenti.

Non voglio far perdere tempo, però anche qui, rispetto ad imputazioni generiche, ad affermazioni di contestazione, voglio citare solo un dato che credo sia eloquente di per se stesso. Non troppi anni fa, nel 1978: concessioni (cioè gli atti giuridicamente rilevanti posti in essere da parte della Cassa depositi e prestiti), 486 miliardi a favore degli enti locali; nel 1982, l'anno scorso (quindi fatti già intervenuti), totale delle concessioni della Cassa depositi e prestiti e in forza del provvedimento generale sulla finanza locale e in forza di leggi speciali, 4.847 miliardi. Cioè nel giro di quattro anni si è esattamente decuplicato l'impegno, e non sulla carta ma nei fatti, della Cassa depositi e prestiti. La Cassa, che normalmente si alimenta del risparmio postale, ha visto purtroppo, per motivi che sarebbe qui complesso richiamare ma che sono abbastanza noti, diminuire la propria fonte normale di alimentazione, tant'è che abbiamo previsto per legge una precisa garanzia, che il Tesoro cioè garantisce comunque quelle cifre che per legge sono imputate come obbligo preciso della Cassa depositi e prestiti per concessioni nei confronti dei comuni; impegno a garanzia, che il Tesoro ha assunto non soltanto in termini teorici, ma che sta diventando una garanzia nei fatti, che sta diventando un ulteriore trasferimento di somme da parte del Tesoro, dello Stato, nei confronti delle autonomie e che come tale va conteggiato quando si fanno i calcoli sui trasferimenti dello Stato e sulla parabola complessiva di questi trasferimenti da parte della finanza centrale alle amministrazioni locali.

In definitiva, conteggiando anche altri tipi di finanziamento per investimenti, abbiamo fatto per il 1982 del comparto delle autonomie locali il maggiore investitore rispetto a tutta l'area del settore pubblico allargato, riconoscendo cioè un ruolo centrale agli investimenti pubblici, ai comuni e alle province, direttamente o indirettamente con l'intervento del Tesoro.

Credo che questo non dovrebbe essere un dato di cui si debba vantare il Governo, questa o quella forza politica o le autonomie locali, ma un risultato di cui tutti assieme dovremmo essere fieri proprio per l'azione condotta in questi ultimi due anni.

B O N A Z Z I . Una parte del mio intervento era proprio dedicata a questo.

F R A C A N Z A N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Da queste basi parte il provvedimento del 1983 che secondo me, sinteticamente, deve essere visto da due versanti non in alternativa, ma in coordinamento tra loro: il versante della finanza pubblica allargata ed il versante delle autonomie locali.

Per quanto riguarda il versante della finanza pubblica (certo in termini evidentemente strumentali, dilatori; sempre più ciò si evidenzia), sono stati sollevati per la pri-

ma volta, almeno in questi termini, col provvedimento di quest'anno, problemi di copertura, relativamente al provvedimento sulla finanza locale per il 1983, problemi di una propria congruenza rispetto ad obiettivi generali di corretto funzionamento del sistema della finanza pubblica in questa difficile situazione.

Se c'è un anno in cui, superando (almeno noi ce lo auguriamo) definitivamente il criterio del pie' di lista, non si pongono problemi di ambiguità, di incertezza sulle questioni di copertura, è proprio quest'anno, con questo tipo di copertura, di provvedimenti.

Se c'è uno sforzo che viene portato avanti, quale quello contenuto in questo provvedimento — autonomia impositiva o meno — una cosa è certa: vi è una correlazione tra responsabilità nelle entrate e responsabilità nelle uscite. Questa è la manovra essenziale in termini di finanza pubblica, oggi, che si persegue con questo provvedimento.

Ho letto con interesse, a questo proposito, su « Rinascita », alcune affermazioni, in bocca prima ad un cattolico democratico intervistato da questa rivista, poi direttamente a un militante del partito di cui la rivista costituisce momento culturale e politico di tanto significato, in cui si sottolinea l'importanza di un processo di responsabilizzazione a livello locale tra entrate e uscite. Ma allora, come si conciliano queste affermazioni di principio a livello culturale con i comportamenti di fatto? Perchè una cosa è certa: indubbiamente il provvedimento costituisce per il 1983 un passo su questa strada, di una responsabilizzazione degli amministratori locali sul piano delle entrate e delle uscite.

Presidenza del vice presidente COLOMBO

(*Segue* FRACANZANI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*). Mi sia permesso di fare un cenno sulla questione dei servizi su cui non volevo entrare per brevità di tempo, ma lo spunto mi è stato dato, oltre che dalle puntuali osservazioni del relatore, anche dalle interruzioni che sono state fatte a questo proposito. Il relatore ha citato un comune, ha citato determinate somme che non sono state contestate, sostenendo però trattarsi solo di un problema di costi. Io dico che non è solo un problema di costi e spiego subito perchè. Ma, anche se fosse solo un problema di costi, è comunque un problema importante e, a questo proposito, vorrei dire come il fatto di responsabilizzare (ciò che doveva essere fatto peraltro autonomamente) per legge gli amministratori a recuperare almeno una parte della spesa è proprio un incentivo, quello più efficace per contenere i costi. Visto che i costi finora non si sono autolimitati, visto che non c'è stata la ricerca di un ridimensionamento di questi costi, il fatto che ci sia questa responsabilizzazione nel ricercare che una parte di tali costi debba essere richiesta con tariffe e con rette, certamente rappresenta un sollecito, il più diretto per contenere i costi.

D'altra parte, vorrei dire che non è soltanto un problema di costi, ma è un problema, anche qui, di perequazione. Si è parlato tanto di perequazione e di progressività e, invece, per gli stessi servizi, e non per categorie, per ceti sociali diversi, ma per gruppi sociali, per ceti con lo stesso livello di reddito, in determinati comuni, come quello citato, si hanno delle tariffe estremamente basse (e non parlo delle categorie inferiori, ma di categorie che possono e debbono dare il loro contributo per questi servizi), mentre in altri comuni si verifica che queste categorie, questi ceti sono chiamati a dare un contributo molto più sostanzioso allo svolgimento di questi servizi sociali. Questo dato non è ininfluente quando si

parla del problema dei servizi, quando si parla di una responsabilizzazione attraverso la legge — visto che non è stata fatta autonomamente — per far sì che in tutta Italia, almeno entro certi margini, le fasce sociali che possono, paghino una certa parte di questi servizi. Altrimenti non si tratta di un problema di funzione sociale, ma di un problema di cucina elettorale, direi non nei termini più esaltanti, di corporativismo che certo non si concilia con l'affermazione del principio di farsi carico della generale situazione della finanza pubblica.

L'altro dato su cui si imposta il provvedimento relativo al 1983, riguarda la continuazione, anzi per certi versi il completamento di alcuni processi importanti di riforma iniziati nel 1981 e nel 1982, come dell'impegno per gli investimenti con garanzia del Tesoro in questa situazione che ho richiamato e ciò in vista della perequazione. Non dimentichiamo poi che agli effetti della perequazione non si devono prendere in considerazione soltanto le cifre espressamente previste in quel determinato anno, ma bisogna conteggiare tutte le somme erogate negli anni precedenti che vanno a consolidarsi nel quanto di trasferimenti che lo Stato assegna e agli enti locali nel loro complesso e ai singoli comuni. Per cui la cifra di 440 miliardi dei fondi di perequazione di quest'anno è aggiuntiva a quanto già erogato nel 1982 e che si è consolidato all'interno dei trasferimenti di carattere generale.

A questo punto non posso non far presente che probabilmente con queste ulteriori somme si completerà il processo di perequazione dei comuni al di sotto dei 20.000 abitanti, si continuerà quello per i comuni fino a 100.000 abitanti e per le province e si inizia quello per i comuni fino a 500.000 abitanti.

Ma il dato nuovo, come dicevo, è quello relativo ad un problema di responsabilizzazione entrate-uscite. Vorrei richiamare la vostra attenzione sul fatto che, anche se si può parlare di area impositiva — e non vorrei neppure usare questo termine — indubbiamente una cosa è certa e per la questione dei servizi testè richiamati e per la questione della sovrimposta: il fatto che il 1983 dà una spinta importante nei confronti della responsabilizzazione entrate-uscite. In proposito sono state avanzate man mano, da alcuni Gruppi politici, alcune critiche e alcune contestazioni che, essendo state chiarite nella loro mancanza di fondamenta e scalzate, sempre più hanno assunto un carattere tra loro contraddittorio.

A questo proposito, pur non avendo il tempo sufficiente per dilungarmi su tale aspetto, vorrei ricordare alcuni dati. Per certi versi all'inizio si è detto: bisogna stare attenti affinchè un discorso sull'area impositiva, di responsabilizzazione entrate-uscite non scardini la riforma generale di carattere tributario realizzata dieci anni fa e che ha costituito un passo in avanti rispetto a certe realtà esistenti, che all'esterno si ponevano spesso in contraddizione con questo quadro generale di finanza pubblica, non dimenticando che ogni dato di autonomia impositiva deve porsi all'interno di un quadro coordinato di finanza pubblica e non deve costituire qualche cosa a sè stante. Del resto anche l'altra sera, nel corso dell'illustrazione delle pregiudiziali, è stato detto che bisogna stare attenti che la sovrimposta non si ponga su un piano di contrasto con l'armonia generale della finanza pubblica. Per un altro verso, invece, si dice che tutte le ipotesi avanzate non danno sufficiente autonomia e sono troppo legate al sistema statale.

Bisogna mettersi d'accordo e fare o l'uno o l'altro ragionamento: bisogna stabilire se vogliamo un'autonomia totalmente disancorata dal quadro tributario dello Stato, e allora si fa un tipo di ragionamento, o se vogliamo un qualcosa che sia coordinato con la realtà tributaria dello Stato, e allora si fa un altro tipo di ragionamento. Ma non si può criticare qualsiasi ipotesi di area impositiva che viene avanzata, sostenendo contemporaneamente entrambe queste motivazioni che si elidono tra di loro.

Ugualmente, all'inizio, quando è stata proposta questa sovrimposta sugli immobili, è stato detto che si trattava di un onere eccessivamente pesante per gli enti e per le autonomie locali. Si era arrivati addirit-

tura al limite del terrorismo psicologico. Ho letto che in una determinata città il contribuente avrebbe dovuto pagare per questa imposta un milione per la casa. Poi, con una manovra di perfezionamento e che rimane, nella sostanza politica, sempre all'interno della stessa logica che, in termini quantitativi, va dal 20 al 30 per cento, si è arrivati a dire — cito un organo di partito ufficiale — che « questa imposta è uno straccetto »! Allora, mettiamoci d'accordo perchè, anche qui, un tipo di contestazione elide contemporaneamente l'altra contestazione che viene fatta dal versante opposto.

Ancora, si diceva: ma quale garanzia abbiamo che questa sovrimposta sia una tassa di passaggio, *una tantum*, soltanto per quest'anno e non una cosa definitiva? Quando il Governo ha introdotto l'ICOF, per dare un sigillo formale e concreto della transitorietà di questa sovrimposta, si è cercato, nei fatti, di dilazionare anch'essa. In sostanza, non vorrei che si realizzasse, purtroppo, una certa sorta di comportamento nei fatti, per cui l'area impositiva viene invocata quando è una cosa lontana, mentre, in realtà, viene esorcizzata e si cerca in tutti i modi di allontanarla, nel momento stesso in cui sta diventando una realtà. Perchè avviene questo? Perchè non c'è dubbio che essa sia una cosa scomoda; però, l'autonomia vera non è solo un'autonomia di spesa — il che sarebbe troppo comodo — ma essa è, seppure in parte, un'autonomia di entrata. Solo così, le autonomie locali possono avere quel ruolo di carattere nazionale che giustamente rivendicano in base alla Costituzione, avendo, tra l'altro, una possibilità di incidenza nelle scelte tra consumi e investimenti, tra spese private e spese di carattere sociale. Qui, il rammarico sta nel fatto che, per queste preoccupazioni di carattere pregiudiziale, si allontana non solo l'autonomia impositiva, non solo una normativa pluriennale (anche qui vi sono state grandi affermazioni di principio e poi comportamenti, nei fatti, diversi), ma si allontana anche, in questo modo, la normativa attesa per il 1983. Nel momento in cui — l'ha ricordato il collega Spinelli poco fa — era stata portata avanti nei fatti la volontà di un confronto con le autonomie, con le forze democratiche di questo Parlamento, non soltanto in termini di rito, o di semplici affermazioni, ma nei fatti, sulla base di questo confronto — nel 1981, ed anche l'anno scorso — abbiamo ottenuto risultati convergenti di grande importanza. Anche quest'anno ciò lo abbiamo ottenuto in sede di Commissione, mediante modifiche, a partire da quella sulla perequazione a quella sulla selettività del personale, abbastanza significative. Vi è la volontà del Governo, ma vi è anche la volontà di quest'Aula di condurre ulteriormente avanti questo confronto. Ma ci si è soffermati su pregiudiziali che vanno nel segno opposto a quello di un potenziamento vero delle autonomie, sulla corrispondenza non soltanto alle esigenze generali della finanza pubblica, ma proprio a quelle di una finanza locale che si ponga come obiettivo un pieno processo di autonomia.

Tutto questo ci fa dire — come Governo — che da parte nostra c'è la volontà di non portare avanti ulteriormente questo confronto? Assolutamente no! Comunque vadano le cose, il Governo conferma una sua volontà piena di continuare in favore delle autonomie e di continuare in Parlamento un confronto costruttivo. Certo, sempre...

Z I C C A R D I . Lei, signor Sottosegretario, con queste affermazioni non risponde a ciò che noi le avevamo domandato!

F R A C A N Z A N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* ... entro dei binari che non mettono in discussione questa esigenza che ho richiamato e cioè di avviare, già nel 1983, un processo di responsabilizzazione su entrate ed uscite. Io ho sentito con rammarico quelle precise enunciazioni: via al processo di responsabilizzazione entrate-uscite per quel tanto che c'è, a tutto si provveda in termini di ulteriori trasferimenti dello Stato, un'ulteriore « tirata della giacca » alle finanze centrali, si provveda attraverso il condono.

Z I C C A R D I . Non si può servire di questi argomenti che noi non usiamo!

F R A C A N Z A N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* No! Questo ulteriore incremento di trasferimenti non è accettabile. Altrettanto da parte nostra si sottolinea l'esigenza di non porre in discussione queste cose, e cioè che l'ICOF, se si vuole realmente, deve essere varata in tempi celeri, se si vuole veramente attivarla per il 1984, perchè, chi la vuole realmente, e non soltanto a parole, sa che occorre tutta una serie di tempi procedurali e di strumentazioni tecniche, per cui non è sufficiente — ammesso che lo si voglia e lo si possa — approvarla nel dicembre del 1983 per farla entrare in vigore nel 1984; le stesse norme triennali, se si vogliono, bisogna prenderle in esame con tempestività e con volontà vera. Fermi questi princìpi e ferma soprattutto la volontà di dare al più presto normative definitive agli enti locali, come è nella loro esigenza e nelle loro richieste, il Governo conferma in ogni caso la sua volontà di continuare questo confronto costruttivo.

P R E S I D E N T E . Invito il Governo ad esprimere il parere sugli ordini del giorno presentati.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per l'interno.* Sono favorevole agli ordini del giorno nn. 1 e 2, presentati dalla Commissione.

F R A C A N Z A N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Potrei accettare l'ordine del giorno n. 3 presentato dal senatore Pinna e da altri senatori come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Sui lavori del Senato

P R E S I D E N T E . Secondo quanto stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, nella corrente settimana si è esaurita la discussione generale sul disegno di legge n. 2133, senza passare alle votazioni: avverto pertanto che la seduta prevista per oggi pomeriggio non avrà più luogo.

Secondo quanto previsto dal calendario dei lavori, martedì 22 febbraio, alle ore 11, il Senato procederà alla deliberazione sui presupposti di costituzionalità del decreto-legge in materia tributaria, che entro domani dovrebbe essere trasmesso dalla Camera dei deputati.

Nella stessa giornata di domani il disegno di legge di conversione del predetto decreto-legge verrà deferito alla 6ª Commissione permanente, in sede referente, previ pareri della 1ª, della 5ª e della 10ª Commissione.

A tal fine, sempre secondo quanto convenuto in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, la 1ª Commissione e la Commissione di merito saranno convocate per lunedì 21 febbraio pomeriggio, in modo che la 1ª Commissione possa comunque e in ogni caso riferire all'Assemblea, come stabilito, alle ore 11 di martedì 22 febbraio in relazione all'accertamento dei presupposti di costituzionalità.

Ordine del giorno per la seduta di martedì 22 febbraio 1983

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 22 febbraio, alle ore 11, con il seguente ordine del giorno:

Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, recante misure in materia tributaria (.....).

(*Se trasmesso in tempo utile dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (*ore 11,20*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA
Consigliere preposto alla direzione del Servizio dei resoconti parlamentari