

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

433^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 26 MARZO 1986

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	urgenti per la finanza locale» (1698) (<i>Relazione orale</i>):	
DISEGNI DI LEGGE		PAVAN (DC)	Pag. 4
Trasmissione dalla Camera dei deputati	3	CANNATA (PCI)	9
Annunzio di presentazione	3	SENATO	
Assegnazione	3	Composizione:	
GOVERNO		PRESIDENTE	15
Richiesta di parere per nomine in enti pubblici	4	Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1698:	
Trasmissione di documenti	4	VALITUTTI (PLI)	15
COMMISSIONI PERMANENTI		PINTUS (Sin. Ind.)	19
Ufficio di presidenza	4	DE SABBATA (PCI)	27
CORTE DEI CONTI		ORCIARI (PSI)	31
Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti	4	INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI	
DISEGNI DI LEGGE		Annunzio	35
Seguito della discussione:		ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 1986	40
«Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 47, recante provvedimenti			

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16).
Si dia lettura del processo verbale.

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

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Brugger, Castelli, Cimino, Cioce, Cumineti, De Cinque, Fimognari, Fiori, Foschi, Genovese, Giangregorio, Malagodi, Melandri, Melotto, Monsellato, Pastorino, Patriarca, Pinto Biagio, Puppi, Salvi, Scardaccione, Schietroma, Tanga, Tarabini, Taviani, Vernaschi, Viola, Zaccagnini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Franza, a Pozzuoli, per il giuramento degli allievi ufficiali dell'Accademia dell'Aeronautica.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2858. — «Norme per la concessione di contributi finanziari a carico dello Stato per gli archivi privati di notevole interesse storico nonchè per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici e ad istituti od associazioni di culto» (1177-B) (*Approvato dalla 7^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 8^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 25 marzo 1986 sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

FABBRI, MALAGODI, CARLI, LOPRIENO, CASOLA, BUFFONI, COVATTA, MARINUCCI MARIANI, SCEVAROLLI, BOZZELLO VEROLE e ORCIARI. — «Norme per la tutela dei programmi per elaboratori elettronici» (1746);

BUFFONI, FABBRI, SEGRETO e ORCIARI. — «Applicazione di tolleranza sulla larghezza per veicoli adibiti al trasporto di derrate deperibili, classificati FRC (frigoriferi rinforzati), secondo le norme ATP» (1747).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti:

— in sede referente:

alla 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

FINESTRA e MOLTISANTI. — «Istituzione del dipartimento di educazione fisica e sport presso le università dello Stato» (1644), previ pareri della 1^a, della 5^a, della 6^a e della 12^a Commissione;

alla 8^a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

MACALUSO ed altri. — «Provvedimento organico per il consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi e per la salvaguardia del patrimonio archeologico, monumentale, storico-artistico e ambientale delle

due città» (1690), previ pareri della 1^a, della 5^a, della 6^a e della 7^a Commissione;

alla 12^a Commissione permanente (Igiene e sanità):

CAROLLO ed altri. — «Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente l'istituzione delle indennità di rischio da radiazioni per i tecnici di radiologia medica» (1717), previ pareri della 1^a e della 5^a Commissione.

Governo, richiesta di parere per nomine in enti pubblici

PRESIDENTE. Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professor Raffaele Carlone a presidente dell'Istituto sperimentale per l'enologia di Asti (n. 113).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 130-*bis* del Regolamento, è stata deferita alla 9^a Commissione permanente (Agricoltura).

Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del perito agrario Giuseppe Mottola a Presidente dell'Istituto sperimentale per il tabacco di Scalfati (n. 114).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, è stata deferita alla 9^a Commissione permanente (Agricoltura).

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha inviato, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la comunicazione concernente la nomina del dottor Antonio Vitolo, del ragioniere Giancarlo Bernardelli, del colonnello Cesare Cavallari, del cavalier Ugo Gussalli Beretta, del signor Paolo Poli, del signor Alessandro Marelli, del signor Giuseppe Zoli,

del dottor Umberto Marino e del signor Francesco Pedretti a membri del Consiglio di amministrazione del Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili in Gardone Val Trompia (Brescia).

Tale comunicazione è stata trasmessa, per competenza, alla 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo).

Commissioni permanenti, ufficio di presidenza

PRESIDENTE. La 2^a Commissione permanente (Giustizia) ha proceduto, in data 25 marzo 1986, alla elezione di un senatore segretario. È risultato eletto il senatore Pinto Michele.

Corte dei conti, trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di enti

PRESIDENTE. Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 25 marzo 1986, ha trasmesso, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria delle società di navigazione marittima esercenti linee di preminente interesse nazionale («Italia», «Lloyd Triestino», «Adriatica» e «Tirrenia»), per l'esercizio 1984 (*Doc. XV*, n. 101).

Detto documento sarà inviato alla 8^a Commissione permanente.

Seguito della discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 47, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» (1698)
(*Relazione orale*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1698.

Riprendiamo la discussione generale.

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

PAVAN. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, dopo le scelte compiute con la legge finanziaria, stiamo per affrontare il problema della finanza locale, sempre nel contesto della legge finanziaria stessa. Il provvedimento non è certo di secondaria importanza, ma assume un grande valore politico; non dovrebbe quindi essere un lavoro di pochi, sostenitori o meno, delle autonomie locali, ma dovrebbe vedere l'impegno di tutto il Senato. Infatti interessa oltre 8.000 enti locali e indirettamente un altro grande numero di enti. Pur con numerosi elementi nuovi, anche tale provvedimento si inserisce nel contesto generale della riforma attuata nel 1978, con la legge n. 468, che ha tentato di rendere operante una adeguata serie di strumenti di manovra e di controllo della spesa pubblica e di introdurre gli elementi di una efficace azione finanziaria. Ma ancora una volta, nell'affrontare un problema di finanza locale che dovrebbe lanciarsi verso una prospettiva temporale più ampia dell'attuale, ci si trova di fronte alla non definizione della nuova normativa riguardante l'assetto delle autonomie locali. La necessità di modificare l'attuale assetto ordinamentale e funzionale dei comuni è un problema ormai diffusamente richiamato e avvertito. Tale necessità è ormai evidenziata in primo luogo dalla diversa crescita economico-sociale, che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni della vita degli enti locali.

È in questo quadro di riferimento che oggi va collocata l'attività dei comuni, sempre più chiamati non solo a rispondere alle esigenze pressanti della società civile ma a completare, attraverso una propria crescita e una nuova funzionalità, lo sviluppo dei localismi, avvenuto prevalentemente dal lato privato. In generale oggi i comuni si trovano stretti nella necessità di individuare nuovi criteri autonomi di intervento e di mediazione con i poteri centrali al fine di trasferire e adottare strategie generali e nazionali a livello locale. L'urgenza di rispondere alle esigenze che provengono dalla società tende ad uscire definitivamente dal cosiddetto pendolo società civile-poteri locali, che vuole questi ultimi sempre più in ritardo rispetto

alle esigenze della prima. Ciononostante permane una naturale incertezza e difficoltà alla individuazione di un ruolo effettivamente moderno e più efficace del comune.

Molte proposte e indicazioni politiche e tecniche non sembrano riuscire a superare una pur necessaria prospettiva di razionalizzazione dell'ordinamento locale come mero reticolo erogatore di servizi e prestazioni. Troppo spesso, negli ultimi anni, l'ente locale si è trovato appiattito in un ruolo crescentemente passivo di sportello terminale di un apparato statale o regionale centralistico. È necessario oggi rilanciare un ruolo attivo, indirizzato in particolare verso la sfera degli interventi economici e gestionali, con nuovi criteri, volti principalmente ad offrire regole e opportunità allo sviluppo locale. Il comune è ormai chiamato a rappresentare il punto di snodo di nuove politiche sociali ed economiche, oltre che a garantire una più efficace funzionalità amministrativa. In tutto ciò la nuova figura imprenditoriale dell'ente locale deve adeguarsi alle situazioni locali, alle esigenze particolari. Non si tratta, infatti, di dare impronta privatistica solo in chiave di efficienza agli interventi dell'ente locale, quanto di capire le situazioni contingenti e progettare interventi mirati ed integrati, magari coinvolgendo anche i privati, volti a raggiungere obiettivi di interesse sociale. Imprenditorialità comunale vuol dire oggi più che mai capacità organizzativa; capacità di creare, di volta in volta, e caso per caso, le condizioni favorevoli per cui, con la partecipazione di tutti gli esponenti economici e sociali locali, si possano raggiungere obiettivi di interesse comune.

Per garantire servizi e infrastrutture al cittadino e promuovere lo sviluppo economico locale, bisogna che l'ente locale sia sempre più in grado di sperimentare vie nuove e sia in grado di immaginare scenari originali, di forzare in senso evolutivo competenze e ruoli. Questo richiede una diversa organizzazione funzionale che tenda a fare dell'ente locale sempre più un'azienda di modello terziario. Ciò comporta sicuramente la riconversione delle strutture amministrative ad una logica di efficienza e di efficacia; la riqualificazione del personale comunale ca-

pace di garantire nuovi livelli di professionalità; un'adeguata considerazione del ruolo, dell'importanza politica delle funzioni di governo della comunità locale che trattenga, nel ruolo di amministratore, le forze più significative del personale politico; la capacità di andare oltre le misure di assistenzialismo e rifondare, invece, l'intervento pubblico su criteri di efficienza, di economicità e di sviluppo economico, così da ritornare a parlare non più di spesa pubblica intesa nell'accezione odierna di esborso negativo, quanto piuttosto di investimenti pubblici valutati con potenziale sviluppo indotto; il rafforzamento, infine, delle capacità di programmazione attraverso le quali promuovere interventi più mirati alle esigenze sociali ed una conseguenzialità temporale che tenda al raggiungimento di interventi integrati e complessi.

Questa premessa sul ruolo delle amministrazioni locali, ed in particolare del comune, mi sembrava necessaria per interpretare in modo più adeguato alcune scelte che il nuovo provvedimento sulla finanza locale vuole offrire alle autonomie locali, in una prospettiva di maggiore responsabilizzazione delle medesime e dei loro amministratori.

Queste scelte, che per noi sono qualificanti, si possono sintetizzare principalmente nelle seguenti: nuovo sistema dei trasferimenti delle risorse finanziarie dallo Stato agli enti locali; nuovo sistema della copertura delle spese sostenute dagli enti locali per gli investimenti; maggiore disponibilità per gli investimenti e, quindi, anche maggiore liberalizzazione nella scelta degli investimenti stessi; invito ad adeguare, ad un tetto prefissato, le entrate proprie per servizi a domanda individuale; introduzione di una certa autonomia impositiva in relazione ai servizi offerti alla propria comunità; conferma ed adeguamento di alcuni tributi minori.

Non ritengo di dovermi soffermare su tutti questi aspetti, anche perchè già illustrati dal relatore, il collega Beorchia, al quale — mi sia permesso — va il nostro apprezzamento e ringraziamento per il lavoro e il ruolo svolto in Commissione e, poi, per la relazione svolta in Aula.

Mi corre l'obbligo, invece, di soffermarmi solamente su due aspetti della nuova normativa e, precisamente, su un nuovo sistema di trasferimenti e sulla nuova TASCO, quale inizio di una opportuna autonomia impositiva dei comuni.

Nell'affrontare questi problemi non possiamo non tener conto dell'eccezionale lavoro di studio e di ricerca fatto dal 1977 in poi dal Ministero dell'interno; esso ha offerto a tutti la possibilità di verificare cosa avviene in materia di finanza locale. Ritengo che sia veramente uno dei pochi settori della pubblica amministrazione che conosce così minuziosamente l'andamento della propria gestione. La cosa ha ancora più valore se si considera l'ampiezza e l'eterogeneità della sfera di azione: oltre 8.000 enti tutti diversi non sono certo poca cosa!

Non possiamo nemmeno non tener conto degli studi che sulla finanza locale derivata hanno fatto altri di elevata professionalità. È stato da tutti riconosciuto che il proseguire nella generale azione di contenimento della finanza locale trasferita, basato prevalentemente sull'indicizzazione dei trasferimenti al tasso programmato di inflazione, ha generato da un lato un progressivo irrigidimento delle gestioni finanziarie successive al 1982, una compressione dei margini di manovra, un progressivo vincolamento di gran parte dei trasferimenti statali, una diminuita capacità di intervento nel settore degli investimenti e una riduzione dell'autonomia impositiva locale, e dall'altro lato ha generato una amplificazione dei fabbisogni correnti, una irreversibilità graduale delle decisioni di spesa e una progressiva incapacità di perseguire l'equilibrio finanziario corrente: in sintesi una quasi esclusiva dipendenza dai trasferimenti erariali.

È stato riscontrato che l'unico aspetto decisamente positivo prodotto dalla politica restrittiva risulta essere l'incentivo a contenere i livelli dei residui passivi oltre che dei residui attivi. Tale politica, inoltre, ha stimolato il ricorso agli istituti di credito e alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento degli investimenti. Comunque, il sistema del trasferimento delle risorse finora attuato, sia

pure con qualche lieve correttivo introdotto negli ultimi anni, è stato fortemente sperequato e fortemente penalizzante verso le zone povere e verso quei comuni che per senso di responsabilità hanno sempre cercato di contenere le spese secondo le reali risorse proprie o che lo Stato avrebbe comunque garantito.

Abbiamo rilevato che anche il sistema, sia pur ridotto nella disponibilità della perequazione, in base alla spesa media *pro capite* ha manifestato carenze e limiti. In proposito, sono state già denunciate anche in Commissione le sperequazioni che il sistema finora adottato ha registrato anche all'interno di una medesima area geografica: perchè 180.000 lire *pro capite* di trasferimento medio a Treviso e 357.000 a Pesaro-Urbino, 184.000 ai comuni di Bergamo e 328.000 ai comuni di Lucca, 218.000 ad Isernia e 298.000 lire a Benevento, 274.000 *pro capite* a Cosenza e 326.000 a Reggio Calabria, 239.000 a Caltanissetta e quasi 300.000 lire *pro capite* di trasferimento medio a Trapani?

Si sono poi registrati anche fenomeni ancora più curiosi; infatti, anche nel 1985 i comuni fino a 2.000 abitanti del Nord, che costituiscono peraltro la gran parte dei comuni con tale caratteristica dimensionale, hanno ottenuto incrementi percentuali delle risorse erariali maggiori di quelli dei comuni di analoga classe dimensionale del Mezzogiorno.

Per i comuni con più di 2.000 abitanti, l'incremento percentuale medio è stato invece nettamente più elevato nel Mezzogiorno. Tale effetto deve attribuirsi al parametro del reddito provinciale che giustamente ha avvantaggiato le aree meridionali.

Un altro fenomeno sperequante si è avuto tra comuni montani e comuni di pianura; infatti si sono avuti dei trasferimenti più bassi per i comuni montani rispetto a quelli di pianura.

L'elencazione potrebbe anche continuare, ma quella da me prospettata mi sembra sufficiente per sostenere che il sistema adottato nel decreto-legge al nostro esame per il fondo perequativo chiamato «a parametri» sia senz'altro da preferire e da sostenere,

proprio perchè si basa sul criterio di assegnare delle risorse in funzione di un fabbisogno finanziario di carattere generale, quindi di un fabbisogno standardizzato di spesa per tutti i comuni, ricavato, come ha ben precisato il Ministero dell'interno, dai dati finanziari dei comuni che in ogni classe demografica producono servizi con caratteristiche omogenee. Anche con il nuovo metodo però, essendo ancora rilevante l'ammontare complessivo sul fondo ordinario dei trasferimenti, basato sulla codificazione della spesa storica (quasi 19.000 miliardi) rispetto a quella del fondo perequativo per il 1986 (1.600 miliardi), continueranno le differenze di trasferimento da comune a comune. Comprendo che non è possibile correggere il tiro in una volta sola, comprendo che è difficile tagliare servizi ove siano già stati istituiti, ma sono anche convinto che sia necessario abbreviare i tempi per perequare veramente i trasferimenti e per impegnare di più certe amministrazioni, dalla spesa facile a carico dello Stato, a chiedere ai propri cittadini qualche sacrificio per servizi che loro hanno e che altri, nelle medesime condizioni socio-economiche, ancora non hanno e forse non potranno avere entro tempi brevi.

Abbiamo visto con favore quindi, perchè per noi ciò va nel segno di una maggiore giustizia distributiva, che i 500 miliardi ulteriormente assegnati agli enti locali nel corso dell'approvazione della legge finanziaria per spese correnti, con il secondo decreto-legge siano stati assegnati al fondo perequativo. È stato senz'altro il segno che si è voluto aiutare i comuni delle aree più povere e di quelle che, con alto senso di responsabilità, hanno sempre contenuto le proprie spese entro i limiti che i loro bilanci permettevano. Questo nuovo indirizzo del Governo va nel senso di una maggiore attuazione dei principi costituzionali della nostra Repubblica che vogliono garantire ai cittadini pari dignità sociale e che li vogliono considerati eguali davanti alla legge senza distinzione di condizioni personali o sociali. Ritengo che anche il nuovo sistema prospettato per il concorso dello Stato al sostegno degli investimenti debba essere visto nel segno di una migliore

giustizia distributiva, improntata a criteri di perequazione. Le statistiche forniteci dal Ministero dell'interno sui contributi che lo Stato sostiene per gli enti locali di ciascuna regione per rate e ammortamento mutui fino al 1983 sono molto significative. Ancora una volta dimostrano la rilevante sperequazione che il sistema finora adottato ha portato: 137.000 lire *pro capite*, con uno scarto percentuale sulla media nazionale di più 83 per cento, della Liguria, a fronte di 54.000 lire per abitante, con uno scarto percentuale di meno 28 per cento sulla media nazionale, del Friuli-Venezia Giulia. Senza parlare della Campania alla quale lo Stato trasferisce solamente 27.000 lire per abitante, con uno scarto percentuale sulla media nazionale di meno 64 per cento. Analoga sperequazione si registra se si esamina la distribuzione di contributi per il sostegno degli investimenti a tutto il 1983 sotto il profilo della classe demografica dei comuni: contro una media di 350.000 lire per abitante per le città capoluogo, 15.000 lire per abitante per i comuni dai 15.000 ai 65.000 abitanti. È fuori dubbio che le città capoluogo di provincia in genere devono sostenere l'onere per strutture al servizio anche di altri comuni, ma è anche appurato che i comuni piccoli o periferici non hanno la capacità di offrire strutture essenziali. Quindi anche il meccanismo delle delegazioni è da rivedere. In questo quadro non può che acquistare rilievo anche una valutazione generale sulle dinamiche connesse al peso esercitato dalle entrate proprie dei comuni e delle province. Questo anche per comprendere se dare autonomia impositiva ai medesimi e quale autonomia. Dopo l'esperienza della disciplina dei trasferimenti e dopo alcuni anni di dibattito per definire una corretta istituzione della facoltà impositiva locale e dopo alcune esperienze singolari (per la verità spesso contrastate) di sovrapposizioni comunali ed addizionali provinciali, è arrivato il tempo di far decollare anche questo istituto.

È senz'altro complessa la questione dell'autonomia impositiva e siamo tutti convinti che essa debba essere inquadrata entro contorni e termini ben precisi. È vero anche che l'autonomia impositiva non può non genera-

re una profonda trasformazione di rapporti tra amministrazione e contribuente-cittadino. Un processo di graduale istituzionalizzazione ed ampliamento della facoltà impositiva locale produrrà senz'altro dal lato amministrativo l'apertura di una fase decisiva di rinnovamento dell'ente locale, attraverso l'acquisizione di un'autonomia politica e operativa reale sul territorio e la responsabilizzazione degli amministratori locali in relazione all'instaurarsi di un rapporto di necessità fra l'effettuazione di scelte, decisioni e consenso locale.

Sono estremamente convinto che l'avviarsi del processo di ampliamento dell'imposizione locale genererebbe l'innescarsi di un circolo virtuoso nei confronti dell'amministrazione locale da parte del cittadino, con le relative scelte intraprese in termini di consenso o dissenso reale da parte del contribuente da manifestare nelle scadenze elettorali e in termini di partecipazione reale e diretta alla formazione delle politiche locali.

L'introduzione della tassa per i servizi prevista nel decreto-legge al nostro esame consentirà non tanto e soltanto la copertura di 1.500 miliardi detratti dal fondo ordinario dei trasferimenti, ma soprattutto rappresenterà l'iniziale sperimentazione di un diverso modo di interpretare il ruolo di ente locale. Così come presentata questa tassa ha suscitato molte opposizioni e perplessità; anch'io in Commissione, in sede di discussione generale, ne ho rappresentate diverse e anch'io nei contatti con gli amministratori locali ne ho registrate molte, però alla fine non ho trovato ragioni valide perchè essa non venga istituita. Può avere tutti i difetti di questo mondo, potrà anche non essere ben impostata e aver bisogno di ulteriori perfezionamenti, ma è valida in quanto si basa su un principio di giustizia ed equità: chi riceve più servizi dalla comunità deve contribuire in misura maggiore di chi ne riceve di meno. Far riferimento alla superficie dei fabbricati per la commisurazione dell'ammontare della tassa non sarà forse la migliore scelta, credo anch'io però che per il momento sia l'unica possibile per dare agli amministratori un punto di riferimento certo e scevro da ogni possibile discrezionalità. Anche per questo è

necessaria capacità e volontà; forse ci piace più sostenere la bontà delle autonomie impostive in via teorica come cultura, ma poi ci piace anche — perchè più comodo — far imporre tasse ad altri, trovare che ogni soluzione proposta non risulta idonea o ha bisogno di ulteriore vaglio.

A mio giudizio il miglior metodo per valutarne la validità è quello della sperimentazione. Le amministrazioni locali anche in questi ultimi anni hanno avuto la capacità e la volontà di applicare tasse e di adeguare le tariffe quando il legislatore ha dato loro gli strumenti idonei. Il peso esercitato dalla finanza locale propria, particolarmente per le amministrazioni comunali, è stato decisamente rilevante: infatti dal 1979 al 1983 per i tributi propri è stata registrata una media annua di più 42,1 per cento e i proventi dei servizi pubblici hanno registrato una media di più 21,5 per cento.

In termini complessivi, la quota percentuale delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti dal 1980 al 1983 è stata incrementata di circa 10,5 punti percentuali, passando dal 24,4 al 34,9 per cento, cioè oltre un terzo delle risorse finanziarie disponibili.

Ricordiamo inoltre che su 8.088 comuni ben 6.986 nel 1983 hanno istituito la SOCOF volontaria, non obbligatoria, e ben 6.015 di questi l'hanno applicata nella percentuale massima del 20 per cento.

Sono convinto che anche per questa nuova tassa gli amministratori locali sapranno fare il loro dovere con senso di responsabilità; siamo noi forse i più titubanti.

L'approvazione del provvedimento è urgente proprio per porre le amministrazioni locali in grado di predisporre i loro bilanci e far decollare la gestione dei servizi delle loro comunità. La mancata conversione in legge di questo decreto bloccherebbe la vita delle amministrazioni comunali in quanto l'incertezza è il peggior male che si possa avere. Ci pensi il Governo e ci pensi anche il Parlamento.

Nel corso dell'esame di questo provvedimento saranno opportuni emendamenti e adeguamenti. Non vi è preclusione alcuna da parte nostra purchè non si intacchino i cardini fondamentali del provvedimento.

Siamo convinti che offriremo uno strumento buono alle amministrazioni locali, uno strumento che segnerà una tappa importante, una svolta qualificante, direi, nel nuovo ruolo che l'ente locale è chiamato ad assumere nel contesto delle istituzioni.

Per questo il nostro contributo sarà nel senso di approvare il provvedimento in tempi brevi, migliorandolo, se necessario, nei suoi contenuti. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cannata, Ne ha facoltà.

CANNATA. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il senatore Bonazzi ha ampiamente illustrato questa mattina i motivi che ci inducono ad essere profondamente critici sulle norme incluse nel decreto-legge. Non entrerò quindi nel merito di tutte le questioni sollevate, ma vorrei svolgere una riflessione più complessiva sugli effetti che le norme in discussione hanno sulla realtà economica e sociale che si è determinata nel corso di questi anni.

Il relatore non ha compiuto una riflessione approfondita di questa natura, ma non ha potuto non porsi — e questo non si può non riconoscere — la problematica sugli effetti che queste norme producono e produrranno. Non la prenda come un appunto critico questa osservazione il senatore Beorchia. Il modo in cui si è discusso in Commissione e le varie vicende non hanno forse consentito questa profonda riflessione. Tuttavia mi rendo conto che, se avesse misurato in questa ottica il complesso delle norme, ben diverse sarebbero state le conclusioni del relatore. Non possiamo sfuggire a una riflessione del genere.

Oggi, di fronte ai profondi mutamenti che sono intervenuti, di fronte ai bisogni e alle nuove domande che emergono nella realtà italiana, ci si chiede se si può pensare ancora a normative che non mutano qualitativamente la collocazione delle autonomie nella loro capacità di intervento nello spaccato nuovo della realtà italiana. Direi che inevitabilmente, se si sfugge a tutto ciò, si corre invece sempre di più verso norme come

quelle che abbiamo in discussione nelle quali si coglie una sempre più marcata centralizzazione e una sempre più ridotta sfera di autonomia amministrativa delle istituzioni locali.

A me sembra perciò, anche per questo, che il contrasto esistente tra le norme che vengono presentate, le tendenze che esprimono e la realtà del paese e delle autonomie è enorme e, per molti aspetti, pericoloso in un periodo storico come quello che attraversiamo, come dicevo, di grandi trasformazioni, nel quale forse come non mai la democrazia italiana ha bisogno di istituzioni locali che siano in grado di intervenire sui processi che si sviluppino per contrastare degrado e sfiducia e per sostenere invece i processi nuovi e diversi che si manifestano.

I bilanci delle autonomie che sortiranno dalla messa in pratica del complesso di norme che per decreto sono imposte non risponderanno nemmeno lontanamente a queste esigenze. I cittadini staranno a guardare con ulteriore distacco e sfiducia amministratori che enunceranno obiettivi di modifica della qualità della vita delle comunità che però non troveranno alcun riscontro poi nelle appostazioni di bilancio. I cittadini — mi scuserà, senatore Beorchia, se dico questo — sentiranno subito che la TASCOS nei fatti non sarà una tassa per i servizi, come lei vorrebbe che si dicesse, ma una tassa realmente sui servizi, perchè ognuno vedrà che ciò che pagherà non produrrà nuovi e migliori servizi.

È indubbiamente un fatto positivo l'introduzione, anche se limitata, del fondo perequativo con parametri nuovi e diversi. Sono d'accordo con il senatore Pavan sul fatto che esistano squilibri profondi che tagliano in tutti i modi il paese da questo punto di vista. La spesa storica ha giocato un ruolo diverso, ma vorrei invitare il senatore Pavan, il senatore Beorchia, il Governo e il Parlamento a considerare, insieme a questa norma giusta che finalmente comincia con il voler determinare una certa situazione, l'effetto che farà invece il complesso di tutte le norme su ciascun bilancio, proprio su quei bilanci in cui in maniera più positiva la norma sulla perequazione andrà ad applicarsi. Forse ci

renderemo conto, se una proiezione di questo genere andremo a compiere, che alla fine avremo non già perequazione, non già effetti positivi, che pur potrebbero cominciare ad aversi con l'introduzione di questa norma, proprio per effetto del complesso contraddittorio di tutte le altre norme che, a mio parere, non può che portare a nuovi squilibri, a nuovi scompensi non solo di ordine finanziario, come quelli che già abbiamo, ma soprattutto riguardo alla efficienza di ciascun ente e alla sua capacità di intervento nei processi sociali, civili ed economici di ciascuna collettività.

Onorevoli colleghi, quale impatto avranno le norme che andiamo discutendo sull'inflazione, sulla domanda e sull'offerta dei beni, sulla possibilità di concorrere tutti sul fronte della lotta alla disoccupazione? In questi giorni si stanno verificando gli effetti sui livelli di inflazione per il mese di marzo dei benefici provenienti dalla «bolletta energetica» e dal calo del dollaro, ma si stanno anche manifestando gli effetti contraddittori degli aumenti sui trasporti urbani ed extraurbani e dei *tickets* sul livello dei prezzi, aumenti decisi con la legge finanziaria, e che proprio in questo mese i comuni stanno mettendo in pratica.

Abbiamo misurato le norme complessive che abbiamo di fronte con il quadro nuovo che si è aperto? A me non sembra sufficientemente persuasiva la risposta che a questa osservazione è venuta nel corso della discussione in Commissione. Voglio dire che il problema non è se dobbiamo utilizzare parte del risparmio energetico per la finanza locale, anche se di questo bisognerebbe discutere: il problema è invece se le norme che si vogliono mettere in pratica, alla luce dei fatti nuovi, non debbano essere modificate per non determinare nuovi elementi di contraddizione sul fronte della lotta all'inflazione.

Stanno venendo proprio in questi giorni, in queste settimane, concretamente alla luce effetti contraddittori tra elementi esterni, di importazione, che agiscono favorevolmente sul livello di inflazione, ed elementi che contrastano questo processo e che non hanno consentito, nel mese di marzo, anche se limi-

tatamente, un ulteriore calo dell'inflazione. Credo che fenomeni di questo genere non ci consentano di mettere i paraocchi e di dire: non sta accadendo niente, continuiamo ad andare avanti con un decreto predisposto il 31 dicembre con altre finalità, con altri obiettivi. Bisogna misurarne gli effetti oggi, nella nuova situazione — torno a ripetere — non per utilizzare fondi che derivano da questo nuovo quadro per la finanza locale, ma per calibrare il complesso delle norme a questa realtà: ciò richiede da parte del Parlamento e del Governo una riflessione che non possiamo rifiutare.

Ed ancora, onorevole Sottosegretario, quale coerenza hanno le norme che abbiamo in discussione contenute in questo decreto — ma badate, non solo, ma anche le norme che abbiamo varato nel corso di questi mesi in Parlamento — e l'impegno occorrente per superare il divario Nord-Sud? Quali saranno gli effetti che si produrranno? Eppure, mi consentirà, onorevole sottosegretario, nelle dichiarazioni del Governo sono presenti continuamente manifestazioni di volontà di improntare a coerenza ogni atto che il Parlamento e il Governo compiono a superamento del divario Nord-Sud. Questa è una riflessione che va fatta. Non si può pensare che le norme in discussione siano ininfluenti, che non abbiano niente a che vedere e che non produrranno effetti: oppure, come appare dal complesso delle norme, si crede che la direttiva alla Cassa depositi e prestiti di riservare il 50 per cento dei mutui concedibili assolvà il provvedimento in discussione e lo renda coerente con il superamento del divario e degli obiettivi più generali che abbiamo di fronte?

La questione è ben più ampia, l'intreccio dei problemi è molto più complesso e coinvolge direttamente anche il fronte delle autonomie ed il terreno particolare della finanza locale. Non a caso tutto il dibattito culturale e politico intorno alla questione meridionale oggi ha individuato, per l'avvio di concrete soluzioni, la condizione nello stretto coordinamento tra ordinario e straordinario, e la coerente ricaduta di tutte le politiche che il Governo intende portare avanti nei diversi settori. Ebbene, cosa vi è di coerente nelle

norme sugli investimenti proposti dal provvedimento all'esame, con l'obiettivo occupazione-sviluppo del Mezzogiorno?

Il problema della disoccupazione nel Mezzogiorno lo conosciamo tutti e non intendo dilungarmi sull'argomento, anche perchè lo si denuncia ad ogni pie' sospinto: è il problema della disoccupazione italiana, come si ama dire oggi. Quando passiamo agli atti concreti però sembra che lo si dimentichi. Nessuno pensa che con gli investimenti delle autonomie si possa affrontare e risolvere la questione, ma nessuno dovrebbe pensare che gli investimenti delle autonomie non hanno avuto, o non possono avere alcuna rilevanza. Come si affronta il problema degli investimenti? Le disposizioni stabiliscono che tutti i comuni e le province italiane possano contrarre mutui per investimenti e lo Stato concorre al pagamento di questi mutui con una cifra fissa per abitante uguale per tutta l'Italia. Al Mezzogiorno viene riservata una quota del 50 per cento sul *plafond* dei mutui che la Cassa depositi e prestiti concederebbe. Detto così sembra che la norma avvantaggi il Mezzogiorno, ma gli effetti saranno diversi. Sappiamo già tutti in partenza — lo abbiamo detto in Commissione e ripetuto in mille altre occasioni — che se le condizioni saranno quelle previste da tali norme, non si utilizzerà il 50 per cento dei mutui messi a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti, bensì una quota molto inferiore. La norma che prevede il 50 per cento riservato al Mezzogiorno è già contemplata nei provvedimenti annuali e triennali che, in attesa della riforma, sono stati sempre emanati; anzi, poichè le rate dei mutui erano a totale carico dello Stato, la norma era più corposa. Ma anche in quelle condizioni il 50 per cento previsto non è mai stato utilizzato. Figuriamoci oggi, che si richiede una compartecipazione, sia pur minima, a tutti i comuni, se i comuni meridionali potranno utilizzare la percentuale a loro disposizione.

Per quale motivo i comuni meridionali non hanno utilizzato la quota del 50 per cento nel passato? È necessario chiedercelo. Erano pigri, non amanti delle loro comunità, irresponsabili, come è stato affermato, o forse preferivano sperperare i soldi della spesa corrente per aumentare la clientela? Si sono

verificate certamente simili manifestazioni, anche gravi, e non sarò certamente io a negarle: semmai, alle critiche sempre mosse quando si discute di Mezzogiorno e di autonomie meridionali, dovrebbero reagire gli amici democristiani e del pentapartito, per l'ultimo periodo, che hanno per molti decenni amministrato il Mezzogiorno.

Pensando alle autonomie meridionali credo che non si possa attribuire soltanto a simili fenomeni il fatto che, pur avendo avuto nel corso dell'ultimo decennio la possibilità, come tutti gli altri comuni italiani, di investire, non l'abbiamo fatto.

Sono profondamente convinto che sulle autonomie meridionali ha pesato fortemente il modo in cui, nei decenni, si è sviluppata la struttura amministrativa: più che altrove, hanno gravato nel Mezzogiorno i ritardi della mancata riforma delle stesse autonomie e della finanza locale; la pressione per il posto di lavoro senza competenze specifiche che in questi decenni le autonomie meridionali hanno sopportato e tuttora sopportano; un intervento straordinario, inoltre, che non solo ha operato a pioggia nel Mezzogiorno, ma si è anche sostituito alle autonomie, squalificandole fino al punto da ridurne le capacità tecniche e così via.

Si deve oltretutto tener presente che, ai fini del superamento di questo divario, proprio negli ultimi mesi sono state adottate nuove normative per l'intervento straordinario, che dovrà diventare realmente aggiuntivo; e perchè sia tale, lo ricordo a noi stessi, è stato deciso che le autonomie meridionali e le stesse regioni dovranno divenire soggetti promotori di azioni organiche e di sviluppo, nelle quali dovranno confluire sia investimenti ordinari che straordinari e, di conseguenza, anche investimenti propri delle stesse autonomie meridionali, ai fini della promozione — come ripeto — dello sviluppo e dell'occupazione.

Così come si deve tener presente la ricerca in atto — se si vuole misurare la reale coerenza di queste norme — anche da parte dello stesso Governo di politiche attive per il lavoro nel Mezzogiorno e di orientamenti tendenti a concentrare investimenti nelle aree urbane e nell'ambiente. Stamane il se-

natore Bonazzi ha evocato la situazione drammatica che, in molte zone meridionali, e non soltanto in Sicilia, si è andata via via determinando con il crescere del fenomeno dell'abusivismo. Come dicevo, si devono concentrare investimenti nelle aree urbane e nell'ambiente non solo per combattere il degrado e la disoccupazione, ma anche per costruire un tessuto moderno e civile. Sono politiche di fronte alle quali le autonomie saranno sempre più chiamate ad esercitare una funzione primaria.

D'altronde, non si può non richiamare, in un dibattito di questo genere, un'altra riflessione. Il fenomeno della mafia, come quelli della camorra, della delinquenza, della droga, dell'emarginazione più virulenta non si combattono solo con forti mezzi repressivi o con azioni di polizia. Bisogna, invece, mettere le autonomie meridionali in condizioni di efficienza, sia per far fronte agli effetti devastanti di questi fenomeni, sia per prevenirli, sia per combatterli. Abbiamo bisogno di più democrazia nel Mezzogiorno e lo ripetiamo. Tuttavia democrazia significa anche efficienza delle strutture amministrative, professionalità, progettualità oltre che capacità di acquisire consenso in maniera rapida e costruttiva.

Se poniamo mente a questo quadro complessivo, se tutto ciò è vero, le norme che qui si propongono per gli investimenti non sono propriamente norme che servono al Mezzogiorno o dalle quali il Mezzogiorno stesso potrà trarre elementi per superare le difficoltà in cui attualmente si trova. Infatti, per il modo stesso in cui tali norme si presentano, sarà peggio che nel passato. I mutui, ad esempio, riguarderanno soltanto una parte dei comuni, cioè quelli più forti e poi, naturalmente, sentiremo in Parlamento avanzare critiche al riguardo.

I comuni più forti, dunque, utilizzeranno sia il 50 per cento loro riservato che parte del 50 per cento riservato al Mezzogiorno. È necessario, quindi, non fermarsi alle norme relative a questa percentuale, ma affrontare altresì il problema del modo in cui mettere i comuni meridionali immediatamente — e non quando affronteremo tutti i problemi delle autonomie, ma subito perchè è imme-

diato, urgente e non più prorogabile il problema meridionale — nella condizione di poter utilizzare queste possibilità che la Cassa depositi e prestiti pone con la concessione dei mutui.

La prima questione concerne il fatto di consentire ai comuni del Mezzogiorno, almeno a quelli che hanno una popolazione superiore a 10.000 abitanti, di dotarsi di uffici tecnici e progettuali all'altezza della situazione. Attraverso un provvedimento sulla finanza locale è possibile compiere un'operazione eccezionale di questo genere per far fronte non solo ai compiti immediati e propri della politica degli investimenti, ma per poter assolvere le funzioni che gli abbiamo assegnato nell'azione più organica che il paese deve compiere nel Mezzogiorno. Le norme vigenti non consentono operazioni di questo genere se non ai livelli delle vecchie piante organiche, cioè di quelle strutture che non prevedevano la collocazione delle autonomie al centro dei processi in cui oggi si dovrebbero trovare.

La seconda questione riguarda una necessaria differenziazione del contributo dello Stato. Tale argomento l'abbiamo già discusso in Commissione, chiedendo anche diverse misure. È necessaria una differenziazione per contrarre i mutui a favore delle autonomie locali del Mezzogiorno, perchè solo con una misura di tal genere — cioè con una certa differenziazione — sarà possibile spingere e stimolare, tenendo presente l'altra questione che ponevo prima, le autonomie meridionali ad utilizzare la riserva delle risorse destinate agli investimenti da parte della Cassa depositi e prestiti.

Allo stato attuale della proposta, il contributo dello Stato come si presenta nella sua oggettività? Mentre consente, potenzialmente, ai comuni del Centro-Nord di utilizzare la quota posta a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti e di disporre di una parte del contributo dello Stato anche per contrarre mutui con altri istituti e con tassi più alti, costringe i comuni del Mezzogiorno, per poter utilizzare l'intera riserva del 50 per cento dei mutui concedibili da parte della Cassa depositi e prestiti, ad intaccare le loro scarse

risorse non solo per coprire la parte a proprio carico, ma anche per pagare interamente le rate di ammortamento di quei mutui che la Cassa depositi e prestiti mette comunque a loro disposizione, riducendo così notevolmente sia le potenzialità per accedere ai nuovi mutui, sia quelle per fare nuovi investimenti e sostenere le iniziative correnti che si richiedono su tutti i piani della vita delle comunità meridionali.

Altrettanta incoerenza mi sembra che esista con il principio e le politiche che il Mezzogiorno chiede, e che si trova nella stessa istituzione della Cassa depositi e prestiti. Infatti, si chiede al cittadino italiano di pagare un tasso per i servizi che esistono nella zona dove abita. Si tratta di una misura iniqua, che sostituisce la tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani e anche la tassa sui cani. La nuova tassa viene presentata come uno strumento che dovrebbe consentire ai comuni di intraprendere una politica di autonoma imposizione. Il senatore Bonazzi ha ampiamente dimostrato che l'autonomia impositiva è ben altra cosa, e che altri dovrebbero essere i meccanismi e, in definitiva, il quadro generale delle imposizioni fiscali, nonchè la funzione che una autonoma imposizione dovrebbe e potrebbe avere nella vita delle autonomie. Qui siamo di fronte ad un'altra cosa — dobbiamo avere la coscienza di dircelo chiaramente — ad un nuovo strumento di prelievi in ordine al quale, anche se articolato su tre fasce di comuni, come si è proposto nella nuova versione, c'entra poco la volontà degli amministratori di mettere in pratica politiche promozionali per nuovi servizi e nuove attività. Di certo una cosa provocherà, nelle famiglie a reddito basso e unico, presenti nel Mezzogiorno d'Italia in maniera notevole: un ulteriore prelievo e un conseguente impoverimento. Su una famiglia meridionale pesa già la tassa della disoccupazione ed è difficile pensare di poter aggiungere a questa una nuova tassa per coprire non già l'onere per nuovi servizi, di cui il Mezzogiorno ha bisogno, ma l'onere del mancato trasferimento, da parte dello Stato, della quota inerente il tasso d'inflazione programmata. La gente queste cose le avverte, le sente.

Nel Mezzogiorno, a differenza che nel Centro-Nord, l'area che si sarà sentita colpita ancora una volta e ingiustamente è molto più vasta, sia per il reddito di ciascuna famiglia, sia per la qualità di servizi che il cittadino ha a disposizione e che già paga direttamente. Almeno questo ai comuni il senatore Pavan l'ha riconosciuto. Gli stessi comuni meridionali saranno costretti ad applicare questo nuovo tributo in maniera diversa dai comuni del Centro-Nord. Nella applicazione dei livelli superiori al primo ogni amministratore si troverà in una stretta drammatica, dobbiamo rendercene conto. Da un lato si troverà a considerare i vari livelli non solo guardando i servizi presenti nelle varie zone, ma anche i livelli reali di reddito in esse presenti — questo non è scritto nel provvedimento ma ci sarà, come è già presente nel dibattito e nelle discussioni tra i vari amministratori — e, dall'altro lato, invece, dovrà fare i conti con la necessità di operare per il pareggio del bilancio. Perciò se vorrà risolvere in termini immediati il problema di un non superamento eccessivo del primo livello, dovrà limitare al massimo le spese incidendo così, anche senza volerlo, ancora di più sul livello medio delle prestazioni ai cittadini.

Sarà la stessa cosa per il cittadino abitante al Nord, al Centro o al Sud del paese il pagamento di questo ulteriore tributo? Rifletteteci, onorevoli colleghi. Io credo che non sarà la stessa cosa: ancora una volta tale pagamento inciderà di più su chi meno ha, ancora una volta avremo contribuito a costruire nella coscienza di milioni di cittadini sfiducia nei confronti dello Stato. Ma dico di più. Sarà, dopo la TASCO, uguale un bilancio di un comune del Nord, del Centro o del Sud, o di zone più o meno sviluppate, o con maggiori o minori servizi? Riflettiamoci. Ci renderemo conto che le differenziazioni saranno diverse da come sono oggi, ci renderemo conto che esse tenderanno a squilibrarsi ancora di più, per aver voluto tagliare una piccolissima quota di disavanzo dello Stato, agendo in ritardo, in fretta, avendo posto in essere un ulteriore elemento di propulsione al divario Nord-Sud e un'altra condizione per andare ad una situazione di ingovernabi-

lità per migliaia e migliaia di autonomie del nostro paese.

Così si aumentano le imposte di pubblicità e non ci rendiamo conto che indirettamente, proprio compiendo un esame sinergico delle varie norme, inneschiamo e stimoliamo aumenti di prezzi e perciò freniamo la possibilità di discesa dell'inflazione, oppure stimoliamo ulteriori processi di ristrutturazione con minori possibilità di occupazione. Anche qui la norma che aumenta l'imposta di pubblicità non può essere vista a sè stante dal resto delle norme e dagli effetti che complessivamente vengono prodotti.

La Commissione ha giustamente proposto di sopprimere una norma interpretativa che qualche funzionario del Ministero delle finanze aveva ritenuto di dover far includere in questa montagna di norme del decreto-*bis*, perchè una sua interpretazione, una interpretazione di questo ufficio, respinta dalla Corte di cassazione, fosse convalidata. Siamo arrivati a questo punto! Segnalo questa perla, onorevole Sottosegretario, perchè questo modo di affrontare i problemi autorizza anche qualche funzionario a mandare sotto processo, di fronte alla Corte dei conti, amministratori che non hanno avuto la colpa di non rispettare la legge, ma di non aver condiviso pareri e interpretazioni del funzionario e quando la Corte di cassazione gli ha dato torto, quest'ultimo ha pensato bene di ripresentarla perchè fosse convalidata dal Parlamento, anche in termini contraddittori rispetto alle norme emanate in precedenza.

Potrei ancora continuare. Non lo faccio non perchè si tratti di cose meno importanti, ma perchè, onorevole Sottosegretario, desidero sottolineare con forza che non è possibile pensare ad un superamento della crisi italiana se, come ho tentato di dimostrare, si continuano ad inzeppare le normative settoriali e particolari di misure parziali e incoerenti con gli obiettivi più generali dello sviluppo del nostro paese.

Ecco perchè abbiamo insistito e continuiamo ad insistere affinché il Parlamento approvi subito questo decreto nella parte che mette immediatamente in condizioni le autonomie di redigere e approvare i bilanci. Invece,

nel corso dei prossimi sei mesi è necessario lavorare ad un provvedimento complessivo per la finanza locale, coerente con le funzioni che vogliamo far assolvere alle autonomie e con i problemi nuovi che ha di fronte il paese. Esistono le possibilità di colmare in maniera provvisoria le quote dei bilanci dei comuni che altrimenti non potrebbero essere colmate. Il problema non è finanziario: io credo che il problema, se si rifiuta questa soluzione, non è di voler disporre di più o di meno per la finanza locale, non è qui che ci si divide; il problema a me sembra tutto politico e riguarda il segno che vogliamo imprimere allo sviluppo del paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

Senato, composizione

PRESIDENTE. Informo che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, alla attribuzione del seggio resosi vacante nella regione Campania, in seguito alla morte del senatore Roberto Galdieri, ha riscontrato, nella seduta del 26 marzo 1986, che il primo dei candidati non eletti del Gruppo, cui il predetto senatore apparteneva, è il signor Nicola Costanzo.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e proclamo senatore il candidato Nicola Costanzo per la regione Campania.

Avverto che da oggi decorre, nei confronti del nuovo proclamato, il termine di venti giorni per la presentazione di eventuali reclami.

Ripresa della discussione

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Valitutti. Ne ha facoltà.

VALITUTTI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, parlando per il Gruppo liberale, annunzio subito che riteniamo che la conversione in legge del decreto sulla finanza locale, all'esame di questa Assemblea, non solo si debba votare, ma che ciò debba avvenire al più presto e non perchè siamo convinti della sua perfezio-

ne tecnico-giuridica, ma perchè gli enti locali, comuni e province, hanno indispensabile e urgente bisogno che questo strumento legislativo diventi operativo con la maggiore rapidità possibile, pena la loro paralisi.

Siamo ormai al 26 marzo, cioè al termine del primo trimestre del corrente anno e non abbiamo ancora approvato, neppure in un solo ramo del Parlamento, un testo legislativo che disciplini la formazione dei bilanci comunali e provinciali per il 1986, cioè per quest'anno.

Mi permetto di dire che mai un Parlamento democratico si è dimostrato tanto indifferente nei confronti di un effettivo e corretto funzionamento delle autonomie locali, anche se non passa giorno in cui non osanniamo alla nostra Repubblica, definendola enfaticamente la Repubblica delle autonomie.

Sono stato, signor Presidente, per vari anni consigliere comunale in una città del Sud. Debbo confessare che, come cittadino prima che come consigliere, mi sentivo umiliato quando ero chiamato, assieme agli altri colleghi del consiglio, a discutere il bilancio preventivo di un anno finanziario dopo tre o quattro mesi, se non dopo sei mesi dall'inizio dell'anno stesso. Ad onta delle nostre proteste, questa incuria, perchè di incuria si tratta, si ripeteva puntualmente ogni anno, ma ora lo stesso legislatore, con una norma inserita in questo testo, fissa il termine per la discussione del bilancio preventivo dei comuni e delle province per il 1986 al 31 maggio. Lo deve fare, è giusto che lo faccia, perchè il legislatore è il primo ritardatario; infatti, finchè questo testo non sarà approvato e non diventerà legge, comuni e province non potranno procedere e non procederanno alla formazione e tanto meno alla discussione di un bilancio che tuttavia è stato già speso per il suo primo trimestre.

Pensiamo con sgomento a quello che accadrebbe se il decreto-legge sottoposto al nostro esame dovesse decadere per la seconda volta per decorso termine di conversione. Le amministrazioni sarebbero condannate veramente alla più desolante paralisi.

Onorevoli colleghi, non dobbiamo stupirci se in qualche parte del nostro paese, per iniziativa di non pochi amministratori locali,

si ricorre all'arma dell'illegalismo contro il Parlamento e contro il Governo, se noi stessi diamo questi esempi istigatori.

Si farà qui dentro uno sforzo per migliorare il testo presentato dal Governo. Anche alcuni colleghi del Gruppo a nome del quale parlo parteciperanno a questo sforzo. Debbo dare loro atto del fatto che hanno brillato per la loro modestia; hanno presentato infatti solo quattro emendamenti, e suppongo che li ritirerebbero volentieri se fossero anticipatamente sicuri che tutti gli altri Gruppi li imitassero.

Ad ogni modo, credo di poter assicurare che i liberali non faranno assolutamente nulla per ritardare l'*iter* di questo decreto-legge, nella convinzione che il vantaggio della sua più rapida e sicura approvazione sia incomparabilmente superiore al vantaggio dei miglioramenti dei quali è obiettivamente suscettibile. Questo testo, onorevoli colleghi, è tanto fragile sotto l'aspetto tecnico-giuridico che i margini della sua emendabilità migliorativa sono assolutamente minimi. Certamente, è assai più facile peggiorarlo che migliorarlo. Però, mettendosi sulla strada degli interventi peggiorativi che sono allettanti (voi ne capite la ragione), il traguardo della conversione potrebbe ulteriormente allontanarsi, con il rischio di condannare il decreto-legge per la seconda volta a non raggiungerlo.

Nel testo sottoposto al nostro esame vi sono alcune novità ed anche alcuni elementi positivi. È un elemento positivo (non vedo il senatore Pavan che su di esso si è intrattenu- to) il fondo perequativo, soprattutto nella quantità che certamente gioverà ai comuni più bisognosi e nello stesso tempo meno avventurosi perchè sono stati buoni amministratori dei propri mezzi. Un altro elemento solo parzialmente positivo è contenuto nell'articolo 11 che riguarda lo stanziamento di 4.000 miliardi per l'edilizia scolastica. È vero che si tratta di una norma un po' improvvisata; se questa norma, che prevede lo stanziamento di 4.000 miliardi spendibili in un triennio, fosse stata preparata con un più accurato riferimento all'effettiva situazione dell'edilizia scolastica nel nostro paese, cer-

tamente sarebbe potuta risultare più aderente alle effettive esigenze.

Ci troviamo, onorevoli colleghi, in una fase delicatissima della scuola italiana che è il passaggio da un tempo in cui la scuola cresceva ed è cresciuta ad un tempo in cui la scuola decresce, ed è questo un fenomeno biologico-sociale, il fenomeno del declino demografico. È un declino che si presenta per adesso come un evento irreversibile di cui non si possono prevedere le fasi ulteriori che lo possano rendere appunto non più irreversibile. Sono state diffuse recentemente delle proiezioni statistiche da cui risulta che tra dieci anni le scuole elementari e le scuole medie nei grandi centri saranno dimezzate nel numero degli alunni e quindi delle classi. Siamo quindi in una fase calante e non più in una fase crescente. Ora, è vero che mancano edifici, ma è anche vero che vi sono edifici che eccedono; ad esempio, nel centro di Roma abbiamo già una disponibilità di non pochi edifici eccedenti l'effettivo fabbisogno. Con questo riferimento alla situazione reale, voglio dire che se si fosse fatta una ricognizione come si doveva fare, effettiva e completa della nostra edilizia scolastica, che è andata avanti negli scorsi anni per la legge ultima del 1975, probabilmente si sarebbe formulata la norma in modo da renderla provvidamente ed efficacemente applicabile. È, comunque, un elemento positivo quello dell'articolo 11, che la Commissione di merito — devo darne atto — ha ulteriormente migliorato rispetto al testo originario del Governo.

Tuttavia, la novità più significativa di questo testo è quella della istituzione della tassa comunale per i servizi, la cosiddetta TASCO, di cui però — ho letto attentamente i resoconti delle discussioni che si sono svolte in seno alla Commissione di merito — nessuno riesce ed è riuscito finora ad afferrare la precisa natura. È una tassa e un tributo centauresco. Il centauro era mezzo uomo e mezzo bestia: questo tributo nuovo è mezza tassa e mezza imposta. Il senatore De Sabbata, se non erro, ha osservato che sarebbe più giusto assimilare il tributo, la cosiddetta TASCO, alla categoria dei contributi di mi-

glioramento generico e credo che abbia ragione. Tuttavia, possiamo anche abbandonare questa disputa un po' nominalistica se sia imposta, tassa, mezza tassa e mezza imposta o se sia, viceversa, contributo migliorativo in senso generico. Dobbiamo esaminare il tributo così come questo testo lo disciplina.

Sono stato amministratore comunale, mai in giunta perchè sono stato sempre all'opposizione, e quindi mi sono formato un po' di esperienza: devo dire che la disciplina giuridica di questo tributo, così come l'ha definita il testo al nostro esame, non è molto convincente, fa sorgere seri dubbi sulla sua applicabilità. Ho sentito or ora il senatore Cannata e anch'io ho le stesse preoccupazioni che la disciplina giuridica di questo nuovo tributo sia tale da creare nuove sperequazioni. Certamente, i comuni del Nord ne faranno un uso saggio, assai più saggio dell'uso che ne faranno i comuni del Sud: sono convinto di ciò. Tuttavia, penso che ormai si debba concedere questo tributo ai comuni. Ma su questo sarò molto demistificante.

Credo che sia un po' bonariamente mistificante l'intento di presentare questo tributo centauresco come un incipiente e promettente ritorno alla parziale autonomia impositiva degli enti locali: non è questo. Se fosse questo, sarebbe davvero una misera cosa. La verità non è stata detta se non tra le righe, cioè che di questo tributo si è riconosciuta la indispensabilità per mettere in grado i comuni di colmare quelle lacune che nei loro bilanci preventivi sono state prodotte da certi riflessi perversi entrati nella legge finanziaria recentemente approvata. I comuni hanno bisogno di questo tributo per colmare, come ho detto, tali lacune rispetto alle disponibilità dell'anno precedente: questa è la vera ragione. Si è voluto poi apprestare questo involucro nobile del ritorno alla parziale autonomia impositiva dei comuni, ma la realtà è questa. Debbo aggiungere che forse è mancato anche il tempo necessario per un approfondimento dello studio della più corretta soluzione del problema. Devo dare atto che nel disegno di legge che pende dinanzi al nostro ramo del Parlamento, riguardante la riforma della finanza locale, c'è una norma relativa alla tassa per i servizi. Alcuni colle-

ghi hanno ritenuto, e ancora ritengono, più logico stralciare dal testo del disegno di legge il titolo riguardante la tassa per i servizi e demandare il compito di approfondire l'esame della sua disciplina tecnico-giuridica alla sede della discussione e della rielaborazione del disegno di legge. Ritengo che non ci sia il tempo, e occorrerà approvare il titolo così come esso è formulato. Ne esploreremo l'applicazione: *primum vivere, deinde philosophari*. Adesso i comuni devono vivere ed hanno bisogno di un simile tributo. Come dicevo, si è enfatizzato il tributo per nobilitarlo.

Credo di essere giunto, signor Presidente, alla fine e con la mia brevità intendo contribuire al rapido espletamento dell'adempimento impostoci. Concludo ritornando al principio. Il 2 aprile riprenderà nella nostra Aula il dibattito generale sospeso per lungo tempo, non si sa per quale ragione, sulla legge delle autonomie: ho intenzione di prendere la parola e mi proverò a fare la storia in breve dei vari interventi succedutisi, anche con responsabili decisioni del Senato, nel nostro paese e che hanno via via minimizzato il funzionamento effettivo delle autonomie in Italia. Il decreto-legge oggi in discussione rappresenta una prova inconfutabile, signor Presidente, di una simile minimizzazione. Questo documento legislativo ci testimonia che la condizione giuridica alla quale sono state ridotte le autonomie dei comuni e delle province è tale che, se per caso «il principe» — noi siamo «il principe» — non approvasse il disegno di legge di conversione del decreto-legge, veramente i comuni e le province sarebbero condannati alla loro più desolante paralisi. È un fatto significativo che ci deve rendere pensosi: perchè ciò è avvenuto? Signor Presidente, onorevoli colleghi, la democrazia rappresentativa è una istituzione, chiamiamola così, che presuppone, per essere verace, il funzionamento effettivo e non paternalistico delle autonomie locali. Paternalismo ed autonomia sono due termini inconciliabili: la democrazia rappresentativa parlamentare, di cui anche il nostro ramo del Parlamento è espressione, è nata in Inghilterra, e la storia di questo paese dimostra che la democrazia si è edificata sui

comuni ed è sorta dai comuni stessi: e noi pretendiamo di far sorgere la democrazia in Italia, negando l'autonomia effettiva, come dirò tra poco, degli enti locali? È una strada opposta a quella che si deve percorrere. Vorrei rileggervi un passo di colui che ha studiato più a fondo il fenomeno della necessaria connessione tra autonomie locali e democrazia rappresentativa. Mi riferisco a Tocqueville, che lo scrisse nel 1835 riferendosi all'America, anche se il suo pensiero era rivolto soprattutto all'Inghilterra, cioè alla patria nativa della democrazia rappresentativa.

«Nelle leggi di tutta la nuova Inghilterra» — dice il primo passo — «si vide nascere e svilupparsi quella indipendenza comunale che forma ancora oggi il principio e la vita della libertà. Nelle maggiori parti delle nazioni europee la vita politica è nata negli strati superiori della società e si è a poco a poco comunicata, e sempre in modo incompleto, alle diverse parti del corpo sociale. In America» — ma vale per l'Inghilterra innanzitutto — «invece si può dire che il comune si è organizzato prima della contea, la contea prima dello Stato, lo Stato prima delle Unioni».

Sentite poi quello che aggiunge a proposito del sistema tributario, che forma l'oggetto del nostro dibattito: «La tassa è votata dal legislatore, ma il comune la ripartisce e la esige. In Francia l'esattore dello Stato esige anche le tasse comunali». È quello che abbiamo fatto in Italia, cioè lo Stato-esattore. Senonché in Francia lo Stato-esattore esisteva oltre 150 anni fa e noi lo abbiamo ricostruito negli ultimi tre lustri. «In America» — continua Tocqueville — «l'esattore comunale esige anche le tasse dello Stato; da noi il Governo centrale dà i suoi agenti al comune, mentre in America è il comune che dà i suoi funzionari al Governo. Questo solo fatto fa comprendere quanto tra loro differiscano le due società».

Certamente, ogni popolo ha la sua storia; noi siamo un popolo europeo ed abbiamo la nostra. Da noi è nato prima lo Stato e successivamente si è passati alle forme di governo locale, soprattutto nel Sud. Infatti nel Nord — ecco la differenza tra il Sud e il

Nord — è nato prima il comune, mentre nel Sud prima del comune c'era il Regno. Questo spiega ogni cosa. Tuttavia, è proprio la storia che deve esserci maestra e darci insegnamenti. Se questo è stato l'iter che si è seguito in Europa, e in particolare in Italia, dovremo cambiare strada.

Cosa abbiamo fatto negli ultimi vent'anni, e specialmente dal 1970 in poi, signor Presidente? Il senatore Pavan ha detto poco fa che lo Stato ha fatto tanto per i comuni e ha dato molto; tutto ciò è vero e non posso non condividere le sue affermazioni. Lo Stato lo ha fatto però paternalisticamente, accentrando tutti i tributi nelle proprie mani e ridistribuendoli successivamente. Abbiamo mantenuto i comuni, signor Presidente, e di conseguenza li abbiamo resi irresponsabili, poiché chiunque viene mantenuto, diventa irresponsabile; per giunta, li abbiamo anche corrotti. Del resto, come si potrebbe spiegare altrimenti la corruzione pubblica che ha flagellato tante amministrazioni e che continua tuttora ad affliggerle? La corruzione pubblica è frutto della irresponsabilità.

Abbiamo risolto paternalisticamente il problema delle autonomie locali e, pertanto, le abbiamo annullate. Lo dicevo poco fa: autonomie e paternalismo sono incompatibili, sono inconciliabili. Cos'è l'autonomia? È l'esercizio responsabile della propria libertà. Noi invece abbiamo privato i comuni della loro libertà di imposizione e di riscossione, rendendoli così irresponsabili. Come ripeto, li abbiamo mantenuti e corrotti.

Il paternalismo è sempre un eccitante rispetto al clientelismo; ebbene, abbiamo eccitato anche il clientelismo. Ecco, dunque, come abbiamo minimizzato le autonomie.

Concludo, signor Presidente, dicendo che mi auguro — e vivamente — che questo sia l'ultimo provvedimento di una fase storica in cui sono state minimizzate le vere autonomie al quale saremo chiamati a dare la nostra adesione. Per parte nostra, daremo la nostra adesione alla conversione in legge del decreto-legge in esame. Non possiamo non darla, ma — lo ripeto — dovremo fare in modo che ciò avvenga immediatamente, se non vorremo ulteriormente paralizzare i congegni degli enti locali; dobbiamo darla subi-

to, però con la speranza che questo al nostro esame sia davvero l'ultimo provvedimento legislativo a cui si richiede di dare la nostra adesione.

Io voglio a questo punto fare un altro voto, cioè quello che la normativa sulle autonomie, sulla quale riprenderemo a discutere il 2 aprile, attraverso un approfondito riesame di tutte le sue norme, consenta veramente alla democrazia italiana di apprestare un regime coerente alle autonomie locali, per liberarle dalla gabbia dell'irresponsabilità in cui in questi ultimi venti anni le abbiamo imprigionate. (*Applausi dal centro e dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pintus. Ne ha facoltà.

PINTUS. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, quello seguito dal disegno di legge n. 1698 è stato certamente un percorso accidentato. È da quasi un trimestre che la Commissione finanze e tesoro se ne occupa. Non posso tuttavia condividere il giudizio espresso dal relatore, perchè, a mio avviso, si è trattato più di un'area di parcheggio che di un vero e proprio lavoro di approfondimento. Se «approfondimento» significa confronto di idee, debbo dire che esso c'è stato. Se però al concetto «confronto di idee» si attribuisce il significato di scelta tra più risposte — non importa se gradite o sgradite a chi non le condivide — occorre ammettere che questo non vi è stato. E mentre è accettabile una risposta sgradita, non è accettabile una mancanza di risposta. Il testo si presenta quindi sotto questo profilo, lacunoso, con più problemi insoluti di quanti in effetti non volesse risolvere.

Certo, il lavoro è stato intenso, ma non proficuo. Le correzioni che sono state apportate al provvedimento sono state di minima entità. Il disegno di legge è stato presentato alla Commissione in un testo affrettato, e affrettate sono state le correzioni che vi sono state apportate. La vera ragione del rifiuto dell'approfondimento — un lavoro che consiste nel dare risposta alle domande che vengono poste — è stata l'esigenza di concludere tutto nel tempo più breve.

È innegabile che vi era esigenza di restituire urgentemente ai comuni una manciata di miliardi — le apocalittiche parole del senatore Valitutti la dicono lunga su questa motivazione —. Il risultato è stato però che non si è voluta dare alcuna risposta ai problemi di gestibilità dello strumento che si voleva introdurre con il decreto del Governo.

Le risposte date in Commissione sono state approssimative, a volte superficiali, a volte giuridicamente discutibili, a volte giuridicamente erronee e a volte del tutto carenti.

Come si è già verificato in passato, sembra che il legislatore tragga ispirazione e ammaestramento dall'antica cosmologia. Tale scienza misurava la grandezza degli astri con i mezzi che aveva a disposizione, per cui la grandezza della luna era quella di una ruota, il sole si pensava che fosse più grande, ma il metro di paragone era una delle isole del Peloponneso. E le stelle? Le stelle erano lumicini appesi alla volta dell'universo, erano lontane, e quindi piccole.

Così, i problemi che sono stati sottoposti dall'opposizione durante i lavori della Commissione, i rischi denunciati, le prospettive avanzate, erano piccoli perchè lontani. È forse per questo che le risposte sono mancate. Ma, signor Presidente, onorevoli colleghi, i problemi rimangono, e qualcuno dovrà pur risolverli una volta che il provvedimento oggi al nostro esame sarà diventato legge dello Stato. Chi dovrà risolverli?

In oltre 8.000 comuni vi sono amministratori, a volte preparati, a volte meno preparati, e spesso non possono fare affidamento sui consigli, sui suggerimenti dei segretari comunali, molte volte destinati nelle loro sedi come in area di parcheggio, con la prospettiva e nella speranza di soluzioni migliori per il loro avvenire. I problemi grossi ci sono, ed essi sono stati puntualmente segnalati. L'atteggiamento della maggioranza, sempre per ragioni di fretta, è stato però liquidatorio. Ecco, come per la cosmologia antica, si trattava di problemi lontani e quindi piccoli. Anche di ciò c'è traccia nella relazione dell'onorevole Beorchia.

La realtà — e questo lo dobbiamo dire senza mezzi termini — è che si è spinto in direzione del varo di un sistema che s'appresta a diventare oggettivamente ingestibile.

Ora l'importante era liberarsi del fardello, altro che approfondimento! Ci voleva il timbro, più per ragioni di prestigio che per intima persuasione della validità delle scelte effettuate e della loro intrinseca utilità.

Ciò che è accaduto in Commissione è emblematico e la dice lunga sulle cause di quei mali di cui continuiamo a lamentarci, della perdita di credibilità delle istituzioni, dell'imbarbarimento del nostro sistema giuridico, dello sfascio al quale con troppa frequenza assistiamo. Si dice: *errare humanum est, perseverare diabolicum*. Secondo me c'è un terzo termine da aggiungere: perseverare con la consapevolezza dell'errore, a questo punto, questo diventa atto di irresponsabilità.

Il pensiero, signor Presidente, onorevoli colleghi, corre alle notizie che abbiamo letto sui giornali, e delle quali ci ha informato la televisione di Stato: vi sono stati blocchi stradali, si è parlato di rivolta, si sono invocati i fantasmi di Reggio Calabria. Ma è sufficiente gridare allo scandalo se poi non si corre ai ripari quando si ha la possibilità e vi è il tempo per farlo? È facile, dopo, piangere sul latte versato, è facile scrivere sui giornali, come ha fatto Mario Fazio su «La Stampa», che «è sotto gli occhi di tutti la difficoltà di applicare una legge nata malissimo e concepita non per mettere ordine, ma per raccattare un po' di miliardi». Ieri si trattava della legge sul condono edilizio, oggi si tratta di questo provvedimento sulla TASCO. Può essere consolatorio quello che ha scritto Michele Tito: che cioè «non si può transigere sulle leggi solo perchè si spera di recuperare qualche miliardo». Davanti alla rivolta dei cittadini, signor Presidente, onorevoli colleghi, ha poco senso stabilire chi ha ragione e chi ha torto, interrogarsi se sia legittimo e produttore cavalcare la tigre della contestazione: così facendo si fa come il cane che, quando viene colpito da un sasso, invece di mordere colui che glielo ha lanciato, morde il proiettile che lo ha colpito. Nessuno pensa alle cause di quello che è accaduto e che è sotto gli occhi di noi tutti. Scrive Cervi su «Il Giornale» che «al fondo ci sono le incongruità, i pasticci della legge». Anche allora si era

detto, in quest'Aula e nell'altro ramo del Parlamento, che bisognava distinguere tra abusivismo di necessità e abusivismo di speculazione. Dove sono oggi i consultatori di orologi mentre si predicavano inutilmente queste cose? Dove sono gli insofferenti che misuravano il tempo per raggiungere la stazione o l'aeroporto?

BEORCHIA, *relatore*. Sono già partiti!

VITALE. In queste situazioni partono sempre.

PINTUS. Tanto l'importante è alzare la mano al momento opportuno. Oggi ci si limita a predicare cose che altri non vogliono sentire e si mettono perciò nelle condizioni di non sentirle. Questo provvedimento è figlio dell'urgenza: l'urgenza di trovare un'altra manciata di miliardi. Come, non importa; l'ha detto anche il senatore Valitutti poc'anzi. La verità è che si vogliono limitare i trasferimenti ai comuni, si vuole diminuire l'indebitamento pubblico, ormai alimentato quasi esclusivamente dall'emissione dei titoli del tesoro.

È inutile quindi, signor Presidente, onorevoli colleghi, ricordare che il debito pubblico ha raggiunto livelli impressionanti, superiori al prodotto interno lordo; che gli interessi corrisposti ai portatori dei titoli di Stato sono superiori alle entrate complessive dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; è inutile ricordare che c'è, purtroppo, una grossa prevalenza della tassazione dei redditi da lavoro dipendente rispetto a quella degli altri redditi; è inutile ricordare infine l'inefficienza della macchina dell'amministrazione finanziaria. Questi erano e sono gli argomenti portati a sostegno dell'esigenza di non toccare ulteriormente la pressione fiscale complessiva.

Ricordiamo tutti le polemiche che si sono accese alla vigilia del varo di questo provvedimento: la polemica tra il Ministro del tesoro e il Ministro delle finanze, che vedeva schierati su campi opposti chi sosteneva essere necessaria una riduzione delle uscite e chi sosteneva invece essere necessario un

aumento delle entrate, non ebbe nè vinti nè vincitori. Si trovò però, come sempre, una soluzione all'italiana, quella della piccola furberia. Si è semplicemente deciso di cambiare il nome, e di mascherare — in tempo di carnevale è cosa usuale — di mettere un vestito bianco e una maschera nera ad una imposta, per chiamarla tassa. Tutto questo discorso nasce, quindi, da una piccola furberia.

Il senatore Valitutti ha fatto a proposito della tassa l'esempio del centauro. No, presidente Valitutti, direi che l'esempio più calzante sarebbe quello dell'Idra, la mitica fiera dalle molte teste. Ora anche il senatore Valitutti, al pari del relatore, ha liquidato tutti i problemi con poche parole. Senonchè la tassa ha una correlazione necessaria con la fornitura di servizi, una correlazione imprescindibile, se ha un senso quello che abbiamo studiato fino ad oggi sui libri: deve esistere un rapporto diretto tra l'utente del servizio e il fornitore dello stesso. Qui si dice che si può prescindere dalla divisibilità dei servizi pubblici i quali vengono valutati nel loro complesso; si prescinde dalla volontarietà della contribuzione, caratteristica tipica della tassa e si prescinde infine dal fatto che ci sia o non ci sia una richiesta del servizio da parte dell'utente che ne deve sopportare *pro quota* il costo. Se tutto questo è vero, mi si vuole spiegare come può essere attribuita una tassa a chi si limita a tenere a disposizione una casa? Si dice che allora diventa un contributo di miglioria, e questa è un'altra testa dell'Idra. Se si tratta di un contributo di miglioria, che senso hanno le esenzioni e perchè si operano riduzioni a chi deve pagare questo contributo?

Il relatore Beorchia ha detto nella sua relazione che la tassa non è corrispettiva dei servizi, ma è in relazione ai locali, alle aree produttive, alla quantità e alla qualità dei servizi. Questa, senatore Beorchia, è la definizione del concorso dei cittadini alla spesa pubblica. Aggiunge il relatore che chi ama risposte definitive e categoriche certamente non potrà essere da lui soddisfatto. Così portiamo fuori da questa Aula un provvedimento che consentirà le ricerche del dottor Sottile, ma cosa si dirà alla Corte costituzio-

nale quando si valuterà la congruità del testo della legge rispetto al principio della progressività, rispetto al principio della capacità contributiva, rispetto al principio dell'eguale trattamento dei cittadini davanti alla legge? Inutili esercitazioni? Può essere. Certo — e su questo sono d'accordo con il senatore Valitutti — non si può parlare di avvio di restituzione della potestà impositiva ai comuni, una potestà impositiva che la riforma tributaria ha definitivamente sottratto. Se pensiamo di restituirla non può essere «in più», ma deve essere «in vece». Il ministro Visentini è stato sempre contrario alla restituzione ai comuni della potestà impositiva, si è detto contrario all'aumento del carico fiscale, è stato decisamente contrario alla SOCOF. La Sinistra indipendente e il Partito comunista hanno insistito fino alla noia per averlo presente ai lavori della Commissione. Cosa avrebbe detto lui, il tecnico delle entrate dello Stato, di fronte ai grossi buchi che questa legge presenta, nonostante le correzioni apportate in Commissione? Ma — delusione — nè il ministro Visentini nè un suo rappresentante hanno mai risposto all'invito. L'onorevole Ciaffi ci ha detto che il ministro Visentini era d'accordo e l'onorevole Ciaffi è un uomo d'onore. Ci ha detto che il Ministro ha dato il suo avallo a questa legge firmandola, e anche questo è vero, ma la domanda se fosse d'accordo o no rimane senza risposta. Dicevano gli antichi latini: «*Qui tacet neque negat, neque utique fatetur, sed verum est eum non negare*». Egli non ha negato, ma allora, se non ha negato, si può pensare che abbia cambiato opinione e, guarda caso, ha cambiato opinione per contribuire a codesto ulteriore e non auspicato imbarbarimento del nostro sistema giuridico tributario.

La nostra storia più recente è costellata di analoghe furberie governative, furberie che sono alla radice delle disfunzioni del nostro sistema amministrativo. Come dicevano gli antichi cosmologi, la terra si misura soltanto quando vi si poggiano i piedi sopra. La verità è che l'intento del legislatore è stato uno solo: per il momento quello di approvarlo così com'è, poi si vedrà, come ha detto anche il senatore Valitutti. Ma chi sarà chiamato a

vedere? Certo non le stesse persone che oggi lanciano la legge, non il cuore, come gli antichi cavalieri, al di là dell'ostacolo. Saranno amministratori, segretari comunali, magistrati ordinari e amministrativi, magistrati ordinari civili e anche magistrati penali. La corruzione alla quale faceva prima riferimento il senatore Valitutti avrà spazio per sbizzarrirsi a piacimento. Avranno il loro da fare con questo testo di legge anche i giudici penali, i pretori d'assalto. Quando pioveranno ricorsi e denunce, allora si vedrà che lo strame che si è fatto con la legge sul condono apparirà uno scherzo rispetto a quello che si verificherà con l'applicazione di questa legge nata tanto male.

Tra qualche giorno, signor Presidente e onorevoli colleghi, saranno mille i giorni di mia permanenza in quest'Aula, mille giorni non sono stati sufficienti a farmi dimenticare le esperienze che ho maturato quando sedevo nelle aule di giustizia. Il magistrato, recita la Costituzione, è soggetto soltanto alla legge. E la legge è un testo dalla lettura ogni anno più difficile, un testo che pone problemi di ogni tipo, problemi di interpretazione innanzitutto al più elevato livello della nomofilachia. Cosa fa l'interprete? L'interprete dà vita concreta alla norma, la applica al caso concreto, supplisce ai vuoti. Ecco da dove viene la supplenza. Più vuoti ci sono e più aumenta la supplenza del magistrato.

Scusate la civetteria. Richiamo ancora una volta il latino: «*Scire leges non est verba tenēre, sed vim ac potestatem*». *Vis ac potestas*. Ricostruire la volontà del legislatore, quante volte mi sono cimentato in questa operazione! Quante volte mi sono accorto che si trattava di ricerca veramente disperata! Ecco perchè considero questa mia esperienza dei mille giorni e di quelli che verranno, non so quanti, come un'esperienza preziosa che mi accompagnerà quando, presto o tardi, tornerò alle mie pandette. Certo la saprò più lunga, quando dovrò ricostruire la volontà del legislatore perchè la causa della omessa disciplina da parte sua di singole fattispecie è da ricercarsi molto spesso nel fatto che egli non ha visto il problema che l'interprete è chiamato a risolvere. Ed in quei casi, l'interprete assume un atteggiamento critico ma

tutto sommato benevolo. Non è auspicabile certo che si verifichi — ma purtroppo si verifica — che il legislatore non sia onnisciente, ma l'esperienza mi ha oggi insegnato che esiste qualcosa di peggio, cioè l'incapacità di dominare certi problemi; ed allora, in questi casi, per la fretta, li si scarica sull'interprete.

Ricordo un mio collega, magistrato come me, anch'egli rappresentante del pubblico ministero, che aveva la cattiva abitudine di applicare oltre ogni senso del lecito una intramontabile giurisprudenza della Cassazione che nei reati colposi non prescriveva a pena di nullità l'individuazione da parte del rappresentante dell'accusa del tipo di colpa attribuita con la contestazione all'imputato. Mi sono trovato una volta di fronte ad una contestazione di questo tenore: Tizio imputato di omicidio colposo per avere per colpa cagionato la morte di Caio. Mi son interrogato, in quell'occasione, come facevo spesso, considerata l'abitudine del mio collega, su quale tipo di colpa egli avesse «veduto»: se cioè imprudenza, negligenza, imperizia, inosservanza di norme regolamentari o di legge, ma non sono riuscito a trovare una risposta. Sono andato allora da lui, ed egli candidamente mi ha risposto che, siccome non sapeva cosa scrivere, aveva pensato di demandare al tribunale la soluzione del problema dell'individuazione della colpa. In quella occasione, il tribunale ha mandato assolto l'imputato, sulle mie conformi richieste, con formula piena, perchè il fatto non costituisce reato. Io ho l'impressione che il Parlamento stia seguendo lo stesso cattivo esempio in questo momento.

Eccomi qui allora, invece che sul treno o sull'aereo in viaggio verso casa, a rendere la mia testimonianza a pochissimi colleghi, tutti stimabilissimi, ma soprattutto agli atti, perchè ritengo, questa, una denuncia doverosa. Il Parlamento ha il dovere di dare risposte giuridicamente corrette alle domande che gli si pongono. Si possono dare risposte non gradite all'opposizione, e in quel caso l'opposizione ne prende atto, ma se il Parlamento non dà alcuna risposta, allora si tratta di atto di irresponsabilità e il silenzio diventa connivenza.

Ho già ricordato la vicenda del condono. Esso ha lasciato poco spazio e poco tempo per un intervento serio che salvaguardi l'autorità della legge davanti ai cittadini. Forse i danni che sono stati cagionati a questa immagine sono già irreparabili; non vorrei che si stabilisse il principio che vale nel mio paese d'adozione dove si dice «chi vusa pussee, la vaca l'è sua», cioè chi grida di più diventa il padrone della vacca. Se tace la voce della ragione e trionfa solo la legge del numero — e so che in democrazia la legge del numero è importantissima — questo può avvenire soltanto a condizione che non avvenga contro la ragionevolezza e la razionalità.

Si è pensato di restituire la potestà impositiva ai comuni senza operare sull'intero meccanismo avviato con la riforma tributaria. Questo poneva un problema, non di impossibile soluzione, ma di indubbia delicatezza: quello della correlazione tra i due sistemi impositivi. Ecco l'altra ragione per la quale si è tanto auspicata la presenza del ministro Visentini, perchè la filosofia della riforma, così come è concepita, non è esportabile, proprio perchè concentra nello Stato la potestà impositiva. E senza sciogliere il nodo della compatibilità, il prodotto non può che essere poco serio. Infatti, il ministro Visentini ricorda sempre la rivoluzione copernicana realizzata con l'introduzione della riforma tributaria: prima l'amministrazione finanziaria andava alla ricerca della materia imponibile, mentre, successivamente alla riforma, sono i cittadini che con l'autodenuncia procedono all'autotassazione e all'autoliquidazione dell'importo che ritengono onestamente dovuto.

E allora, se è così, e se si esporta questa filosofia, siamo ancora una volta alle prese con i problemi delle autodenunce scorrette. Se non si stabiliscono dei controlli, infatti, il contribuente è fatalmente portato a imitare Bertoldo che, condannato a morte, cercava una pianta di prezzemolo a cui essere appeso.

Pensate: durante l'esame della legge Visentini, l'anno scorso, quest'Aula era diventata quasi un campo di battaglia. C'erano manife-

stazioni all'esterno; si diceva: chiudiamo un giorno per non chiudere per sempre. Ebbene, la legge Visentini è passata senza modifiche, non ho visto nessuno chiudere e mi pare che si sia verificato ciò che preconizzava il mio collega Cavazzuti, cioè un appiattimento dei contribuenti su nuove posizioni in modo da poter assicurare la prosecuzione della posizione di rendita di imposta. Senza controllo è tutto inutile.

Si va al varo di un decreto che non dispone alcun controllo, e ciò proprio nel momento in cui si apprende che il gettito sulle tasse degli affari ha avuto nello scorso gennaio un incremento del 7 per cento e che in questo ambito l'IVA ha avuto un incremento limitatissimo pari al 2,8 per cento. Il problema dei controlli, quindi, è centrale almeno quanto quello della ricaduta degli accertamenti eseguiti in questa sede sul sistema impositivo diretto gestito dallo Stato.

Il problema dei controlli, una volta scelta la via dell'autotassazione anche per la prima reintroduzione nell'ordinamento tributario della capacità impositiva dei comuni, diventava, come dicevo, centrale insieme con quello della ricaduta degli accertamenti svolti dall'ente locale in sede di esercizio della neo-restituita potestà su un sistema che rimane unitario e retto dai principi della riforma voluta dal Parlamento nel 1971. A tale proposito vi è da segnalare la «perla» più gustosa del relatore: merita un Oscar, tanto è bella. Si sosteneva dai banchi dell'opposizione che mantenere il sistema dell'autodenuncia senza prevedere la possibilità dell'esecuzione di controlli adeguati da parte dell'ente impositore era autentica follia. A parte ogni altra considerazione generale, si era richiamata l'attenzione sul fatto che, non esistendo alcuna disposizione legislativa che autorizzasse l'accesso dei dipendenti comunali incaricati dell'accertamento e competenti alla rettifica delle dichiarazioni eventualmente infedeli dei contribuenti, questi ultimi rischiavano di dividersi in due categorie: da una parte, quelli più sensibili al *metus publicae potestatis* disposti ad aprire le porte delle proprie case ai dipendenti comunali, dall'altra, quelli più consapevoli dei propri

diritti, fermi nell'esigenza di far rispettare i principi sanciti dall'articolo 14 della nostra Carta fondamentale.

Vediamo di rileggere insieme questa norma che il relatore e il Governo sembrano aver dimenticato: «Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri se non nei casi e nei modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici o fiscali sono regolati da leggi speciali».

La legge speciale istitutiva dell'imposta — la chiamo così, anche se il suo nome è TASSCO, quindi tassa — non prevede alcuna possibilità di ispezioni, quindi il contribuente infedele è libero di agire al riparo dal rischio di poter essere controllato dall'ente impositore.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue PINTUS). Ed ecco la «perla» del relatore. Leggo testualmente dal resoconto della Commissione, per non aggiungere niente di mio: «Il relatore quindi dichiara di ritenere eccessivi tali adempimenti» — si trattava dei controlli — «che appaiono pesanti fino al punto da risultare vessatori. Aggiunge che il legislatore deve partire dal presupposto che vi sia, da parte dei cittadini, una serena e leale accettazione della tassa. Avverte infine che le amministrazioni comunali hanno abitualmente diversi strumenti per sollecitare il pagamento dei tributi ad essi dovuti». Ma io parlavo di strumenti di controllo, non di strumenti capaci di sollecitare i pagamenti. Di questi conosco l'esistenza: sono gli altri che mancano. Pare di sognare. Si deduce, quando abbiamo inteso parlare di evasione, di erosione e di elusione fiscale, che abbiamo erroneamente riferito al nostro paese questi fenomeni. Quando il ministro Visentini ha parlato di «schifo», l'anno scorso, al momento della presentazione dei «libri bianchi», deve essersi riferito ai contribuenti di un altro paese, forse del Nord Africa. Il legislatore fiscale, insomma, ha sbagliato tutto: doveva partire dal presupposto che da parte dei cittadini ci fosse la piena accettazione della imposizione e invece, guarda un po', che razza di sistema è andato a escogitare. Possibilità di perquisizioni personali e domiciliari, sequestro di documentazioni, sanzioni penali, manette agli evasori: sono loro, Presidente e colleghi, gli eccessi nei controlli, la vera causa del-

l'evasione fiscale. E pensare che, fino a ieri, eravamo convinti del contrario. Occorreva concedere maggior fiducia ai contribuenti. E la contrazione delle entrate IVA, di cui ho parlato prima? E le raffiche di comunicazioni giudiziarie che stanno partendo, in questi giorni, da varie procure della Repubblica, in applicazione della legge del 1982? Ancora una volta, sono evidentemente frutto degli eccessi di diffidenza del sistema fiscale verso i contribuenti.

Proprio dalla risibile giustificazione del rigetto di una proposta che mirava a rendere gestibile ed utile il nuovo sistema di tassazione si trae la dimostrazione di come il lavoro della Commissione non sia servito a nulla. Si è trattato di un mero adempimento burocratico che non doveva, e non poteva, portare ad alcun confronto e ad alcun risultato. Tutto si è svolto all'insegna della fretta, con l'unico fine di evitare una seconda decadenza del decreto, decadenza che, credo di poter essere facile profeta, non sarà evitabile, senza alcuna preoccupazione — e qui bisogna richiamare l'attenzione del senatore Valitutti — sulla qualità e sugli effetti della legge che si tenta di introdurre a regime nell'ordinamento dello Stato. Allo scopo si è tenuta la Commissione inchiodata, facendo dormire il suo lavoro ordinario, impedendo fino all'ultimo l'esame della legge sulle pensioni di guerra, mentre gli invalidi minacciavano di incatenarsi alle finestre di palazzo Madama. So bene quale sia l'obiezione della maggioranza anche perchè alcune impazien-

ze non hanno mancato di affiorare nel corso della discussione. Se i commissari di opposizione non si fossero troppo a lungo attardati nell'illustrazione dei loro emendamenti, la Commissione finanze si sarebbe liberata (il termine non è casuale), in un momento precedente del testo ed avrebbe avuto la possibilità di occuparsi di altri più importanti argomenti. Si tratta di una obiezione che considero inaccettabile e che respingo con fermezza. Sostengo al contrario che in Commissione non si è svolto, per responsabilità della maggioranza, alcun approfondimento delle critiche mosse al provvedimento dall'opposizione ed il tempo impiegato a discutere nella sostanza dell'avvio a regime di una tanto rilevante novità nel campo tributario si è rivelato insufficiente: si è fatto di tutto perchè la conversione del decreto-legge n. 47, la nascita della legge istitutiva della TASCO, si risolvesse in un parto podalico, con estrazione, cioè, del feto da una parte che spregiativamente viene indicata come fonte di ragionamento e di attività operativa.

Era già dubbia la legittimità costituzionale del ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. L'articolo 23 della Costituzione stabilisce che nessuna prestazione patrimoniale possa essere imposta se non in base alla legge, mentre l'articolo 77 consente al Governo l'emanazione di atti aventi forza di legge. Tra i due concetti di legge e di atto avente forza di legge esistono differenze se non altro perchè, con il secondo termine, si tende a disciplinare situazioni di necessità e di urgenza. Una situazione analoga si verifica a proposito della disciplina degli effetti prodotti dai decreti-legge non convertiti nei termini costituzionali. È bensì vero che l'articolo 77 attribuisce espressamente alle Camere la facoltà di provvedere (anche se finora, a farlo, è stato sempre e soltanto il Governo, pure nel caso in esame), ma ciò è dovuto soltanto, a mio parere, a problemi di collocazione, perchè la seconda parte del Titolo, relativa all'ordinamento della Repubblica, tratta delle competenze del processo di formazione delle leggi. Mi si dirà che il problema non si è mai posto quando la decretazione ha riguardato l'imposizione indiretta, e neppure all'epoca della introduzione

della famigerata SOCOF; che la comparazione tra il testo dell'articolo 23 e quello dell'articolo 77 della Costituzione non dimostra nulla e che sul piano sostanziale legge ed atto avente valore di legge sono sinonimi. E sia. Occorre, però, riconoscere almeno che introdurre per decreto un sistema destinato a diventare definitivo, ossia la previsione «a regime» di una potestà impositiva delegata, è proprio un caso limite.

Certo, il discorso sulla restituzione ai comuni della potestà impositiva è tuttora aperto. Personalmente, nutro qualche perplessità al riguardo, ma sono disponibile al confronto e pronto a ricredermi. Mi sembra che tuttavia il ricorso al decreto-legge fosse veramente il modo peggiore di affrontare il problema.

Ai dubbi di legittimità si aggiungono quelli di merito, relativi al conferimento di poteri discrezionali nel momento applicativo. Pensate: 8.000 delibere diverse l'una dall'altra; mancanza assoluta di direttive ai fini dell'interpretazione e dell'identificazione del significato preciso delle norme. Sono problemi che, come abbiamo visto, vengono scaricati sugli amministratori, sui segretari comunali e, in definitiva, sui contribuenti.

Citerò due soli esempi. L'articolo 14 prevede la conduzione anche mediante la tenuta a disposizione dei locali. Ora, cosa significa tenere a disposizione? Si tratta forse delle seconde case? Le seconde case non sono a disposizione, ma sono occupate. Significa forse alloggi sfitti? Anche una catapecchia inabitabile è a disposizione? Se manca il tetto e piove all'interno dei locali e non può quindi essere utilizzata è a disposizione lo stesso? A queste domande ci saremmo aspettati una risposta; questa invece non è arrivata e tutto è rimasto com'era.

L'articolo 15 costituisce un esempio ulteriore. Tale articolo è relativo alle aree che costituiscono pertinenze o accessorio di insediamenti commerciali, industriali ed artigianali e ai locali che costituiscono pertinenze di abitazioni civili. Come dicevo, ho fatto in passato soltanto il magistrato ed ho sempre lavorato con quel libro che si chiama codice. Ebbene, accessorio è per la legge vigente ciò che è effetto di incorporazione di mobile ad

immobile. La dottrina più accreditata sostiene che l'unica definizione è quella fissata dall'articolo 812 del codice civile, che distingue i beni mobili da quelli immobili e parla di accessorio soltanto nei casi di incorporazione di mobile ad immobile.

Se è riferito ai locali ed alle aree ed il legislatore attribuisce — come abbiamo visto — ad esso un significato diverso da quello del codice civile, qual è allora tale significato? Anche questo abbiamo chiesto ai colleghi della maggioranza; però, c'era fretta, e la risposta, come già visto, è stata: «se la vedranno gli uffici competenti una volta che il provvedimento diventerà legge dello Stato». Ebbene, qualunque definizione usino i comuni nelle loro delibere, sarà comunque una definizione illegale. Se daranno alle norme un significato più vasto, andranno contro la legge e se daranno alle norme stesse un significato più restrittivo andranno ugualmente contro la legge.

C'è da giurarle: le delibere non faranno altro che ripetere le parole «accessorio» e «pertinenze» e i contribuenti — al riparo da qualsiasi rischio di controllo — le riempiranno poi di contenuti a loro piacimento.

Personalmente, sulla base dei miei studi, conosco almeno tre significati della parola «pertinenza». Secondo il trattato del Messineo è pertinenza anche la filiale di impresa; ci saranno dunque comuni che considereranno, sulla base dell'autorevole opinione del Messineo, le filiali di impresa come pertinenze, con l'abbattimento al cinque per cento della loro superficie tassabile? Il codice civile, inoltre, ne parla all'articolo 2766 a proposito del privilegio agrario; il codice della navigazione, infine, ne parla all'articolo 246, quando fa riferimento alle pertinenze della nave e dell'aeromobile. Dottrina e giurisprudenza sono comunque d'accordo sul fatto che importante e decisivo è il momento volitivo del proprietario: la destinazione oggettiva a servizio ed ornamento di un'altra cosa.

Si tratta, in sostanza, di un rapporto in cui è essenziale la caratteristica della funzionalità; se però in tale rapporto è altresì essenziale il momento volitivo della destinazione da parte del proprietario di una cosa a servizio o ad ornamento di un'altra, presupposto di

tale atto di destinazione è che la cosa rispetto alla quale la pertinenza si pone a servizio sia già completa ed utile di per sé e che l'atto di destinazione sia quindi successivo al momento in cui il bene ha acquistato la propria individualità e rispetto alla quale la cosa-pertinenza rappresenta un'aggiunta inessenziale (così Cassazione civile 8 novembre 1977, n. 4772).

Se questa è la definizione giuridica, cosa sono i locali e le aree pertinenti agli insediamenti commerciali? Cosa sono i locali pertinenti alle abitazioni civili? Nonostante gli sforzi, non si è trovato ancora un esempio accettabile. Si è sfidato il relatore e il rappresentante del Governo a fornire un esempio di pertinenza che potesse rientrare nella definizione. Si è parlato di bagni, che sono chiaramente delle parti di una abitazione; se il concetto è quello di tenere una cosa già perfetta in sé, e la pertinenza vi si aggiunge, io non ho mai visto delle case complete senza bagni.

Quindi, non ci si è riferiti ai bagni, alle terrazze, alle cucine, e neppure ai *boxes* per le auto. Se nascono insieme con la casa, e già dall'origine fanno parte della proprietà, i termosifoni e gli ascensori sono pertinenze o accessori? Sono essi assoggettabili a tassazione o no? Lo stesso deve dirsi per i bagni e per le terrazze.

Sia al relatore che al rappresentante del Governo si sono segnalati gli inconvenienti connessi a questa mancata specificazione nel provvedimento al nostro esame. Non hanno provveduto: c'era fretta di finire. Di conseguenza, sarà l'amministratore comunale di Maracalagonis a doversi interrogare sulla natura delle parti comuni degli edifici, per sapere se si tratta di pertinenze dell'alloggio oppure no; o il sindaco di Ciriè il quale s'interrogherà se l'impianto di riscaldamento faccia parte dell'immobile oppure sia una pertinenza; o il sindaco di Badolato che si interrogherà se la terrazza costituisca un'area o una pertinenza; o il sindaco di Veduggio che si troverà davanti all'ipotesi dell'alloggio del custode della villa, cioè se esso in quanto occupato dal fruitore dei servizi è bene tassabile, oppure si tratta di una pertinenza della villa. A proposito dello spiazzo

indiviso per le auto dei condomini, il discorso è diverso. La Cassazione discute ancora sul concetto di pertinenza e non si può introdurre senza spiegazioni nella legge, salvo affidarne l'interpretazione agli amministratori di 8.000 comuni.

È facile prevedere che cosa accadrà quando dalla qualificazione della pertinenza e accessorio il contribuente si accorgerà che discende l'abbattimento del 95 per cento della superficie dell'area, e quindi anche della contribuzione. Invece di pagare su 100 esso pagherà su 5: signor Presidente, si tratta di una bella differenza! Non si può dire che il legislatore abbia inteso delegare ai singoli comuni la definizione di tale concetto, perchè, come abbiamo visto poc'anzi, la normativa prevede solo il trattamento preferenziale per pertinenze ed accessorio, e si guarda bene dal definire i due concetti.

Ma c'è di peggio. Il sistema prescelto è come previsto quello dell'autotassazione. La tendenza all'allargamento del concetto di accessorio e di pertinenza sarà fatale, e personalmente non riesco a condividere l'ottimismo manifestato dal relatore. Chi potrà poi rimproverare i contribuenti di aver dato arbitrariamente ai concetti di accessorio e di pertinenza un significato più vasto di quello che il legislatore non ha saputo fornire?

La normativa si presenta per quella che è, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, cioè abborracciata e affrettata. L'impressione è che si sia persa ancora una volta una buona occasione per legiferare con dignità e in modo corretto ed efficace.

Il timore manifestato dal relatore per la scadenza del secondo decreto-legge e la prospettiva dell'introduzione di un ennesimo provvedimento legislativo di questo genere, per me è un auspicio, a condizione che nella terza lettura di questo testo la ragione prevalga sulla fretta e ci consenta il varo di uno strumento agile, utile ed affidabile nelle mani delle amministrazioni comunali, e capace di rispettare i diritti dei cittadini e fissarne i doveri.

L'esperienza non mi induce di certo all'ottimismo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sabbata. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che non sia più necessario indugiare molto sulle critiche al tributo che è l'argomento giustamente principale di questa discussione. Tuttavia anche io esprimerò delle perplessità e delle critiche congiunte alla indicazione di una via di uscita, perchè la situazione sta diventando piuttosto drammatica per le condizioni delle finanze comunali, ed è una situazione la cui responsabilità viene da lontano — a questo quadro generale desidero riferirmi — viene dall'epoca della riforma tributaria del 1970 quando si abolì l'autonomia tributaria dei comuni, che era certo un'autonomia di vecchio segno, da non protrarre ulteriormente, ma da sostituire con un'autonomia più moderna, con caratteristiche tali da essere inserita in un sistema tributario nazionale. Invece così non fu: la riforma tributaria fu un atto di assoluta subordinazione della finanza locale, di non considerazione del ruolo che i comuni potevano e dovevano svolgere nel sistema tributario nazionale, e più in generale nella finanza pubblica del nostro paese. Fu allora assegnato in sostituzione dei tributi soppressi un contributo annuo il cui tasso di progressione anno per anno era inferiore a quello che i comuni negli anni precedenti erano capaci di realizzare con i propri tributi. Vi fu quindi da quel momento un'ulteriore spinta al rapido peggioramento della finanza locale, tanto che negli anni dal 1977 al 1979 fu necessario procedere alla cancellazione dell'indebitamento e fu questo un momento in cui la finanza comunale riuscì a trovare un respiro. Poi si andò avanti di anno in anno con decreti spesso tardivi, con norme sempre più particolari e scoordinate, che hanno creato grosso disagio nell'amministrazione degli enti locali, finchè per gli anni 1983, 1984 e 1985 si riuscì a dare un quadro triennale alla finanza locale, quadro che fu giustamente criticato per essere incompleto, per non avere ancora in sé i caratteri di avvio verso una stabilizzazione, una certezza necessaria per i comuni. Anche su questo si è a lungo discusso. Tale quadro triennale non ha evitato la necessità di disposizioni annuali, che hanno determinato ritardi, ma quest'anno si peggiora e si torna al provvedimento annuale. Si ritorna per ragioni molto precise, ragioni che

derivano da una situazione politica generale, sulle quali ha influito anche, non possiamo dimenticarlo, una crisi di Governo; ma non di questo intendo parlare, piuttosto di una responsabilità politica particolare.

Mi scuserà il sottosegretario Ciaffi se richiamo un intervento da me svolto in Commissione alla sua presenza, allorché dissi: il Gruppo comunista è favorevole ad avviare subito il dibattito sulla riforma, ma ritiene pericoloso far interferire le procedure legislative del provvedimento relativo alla riforma e di quello relativo alla legge finanziaria. Prorogare il regime esistente e decidere su quello futuro è l'unica soluzione. Insisto affinché ciò venga fatto presente al Ministro (che allora era assente, era degnamente rappresentato dal Sottosegretario) e attraverso di lui al Governo, perché tutta la procedura e l'iter della legge finanziaria possono essere viziati dall'insistenza sulla necessità di nuove norme di autonomia tributaria per i comuni, così in tempi ristretti che già altra volta hanno viziato e reso difficile il percorso della legge finanziaria (legge finanziaria dalla quale dipendeva il regime della finanza locale per il 1986). Quindi il Governo deve tener conto di questa posizione che, oltretutto, non è soltanto una scelta del Gruppo comunista, ma rappresenta un giudizio oggettivo: «immergersi in un problema del genere significa rendere eccezionalmente faticoso il cammino della legge finanziaria e vi è ancora tempo per correggere e per impedire questo inconveniente politico». Questa era una dichiarazione, onorevole Sottosegretario, altamente responsabile in quanto criticava e al tempo stesso indicava la via d'uscita. Oggi siamo esattamente a questo punto, solo che sono passati da allora (l'intervento risale al 16 ottobre 1985) quasi sei mesi, mentre avremmo guadagnato molto nel continuare a discutere nel frattempo, nel promuovere, nel far procedere la ricerca di un tributo che avviasse l'autonomia finanziaria e che entrasse a regime il 1° gennaio 1987. Siamo ancora a questo punto e per questo non mi limito alle critiche, ma cerco di indicare la via d'uscita che è ancora la stessa: bisogna attuare un regime provvisorio con mezzi sufficienti, non più elevati di quelli del pre-

cedente esercizio tranne, naturalmente, il riconoscimento dell'aumento di spesa per l'inflazione e bisogna arrivare ad una più calma discussione, meno rapida, meno assillata dalle scadenze troppo vicine per un tributo che incominci dal 1° gennaio 1987.

Credo (e mi distinguo da quello che poco fa ha detto il collega Pintus) che tutto ciò ci consenta di tentare di mantenere o con il decreto o con altro provvedimento di legge il termine del 30 aprile come il termine entro il quale dare vita ad una normativa che impedisca un ulteriore ritardo negli adempimenti dei comuni. Anche in questo caso intendo richiamare l'attenzione del Sottosegretario quale rappresentante del Governo nel suo insieme: dobbiamo fare attenzione perché, andando oltre questo termine, comprometteremmo il bilancio dei comuni del 1987 per la catena degli adempimenti necessari nelle amministrazioni locali, interessanti in particolare gli uffici di ragioneria per la redazione dei bilanci, per la riscossione delle contribuzioni statali, per le certificazioni sempre molto complesse. È dunque urgente tutto ciò non solo perché una parte importante, anzi tutta l'opposizione, critica fermamente la TASCO (incertezze si avvertono anche all'interno della maggioranza), ma perché abbiamo questa necessità di non riportare i comuni in condizioni di dissesto in una fase in cui il disavanzo sommerso cresce e in cui avvertiamo che in Parlamento, in quest'Aula, pochi giorni fa si è parlato con leggerezza di 5.000 miliardi di spesa per gli espropri che non avrebbero bisogno di finanziamento perché i comuni sono in grado di provvedere da soli. Qualche giorno fa questa non necessità di finanziamento è stata ripetuta chiaramente dal collega Castiglione. L'orizzonte è dunque oscuro e in questo orizzonte è bene sbarazzarsi rapidamente della TASCO, su cui la discussione non è un problema puramente dottrinario, ma un problema che riguarda i disastri che tale imposta può determinare e che si crede di nascondere con le parole: è invece appropriato il richiamo che faceva il collega Pintus alla legge sul condono, dove purtroppo molte parole ben adattate nascondono pericoli che poi esplodono. Dico questo senza voler dare

giudizi sulla correttezza di tutti coloro che contribuiscono alla esplosione, ma riconoscendo che nella legge vi è un elemento che doveva essere meglio curato e più attentamente valutato.

Il relatore Beorchia dimostra astuzia quando dice che si tratta di una tassa *sui generis*, di fronte a coloro che sostengono che non si tratta di una tassa; infatti dire che è una tassa *sui generis* anzichè dire che non è una tassa è un *escamotage* ben noto nell'uso della dottrina. Quando non si trova il *genus* al quale legare un certo istituto giuridico, si cerca qualcosa di analogo, come la tassa *sui generis*, l'istituto *sui generis*, per dare un nome che non ha alcuna sostanza.

Lo stesso collega Pavan ha ammesso che in fondo il collegamento con i servizi è discutibile; in realtà il collegamento maggiore è con la misura delle aree degli edifici.

Il senatore Valitutti ha apertamente riconosciuto che non si tratta di una tassa. In fondo vi è una sorta di fuga dalla paternità, analoga a quella che si era verificata con la SOCOF. Forse l'esperienza fatta con la SOCOF sta determinando qualche ripensamento che dall'opposizione intendo incoraggiare; si sviluppino quindi questi ripensamenti e si faccia quello che da questa parte viene suggerito, si vada cioè alla revisione del tributo.

Dicevo che definire la TASCO come una tassa dimostra un po' la volontà di addolcire la pillola perchè si tratta in sostanza, da un punto di vista economico, di una imposizione sui fabbricati legata in modo piuttosto cervelotico alla esistenza dei servizi, ma assolutamente non legata — e per questo vi è un dubbio di correttezza tributaria e perfino di correttezza costituzionale — alla capacità contributiva perchè è legata alla disponibilità, ad esempio, di un appartamento grande, il che può essere in qualche modo legato alla produzione dei rifiuti solidi, al servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi, ma assai meno alla generalità dei servizi del comune.

Che cosa si vuole intendere? Un contributo di miglioria? Ma questo è un istituto che mal si collega a questa strutturazione. Si tratta di una imposizione, di un tributo che è staccato dalla capacità contributiva. Si addolci-

sce la pillola, ma, se la pillola è di cianuro, abbiamo visto che cosa provoca. Non ha senso agli effetti sostanziali addolcire la pillola o diluirla in qualche tazzina di caffè più o meno amaro. La sostanza è che i cittadini vedono moltiplicato per quattro il tributo attuale e i comuni si vedono restituire solo una parte dei proventi che riscuotevano con i tributi soppressi.

Non abbiamo nessuno degli elementi richiesti che devono caratterizzare un tributo, non c'è la certezza. Abbiamo sentito, a questo proposito, una analisi molto attenta del senatore Pintus sulle pertinenze, le accessioni, la disponibilità eccetera. Non vi sono inoltre la comodità e la economicità. Nessuno dei vecchi canoni di Adamo Smith è stato tenuto in considerazione da un legislatore molto frettoloso, che non merita la ratifica del Parlamento.

Intanto abbiamo un aumento della pressione tributaria e dare autonomia finanziaria ai comuni non deve significare necessariamente aumentare la pressione tributaria. Si può accettare l'aumento della pressione tributaria, collegato però ad un aumento di servizio oppure, ancora meglio, ad un aumento del reddito, per cui la pressione aumenta solo provvisoriamente, mentre poi, essendo essa il rapporto tra tributi e reddito, con l'aumentare del denominatore, ossia del reddito, si ristabilisce il precedente livello di pressione. Meno in generale, e più specificamente, si può aumentare direttamente un tributo con l'aumento di un servizio, e in questo senso non si verifica un reale appesantimento o aumento di pressione tributaria. Ma che senso ha aumentare la pressione tributaria per dare ai comuni meno entrate di quelle che avevano prima? La questione è grave, in quanto è questa ancora una volta una mancanza di considerazione totale della finanza locale. Credo che realmente si debba fare a meno di questo tributo che non assomiglia ad alcuna delle tasse che sono tradizionalmente considerate come tali; nè a quelle scolastiche nè al francobollo nè all'iscrizione a ruolo di una vertenza civile, nè all'entrata in un museo, nè alla concessione (che è assistita da una tassa); nè penso che possa corrispondere ad una parte del costo, anche se

questo è in genere uno dei caratteri che la dottrina tiene meno in considerazione. Credo sia veramente impossibile trovare una definizione di tassa che comprenda il nuovo tributo, per cui il solo scopo è quello di ingannare l'orecchio. Ma chi non è soggetto ad inganno è l'effetto reale, concreto del quale si accorgeranno (spero di poter dire ancora che si accorgerebbero) i contribuenti se davvero tale tributo entrasse in vigore definitivamente e l'effetto di un peggioramento per le finanze locali.

Occorre aggiungere poi che per questo malvagio tributo i comuni devono attrezzarsi, devono ricostituire un'organizzazione di accertamento che è stata smantellata a seguito della riforma tributaria del 1970. Faranno in tempo a farlo con la rapidità necessaria? Occorre inoltre aggiungere che è previsto un contenzioso secondo strade nuove e contorte che va ad aggiungersi alle numerose pendenze esistenti in materia tributaria (credo che i presentatori di ricorso di fronte alle commissioni tributarie si aggirino sulla cifra di 2 milioni e mezzo).

Quale può essere allora la via d'uscita? Non è certo solo quella di eliminare la TASCO dal testo del decreto, e di trovare naturalmente i 1.500 miliardi che sono necessari per sostituirla, ma è quella di individuare subito un tributo che sia correlato realmente ai servizi. Dicendo questo, vogliamo dire subito al Governo, e prima di tutto al sottosegretario Ciaffi, che non intendiamo un qualcosa che assomigli alla TASCO in cui i servizi entrino semplicemente per definire l'aliquota. Pensiamo invece che ci debba essere una correlazione molto più stretta e diversa: è la base imponibile che deve cambiare! Deve essere chiaro che non si intende adottare un'ulteriore imposizione sui fabbricati, perchè l'imposizione sui fabbricati, nelle condizioni in cui versa oggi la situazione edilizia e la condizione abitativa del nostro paese, non è certo da consigliare. È necessaria invece una revisione e una razionalizzazione delle imposizioni sui fabbricati e prima di tutto un aggiornamento del catasto. In questo modo avremmo una via d'uscita.

Credo che se vogliamo intraprendere a partire dal 1° gennaio 1987 una strada che

avvii l'autonomia tributaria degli enti locali, le indicazioni più immediate — ce ne sono altre, ma stasera non ne parlo — potranno poi venire in esame durante l'elaborazione del provvedimento. Esse sono due e già molto chiare: la prima è una razionalizzazione dell'imposizione sui terreni e fabbricati, a cui i comuni partecipino senza aumento di pressione tributaria, ma con una capacità di combattere seriamente l'evasione avviando la revisione del catasto attribuendola ai comuni, in collaborazione con lo Stato. Ne parliamo da tanto tempo: in cinque anni si può fare la revisione del catasto, ma se non cominciamo mai, non la faremo neanche in trenta. È questione urgente la cui urgenza è stata resa drammatica dalle procedure per applicare il condono edilizio, non dimentichiamolo.

L'altra è qualcosa che sia la sostanza di ciò che si è voluto far credere accarezzando l'orecchio con la TASCO: qualche tributo collegato ai servizi. Sono favorevole ad un'autonomia comunale che attribuisca ai comuni la capacità di istituire dei nuovi tributi in stretta connessione con nuovi servizi. Si può anche andare alla ricerca di una soluzione più generale e ad una imposizione che corrobori la tassa sui rifiuti solidi urbani, la sostituisca, la integri — questo è da vedere — ma, comunque, colleghi il tributo ai servizi in relazione ad una base imponibile che tenga conto realmente del servizio erogato e ricevuto dal contribuente. Allora, l'imposizione cambia carattere; non ha importanza stabilire se si tratta veramente di una tassa o di un tributo o di un'imposta speciale. Oltretutto, si può lasciare alla dottrina il compito di stabilire *ex post* di che imposizione si tratta. L'importante è stabilire l'effetto che questo tributo ha nei confronti della capacità contributiva del cittadino, nei confronti della finanza locale e del sistema tributario in generale, infine, nei confronti della razionalità e della possibilità di svolgimento dei servizi.

Signor Presidente, colleghi, sono arrivato alla conclusione. Non occorre, credo, aggiungere di più perchè l'enunciazione di questi orientamenti serve a indicare la via d'uscita da una condizione molto drammatica, ad

evitare che la finanza locale sia assoggettata ad un dissesto che si accresca rapidamente — questo è il rischio concreto cui ci troviamo di fronte — a non sottrarre, come è stato detto, l'opposizione dalla necessità e dal compito di indicare i tributi o i mezzi che devono essere dati ai comuni per la realizzazione dell'autonomia. Questa indicazione è venuta, abbiamo cercato di darla, e ad essa attribuiamo un significato importante, dimostrando in questo modo che il compito che abbiamo assunto non è solo quello di criticare un tributo che sta nascendo molto male, un tributo che deve essere eliminato, ma anche quello di indicare come si può governare la finanza locale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Orciari, il quale nel corso del suo intervento svolgerà i seguenti ordini del giorno:

Il Senato,

premesso che in alcuni comuni capoluoghi di provincia, a seguito della elevazione della classe da 1-B a 1-A, sono stati assegnati ai comuni stessi segretari generali di classe 1-A, con conseguente passaggio di grado di tutto il personale dei comuni e delle province, ad eccezione dei Segretari generali delle amministrazioni provinciali, pur avendone i titoli,

impegna il Governo:

ad assumere con urgenza iniziative adeguate al fine di eliminare la suddetta incongruenza.

9.1698.1

ORCIARI, PAVAN

Il Senato,

premesso che l'imposta di soggiorno, per comune convincimento, rappresenta uno strumento superato ed incoerente sia rispetto alle linee di riordino della finanza locale, sia rispetto agli indirizzi di politica attiva del turismo definiti dalla legge quadro che disciplina il settore;

rilevato inoltre che l'imposta risulta essere, per cause strutturali, largamente evasa,

e che la sua gestione risulta spesso antieconomica per gli enti locali,

impegna il Governo:

ad assumere con urgenza iniziative adeguate ed organiche al fine di sostituire l'anacronistica imposta sul turismo con una addizionale che gravi sulle attività economiche che più direttamente beneficiano dei flussi turistici.

9.1698.2

ORCIARI, PAVAN

Il senatore Orciari ha facoltà di parlare.

ORCIARI. Onorevole Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, dichiaro subito che il Gruppo socialista voterà a favore del provvedimento in esame con qualche perplessità su alcuni contenuti, ma convinto che esso rappresenti un altro decisivo passo in avanti verso la radicale riforma della finanza locale. Sta infatti per concludersi, malgrado la decadenza del primo decreto-legge, il *tour de force* che impegna il Senato nel varo del provvedimento concernente le misure finanziarie a favore degli enti locali. La discussione, come ormai è prassi consolidata, è stata ampia ed approfondita e voglio in questa sede dare atto dell'impegno posto dal presidente e dalla Commissione di merito, nonché dal relatore e dal rappresentante del Governo, per la presenza continua e per la disponibilità dimostrata al confronto democratico.

Ricco di riflessioni, suggerimenti e problemi è risultato il dibattito che ha consentito, ancora una volta, di passare in rassegna, e, quando è stato possibile, di riconsiderare la *ratio* e la normativa che regolano questo delicato settore del nostro ordinamento politico. Il testo giunto in Aula risente di tre importantissimi momenti di verifica parlamentare che sulla materia si sono susseguiti, il primo dell'approvazione della legge finanziaria, il secondo della discussione, conclusasi purtroppo al momento della decadenza, del decreto-legge n. 789 del 1985, il terzo è l'attuale che rappresenta il punto di arrivo della fase di prima lettura parlamentare delle disposizioni legislative.

In via preliminare va preso atto dell'iniziativa del Governo che ha presentato in Parlamento un disegno di legge a carattere pluriennale (atto del Senato n. 1509) per sistemare stabilmente l'assetto della finanza locale e il decreto-legge in esame che, riprendendo largamente i contenuti di quel disegno di legge, introduce misure e meccanismi che si muovono nella prospettiva di una definizione organica della materia, ponendo le fondamenta per una regolamentazione a carattere permanente. Questa circostanza, se da un lato ci rassicura dal momento che sottrae ai rischi di una ricaduta della finanza locale nella logica della decretazione annuale, che ha caratterizzato provvedimenti assunti fino al 1983, per altro verso ci preoccupa un poco se si considera il permanere di problemi che la normativa in discussione non ha sufficientemente affrontato e conseguentemente avviato a soluzione.

Dalla lettura del provvedimento, ma ancora di più dalla relazione che lo accompagna e dalle discussioni che su di esso si sono sviluppate in Commissione, emerge chiaramente il persistere di nodi irrisolti. Il principale di essi è sicuramente rappresentato, in questi ultimi anni, dal «dosaggio» delle risorse da parte dello Stato per soddisfare i bisogni di ogni comune, in mancanza della facoltà degli enti di autodeterminare una parte delle loro entrate ricorrendo direttamente alla contribuzione dei cittadini. Nella logica seguita, sicuramente imposta, anzi, certamente imposta, da vincoli macroeconomici all'espansione della spesa ed attuata attraverso una redistribuzione di contenuti e mezzi finanziari messi a disposizione della finanza locale, sono andati cumulando, a carico soprattutto degli enti locali che nel sistema di ripartizione hanno ricevuto, negli anni, tassi di incremento inferiori a quello programmato di inflazione, effetti restrittivi dal punto di vista finanziario. Penso alla crescita dei trasferimenti, ormai da anni congelata in termini globali entro il tasso programmato di inflazione, una crescita, cioè, della capacità di spesa degli enti locali al di sotto dell'aumento effettivo dell'inflazione. Il tasso programmato si è dimostrato sempre inferiore al tasso riscontrato di inflazione e

ciò nonostante la crescita, per qualità e quantità dei servizi resi dalle amministrazioni locali, si sia affermata come una realtà difficilmente arrestabile.

La richiesta generalizzata di conferimento di una capacità impositiva autonoma, che negli ultimi anni ha costantemente accompagnato la messa a punto, la presentazione e l'approvazione dei diversi provvedimenti di finanza locale, voleva, e doveva essere, una risposta all'annoso problema della copertura di quegli oneri finanziari o che risultavano non sostenibili con i trasferimenti erariali, di quei maggiori oneri, cioè, che scaturivano dalla domanda locale di servizi comunali di livello qualitativo superiore a quelli o rispetto a quelli rigorosamente primari che lo Stato, per il tramite delle autonomie locali, era ed è tenuto ad assicurare attraverso il consolidamento annuo dei suoi trasferimenti correnti. In altri termini, quello che prima del varo delle misure in discussione si voleva introdurre con l'inserimento di un campo di autonomia impositiva era il principio del controllo e della responsabilizzazione nell'uso delle risorse acquisite direttamente dalla collettività amministrata e destinate ai servizi più qualificati e qualificanti anche se non necessariamente essenziali rispetto a quelli primari. Si auspicava che, laddove la situazione lo consentisse, il comune avrebbe potuto crearsi quelle maggiori disponibilità azionando la leva fiscale.

La situazione, come si presenta oggi, ad introduzione avvenuta della suddetta leva tanto invocata, non sembra rispondere nel modo auspicato a questa esigenza, anche se innegabili risultano i progressi compiuti nell'avvio del nuovo assetto finanziario e fiscale delle autonomie.

Prima di esaminare le implicazioni e le novità conseguenti alla TASCO è però necessaria un'analisi dell'insieme delle norme che formano l'impalcatura del sistema di finanza locale a partire dal 1986.

Un cenno molto rapido meritano gli emendamenti che, in sede di approvazione della legge finanziaria, hanno consentito di recuperare alla finanza locale 700 miliardi di trasferimenti erariali aggiuntivi rispetto a quelli originariamente accantonati. Questa

integrazione, anche se non rappresenta che una modesta cifra in proporzione alle somme complessivamente conferite, è molto importante. Il meccanismo di ripartizione previsto, prefigurando una riduzione del 6,95 per cento del fondo ordinario, ha consentito, con detta integrazione, una maggiore compensazione attraverso il fondo perequativo. I 500 miliardi di maggiori trasferimenti affluiscono interamente al fondo perequativo stesso ed incidendo in termini percentuali per circa il 3 per cento sulle risorse del fondo ordinario consentono, nel complesso, di ridurre di altrettanti punti il sacrificio inizialmente imposto a quei comuni che, con la riduzione del già menzionato 6,95 per cento del fondo ordinario, trovandosi in condizioni di relativo vantaggio — si fa per dire — non riusciranno a raggiungere quote di trasferimenti erariali commisurate al tasso programmato di inflazione.

L'effetto combinato delle disposizioni relative al fondo ordinario e al fondo perequativo consentirà ai singoli comuni di ricevere, nella peggiore delle ipotesi — vale a dire per quelli che risultano economicamente più avvantaggiati — decrementi di introiti molto esigui rispetto ai conferimenti del 1984. Ai comuni più svantaggiati, viceversa, il 1985 consentirà di ottenere, con il sistema di redistribuzione perequativa, risorse incrementate di una percentuale superiore allo stesso tasso programmatico d'inflazione. Diciamo dunque che gli emendamenti integrativi alla legge finanziaria hanno consentito di rendere accettabile un meccanismo — quello, cioè, della riduzione del fondo ordinario — che diversamente non sarebbe stato proponibile neppure con l'introduzione della TASCO.

Tornando al quadro d'insieme, è rilevante sottolineare gli altri aspetti salienti del provvedimento. Accanto ai fondi ordinari e perequativi si collocano, infatti, le misure per favorire gli investimenti ed incrementare le entrate proprie. Quanto agli investimenti, il 1986 inaugura un nuovo regime. A partire da questa data, difatti, gli enti riceveranno contributi predeterminati nel loro importo massimo e, data la possibilità di slittarne temporaneamente l'impiego, si presenterà per gli stessi un duplice vantaggio: la quantificazio-

ne ed il libero impiego da parte degli enti locali delle risorse in conto capitale e l'anticipata esatta prefigurazione da parte dello Stato degli oneri finanziari che hanno riflessi sulla stessa finanza statale.

Tuttavia, le norme che hanno certamente un carattere più qualificante in questo campo sono rappresentate dalle misure a favore dell'edilizia scolastica e degli enti minori. In questo ambito il 1986 segna importanti innovazioni: accanto all'ingresso ufficiale delle regioni nella programmazione dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti — il 25 per cento dei fondi è cogestito con le regioni — si configurano come particolarmente interessanti e corposi i riferimenti relativi ai programmi di edilizia scolastica e di intervento nel campo delle opere igienico-sanitarie dei comuni minori. Si tratta di un pacchetto di misure che, alla luce degli esigui margini di manovra del bilancio statale, risulta di notevole respiro per lo sviluppo delle infrastrutture locali di più immediata necessità ed urgenza.

L'altro rilevante aspetto che caratterizza le nuove misure è rappresentato dalla revisione delle entrate. Questo è certamente un fatto tra i più rilevanti dell'intero provvedimento, soprattutto per la portata storica delle nuove misure. Anche se noi socialisti ci collochiamo tra i più convinti fautori di questa innovazione, dobbiamo esprimere una valutazione non del tutto soddisfatta sui contenuti delle norme indicate dal Governo. La nostra proposta, testimoniata dal disegno di legge presentato in Parlamento, era quella di razionalizzare gli attuali tributi che gravano sul patrimonio immobiliare; ciò per introdurre elementi di ordine ed equità fiscale in un comparto che attualmente premia la proprietà in essere e penalizza ogni atto di trasferimento irrigidendo il mercato. Allo stato attuale però, poichè la scelta operata dal Governo attraverso l'introduzione della TASCO rappresenta l'unica via percorribile, non possiamo non sottoscriverla auspicando di poterla modificare, o che venga modificata in un prossimo futuro allo scopo di renderla più rispondente ai fini che ci prefiggiamo.

A conferma di quanto sopra, il testo approvato dalla Commissione sembra in un certo

qual modo contraddire lo scopo di partenza, cioè quello di dare ai comuni una qualche autonomia impositiva per reperire maggiori risorse rispetto a quelle assicurate dal bilancio statale per il funzionamento dei servizi ordinari.

L'introduzione della TASCO nel testo approvato dalla Commissione serve invece a compensare le minori risorse previste nel bilancio statale per i trasferimenti ai comuni.

Il fatto che non siano garantiti, nel bilancio statale, incrementi pari al tasso di inflazione programmato e che il fondo perequativo di cui all'articolo 3 sia ritagliato anche attraverso una riduzione del 6,95 per cento delle risorse assicurate nel 1985 genera ovviamente preoccupazione negli amministratori locali. Di fronte alla incertezza, alle attese sui risultati e sull'andamento del nuovo cespite, questa contrazione di trasferimenti erariali costituisce infatti una realtà da non ignorare. La TASCO appare studiata come la tassa che il cittadino deve pagare in contropartita dei servizi assicurati dal comune, e fin qui il principio appare corretto. Il problema, però, nasce dal fatto che essa non è collegata ai servizi qualitativamente e quantitativamente più pregiati rispetto a quelli minimi e indispensabili come la rete viaria, l'illuminazione pubblica, lo smaltimento di rifiuti, la rete idrica e fognante che dovrebbero trovare copertura nei finanziamenti ordinari. Questa indicazione si evince dalla previsione che l'eventuale possibilità di riduzione dei due terzi del tributo riconosciuto all'ente locale è consentita quando siano assicurati almeno due dei suddetti cinque servizi individuati come assolutamente primari per ogni insediamento residenziale.

Pur considerando i pro e i contro, i vincoli imposti dalla situazione economica e quelli particolari che scaturiscono dagli interventi che gli enti locali sono materialmente obbligati ad assicurare, ci sembra che qualcosa possa essere ancora fatto per migliorare ulteriormente il provvedimento in questione. In termini concreti, l'impegno profuso nella discussione e nell'aggiustamento delle misure ha già dato per la verità vari buoni frutti. Preme tra questi sottolineare le più articola-

te forme di esenzione e di alleggerimento del carico fiscale che sono adesso previste per alcune delle categorie produttive e non. Importante è il riconoscimento del principio della stagionalità recepito dal Governo nell'ambito del nuovo decreto-legge nell'applicazione della tassa di esercizio di attività che operano in ridotti periodi dell'anno. Si tratta di un principio economicamente e giuridicamente giusto che non poteva non essere considerato dal Parlamento e dal Governo.

Altre questioni tutt'altro che secondarie, e che comunque aprono la via ad una sempre più mirata e attenta considerazione degli effetti di questo tributo, attengono alla collocazione in classi ed alla tassazione più contenuta di attività produttive — ad esempio gli artigiani — ed economiche; così come la estensione al regime della TASCO delle condizioni previste dalla legge n. 915 in materia di smaltimento di alcuni tipi di rifiuti da parte delle imprese rappresenta certamente un aspetto positivo.

Inoltre, questo secondo decreto-legge consente all'ente locale una maggiore flessibilità, prevedendo tre tabelle che trovano applicazione in relazione al numero degli abitanti dei quali si compone ciascun comune. Ogni comune può, all'interno delle stesse, graduare l'intervento, calare o crescere, secondo le valutazioni del consiglio comunale, avendo anche la facoltà di intervenire, con esenzioni parziali o totali, a favore dei cittadini a più basso reddito o in particolari condizioni di famiglia. Altri aspetti positivi sono la pluriennalizzazione degli interventi, che consente ai comuni sufficienti margini di tempo per programmarli, e la possibilità di avvio morbido di questo sistema di tassazione, dopo che la finanziaria, come dicevo poc'anzi, ha ridotto di 700 miliardi il taglio, rispetto a quello previsto in un primo momento nei confronti della finanza comunale, da parte dello Stato.

Avevamo chiesto di inserire in questo decreto la soppressione della imposta di cura e soggiorno, che nell'attuale regolamentazione risulta anacronistica, assurda e largamente evasa, in contrasto con gli attuali indirizzi della programmazione turistica nazionale ed anche del sistema tributario, sostituendola

con una addizionale di limitata entità che andasse a coprire il gettito dell'imposta soppressa. Non è stato obiettivamente possibile farlo, ma va preso comunque atto dell'impegno assunto dal Governo di rivedere la materia con un apposito, specifico provvedimento.

Con il decreto-legge in corso di esame i comuni dispongono ormai delle necessarie indicazioni per quanto riguarda la quantità e il tipo di risorse su cui fare affidamento. Occorre a mio avviso, da parte degli amministratori, grande senso di responsabilità, per dare una nuova qualificazione alla spesa, selezionandola, valutando le priorità, incentivando con ogni impegno gli interventi su opere da considerarsi di primaria importanza, non privilegiando l'effimero, ma tendendo a realizzare o a rendere più efficienti i servizi primari. La nuova potestà impositiva, che è da considerarsi un momento, in questo senso molto valido, del processo di restituita potestà impositiva agli enti locali, consentirà anche di fare una prima verifica degli effetti di ritorno in termini quantitativi di risorse ed anche di corresponsabilità civile tra amministratori e amministrati sul nuovo e più articolato modo di reperire le entrate. Nei prossimi anni saremo certamente in grado di apprezzare le capacità e l'incisività degli enti locali in questo nuovo impegno, del resto già dimostrate in un recente passato.

Nel complesso, si deve riconoscere che, dal 1978 ad oggi, di strada ne è stata fatta verso l'obiettivo della migliore conoscenza dei fenomeni della finanza locale e della più equa distribuzione delle risorse ad essa destinate. Occorre non interrompere il cammino delle riforme, perchè il miglioramento della condizione della finanza pubblica non abbia a subire rallentamenti, e ciò nell'interesse dello Stato, degli enti locali, ma soprattutto delle popolazioni amministrate. (*Applausi dalla sinistra e dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Interpellanze, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

DE CATALDO, *segretario*:

POLLIDORO, MARGHERI, POLLASTRELLI, BAIARDI, ANTONIAZZI, BATTELLO, CONSOLI, FELICETTI, PETRARA, URBANI, VOLPONI, CANETTI, SALVATO, BISSO, DI CORATO, CANNATA, IMBRIACO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. — Premesso:

che fin dal 1977 la crisi della Standa era stata affrontata dai lavoratori in accordo con l'azienda per realizzare una manovra di solidarietà e di risanamento attraverso la riduzione del costo del lavoro, una maggiore flessibilità della manodopera, il *part time*, la cassa integrazione, allo scopo di potenziare la politica commerciale riducendo via via le perdite, per giungere nel 1984 a un miglioramento della situazione e successivamente all'attivo di bilancio che ha consentito la distribuzione di utili agli azionisti;

che nel mese di ottobre 1985 i sindacati e la direzione della Standa, considerati i risultati positivi ottenuti, avevano avviato una contrattazione integrativa conclusasi con un accordo che prevede il rientro di circa 700 dipendenti cassintegrati,

gli interpellanti chiedono di conoscere:

1) i motivi per i quali improvvisamente nel mese di marzo la direzione della Standa comunica ai sindacati l'intenzione di licenziare 2.900 lavoratori nonostante le nuove condizioni realizzate con la partecipazione dei sindacati e l'alto senso di responsabilità dimostrato dai lavoratori;

2) quali misure intenda assumere per impedire l'iniziativa di una azienda come la Standa la quale, dopo aver usufruito largamente dell'aiuto dello Stato e di altre istituzioni pubbliche, non tiene fede agli accordi sottoscritti compromettendo le condizioni di assistenza di migliaia di famiglie di lavoratori con gravi conseguenze per l'occupazione femminile e per alcune aree del paese particolarmente nel Mezzogiorno.

(2-00454)

CANETTI. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Considerati:

la rilevanza sociale che le attività sportive hanno assunto nel nostro paese, con la partecipazione di milioni di cittadini, in particolare giovani;

le difficoltà che il settore attraversa e che potrebbero pregiudicare la continuità e lo sviluppo delle iniziative di sport e la vita stessa di tante associazioni e società sportive dilettantistiche;

i gravi squilibri strutturali e le difficoltà che ancora impediscono un giusto e diffuso accesso alle pratiche sportive;

valutate le sempre più allarmanti notizie, che giungono da settori dello sport professionistico, in particolare dal calcio, su fatti che rischiano di penalizzare ingiustamente quanti nel mondo dello sport lavorano onestamente;

ritenuta in ogni modo fondamentale la rapida definizione di una normativa generale del governo dello sport, che abbia alla base criteri di autonomia e di unitarietà del movimento sportivo,

l'interpellante chiede di sapere se il Governo non sia intenzionato:

a redigere il già annunciato piano nazionale per la costruzione di impianti sportivi, finalizzato al riequilibrio territoriale e quindi particolarmente rivolto al Mezzogiorno. A tal fine potrebbe essere istituito un fondo nazionale, eventualmente alimentato da una parte della quota che attualmente affluisce all'erario dal concorso pronostici Totocalcio;

ad accogliere, attraverso un apposito strumento legislativo, le richieste avanzate dalle società e associazioni sportive dilettantistiche, soprattutto per quanto riguarda benefici fiscali e tributari;

a predisporre una normativa che definisca lo *status* giuridico delle società e associazioni dilettantistiche;

a studiare l'opportunità di un intervento per il risanamento della situazione finanziaria delle società di calcio professionistiche, che non si configuri come semplice elargizione a sanatoria del *deficit* accusato e che sia contestuale a precisi impegni di rigore e trasparenza, a severi controlli sui bilanci (a partire dalla loro certificazione) e a decisioni

(premi, ingaggi, indennizzi, stipendi) che impediscano il riformarsi di una situazione debitoria.

(2-00455)

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

DE CATALDO, *segretario:*

CONSOLI, CANNATA, CARMENO, IANNONE, DI CORATO, PETRARA, MARGHERITI, DE TOFFOL, CASCIA, COMASTRI. — *Ai Ministri della sanità e dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso:

che la produzione vitivinicola italiana è una delle più importanti risorse economiche del paese, fonte di reddito per oltre un milione di aziende agricole;

che l'esportazione di vini rappresenta una delle poche voci attive della bilancia agricolo-alimentare dell'Italia;

che i consumi di vino in progressiva diminuzione da più di un decennio, con costi pesanti per la finanza pubblica nazionale comunitaria, nel 1985 avevano finalmente segnato un momento di stabilizzazione;

che la produzione vitivinicola è fondamentale per l'economia di alcune regioni meridionali, come la Puglia,

gli interroganti chiedono di conoscere:

se risponde al vero che la ditta Odore di Incisa Scapaccino, il cui vino sarebbe causa delle intossicazioni in alcuni casi mortali recentemente verificatisi, si sia rifornita in Puglia;

se risponde al vero che le autorità francesi abbiano sequestrato alcune navi, cariche di vino sofisticato, in partenza dai porti pugliesi;

quali provvedimenti cautelativi sono stati immediatamente adottati a salvaguardia della salute dei cittadini;

se e quali iniziative saranno adottate al fine di ripristinare, nei tempi più brevi possibile, fra i consumatori e nei mercati italiani ed esteri la giusta immagine del vino, in particolare di quello pugliese, quale bevanda

salubre e genuina, obiettivamente scossa dai fatti ricordati;

come sono oggi organizzati i controlli preventivi dei servizi contro le sofisticazioni e le frodi alimentari e se siano ritenuti adeguati i loro livelli di efficienza, tempestività e rigore scientifico, a garanzia della salute del cittadino e della correttezza economico-commerciale delle imprese.

(3-01281)

CONSOLI, MARGHERI, CANNATA, IMBRIACO, VALENZA, COMASTRI. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Premesso:

che l'azienda Cementir del gruppo Finsider in questi ultimi anni a seguito di un intenso processo di ristrutturazione ha superato la situazione di difficoltà conseguendo bilanci in attivo;

che la produzione di cemento riveste particolare importanza per l'economia nazionale in quanto influenza la competitività di tutto il settore delle costruzioni tanto più che da un regime di prezzo amministrato per il cemento si è passati a quello sorvegliato e si va alla liberalizzazione,

gli interroganti chiedono di conoscere:

se rispondano al vero le ipotesi di privatizzazione del settore con la cessione degli stabilimenti Cementir;

se la concretizzazione di tale ipotesi non debba essere attentamente valutata e accantonata in considerazione:

a) del fatto che la creazione di un monopolio privato avrebbe conseguenze negative su tutto il settore delle costruzioni;

b) dell'esigenza di avviare invece nel settore delle costruzioni e delle produzioni connesse, come quella del cemento, un processo di ricomposizione e riorganizzazione dell'intervento pubblico finalizzato a canalizzare positivamente la ristrutturazione del territorio e lo sviluppo edilizio combattendo la rendita e la speculazione; a sviluppare rapporti economici con altri paesi; a sostenere lo sviluppo tecnologico del settore anche con la sperimentazione e l'uso di nuovi materiali.

(3-01282)

Interrogazioni

con richiesta di risposta scritta

DE CATALDO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro di grazia e giustizia.*

— Per sapere:

se risponde a verità la voce di una ventilata eliminazione del tribunale di Lagonegro, compreso in una lista di cosiddetti tribunali minori da sopprimere;

in caso positivo, se il Governo, considerata la grave situazione in cui verrebbe a trovarsi il Lagonegrese, zona nella quale non sembra opportuna alcuna riduzione dei già poveri servizi esistenti e in particolar modo del servizio della giustizia, non ritenga di dover riesaminare il caso con riferimento alla peculiarità del problema del Mezzogiorno e dell'area del Lagonegrese perchè il servizio sia potenziato e meglio organizzato nell'interesse dei cittadini.

(4-02782)

PANIGAZZI, ORCIARI, SPANO Ottavio. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso:

che le leggi n. 270 del 20 maggio 1982 e n. 326 del 16 luglio 1984 non hanno risolto il problema del precariato della scuola, ma al contrario hanno creato nell'ambito del personale supplente notevoli tensioni ed evidenti discriminazioni;

che gli operatori precari di tutte le amministrazioni dello Stato hanno trovato collocazione nei rispettivi organici tranne i supplenti delle scuole i quali, pur essendo provvisti di abilitazione e idoneità all'insegnamento, si trovano senza prospettive occupazionali,

gli interroganti chiedono di sapere se non si ritenga opportuno concedere una sanatoria istituendo in ogni provincia graduatorie ad esaurimento, nelle quali siano collocati i supplenti di vari ordini scolastici in possesso di idoneità, di abilitazione e di iscrizione nelle graduatorie di merito.

(4-02783)

CARMENO, IANNONE. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dell'interno.* — Per co-

noscere quali misure intendano adottare per far recedere la direzione dell'Enichem Agricoltura di Macchia-Monte Sant'Angelo (Foggia) dal rifiuto di concedere le tre giornate di ferie retribuite ai dipendenti rappresentanti di lista per le elezioni europee del 1984 e per le amministrative del 1985 che normalmente sono state riconosciute ed erogate da imprese private ed enti pubblici sulla base di una circolare del Ministro dell'interno.

(4-02784)

CARMENO, IANNONE. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere:

se è a conoscenza del fatto che in provincia di Foggia e in altre province italiane gli invalidi civili devono attendere dai 18 ai 24 mesi dalla data di emissione del decreto di riconoscimento dell'invalidità da parte delle apposite commissioni provinciali prima di poter iniziare a riscuotere le proprie spettanze;

per quali motivi intercorre dai rispettivi provvedimenti questo lungo lasso di tempo e quali misure intenda adottare per superare attese drammatiche.

(4-02785)

CARMENO, IANNONE. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso:

che è in via di ultimazione da parte dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia, per conto e a totale carico del Ministero, un conservificio a Poggio Imperiale (Foggia) in una zona di produzioni ortofrutticole e lagunari in espansione;

che detto impianto, impostato venti anni fa, da sei anni in corso di realizzazione, ridimensionato rispetto al progetto originario, rischia per la frammentarietà, incertezza e lungaggine dell'iniziativa di essere obsoleto prima di entrare in produzione e costituisce uno scandaloso esempio ad un tempo di spreco ed immobilizzo di pubblico danaro e di delusione dei produttori in una area vocata del Mezzogiorno;

che ancora recentemente il problema è stato posto all'attenzione del Governo e dell'opinione pubblica da iniziative degli enti locali e delle associazioni dei produttori, della cooperazione e dei sindacati dei lavora-

tori come esigenza indilazionabile per assicurare sbocchi alla produzione e all'occupazione nonché partecipazione dei produttori alla fase della trasformazione industriale, gli interroganti chiedono di conoscere:

lo stato dei lavori e dei finanziamenti, la data presumibile dell'entrata in produzione del conservificio, le sue caratteristiche produttive, le linee di lavorazione, l'idoneità del macchinario ad una lavorazione economica e moderna e le eventuali misure per accelerare il completamento e l'entrata in funzione;

se il Ministero non ritenga di impostare fin d'ora una diversificazione delle linee di produzione tenendo conto della varietà dei prodotti agricoli dell'area e di quelli lagunari e dell'esigenza di economicità dell'impianto che può essere garantita da un uso pieno nel corso dell'anno;

se il Ministero non intenda affidarne la gestione a un consorzio di cooperative della zona, che già ne fecero richiesta, con il concorso di tutte le centrali del movimento cooperativo, delle associazioni dei produttori e delle organizzazioni professionali agricole;

ogni altro eventuale orientamento del Ministero nel determinare l'organismo di gestione.

(4-02786)

RUFFINO, ORIANA. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dei trasporti.* — In relazione alle notizie apparse sulla stampa relative ai programmi dell'Alitalia e alle iniziative promozionali della nostra compagnia aerea;

considerati con soddisfazione lo sviluppo assunto dalla compagnia aerea, il bilancio positivo che chiude con un attivo *record*, il programma ambizioso esposto e la prospettiva di lasciare invariate le tariffe aeree per l'anno 1986;

rilevato con favore che Milano verrà collegata ogni ora ed anche più con Roma e che aumenti di voli sono previsti a partire dal 31 marzo 1986 con Venezia e con Torino;

tenuto conto che i collegamenti tra Genova e Roma nell'arco dell'intera giornata sono soltanto quattro e che i voli sono sempre completi, mentre salgono le richieste di maggiori collegamenti,

gli interroganti chiedono di sapere se non ritengano scarsi ed insufficienti i quattro voli aerei in funzione da Genova a Roma e viceversa e se non si preveda per le obiettive esigenze del servizio l'aumento dei collegamenti da Genova con Roma, in rapporto all'ormai ultimata costruzione dell'aerostazione che dovrebbe dare a Genova un maggiore prestigio anche nel settore del traffico aereo.

(4-02787)

BATTELLO. — *Al Ministro delle finanze.* — Premesso:

che sin dal primo dopoguerra (regio decreto 15 settembre 1922, n. 1356) è stato riconosciuto in favore delle nuove province il mantenimento delle previgenti agevolazioni doganali, ivi compreso il credito doganale, di poi disciplinato dal decreto ministeriale del 18 giugno 1923, che espressamente menziona la dogana di Trieste, contestualmente rinviando a specifica autorizzazione ministeriale il richiamo ad altre dogane delle predette nuove province;

che tale disposizione, in quanto speciale, non è stata abrogata dalla (successivamente intervenuta: articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1976, n. 62, in attuazione della delega di cui alla legge 23 gennaio 1968, n. 29) norma che autorizza il Ministro a concedere dilazione di pagamento (180 giorni, oggi diventati 90) in via generale, come effettivamente avvenuto con numerosi decreti ministeriali;

che dal 1922 ad oggi è radicalmente cambiata la geografia politica ed economica delle ex nuove province, con particolare riferimento al confine orientale, talchè la (allora) dogana di Trieste, qualificata di mare, è diventata dogana «di confine e di mare» e nuove sedi doganali sono state istituite ovvero riqualificate al confine tra Italia e Jugoslavia (si raffronti la tabella A allegata al regio decreto 16 novembre 1941, n. 1484, con la analoga tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 1972, n. 424, con riferimento alla (nuova) dogana di Ferneti e alla (riqualificata) dogana di Gorizia);

che, in relazione a ciò, lo Stato italiano ha ritenuto di dover integrare le strutture doganali con specifiche infrastrutture confinarie (autoporti di Gorizia e Ferneti), all'uopo destinando ingenti risorse ai collegamenti viari con la rete autostradale;

che, all'interno dell'area confinaria orientale, l'esistenza di un istituto di favore limitato alla sola dogana di Trieste introduce un elemento di artificiosità nelle politiche degli operatori commerciali, privilegiando meri parametri finanziari rispetto ad altri parametri di convenienza oggettiva,

l'interrogante chiede di sapere:

se sia sua intenzione valutare l'opportunità di riconoscere anche alla dogana di Gorizia, in quanto ricompresa nella stessa area geografica e amministrativa ex decreto ministeriale del 18 dicembre 1972, il beneficio del credito doganale, al fine di rimuovere artificiosi motivi di distorsione dei traffici;

se comunque ritenga che il beneficio attualmente in essere nell'area triestina debba essere limitato alla sola dogana di Trieste (e quindi al porto), restandone esclusi i traffici della dogana (terrestre) di Ferretti, avente propria specificità distinta da quella di Trieste, sola dogana originariamente e testualmente destinataria del beneficio.

(4-02788)

POLLASTRELLI, GIUSTINELLI, ANTONIAZZI, POLLIDORO, COMASTRI, GROSSI, RASIMELLI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere:

se risponda al vero che l'INAIL, a seguito dell'introduzione obbligatoria dei registratori di cassa, intenderebbe assoggettare all'assicurazione contro gli infortuni tutti gli addetti, dipendenti e familiari, delle aziende commerciali, con un onere — valutato dalle categorie interessate nell'ordine dei 400 miliardi annui — che si scaricherebbe immediatamente sui prezzi di consumo;

se in tale caso l'obbligo assicurativo, riconducibile alla presenza nell'esercizio commerciale di macchine mosse da impianti elettrici, non si configuri come una impropria estensione al commercio di norme del testo unico degli infortuni sul lavoro relative all'industria;

se, rispetto alla prassi sin qui seguita dell'iscrizione INAIL limitata solo ad alcuni settori commerciali che utilizzano macchine da caffè, frullatrici, affettatrici eccetera (macellerie, pubblici servizi, alimentari), il registratore di cassa — peraltro già utilizzato in passato da molti esercizi (finora esonerati dall'INAIL) ancor prima dell'introduzione dell'obbligo per legge — possa solo ora ed automaticamente fare scattare un obbligo generalizzato, in ragione della sua asserita pericolosità;

se e per quali ragioni l'assicurazione, oltre agli addetti ai registratori medesimi, debba essere estesa a tutti coloro che, in dipendenza delle loro specifiche mansioni, frequentino i locali in cui i registratori sono installati;

se non ritenga opportuno e urgente emanare un apposito provvedimento amministrativo inteso a chiarire che, a seguito della introduzione dell'obbligo del registratore di cassa, nulla è innovato in materia di assicurazione INAIL nel settore del commercio.

(4-02789)

DE CATALDO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Premesso:

che il contributo ordinario attribuito per il 1986 al comune di Gallicchio (Potenza) è stato ridotto a lire 350.000.000, quando la previsione di spesa per la sola retribuzione del personale dipendente di ruolo ammonta a lire 370.000.000;

che quel comune si trova nella condizione di dover procedere ad un risanamento di debiti che si sono accumulati nelle precedenti gestioni amministrative e non più rinviabili;

che si tratta di «comune gravemente danneggiato» dal sisma del 1980;

che l'area in cui versa è definita nei progetti della Cassa per il Mezzogiorno «area particolarmente depressa»;

che, oltre al finanziamento dello Stato, non ha alcuna altra fonte cui attingere per la soddisfazione dei propri bisogni;

che la stessa applicazione della Tasco non porterebbe nelle sue casse un'entrata superiore ai 20.000.000 di lire,

l'interrogante chiede di conoscere se non si ritenga opportuno intervenire per il riadeguamento strutturale delle entrate ed il risanamento della condizione debitoria pregressa del comune di Gallicchio.

(4-02790)

Ordine del giorno

per le sedute di mercoledì 2 aprile 1986

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi mercoledì 2 aprile 1986, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

1. COSSUTTA ed altri. — Nuovo ordinamento delle autonomie locali (133).

Ordinamento delle Autonomie Locali (311).

(Per il rinvio in Commissione al termine della discussione generale e delle repliche)

2. Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 47, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (1698).

(Relazione orale)

II. Discussione dei disegni di legge:

DELLA PORTA ed altri. — Riconoscimento, ai fini della concessione e revisione per aggravamento delle pensioni di guerra relative al conflitto 1940-43, di infermità contratte per servizio di guerra o attinente alla guerra durante il primo conflitto mondiale (80).

CENGARLE ed altri. — ² Miglioramenti economici e normativi per pensioni di guerra (141).

SAPORITO ed altri. — Provvedimenti perequativi in favore dei titolari di pensioni indirette e di trattamenti economici di reversibilità per il definitivo riassetto giu-

ridico ed economico della normativa in materia di pensioni di guerra (323).

CAROLLO ed altri. — Modifiche ed integrazioni alla vigente normativa in materia di pensioni di guerra (656).

SAPORITO ed altri. — Modifiche ed integrazioni alle disposizioni vigenti in materia di trattamento giuridico ed economico nei confronti dei titolari del diritto alla pensione di guerra (680).

DE CINQUE. — Miglioramenti alle pensioni di guerra (705).

SALVI. — Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra (943).

FONTANA ed altri. — Revisione del trattamento pensionistico di guerra (1145).

BUFFONI ed altri. — Riassetto generale dei trattamenti pensionistici di guerra (1150).

JANNELLI ed altri. — Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra (1308).

La seduta è tolta (*ore 19,10*).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO

VICE SEGRETARIO GENERALE

Incaricato *ad interim* della direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari