SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

574ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 19 MARZO 1987

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

DISEGNI DI LEGGE

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 2241:

PRESIDENTE 3
BEORCHIA *(DC)* 3

Discussione:

«Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1987, n. 55, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» **(2241)** *(Relazione orale):*

PRESIDENTE 8, 25
BEORCHIA *(DC), relatore* 3, 22
BONAZZI *(PCI)* 11
NOCI *(PSI* 15
STEFANI *(PCI)* 18
SCALFARO, *ministro dell'interno* 23
* FRACANZANI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* 25

SUI LAVORI DEL SENATO

PRESIDENTE 28

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MARZO 1987 ..... *Pag.* 29

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 30
Assegnazione 30

GOVERNO

Trasmissione di documenti 30

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti 30

INTERROGAZIONI

Annunzio 30
Da svolgere in Commissione 32

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), *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: Fontanari, Gusso, Mascaro, Pintus.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Avverto che le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 2241

BEORCHIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BEORCHIA. A nome della 6ª Commissione permanente chiedo, a norma dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, che sia concessa l'autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 2241, recante: «Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1987, n. 55, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale».

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la richiesta avanzata dal senatore Beorchia si intende accolta.

Discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1987, n. 55, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» (2241) *(Relazione orale)*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1987, n. 55, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale», per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

BEORCHIA, *relatore.* Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, decaduto il decreto-legge 30 dicembre 1986, n. 922, il Governo ha adottato un nuovo provvedimento: il decreto-legge 2 marzo 1987, n. 55, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale. Il Senato inizia oggi l'esame e la discussione del disegno di legge di conversione di questo secondo decreto ed il relatore non può che esprimere subito l'auspicio — che crede largamente condiviso — che il provvedimento possa essere approvato, prima da questo e poi dall'altro ramo del Parlamento, entro i termini costituzionali.

Il sistema delle autonomie locali, infatti, ha bisogno urgente di un quadro legislativo che, seppure non completo o non pienamente soddisfacente, dia comunque certezza in ordine alle disposizioni finanziarie. Il sistema ha la necessità di predisporre e deliberare i bilanci entro un termine non troppo avanzato non solo per non interrompere o rallentare l'ordinaria attività amministrativa, ma per dare continuità al sistema dei servizi e anche e soprattutto per programmare iniziative nel settore degli investimenti ed avviare le relative attività.

La vicenda della finanza locale del 1986 e anche, se pure in misura di certo meno trau-

matica, quella del 1987 richiama ancora una volta l'esigenza di un assetto definitivo del sistema. Mi auguro ancora che, superata la presente condizione di crisi e di difficoltà politica, possano essere più serenamente e costruttivamente affrontati e risolti quei problemi la cui mancata soluzione ha certamente impedito un'utile prosecuzione dei lavori parlamentari sul disegno di legge n. 1580 e possano essere superate le incertezze e le preoccupazioni che hanno rappresentato fin qui altrettanti nodi da sciogliere.

Riservandomi di esprimere alcune sintetiche valutazioni nel corso dell'esposizione, a conclusione della stessa o, se necessario, in sede di replica, debbo ora illustrare il provvedimento sia nei contenuti del decreto, sia nelle proposte di emendamento che la Commissione presenta all'Assemblea. Mi pare, infatti, che accompagnare le disposizioni del decreto con le integrazioni proposte dalla Commissione non solo consenta una più agevole lettura e comprensione del sistema complessivo, ma possa rappresentare anche un utile snellimento dei nostri lavori soprattutto per quando passeremo all'esame dell'articolato.

Richiamate al primo comma le disposizioni generali sulla formazione dei bilanci, il secondo comma dell'articolo 1 fissa per quest'anno al 31 maggio il termine per la deliberazione dei bilanci di previsione da parte dei comuni, delle province, dei loro consorzi e delle comunità montane. Non mi soffermo sulla proposta di cui all'emendamento che introduce il terzo comma e così non farò per altre proposte di emendamento o per altre disposizioni contenute nel decreto che, se pure di qualche interesse, non hanno però uno specifico o decisivo rilievo nella materia.

All'articolo 2, che viene interamente sostituito con l'emendamento proposto, si detta il sistema delle comunicazioni delle regioni agli enti locali per i trasferimenti finanziari conseguenti alle funzioni ora ad essi attribuite in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Varrebbe qui la pena — e lo faccio solo a futura memoria — di stabilire anche delle nuove norme per quanto attiene alle disposizioni di attuazione che sono state approvate dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 circa i trasferimenti di funzioni dalle regioni agli enti locali nel sistema delle regioni a statuto speciale per le quali non c'è uno specifico riferimento, nè ancora uno specifico stanziamento.

Questo emendamento all'articolo 2 è il primo di una serie di proposte presentate dal Governo e accolte dalla Commissione tendenti a trasformare il provvedimento da annuale in triennale, ad estendere cioè l'efficacia delle disposizioni anche agli anni 1988 e 1989 sulla base delle disposizioni contenute nella legge finanziaria e nel bilancio pluriennale dello Stato. Con ciò non si vuole di certo ingessare la finanza locale per tre anni o, per dirla con il collega Bonazzi, proiettare la miseria per tre anni, perchè sarà pur sempre possibile modificare i termini finanziari con l'apposita legge; c'è invece l'indubbio vantaggio degli enti locali di potere non solo adottare sollecitamente il loro bilancio nel 1988 e nel 1989, ma di avere anche fin d'ora un quadro preciso delle future disponibilità minime per poter meglio orientare le scelte e gli interventi soprattutto per quanto attiene agli investimenti.

La triennalizzazione libera, quindi, il sistema del governo locale dalle incertezze e dalle precarietà dei provvedimenti annuali, e consente inoltre — se è lecito dirlo — un maggiore spazio all'approfondimento ed al confronto sui temi dell'ordinamento fin qui, come ho detto prima, non solo ostacolati da problemi reali, ma anche condizionati dalle angustie e dalle ristrettezze dei tempi disponibili.

Il nuovo testo proposto dall'emendamento sostitutivo dell'articolo 3 riconferma, direi ormai istituzionalizza, il sistema del finanziamento agli enti locali attraverso i seguenti fondi: il fondo ordinario, sulla dotazione del quale mi soffermerò in sede di articolo 4; il fondo perequativo che prevede 2.552 miliardi per il 1987, dei quali 2.131 miliardi per i comuni e 421 miliardi per le province; 3.325 miliardi per il 1988 dei quali 2.669 per i comuni e 656 miliardi per le province; 4.117 miliardi per il 1989, dei quali 3.224 per i comuni e 893 per le province. Il fondo per le province comprende gli importi di cui alla riduzione del fondo ordinario e cioè il 5 per

cento; per i comuni, limitatamente al 1987, il fondo perequativo è maggiorato di 840 miliardi. Il fondo sarà ancora maggiorato dell'importo dell'intervento statale a copertura dei maggiori oneri contrattuali per gli anni 1986-87-88, nonchè dell'onere per il contributo sanitario.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti per i comuni e per le province, pari al contributo dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti a tutto il 31 dicembre 1986, è maggiorato per gli anni 1988 e 1989 di 1.050 miliardi annui, di cui 935 miliardi per i comuni e 115 miliardi per le province. Il fondo ordinario per il finanziamento delle comunità montane prevede un ammontare di 40 miliardi per il 1987, di 41,2 miliardi per il 1988 e 42,4 miliardi per il 1989, anche in questo caso con la maggiorazione dell'importo per il contratto. Una positiva novità è rappresentata, infine, dal fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane che prevede 20 miliardi per il 1988 più un incremento di 20 miliardi per il 1989.

L'articolo 4, con le integrazioni proposte dai relativi emendamenti, stabilisce modalità, tempi e condizioni dell'erogazione del contributo ordinario. Alle province per il 1987, il 1988 e il 1989 è previsto un contributo pari all'ammontare delle somme spettanti per l'anno 1986, ridotto progressivamente del 5 per cento annuo; ai comuni, per i medesimi anni, sarà corrisposto un contributo pari all'ammontare delle somme spettanti per l'anno 1986.

Va qui ricordato — come del resto afferma la relazione governativa al decreto — che le quote di riduzione del 4,70 per cento per i comuni e del 5 per cento per le province affluiscono al fondo perequativo. Quanto ai criteri di distribuzione di detto fondo, vi è un emendamento interamente sostitutivo per quanto concerne la triennalizzazione, conservando alcuni nuovi criteri già presenti nell'articolo 5 del decreto. Per le province, accanto ai precedenti criteri della popolazione residente e della popolazione residente moltiplicata per il reciproco del reddito medio, nonchè a quello della lunghezza delle strade provinciali, vi sono i nuovi criteri della popolazione di età compresa fra i 15 e i 19 anni e della dimensione territoriale della provincia. Le percentuali sono conseguentemente variate.

Va detto subito che tali ulteriori criteri costituiscono un importante affinamento della perequazione, qui posta in diretta correlazione con alcuni compiti di istituto, quali quello dell'edilizia scolastica e quello della tutela ambientale. Per i comuni, anche qui, accanto ai tradizionali criteri, per quello relativo alla popolazione viene introdotta una ulteriore ponderazione del coefficiente per i comuni classificati montani o parzialmente montani. Anche questo è un passo in avanti, perchè tiene conto della peculiarità dei comuni montani, nei quali, oltre al disagio della popolazione residente, c'è anche un costo maggiore per i servizi (basterebbe pensare a quanto costi in più la manutenzione ordinaria delle strade comunali in montagna).

Altro dato di novità che il relatore non può che apprezzare è la riserva di 200 miliardi per il 1987 e di 30 miliardi per il 1988 ed il 1989 in favore di quei comuni il cui contributo *pro capite* sia pari o inferiore all'80 per cento della media nazionale nell'ambito della classe demografica di appartenenza. Ribadita la straordinarietà dell'incremento del fondo nel 1987 per 840 miliardi, le disposizioni dell'articolo 5, per il resto, attengono alle modalità ed ai termini di erogazione del fondo.

Nell'articolo 6 sono contenute le disposizioni per gli investimenti. Anche qui faccio grazia ai colleghi e non illustro le disposizioni già presenti nella pregressa e vigente legislazione in materia. Mi limito solo a sottolineare che i contributi per le rate di ammortamento per i mutui contratti nel 1986 e negli anni precedenti sono calcolati secondo le disposizioni già vigenti e che per quelli che saranno assunti nel 1987 e nel 1988, con ammortamenti quindi a decorrenza 1988-1989, il calcolo sarà effettuato per i comuni su una quota capitaria di lire 14.327 per abitante (con le maggiorazioni previste per i comuni di fascia demografica minore), e per le province su di una quota capitaria di lire 2.048 per abitante.

Il fondo ordinario per le comunità monta-

ne verrà erogato secondo le disposizioni dell'articolo 7 che riproducono precedenti norme, vale a dire 40 milioni a ciascuna comunità, il resto ripartito tra le comunità montane in proporzione alla popolazione montana. Una doverosa precisazione viene introdotta negli ulteriori due commi, sia nel decreto che nell'emendamento aggiuntivo, in virtù dei quali le comunità montane sono equiparate ai comuni ai fini assistenziali, assicurativi e previdenziali, nonchè per il sistema di esazione dei diritti di segreteria.

L'articolo 8 disciplina la novità del fondo investimenti delle comunità montane. Le finalità originarie del decreto erano l'acquisizione dei terreni montani ed il loro rimboschimento, che corrispondono alla specificità dei territori montani ed alla possibilità quindi non solo di un riordino fondiario, di un coammassamento per acquisto di proprietà estremamente polverizzate, ma anche della loro valorizzazione produttiva. Si propone di aggiungere la finalità dei compiti istituzionali per non precludere ipotesi di investimenti diversi da quelli sopra indicati.

La disciplina richiamata nell'articolo e nelle proposte di emendamento è quella degli investimenti dei comuni e ad essa faccio rinvio. I contributi per le rate di ammortamento sono di lire 1.981 per abitante in zona montana. Resta fermo il finanziamento per le finalità della legge n. 93 del 1981 — investimenti ordinari, chiamiamoli così — stabilito in 157 miliardi per il 1987, 168 miliardi per il 1988 e 180 miliardi per il 1989.

Gli articoli 9 e 10 del decreto e gli emendamenti proposti di triennalizzazione e di precisazione di alcune disposizioni disciplinano il sistema generale dei mutui agli enti locali ed in particolare di quelli contratti con la Cassa depositi e prestiti. Si tratta di disposizioni nel loro complesso già in passato valutate e ritenute idonee. Sono riprese e ribadite le seguenti disposizioni: alcune riserve per i mutui della Cassa depositi e prestiti; il 50 per cento agli enti del Mezzogiorno; 600 miliardi annui nel triennio con onere a totale carico dello Stato per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (il minimo garantito è di 100 milioni) per mutui ventennali per acquedotti, fognature ed impianti di depurazione; 600 miliardi per le metropolitane di Roma, Milano, Torino, Napoli, Genova e Bologna; il 25 per cento di riserva per opere previste nei piani regionali; l'estensione dei mutui alle attrezzature per strumenti di rilevazione dell'inquinamento ambientale.

Prima di passare all'articolo 11, dopo aver detto che l'emendamento aggiuntivo 10-*bis* è volto ad un'utile finalizzazione dei movimenti di cassa, peraltro con precisi vincoli di reintegro, mi siano consentite due osservazioni sintetiche su quanto prima esposto ed anzitutto sulla perequazione. Credo che nessuno possa negare che da quando si è finalmente introdotto questo fondo il sistema dei trasferimenti è divenuto più equo ed ha impedito il perpetuarsi di distorsioni che penalizzavano gli amministratori più responsabili, avveduti e prudenti. Nessuno peraltro può affermare che il sistema si sia del tutto aggiustato ed è perciò che si deve continuare. È positivo, quindi, che dopo l'affinamento introdotto nei parametri dello scorso anno, anche quest'anno vi siano criteri che vanno nella direzione di una sempre più equa ripartizione delle risorse in relazione alle specificità, alle diversità, ma soprattutto alle necessità di garantire a tutti i cittadini, ovunque risiedano, uno *standard* di servizi non discriminato.

Sugli investimenti, poi, il relatore ritiene che anche per quest'anno, come per i prossimi due anni, il sistema preveda una continuità del decisivo ruolo che gli enti locali hanno svolto e svolgono nel settore dell'investimento pubblico. Le somme messe a disposizione di questo provvedimento sono notevoli e non meno notevole è il contributo dello Stato che, seppure ridotto per effetto della diminuzione del tasso di interesse, pur sempre costituisce un decisivo incentivo. Non va trascurato l'ammontare degli oneri a totale carico dello Stato, con il quale si corrisponde alle primarie necessità dei comuni più piccoli e quindi meno dotati.

Se un rilievo può essere qui mosso è quello che la complessiva materia non è mai ricompresa in un unico organico provvedimento che per sua natura non può che essere quello della finanza locale. Abbiamo visto in tanti

provvedimenti settoriali passare investimenti locali agevolati e credo che tutti abbiamo ormai perso il conto: investimenti per gli impianti sportivi e sulle calamità naturali contenuti nelle disposizioni per l'ambiente, ad esempio. Vi è una certa schizofrenia legislativa che desidero sottolineare e che certamente non aiuta a realizzare un quadro compiuto dell'investimento locale e quindi non aiuta a valutare, magari *a posteriori,* il grado di capacità e di efficienza del governo locale.

Nell'articolo 11 si propone una modificazione del testo del decreto, triennalizzando il limite di copertura dei costi e dei servizi a domanda individuale, che dovrà raggiungere il 40 per cento nel 1989. In questo articolo, come in altri seguenti, si propone anche di introdurre una sanzione: l'erogazione di una quota del fondo perequativo rimane sospesa se l'ente non avrà dimostrato di aver adempiuto la disposizione.

Passando ora al titolo II, dopo aver ricordato come la disposizione dell'articolo 12 sia ripetitiva di quella dello scorso anno e ferme restando le questioni attinenti ad un eventuale minor gettito dell'INVIM, debbo dire che l'articolo 13 contiene una disposizione di aggiornamento per il diritto speciale di prelievo sulla benzina spettante al comune di Livigno.

Dopo l'articolo 14, riguardante l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica ed il lieve ritocco previsto, la Commissione propone un articolo 14-*bis* riguardante la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. I comuni che non vi abbiano provveduto debbono istituire la tassa entro il 31 maggio prossimo. Tutti i comuni debbono conseguire entro il 1990 il pareggio tra gettito della tassa e costo del servizio. La caratura della copertura è stabilita nel 40 per cento per il 1987, nel 60 per cento per il 1988, nell'80 per cento per il 1989. Per il 1987, inoltre, i comuni possono applicare una maggiorazione delle tariffe fino al 50 per cento. Anche in questo caso, come per il successivo relativo alle tariffe per gli acquedotti, si applica la stessa sanzione prevista in materia di inadempienza per quanto riguarda la copertura dei costi dei servizi pubblici a domanda individuale.

L'articolo 15 prevede l'aumento del 10 per cento delle tasse sulle concessioni comunali. All'articolo 16 sulle tariffe degli acquedotti, la Commissione propone un alleggerimento rispetto al testo del decreto, nel senso che la copertura dei costi di gestione, prevista nella misura dell'80 per cento per il 1987, ora, triennalizzando anche qui, sia del 60 per cento per il 1987, del 70 per cento per il 1988 e dell'80 per cento per il 1989. Segue poi la sanzione di cui ho detto poc'anzi.

Con l'articolo 16-*bis* la Commissione propone l'abolizione del diritto di macellazione dei bovini che è ritenuto antieconomico.

Dopo l'articolo 17, che autorizza fino al 31 marzo 1988 la prestazione di lavoro straordinario in deroga per il personale degli istituti di previdenza, la Commissione propone gli articoli 17-*bis* e 17-*ter* in materia di contributi, prestazioni previdenziali e oneri aggiuntivi per il contratto. Mi pare che tali articoli possano darsi per illustrati. L'articolo 17-*quater* autorizza poi una spesa per la commissione di ricerca sulla finanza locale. Tale spesa e tale commissione mi sembrano opportune per proseguire in quel lavoro di ricerca e quindi di conoscenza che è necessario presupposto per ogni scelta che attenga al sistema della finanza locale.

L'articolo 18, così come sostituito dall'emendamento proposto, contiene la norma di copertura che è rivista, completata ed aggiornata in base agli emendamenti accolti dalla Commissione.

Prima di passare agli emendamenti presentati al disegno di legge di conversione, vorrei sottolineare come le proposte relative al titolo II corrispondano tutte alla necessità di impegnare i comuni in una politica di attenta valutazione dei costi dei servizi nonchè di consentire agli stessi quegli adeguamenti tariffari che possono essere da loro, autonomamente, ritenuti congrui e comunque necessari. Al disegno di legge di conversione sono proposti emendamenti che, oltre a far validi gli effetti del decreto decaduto, consentono, con l'articolo 3, alla Corte dei conti un esame della gestione degli enti con i consuntivi in disavanzo o con debiti fuori bilancio in luogo del precedente criterio di esame, ormai superato, basato sulla spesa *pro capite* superiore alla media nazionale.

All'articolo 4 è poi prevista una disposizione che da taluni colleghi è stata ritenuta eccessiva. Essa concerne le deroghe ai contratti, le concessioni economiche in violazione degli accordi, la nullità dei provvedimenti e la conseguente responsabilità degli amministratori. In essa viene dunque sottolineata la responsabilità degli amministratori, dei funzionari e dei componenti degli organi di controllo.

In conclusione credo di dover esprimere, signor Presidente, un rammarico, in quanto i tempi a disposizione del relatore non hanno consentito una esposizione più completa e dettagliata del provvedimento. Debbo poi un ringraziamento ai colleghi della Commissione ed in particolare a quei colleghi che hanno aderito agli inviti ed alle sollecitazioni del relatore a ritirare alcune proposte che, seppure valide e da approfondire nel merito, avrebbero certamente appesantito ed allungato i tempi dei nostri lavori parlamentari su questo provvedimento. Un apprezzamento sincero desidero, infine, esprimere anche ai rappresentanti del Governo che nei lavori della Commissione hanno sempre offerto una positiva collaborazione.

Ho la consapevolezza di non aver toccato alcuni temi — mi riferisco, ad esempio, a quello dei debiti sommersi — e di non aver affrontato il grosso tema, che da tempo discutiamo, dell'autonomia impositiva. Si tratta però di temi che certamente potranno essere affrontati sia nella discussione generale sia successivamente, forse, anche in condizioni politiche di maggiore tranquillità.

Concludendo, non posso che rinnovare, facendo mia la deliberazione della Commissione, l'auspicio che il decreto possa essere convertito, proprio perchè le difficoltà politiche che viviamo in questo momento non si ripercuotano negativamente sul sistema delle autonomie e non si rivelino punitive per esso. Anche le autonomie locali, infatti, sono Stato e quindi anch'esse hanno il diritto ed il dovere di procedere e andare avanti nello svolgimento delle loro funzioni e nell'esercizio del loro ruolo al servizio dei cittadini e dello Stato. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Credo di dover esprimere un ringraziamento all'onorevole Beorchia perchè, malgrado la ristrettezza dei tempi, ha soddisfatto il suo mandato.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Bonazzi il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche i seguenti ordini del giorno, da lui presentati insieme ad altri senatori:

Il Senato,

premesso:

che per cause diverse, alcune derivanti dalle carenze delle norme che hanno regolato la finanza locale dal 1977 ad oggi, o, comunque, indipendenti dalla volontà degli amministratori, altre dipendenti dalle scelte di questi ultimi, si è formato in molti comuni un disavanzo nella gestione corrente, che non può essere ripianato con i mezzi ordinari;

che occorrono, quindi, misure straordinarie per il riequilibrio di molti bilanci di enti locali,

impegna il Governo:

ad adottare misure che, distinguendo tra cause del disavanzo attribuibili, o non, a responsabilità degli amministratori, consentano il riequilibrio dei bilanci, nel primo caso con onere a prevalente carico degli enti locali interessati e, nel secondo caso, con onere a carico dello Stato, condizionando la fruizione delle misure di risanamento alla condizione che l'ente locale abbia applicato, nel limite massimo previsto, tutte le disposizioni che disciplinano le entrate.

9.2241.1 BONAZZI, VITALE, POLLASTRELLI, SEGA, GIURA LONGO, CANNATA, POLLINI, DE SABBATA

Il Senato,

premesso che l'applicazione dei nuovi criteri di determinazione dell'imponibile introdotti dal testo unico per le imposte di registro può determinare, a partire dal 1987, una consistente riduzione del gettito dell'INVIM,

impegna il Governo:

qualora l'ipotesi sopra indicata si verificasse, ad adottare le misure necessarie per integrare i trasferimenti agli enti locali in misura pari al minor gettito dell'INVIM rispetto alla media risultante dai consuntivi degli anni 1984, 1985 e 1986, incrementata del tasso programmato di inflazione.

9.2241.2 BONAZZI, VITALE, POLLASTRELLI, GIURA LONGO, SEGA, CANNATA, POLLINI, DE SABBATA

Il Senato,

considerato che negli anni 1988-1989 i trasferimenti ai comuni sono ridotti di 840 miliardi,

impegna il Governo:

qualora per gli anni 1988-1989 non sia stata introdotta la possibilità da parte dei comuni di incrementare le risorse proprie a integrare i trasferimenti statali di 840 miliardi aumentati secondo il tasso programmato di inflazione.

9.2241.3 BONAZZI, VITALE, POLLASTRELLI, SEGA, CANNATA, GIURA LONGO, POLLINI, DE SABBATA

Il Senato,

premesso che la misura dell'intervento statale per il finanziamento degli oneri per i dipendenti degli enti locali dovrà essere indicata nel provvedimento legislativo per il finanziamento dei contratti di pubblico impiego,

impegna il Governo:

a determinare la misura del concorso dello Stato in modo da assicurare il finanziamento integrale:

1) del fondo di produttività;

2) degli oneri relativi all'aumento del 2,85 per cento del contributo per l'assistenza sanitaria;

3) degli oneri relativi alla riparametrazione delle qualifiche;

4) degli oneri relativi al salario di anzianità limitato al 50 per cento della quota 1985-1986.

9.2241.4 BONAZZI, VITALE, POLLASTRELLI, SEGA, CANNATA, GIURA LONGO, POLLINI, DE SABBATA

Il Senato,

premesso:

1) che l'autonomia impositiva degli enti locali, per la maggior responsabilizzazione degli amministratori e per l'attenzione che fa portare al comportamento degli eletti da parte dei cittadini-votanti-contribuenti, costituisce un passo avanti per aumentare il contenuto di democrazia nel funzionamento delle nostre istituzioni;

2) che è necessario affrontare i problemi della finanza locale nel quadro di un riordino del sistema fiscale e della finanza pubblica nel suo complesso, finalizzando ogni scelta al risanamento finanziario, al controllo e alla qualificazione della spesa pubblica, alla riduzione del debito pubblico, al sostegno della ripresa economica, alla riorganizzazione di tutto il potere pubblico su basi decentrate ed efficienti;

3) che la riforma della finanza locale deve definire:

a) i princìpi e i meccanismi di coordinamento finanziario e programmatico tra i vari livelli istituzionali, fondati sulla chiarezza dei rapporti tra di essi, nel rispetto dell'autonomia e del decentramento;

b) la disciplina della gestione finanziaria sulla base di nuovi criteri che garantiscano, in pari tempo, organicità e snellezza amministrativa, efficienza e trasparenza, ampliamento degli spazi di autonomia ed accrescimento delle responsabilità;

c) un nuovo sistema delle entrate degli enti locali che dia certezza ad una gestione pluriennale dell'attività amministrativa e consenta di fare fronte non solo alla lievitazione dei costi dei servizi in conseguenza della inflazione ma anche ai compiti che si pongono per lo sviluppo economico delle comunità, e per far fronte al soddisfacimento

di diritti quotidiani dei cittadini che costituiscono premessa indispensabile per migliorare la qualità dello sviluppo;

d) le integrazioni e modificazioni della normativa generale riguardante i trasferimenti statali, che consentano di dare corso ad un programma per il superamento degli squilibri attualmente esistenti fra gli enti locali di diverse zone del paese e particolarmente del Mezzogiorno, nella disponibilità di risorse e nella dotazione di servizi essenziali;

e) le modalità per coordinare con le scelte dei programmi regionali le politiche degli investimenti delle autonomie locali, che, in questi ultimi anni, hanno svolto un rilevante ruolo a sostegno dell'economia, dei servizi e dell'occupazione;

4) che in questo quadro, l'autonomia impositiva deve essere collocata in un disegno di complessiva innovazione tributaria e finanziaria tale da promuovere corretti rapporti costituzionali ed una vera corresponsabilità delle autonomie, e da assicurare agli enti del decentramento istituzionale una piena «autonomia tributaria e finanziaria», condizione dell'autonomia politica garantita dalla Costituzione;

5) che è necessario e possibile introdurre fin da ora alcune riforme che realizzino elementi di autonomia finanziaria ed impositiva,

impegna il Governo:

a presentare tempestivamente, perchè sia possibile concluderne l'esame entro la nona legislatura, proposte che mantenendo invariata la complessiva pressione fiscale prevedano:

1) la attribuzione a comuni e province di un'area tributaria propria, anche in vista della istituzione di un'imposta patrimoniale a bassa aliquota, la cui componente relativa agli immobili sia attribuita ai comuni, basata oltre che sull'eliminazione dell'ILOR, su di un radicale riordino dell'attuale imposizione immobiliare che favorisca il trasferimento degli immobili; realizzi un più equo rapporto con il reale valore del patrimonio e del reddito immobiliare; recuperi la massiccia evasione esistente; disciplini il rifacimento e l'aggiornamento del catasto prevedendo una precisa collaborazione tra Stato, province e comuni, ed il collegamento dei centri locali con un catasto centrale generale mediante appositi terminali elettronici.

Le entrate relative alla imposizione su terreni e fabbricati attribuite ai comuni dovranno essere, in prevalenza sostitutive e, parzialmente, aggiuntive di trasferimenti statali, anche con riferimento al minor gettito che la soppressione e le modificazioni dei tributi esistenti determineranno nei bilanci locali e dello Stato;

2) la compartecipazione degli enti locali a tributi erariali mediante:

a) l'attribuzione agli enti locali di quote di partecipazione, stabilite per legge, al gettito locale dell'IRPEF e dell'IVA.

Tali quote dovranno affluire direttamente alle tesorerie degli enti locali;

b) l'attribuzione ad un fondo centrale, destinato agli enti locali, di una quota del gettito dell'IRPEG e della imposta sugli olii minerali da ripartire, in parte, con appropriati parametri che tengano conto, rispettivamente, degli insediamenti produttivi e del rapporto fra motorizzazione e rete viaria e, in parte, con criteri di riequilibrio. Le entrate derivanti dalle compartecipazioni saranno, in prevalenza, dedotte dai trasferimenti statali;

3) il riordino e razionalizzazione dei tributi locali mediante:

a) la soppressione delle attuali tasse di concessione riferite all'esercizio di attività economiche: il riordino e trasformazione in un tributo locale a base più ampia con aliquote diverse — obbligatorie e facoltative — e differenziate in taluni casi, in rapporto all'ubicazione in cui ha luogo l'attività; la revisione ed il riordino delle restanti tasse di concessione;

b) la riforma dell'attuale imposta sulla pubblicità in modo da adeguarla alle innovazioni nel settore. Per la pubblicità non localizzabile dovrà essere prevista una gestione dello Stato con il concorso dei comuni, destinando ai comuni stessi una quota di tale gettito da ripartire in rapporto al numero

degli abbonamenti radio televisivi e ripartendo la quota residua con criteri di riequilibrio;

c) la riforma dell'attuale tassa sull'occupazione degli spazi pubblicitari con particolare riguardo alle norme che disciplinano l'occupazione del suolo, del sottosuolo e del soprasuolo, con autovetture, reti aeree, cavi e condutture, assumendo, quando opportuno, come riferimento convenzionale, gli apparecchi utilizzatori e/o misuratori installati presso gli utenti nel territorio di ciascun comune;

d) la nuova disciplina dell'imposta di cura e soggiorno a favore dei comuni turistici che sia tale da non gravare solo sull'utenza;

e) la soppressione o riordino e semplificazione degli altri tributi locali esistenti e contemporanea istituzione di una «Imposta comunale», con ampi spazi di autoregolamentazione locale, che consenta di chiamare i cittadini a concorrere, secondo le loro capacità contributive, alla spesa comunale, in considerazione dei vantaggi e delle valorizzazioni che derivano alle proprietà, alle attività economiche e alle condizioni di residenza e di vita dei cittadini dall'insieme degli interventi comunali nel territorio e a favore della comunità.

9.2241.5 BONAZZI, CAVAZZUTI, VITALE, POLLASTRELLI, CANNATA, GIURA LONGO, POLLINI, SEGA

Il senatore Bonazzi ha facoltà di parlare.

BONAZZI. Onorevole Presidente e pochi colleghi, senza distinzione di parti politiche, affrontiamo per il decimo anno la questione di un regime transitorio della finanza locale. Lasciatemi esprimere un giudizio, che è pure una valutazione politica, che mi consente anche di richiamare il progetto, possiamo dire troppo ambizioso, con cui nel 1977 si era avviato un tentativo di revisione e di assetto più adeguato della finanza locale. Molto spesso si dimentica che quel regime, che oggi di nuovo ci accingiamo a prorogare per tre anni, era stato concepito inizialmente non come il regime normale della finanza locale, ma come una fase di passaggio per giungere poi ad un assetto definitivo. Nel 1977 si pensò che la crisi a cui erano giunti gli enti locali, crisi particolarmente finanziaria, dovesse essere affrontata attraverso un periodo di risanamento nel corso del quale fosse possibile delineare un nuovo assetto definitivo di questo settore importante della finanza pubblica. In contrasto con queste intenzioni, con queste aspettative, proroghiamo, oggi, essendo giunti al decimo anno (si pensava che il periodo transitorio avrebbe dovuto concludersi in tre anni), per altri tre anni un regime che essendo stato concepito come transitorio, è gravemente insufficiente.

Il relatore stesso, che ringrazio perchè nella brevità dei tempi ha tuttavia esposto con molta puntualità il contenuto del decreto, lo ha riconosciuto quando, ricordando come le proposte, che la Commissione ha elaborato, diano allo stesso provvedimento una valenza triennale, ha aggiunto che molto probabilmente, anzi necessariamente, si dovrà ritornare su questo tema prima della scadenza triennale per superarne — come io mi auguro — le insufficienze. Credo che basti enunciare questa condizione per indicarne la gravità: da dieci anni un settore qualitativamente e quantitativamente così importante della finanza pubblica è rimasto affidato ad una normazione che si è dovuta reiterare anno per anno, senza quindi la possibilità di una proiezione programmatica degli intendimenti maturati in quest'area dell'amministrazione pubblica al massimo in un certo periodo, dal 1983 al 1985 al di là dei tre anni. Un settore che d'altra parte ha, pur in questa situazione così precaria, rivelato la sua vitalità e la sua essenzialità per le condizioni di vita dei cittadini e per lo sviluppo del paese con la grande capacità di investimenti che ha incrementato in questo particolare periodo.

Ho raccolto soltanto i dati relativi agli ultimi sei anni. In questo periodo gli enti locali hanno impegnato circa 30.600 miliardi; di questi circa 11.700, ossia il 38,40 per cento, sono stati investiti nelle aree meridionali e 18.800 circa sono stati investiti nel Centro-Nord. Queste cifre, di per se già molto consistenti, sono state destinate principal-

mente a strade, acquedotti, impianti elettrici, impianti sportivi, cioè ad infrastrutture elementari o di carattere sociale.

Ho richiamato questi soli dati per avere un termine di paragone concreto, da un lato del rilievo che questa area ha assunto e potrebbe assumere nello sviluppo del paese e dall'altro della gravità del fatto che ancora per tre anni questo settore debba essere regolato con misure che hanno dichiaratamente un carattere transitorio.

Nel corso del dibattito ho sentito enunciare da alcuni colleghi una teoria che ritengo aberrante, quella che in sostanza corrisponde alla formula del «tanto peggio, tanto meglio». Dicono, infatti, costoro che in fondo è meglio così, è meglio che la situazione finanziaria dei comuni diventi sempre più insopportabile perchè la reazione, del paese in genere, e degli amministratori in particolare, sarà tale che il Governo ed il Parlamento saranno costretti a provvedere adeguatamente e definitivamente. È una teoria aberrante che, però, dà il segno del fatto che i provvedimenti che stiamo esaminando non solo sono insufficienti, ma sono tali da creare in questa area dell'amministrazione pubblica — credo di non esagerare usando tale espressione — situazioni tendenzialmente eversive, cioè di ribellione di una parte dell'ordinamento pubblico nei confronti delle condizioni in cui è stato messo.

In queste settimane ho svolto alcune consultazioni dirette di sindaci di piccole, medie e grandi città e tutti hanno dichiarato che, se le disposizioni che stiamo esaminando resteranno tali quali sono, per il 1987 non si potranno predisporre i bilanci rispettando la norma vincolante del pareggio, salvo ricorrere a espedienti per far apparire un equilibrio di bilancio che in realtà non esiste. In tal modo si aggraverebbe la situazione che si è venuta determinando, soprattutto negli ultimi anni, con la formazione di quello che abbiamo chiamato e chiamiamo «debito sommerso», che non è che la manifestazione patologica dell'attuale situazione, patologica perchè da un lato è necessitata dalle condizioni in cui deve muoversi la finanza locale, ma dall'altro offre spazio a gestioni non trasparenti che inquinano la finanza locale e pubblica, anche se sono convinto — e mi auguro — che tale elemento non sia prevalente. Tuttavia è certo che situazioni come queste aprono la strada sia a comprensibili operazioni di amministratori corretti e appassionati della propria attività per riuscire ugualmente a consentire la sopravvivenza e lo sviluppo delle proprie comunità, sia anche ad operazioni che non hanno questa motivazione, questa limpidezza e questa fondatezza e non sono suggerite dalla difesa dei servizi esistenti.

Richiamate queste considerazioni, debbo anche aggiungere che nel 1986 e nei primi mesi di quest'anno forse abbiamo attraversato — e spero sia così — una crisi che mi auguro possa risolversi con la ripresa dell'impegno di affrontare questo settore della finanza pubblica, dandogli un assetto soddisfacente. Infatti, il tentativo di contrabbandare come introduzione di una autonomia impositiva propria delle amministrazioni locali parte di un nuovo assetto della finanza locale, imposizioni come la sovrimposta comunale sui fabbricati (SOCOF) o la tassa sui servizi comunali (TASCO), credo possa dirsi definitivamente affossato. Credo sia convinzione ormai di tutti, o di quasi tutti, che occorre partire e muoversi su un terreno diverso e per questo abbiamo presentato — ne riparlerò brevemente in seguito — un ordine del giorno per indicare quello che a noi sembra un terreno positivo di confronto per sistemare una componente tanto essenziale della finanza locale. Inoltre, si è rinunciato rapidamente a quel tentativo che qualcuno benevolmente ha definito una provocazione, ossia al primo decreto-legge di quest'anno, rispetto al quale — se non ricordo male — il Ministro dell'interno fece una dichiarazione, giustificandolo con l'assenza di una cultura di governo in questo settore. Condivido questa dichiarazione — se l'ho intesa bene, signor Ministro — perchè sicuramente quel provvedimento ed il suo rapido abbandono, nonchè l'adozione di un provvedimento annuale come quello di cui ci stiamo occupando, sono indice anche di questo. Il nuovo decreto, anche l'unico tuttavia, può essere indice della possibilità dell'apertura di un corso diverso. Si è rinunciato infatti

alla prospettiva di regolare la finanza pubblica non più soltanto annualmente, ma addirittura trimestralmente, com'era implicito nel primo provvedimento. Al di fuori di questo la normativa proposta mantiene limiti tali che, come ha ricordato il relatore, ci fanno pensare che darle validità per tre anni significa triennalizzare non una condizione di sufficienza in attesa di un assetto definitivo e più adeguato, ma una condizione di miseria. Essa attribuisce infatti trasferimenti ordinari, inferiori a quelli assicurati nel 1985, incrementati del tasso di inflazione di questi due anni; riduce i trasferimenti perequativi per la generalità dei comuni, sia pure per accentuare la perequazione per alcuni settori; riduce il complesso dei trasferimenti per gli anni 1988 e 1989 e non offre alcuna prospettiva di introduzione di qualche forma di autonomia impositiva capace di garantire un maggior margine di risorse agli enti locali, anche per sostenere gli investimenti che hanno avuto quella consistenza che prima ho ricordato e che inevitabilmente tenderanno a diminuire, stanti le disponibilità previste.

Abbiamo affrontato l'esame di questo decreto prendendo atto che non vi sono le condizioni politiche per varare oggi un assetto definitivo, anche se questa presa d'atto non è rassegnata ma è assieme una denuncia del fatto che ormai, a dieci anni dall'avvio del processo di risanamento, non si sia ancora formato uno schieramento politico capace di affrontare e risolvere questo problema. Preso atto di questo, abbiamo indicato, nel corso del dibattito, alcune proposte di emendamento; riproporremo, per le parti che ci sembrano essenziali, nel corso dell'esame in Aula, alcune correzioni che rendano almeno sufficienti le misure per il 1987 e siano la condizione per poterle applicare per tre anni.

Le nostre proposte, infatti, hanno l'obiettivo di adeguare i trasferimenti annuali in modo da mantenerli in linea con l'andamento del tasso di inflazione, di garantire il livello di investimenti raggiunto in questo settore, di mantenere i prelievi della finanza propria degli enti locali (quella rimasta sotto forma di tariffe o di tasse) a un livello tale da consentire il reperimento di risorse sufficienti, e da impedire una pressione eccessiva sugli utenti.

Questo tema è stato affrontato anche nell'ambito dei propri organi rappresentativi e nel confronto con il Governo da parte delle associazioni rappresentantive degli enti locali; in particolare l'associazione dei comuni, l'ANCI, e quella delle province, l'UPI, hanno formulato proposte che sono frutto di un confronto tra le forze politiche che unitariamente gestiscono queste associazioni. Il complesso di queste proposte non coincide totalmente con quelle che avanziamo, alcune diciamo apertamente che non le condividiamo, o non le condividiamo in tutto; tuttavia riteniamo che il contributo che queste associazioni hanno dato e possono dare a questo dibattito è molto importante perchè, pur essendoci da parte nostra margini di dissenso su alcuni momenti delle proposte formulate in quelle sedi, tuttavia non le riteniamo incompatibili con una soluzione positiva dell'esame che stiamo facendo, anzi debbo ripetere qui che consideriamo le proposte contenute in particolare nel documento approvato dall'ANCI il 5 marzo di quest'anno come il limite ultimo che può consentirci di dare un giudizio non totalmente negativo.

Il relatore ha iniziato la sua esposizione auspicando che il decreto possa essere convertito nei termini previsti dalla legge. Anche noi auspichiamo che ciò avvenga, pur se non possiamo esimerci dal rilevare che il ricorso allo strumento del decreto-legge, non soltanto per la frequenza con cui viene usato, ma anche perchè con esso si adottano provvedimenti di questa complessità, è un ricorso improprio, che forza uno strumento eccezionale ad usi che non sono campatibili con la sua logica. Un aspetto è sicuramente questo: il Parlamento è costretto a valutare misure che hanno una notevole complessità qualitativa e quantitativa in termini eccezionalmente brevi, il che inevitabilmente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, e mi rivolgo in particolare al Ministro dell'interno e ai Sottosegretari presenti, dà alle minoranze un potere di contrattazione particolare. Ritengo si possa dire che noi non abbiamo abusato di questa condizione, abbiamo anzi contribuito a fare sì che l'esame

in questa sede avvenisse in tempi tali da consentire alla Camera dei deputati di affrontare con altrettanta serietà l'esame del provvedimento, ma dobbiamo anche dire che alcune elementari condizioni di sufficienza devono essere dal Governo considerate ed accolte.

Mi riferisco, in particolare, alle richieste che l'ANCI ha formulato in ordine al finanziamento di 200 miliardi, parte del fondo perequativo, che devono servire per accentuare la perequazione per i comuni che non raggiungono l'80 per cento dei trasferimenti medi; alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto di lavoro secondo il protocollo che l'ANCI e le altre associazioni hanno sottoscritto con il Ministero della funzione pubblica e comunque con la rappresentanza governativa che ha seguito la stipulazione del contratto; alla copertura del minore introito dell'INVIM, se ciò si verificherà, come è probabile, nel corso del 1987; al riconoscimento dell'interesse sui mutui che sono depositati presso la Tesoreria e che provengono da istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, o il cui ammortamento è a carico delle amministrazioni locali; al riconoscimento che è necessaria una misura eccezionale per la copertura dei mutui contratti nel 1986, sia per la insufficienza dei nuovi criteri che si introducono con il 1987 per la determinazione del contributo per l'ammortamento dei mutui, sia perchè — voglio sottolinearlo con particolare forza — questo sistema potrà funzionare solo quando e nella misura in cui verrà introdotta una reale autonomia impositiva delle amministrazioni locali. Fino a quando non si verificherà questo fatto, soprattutto le medie, medio-grandi e grandi amministrazioni saranno impossibilitate a fronteggiare le esigenze di investimento con il semplice concorso come contributo all'ammortamento, costituito dalla quota capitaria proposta.

Queste sono le considerazioni di carattere generale che intendo fare sul provvedimento. Anche da esse mi pare si evinca chiaramente che se non interverranno — ma probabilmente anche se interverranno — le modifiche che auspichiamo, resteranno aperte questioni fondamentali, o comunque importanti per la sopravvivenza ed il buon funzionamento degli enti locali. Esse sono riportate nei nostri ordini del giorno. La principale è quella dell'introduzione di una autonomia impositiva.

Su questo tema tutte le forze politiche hanno sempre dichiarato la loro disponibilità, anzi hanno rivendicato la sua attuazione. Per uscire dal generico, abbiamo voluto questa volta formulare un ordine del giorno più analitico, il numero 5, nel quale indichiamo quello che a noi pare debba essere il quadro in cui l'autonomia impositiva deve collocarsi e le misure che devono costituire un primo passo per la sua realizzazione. Ci rivolgiamo non tanto al Governo, che versa in una situazione in cui è difficile possa pronunziarsi o in cui i suoi pronunciamenti non so quanto potrebbero valere, quanto alle altre forze politiche, ai compagni socialisti e ai colleghi della Democrazia cristiana, affinchè dicano se concordano con le nostre proposte, se ne hanno altre da contrapporre — ma proposte analitiche e non generiche formulazioni — se ritengono che le nostre debbano essere modificate in alcuni punti. Se riuscissimo a concludere questo dibattito con un documento, anche un semplice ordine del giorno, che avesse queste caratteristiche, credo che avremmo compiuto un reale passo avanti nella direzione che tutti diciamo di proporci.

Un secondo ordine del giorno riguarda la questione dei disavanzi, sommersi e non, che si sono venuti accumulando in questi anni. L'anno scorso il Senato auspicò che il Ministero dell'interno facesse un'indagine su questo argomento; quest'indagine è stata portata a termine e spero che nel corso del dibattito ci vengano forniti i suoi risultati. Anche in questo caso, nel nostro ordine del giorno indichiamo alcuni criteri per la soluzione del problema; quindi non un generico auspicio come facemmo l'anno passato, affinchè il problema fosse affrontato e risolto.

Negli altri tre ordini del giorno si chiede che si affronti subito la questione delle integrazioni per gli anni 1988 e 1989 degli 840 miliardi erogati soltanto per il 1987; che si garantisca un'entrata dell'INVIM corrispondente alla media degli ultimi tre anni; infine, che si indichino specificamente quali

sono gli oneri relativi al personale, in gran parte derivanti dal nuovo contratto, che devono essere coperti con trasferimenti a carico dello Stato.

Questi sono i giudizi, le richieste e le proposte che noi avanziamo in relazione all'esame del decreto-legge per la finanza locale, rispetto al quale, in ogni caso, ben difficilmente il nostro voto potrà non essere negativo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

NOCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, potrebbe bastare forse richiamarsi ad una frase del senatore Beorchia pronunciata all'inizio della sua relazione sul provvedimento concernente la finanza locale. Egli ha giustamente affermato che il sistema ha la necessità di predisporre i bilanci per assicurare i servizi e creare gli investimenti. Potremmo anche, utopisticamente, terminare qui l'intervento. Mi sia invece permesso fare alcune considerazioni di carattere generale, ma forse neppure di carattere strettamente generale, per meglio descrivere le condizioni in cui oggi si è chiamati a legiferare su provvedimenti tanto importanti che riguardano l'autonomia degli enti locali e quell'araba fenice che va sotto il nome di esigenza — quanto meno questo — di autonomia impositiva.

Ci troviamo nella situazione, come ha già ricordato il senatore Bonazzi, dopo dieci anni dal primo decreto Stammati, di avere di nuovo una realtà pesantissima con un debito sommerso sconosciuto, ma sicuramente enorme, con bilanci che molte volte sono il frutto della fantasia degli amministratori e dei segretari comunali, e mi riferisco naturalmente al pareggio di questi bilanci.

Certamente è giusto parlare di questi argomenti e dire che l'esigenza di una riforma della finanza locale, accompagnata al nuovo ordinamento delle autonomie locali, si impone. Non vi è stato, però, un concorso di volontà politica nel voler affrontare questo tema. Non voglio creare polemiche, ma mi ricordo come è stata conciata lo scorso anno in Commissione la TASCO. La TASCO era semplicemente un tentativo per attribuire autonomia impositiva alle amministrazioni locali. In quel caso non mi è sembrato che vi fosse l'esigenza di far fronte all'autonomia impositiva, ma anzi ho dovuto riscontrare un rifiuto quasi concettuale. Debbo dire che si parla in un modo, ma poi si razzola in altro modo. Evidentemente quel rifiuto non proveniva da parte socialista; esso semmai proveniva — ed è giusto dirlo — da parte dei colleghi comunisti che, cercando di dimostrare che la TASCO non corrispondeva a criteri di trasparenza e di reale capacità impositiva, hanno buttato via l'acqua con il bambino dentro. Invece, forse, quella era un'occasione non indifferente per poter affrontare il problema. È giusto dirlo perchè altrimenti tutti si lamentano per l'autonomia impositiva, ma, quando è il momento, vi è anche chi si ritrae di fronte ad un prodotto che era soltanto il migliore possibile. Non dico che fosse il migliore in assoluto, ma certamente era il migliore possibile da mettere a disposizione dei nostri amministratori locali.

Ci troviamo nella condizione di capire bene il cambiamento che è avvenuto nel paese negli ultimi 40 anni e di capire che l'ordinamento delle autonomie locali deve essere accompagnato da un'autentica riforma della finanza locale. Vi è perciò da porre mano al problema delle aree metropolitane, aree che oggi hanno un'esigenza di carattere finanziario e, oserei dire, di autonomia nella ricerca delle finanze necessarie non solo superiore proporzionalmente, ma assolutamente superiore, dati i servizi che forniscono, a qualsiasi altro comune o provincia del nostro territorio. Si tratta di un ordinamento a cui bisogna far fronte e che deve tenere presente che le ultime novità in fatto di confini provinciali sono state determinate nel Nord d'Italia da Napoleone, e da allora è passato tantissimo tempo. Ogniqualvolta emerge un tentativo di risolvere il problema sorgono questioni. I lavori dei comitati ristretti della Commissione affari costituzionali — e lo abbiamo visto al Senato nella scorsa legislatura — si arenano poichè per qualcuno questi confini sono intoccabili, ma questi confini sono e saranno sempre intoccabili perchè si

ragiona con il senno di interessi che sono materiali, ma che non corrispondono all'esigenza di modificare minimamente le nostre istituzioni. Anche territorialmente, anche su questo non vi è stato un accordo.

Certamente mancano le volontà, ma è anche giusto dire da che parte mancano queste volontà e da che parte vengono reclamate. Vi è un'esigenza della finanza locale ed il prodotto che oggi abbiamo sotto gli occhi dovrebbe quasi evitarci di entrare nel merito. Questo provvedimento è stato giustamente elaborato dalla Commissione, anche perchè le esigenze della Lega delle autonomie locali e quelle dell'ANCI, cioè dei rappresentanti degli amministratori, dovevano essere tenute nel dovuto conto. Membri influenti della Commissione hanno cercato di affinare questo provvedimento e di piegarlo ad alcune volontà, definendo alcune priorità. Non ci siamo però trovati di fronte al problema della coperta corta, ma di fronte a qualcosa di peggio: da qualsiasi parte lo si tiri, questo provvedimento rischia di creare peggiori danni, così come ci è stato presentato, proprio perchè fra cespiti ordinari a cui lo Stato fa fronte e contributi di carattere perequativo, li chiamerei così, si è tolta ogni minima capacità impositiva agli enti locali. Vi è allora da dire che oggi il maggior danno determinato dall'assenza di una riforma della finanza locale e di un ordinamento adeguato e modernizzato delle autonomie locali consiste nell'aver portato a una classe dirigente di amministratori periferici e locali che non assomiglia minimamente a quella che l'ha preceduta fino al 1972. Non ne parlo con nostalgia, tutt'altro, perchè il nuovo va sempre accolto; chi vi parla, però, ha provato ad amministrare prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria e posso dirvi che allora non era possibile pensare a culture dell'effimero. I denari dell'imposta diretta, infatti, gli amministratori locali dovevano andarli a prelevare dalle tasche dei cittadini. Allora dunque non c'era spazio per queste cose che non soltanto si sono dimostrate effimere come fatto culturale, ma anche estremamente pesanti per i bilanci comunali. Fra l'altro esse hanno anche finito col creare una moda per cui l'amministrazione locale che non si organizza in proprio come se fosse un teatro stabile, un ente lirico o una compagnia di spettacoli viaggianti viene considerata non *à la page*, non all'altezza della situazione e non in condizione di incentivare presenze maggiori nel proprio comune, così da far guadagnare i bottegai. È quanto è riuscita a creare quella generazione di amministratori nata dopo il 1972 e che, purtroppo — e sottolineo questo purtroppo — ha anche subito gli «inferi» del decreto Stammati del 1977.

Il collega Triglia affermava, nel corso del dibattito svoltosi in Commissione finanze, che, se dovessimo sempre corrispondere fondi perequativi, finiremmo col creare dei furieri o dei ragionieri dello Stato e non invece degli amministratori locali: ebbene, non finiremmo col crearli, li abbiamo già creati, perchè questa è una grande realtà. Disponiamo certo di persone serie e preparate, che però degenerano sotto l'aspetto amministrativo nel sorreggere le esigenze e le istanze dei nostri enti locali. In proposito desidero portare alcuni piccoli esempi, proprio per spiegare come sia importante la riforma della finanza locale al fine di creare nuove responsabilità e un altro tipo di generazione e mentalità nell'amministrazione degli enti locali.

Da quando esiste il contratto collettivo di lavoro dei dipendenti locali quasi ogni amministrazione sente, come suo massimo dovere, quello di debordare in più rispetto a tale contratto, creando un particolare costume. Io ricordo quando i metalmeccanici, che erano considerati la punta di diamante nel nostro paese in fatto di sindacalismo, ottennero il contratto nazionale di lavoro accompagnato dal diritto di un contratto aziendale operante nel caso di aziende che producessero di più. Oggi lo sport nazionale è diventato questo: avere in mano il contratto collettivo di lavoro nazionale e poi scambiare ogni comune per un'azienda e passare a un contratto di carattere aziendale. Assistiamo così a proposte di promozione anche fuori misura e comunque sempre verso l'alto: non ho mai visto nessun amministratore dare un'interpretazione restrittiva del contratto nazionale di lavoro. Così però non si ha in mente la

produttività e la produzione, fosse anche di servizi, bensì la ricerca del consenso attraverso gli strumenti messi a disposizione dallo Stato. Una volta si sarebbe parlato di clientele, ora non so più come vengano definite. Aggiungo che questo non avviene solo in amministrazioni di colore definito ma che questo aspetto accomuna tutta la la variegatura politica nazionale. Anche nell'ambito del contratto nazionale del lavoro, forse, è allora necessario mettere gli amministratori in una condizione diversa, facendo sì — e in questo modo è probabile anche che si venga in loro aiuto dal momento che li esporremo meno ai ricatti locali — che essi si assumano una maggiore responsabilità. Del resto ho molto apprezzato l'emendamento presentato dal collega Triglia in Commissione finanze, emendamento in cui è previsto che, nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, gli atti compiuti da coloro che usano poteri discrezionali, debordando rispetto a quanto previsto nazionalmente, sono considerati nulli o comunque illegittimi. Sembra un colpo d'ascia, ma non lo è. È invece un fiero tentativo, o quanto meno un severo messaggio, che si invia agli amministratori locali non per perseguirli nel loro mandato, che è nobile, faticoso e responsabile, bensì per dare loro direttamente una mano, forse, e non esporli più a certi ricatti che pure oggi ci sono.

Perchè occorre ancora la finanza locale? Se noi dovessimo compiere un minimo di introspezione ci accorgeremmo come alcuni comportamenti, in special modo quando si parla di servizi alla persona, vengono svolti e portati avanti con un'ottica tutta particolare. Noi ci affanniamo, non solo a livello nazionale — chi vi parla è anche amministratore locale — nella ricerca di fondi sempre maggiori, per potenziare i servizi alla persona, per mettere la cittadinanza nella condizione di avere una diversa qualità della vita, ma non è spiegabile che essendoci una legge nazionale che vale per tutti da Bolzano a Palermo noi si assista, ad esempio, al fatto che la frequentazione della scuola materna, che è uguale per legge, in molti comuni costi zero, in altri comuni costi più di 120.000 lire al mese. Evidentemente questo è un potere discrezionale enorme di cui dovrebbero godere gli amministratori se fossero direttamente responsabili dell'autonomia impositiva. Non è possibile godere di fondi ordinari integrativi e qualcuno con molto senso di responsabilità, con serietà amministrativa fa corrispondere i servizi alle persone ad una certa cifra, mentre altri, come sport nazionale, si impegnano ad offrire la gratuità che non soltanto è nemica del pareggio del bilancio, ma anche nemica di una giusta morale sotto l'aspetto amministrativo e sotto l'aspetto politico.

E allora ci andrei piano nel far sempre il panegirico della difesa dei più deboli, individuando nei più deboli tutti gli amministratori locali. Certo, abbiamo persone fieramente impegnate, fieramente responsabilizzate, ma evidentemente una non piccola minoranza non è nè fieramente responsabilizzata, nè fieramente impegnata. Queste cose si devono pur dire, in special modo in occasioni come queste e non si può cercare di salvare tutti dicendo che tutto va bene. No, la mancanza della riforma della finanza locale e del nuovo ordinamento delle autonomie locali ha creato queste condizioni che sono incrostazioni pesanti. Più si ritarda nell'affrontare questi temi, più ci godremo generazioni di amministratori che hanno perso, come si soleva dire, la strada maestra di un'amministrazione trasparente, di una casa pubblica che diventi una casa di vetro. Infatti, essi vengono piegati da alcune esigenze anche contro la loro volontà, e nessuno evidentemente, una volta eletto, si sente sull'altare sacrificale per conto degli altri: si arrangiano, così come possono.

Noi siamo convinti, come rappresentanti del Gruppo socialista, che questo decreto, nelle condizioni in cui viene offerto, darà la possibilità ai nostri amministratori di presentare per tempo i bilanci di previsione del 1987. Non pensiamo che la triennalizzazione di questo provvedimento, che mi auguro diventi velocemente legge dello Stato, sarà la triennalizzazione della miseria. Forse, il non avere grandi cespiti d'entrata a disposizione servirà anche ad una maggiore «ripulita» dei comportamenti a livello locale, di come si deve spendere rispetto a come si spende

attualmente il denaro pubblico. Diamo anche certezze per la costruzione dei bilanci futuri e nello stesso tempo si indica agli amministratori che fuori da quelle cifre non si può andare: essi cerchino al loro interno di trovare delle soluzioni le più corrispondenti ad una sana amministrazione.

Dobbiamo anche ricordarci un fatto non secondario: già nel 1983 la legge finanziaria per quanto riguardava la finanza locale, cioè le amministrazioni locali, prevedeva l'obbligo del pareggio del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, un pareggio fra le entrate e le uscite intese come costo del servizio. Oggi non solo ci stiamo giustamente lamentando, ma stiamo sostenendo che, nell'arco del triennio, quei comuni che non l'hanno fatto debbano raggiungere questo tipo di pareggio. E questi tre anni a cosa sono serviti? E noi qui dovremmo difendere tutti comunque, anche coloro che non hanno ottemperato a una legge dello Stato? Questa è la grande realtà. Allora forse vale la pena di essere meno popolari tanto per esserlo, un tanto al chilo, cercando invece di affrontare dall'interno i problemi e di richiamare la nostra classe dirigente di amministratori locali al rispetto delle leggi dello Stato che, non solo da oggi, ma già dal 1983 prevedevano questo stato di cose. Se oggi questo decreto prevede che entro il 1990 si debba «legalizzare», ciò vuol dire che una legge dello Stato per ben quattro anni è stata bellamente non considerata. Allora mi sembra anche opportuno chiedere, a me stesso oltre che agli altri, su quali basi si comportino i comitati di controllo quando approvano i bilanci delle amministrazioni comunali. Non è che forse le lottizzazioni più torbide, meno consistenti, quelle che non servono al regime e al sistema nascano da lì? Io penso proprio di sì, altrimenti non si capirebbe bene come molti comuni che non fanno pagare alcune imposte che lo Stato rende obbligatorie si trovano il bilancio approvato, mentre altri comuni che fanno pagare i servizi alle persone, che hanno pareggiato alcuni bilanci, oggi, pur avendo dimostrato buona capacità amministrativa, grande senso di responsabilità, si sentono trattati alla stessa stregua di chi questo senso di responsabilità non ha mai avuto.

La mia vorrebbe essere anche una esortazione a noi stessi affinchè, quando si affrontano tali argomenti, lo si faccia non dico con il dovuto senso di responsabilità, ma con il dovuto senso critico, visto che non ci troviamo qui per caso e che siamo portatori delle esigenze giuste e sacrosante che nascono dalla nostra popolazione. Nello stesso tempo dobbiamo cercare di lanciare dei messaggi seri ed equilibrati a chi, anche in minimo grado, amministra le nostre popolazioni, spesso in maniera non seria, non corretta e assolutamente non responsabile.

Siamo d'accordo — e chiudo questo mio breve intervento — con la relazione svolta dal collega Beorchia e daremo il nostro voto favorevole a questo disegno di legge che prevede anche la triennalizzazione di alcune voci. Siamo però convinti che, proprio perchè questo provvedimento è triennalizzato, si debbano sfruttare i prossimi mesi e il prossimo anno per porre finalmente mano ad una riforma della finanza locale e al nuovo ordinamento delle autonomie locali non pretendendo sempre di piegare gli altri alla propria volontà, ma dimostrando una volontà politica fatta di disponibilità, per capire il nuovo al fine di adeguare le nostre istituzioni anche a questo livello. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

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

STEFANI. Signor Presidente, signor Ministro, credo che abbiamo tutti un interesse di carattere generale per permettere ai comuni e alle province di predisporre rapidamente i propri bilanci.

Penso inoltre che, quando, come Parlamento, abbiamo istituito la sessione di bilancio, nessuno di noi abbia mai pensato ad una sessione che potesse riguardare soltanto il bilancio dello Stato; almeno io ho sempre inteso una sessione che avesse un rapporto di continuità con i bilanci degli 8.000 comuni, delle oltre 90 province e con quelli delle regioni sia a statuto ordinario che a statuto speciale. Tuttavia da un po' di tempo non è così. Lo scorso anno la maggior parte dei comuni ha approvato i propri bilanci a metà

dell'anno ed alcuni lo hanno fatto addirittura dopo le vacanze estive, in particolare le grandi città. Quest'anno siamo già al secondo decreto in materia.

Cercheremo di fare tutto il possibile perchè questo sia un decreto «buono», che possa essere convertito, anche se, al momento attuale, le cose non lasciano intravvedere una navigazione del tutto tranquilla. Debbo dare atto, in questa sede, al ministro Scalfaro e ai Sottosegretari di aver operato nei giorni passati, prima dell'esame in Commissione, per cercare di smussare alcune questioni, all'interno del decreto, che il senatore Beorchia ha ricordato nella sua relazione. Si è tentato, cioè, di rendere meno pesanti alcune proposte relative a tariffe e a nuove tasse, diluendole in un arco triennale. Tuttavia, signor Presidente, devo dire che in questo confronto, almeno fino a questo momento, è stata completamente assente una voce importante ai fini di una navigazione tranquilla per la conversione del decreto entro i termini limitati che abbiamo davanti: mi riferisco al Ministro del tesoro, il quale non può essere insensibile ad una serie di questioni che al momento attuale sono ancora irrisolte. Infatti, come cercherò di dimostrare, in questo provvedimento sono contenuti alcuni elementi preoccupanti non indifferenti.

Mi permetto un'altra considerazione, signor Presidente. Tutti riconosciamo che la triennalità attuale e quella precedente erano misure transitorie in attesa di una definizione legislativa della questione specifica della riforma della finanza locale; ma se proviamo a paragonare in questi anni il tempo che abbiamo dedicato alla definizione della legge e il tempo che abbiamo perso attorno ai vari decreti, credo che lei converrà con me, signor Presidente, che c'è una sproporzione negativa. Ritengo sarebbe molto meglio emanare decreti semplici, evitando di introdurre al loro interno sperimentazioni su questioni che devono essere risolte con legge e quindi evitando quella tensione e quella conflittualità che sempre si devono registrare.

Un decreto-legge non dovrebbe essere oggetto di una trattativa: dovrebbe definire la portata del fondo ordinario, del fondo perequativo, di quello degli investimenti. Cerchiamo di non fare sperimentazioni relative a nuove ipotesi di autonomia impositiva che non devono essere risolte all'interno di un decreto-legge! Signor Presidente, lei ricorderà le tensioni scaturite da tentativi che posso anche apprezzare — ma non ritengo che la via da noi sempre seguita sia stata la migliore — i quali però portavano di conseguenza ad una continua reiterazione di decreti: lo scorso anno ne abbiamo avuti quattro e mi auguro che quest'anno non superiamo i due. Intanto, abbiamo già perso una prima parte di tempo, che è invece necessario, utile, indispensabile per uscire da questa situazione, per così dire, transitoria e per dedicarci ad un confronto ormai non più rinviabile ed ormai già avviato su linee positive per risolvere definitivamente tale questione.

Signor Presidente, onorevole Ministro, la mia principale preoccupazione è che un decreto-legge di questa natura dovrebbe assicurare a tutti i comuni il potere di predisporre i bilanci in pareggio. Ritengo che anche il signor Ministro sappia — come del resto hanno denunciato tutte le associazioni delle autonomie locali — che, se non riusciremo a correggere alcune questioni, anche con il decreto-legge in esame ci saranno comuni che non riusciranno ad approvare i bilanci in pareggio, oppure saranno costretti a fare il bilancio fittizio in pareggio il quale aumenterà il debito sommerso. Signor Presidente, a mio avviso la Commissione affari costituzionali, la Commissione finanze e tesoro, forse la nostra stessa Aula, dovrebbero dedicarsi un momento alla conoscenza di queste situazioni di debito sommerso per cercare di capirne le cause. Certo, alcune amministrazioni, forse con troppa leggerezza, hanno messo mano alle proprie previsioni di bilancio, ma personalmente, anche per taluni incontri recenti in varie parti del paese con gli amministratori, sono convinto che molti amministratori si sono trovati di fronte ad un aumento della spesa corrente superiore al tasso di inflazione programmato e quindi a trasferimenti inferiori a tale tasso. Con il passare degli anni si è aperta una forbice che si cerca di non fare apparire, spostando in avanti una serie di entrate e diluendo una serie di spese. Ma, signor Ministro, lei mi insegna che si

può procedere in questo modo uno, due e tre anni; però, alla fine, diventa inevitabile l'impatto.

Pertanto è necessario — e credo che il nostro ordine del giorno lo suggerisca in modo molto serio ed attento — mettere l'amministratore in una situazione di maggiore tranquillità, evitando di terrorizzarlo con misure e sanzioni, perchè egli si trova spesso in difficoltà non sempre dipendenti dalla propria responsabilità primaria. Quindi, all'interno del decreto-legge in esame si deve, a mio avviso, evidenziare una prima questione: il provvedimento dovrebbe assicurare a tutti i comuni il raggiungimento del pareggio di bilancio, anche se sappiamo in partenza che non si raggiungerà tale scopo. A mio avviso questo non è giusto perchè, nonostante l'aumento fino ad oggi di una serie di tasse e di tariffe, non si dà alcuna garanzia.

Signor Ministro, ero in Sardegna la scorsa settimana e debbo dirle che ho sentito numerosi sindaci dei comuni interni di quella regione dire che, una volta applicato il contratto di lavoro, nella speranza che arrivino i soldi da Roma dato che il costo del contratto sarà superiore al tasso di inflazione programmata, difficilmente si riuscirà a chiudere in pareggio il bilancio. Questo era un coro, ma avviene altrettanto in altre regioni del nostro paese, al punto che dentro di me pensavo che se noi addetti ai lavori, invece che fare discussioni su queste questioni, andassimo un po' *in loco,* in alcune località del paese, specie del Meridione, specie nei piccoli comuni, forse troveremmo più facilmente un accordo sulle soluzioni da proporre per evitare il ripetersi di questa situazione molto preoccupante.

Voglio aggiungere un'altra riflessione a questa. Non ritengo che sia giusto, signor Ministro, aumentare, come è stato fatto lo scorso anno e quest'anno, il fondo di riequilibrio rispetto al fondo ordinario. Avverto che in questo modo abbiamo già aperto una conflittualità che è latente, e non solo latente, fra comuni del Centro, del Settentrione e del Meridione e non solo fra aree geografiche diverse del paese ma anche tra diversi livelli di comuni. Avverto che un fondo di riequilibrio — l'avevamo sempre inteso così, io almeno l'avevo sempre capito in questo modo — poteva avere un ruolo e una forza se si garantivano due questioni di fondo: dopo un certo momento a tutti avrebbe dovuto essere garantito un trasferimento pari a quello dell'anno precedente più il tasso d'inflazione e quindi con il fondo di riequilibrio fondamentalmente si sarebbero dovuti aiutare quei comuni che operano in situazioni economiche disagiate per riuscire a recuperare un ritardo e nel contempo, *a latere* di questo fondo di riequilibrio, avrebbe dovuto essere creato uno spazio per i comuni per la realizzazione di ulteriori programmi ed interventi attraverso una capacità aggiuntiva di prelievo proprio.

Oggi le cose non stanno così e per questo ritengo ingiusto insistere nel tener fermo il fondo di carattere ordinario, che anzi lo scorso anno è stato diminuito, per aumentare il fondo di riequilibrio, come si fa anche quest'anno. Oltre a questo aumento c'è una cosa che faccio fatica a capire, anche perchè quando si fanno queste proposte bisognerebbe sempre avere un quadro d'insieme complessivo: ecco perchè all'inizio dicevo che questi decreti dovrebbero essere di una estrema chiarezza, trasparenza e semplicità. Qui invece si cerca, sempre ai fini del riequilibrio e in carenza di quei due presupposti che ricordavo prima, di togliere 200 miliardi ai comuni sopra la soglia per darli a quelli al di sotto di questa soglia. Da qui poi la proposta minima avanzata dalle associazioni delle autonomie di fare questa operazione, ma che almeno questi fondi siano aggiuntivi e non vengano sottratti ad alcuni comuni per darli ad altri.

Secondo me questa strada porta ad una situazione di disagio in una serie di comuni; corriamo il pericolo, che già intravedo, che ai vecchi squilibri se ne aggiungano dei nuovi. Sono seriamente preoccupato di fronte al fatto che in un comune, come quello di Milano, prima l'assessore al bilancio fa una dichiarazione sulle conseguenze che questo provvedimento avrebbe per una città come Milano, e dopo il sindaco dichiara che verrà a Roma per incontrarsi con tutti noi per chiedere soldi per la realizzazione di una parte di queste opere. So infatti che questo

episodio non rimarrà limitato alla città di Milano, poichè questi grandi comuni hanno un peso e una capacità contrattuale ben più forte di comuni più piccoli. Vedremo, quindi, nelle prossime settimane e anche nella fase di conversione di questo decreto, nel passaggio del suo esame alla Camera, che con l'introduzione di una serie di problemi il riequilibrio non sarà certo quello che era nelle nostre intenzioni e nei nostri propositi.

Ecco perchè ritengo che non sia del tutto giusto, in un momento di transitorietà, in un momento in cui dobbiamo realizzare l'autonomia impositiva, in un momento in cui a tutti bisogna assicurare un certo minimo, aumentare il peso e la portata di questo fondo. Se non vado errato, per il primo anno siamo già nell'ordine di un 20 per cento di aumento che nella triennalità, onorevole Ciaffi, arriverà al 25, al 30 per cento. Mi sembra che in carenza della legge sulla finanza locale non sia questa la strada migliore e più giusta da seguire.

Per quanto riguarda la questione dell'autonomia impositiva, non nascondo che sono rimasto piuttosto sorpreso in questi giorni quando il ministro Goria, nel denunciare al paese che si è sfondato il tetto dell'indebitamento pubblico e che quindi occorre recuperare alcune migliaia di miliardi, ha detto che una delle cause di tale indebitamento sarebbe la mancata applicazione della TASCO. Mi sembra che proprio non riusciamo a comprenderci su quella che doveva essere la TASCO, l'autonomia impositiva e via dicendo. Infatti, nell'ipotesi del ministro Goria, la TASCO doveva essere un prelievo, diciamo di 2.000 miliardi, che i comuni dovevano operare senza fornire nuovi servizi ai cittadini ed un trasferimento minore di 2.000 miliardi dalle entrate dello Stato ai comuni. In questo modo cosa avremmo risolto? Si sarebbe nuovamente creata la tensione già verificatasi lo scorso anno, poichè vorrei sapere qual è quel sindaco che in modo disinvolto fa pagare ai cittadini il medesimo servizio dell'anno precedente tre o quattro volte di più senza che esso sia stato modificato o migliorato.

Desidero allora fare una raccomandazione al ministro Scalfaro, perchè in questa discussione c'è un assente importante. Ritengo che l'autonomia impositiva non si realizzi con la buona volontà e l'impegno del Ministero dell'interno, tanto meno di quello del tesoro. Essa si realizza se in prima persona c'è un impegno del Ministero delle finanze, poichè si tratta di rivedere l'attuale prelievo esistente oggi nel paese, di trasferire una parte di esso alle regioni, ai comuni e alle province, lasciando a questi — qui certo l'invarianza verrà toccata — nell'ambito dei loro programmi, la possibilità di intervenire sul fronte dell'evasione e sul fronte di un prelievo, che potrebbe essere aggiuntivo a quello attuale, finalizzato all'attuazione di determinati programmi.

Non mi sembra, tuttavia, che ciò si sia verificato. Nel 1983 si è promesso che per tale realizzazione sarebbero occorsi due anni: c'è stato poi un ripensamento. Ora, in un momento come quello attuale, in cui nella migliore delle ipotesi si faranno tra un anno le elezioni, si è detto apertamente negli incontri avutisi per discutere tali problemi che nessun ministro delle finanze, nell'imminenza delle elezioni, metterebbe mano ad un problema di tale natura. Ma allora, se è così, è inutile che ci adoperiamo per creare un meccanismo di decretazione della finanza locale che prevede l'ipotesi dell'attuazione di una componente importante per quanto riguarda i trasferimenti e la vita dei comuni, i loro bilanci, la loro autonomia impositiva, quando il settore dell'amministrazione pubblica che per primo dovrebbe essere impegnato su questo fronte è, non dico contrario, ma completamente vacante o assente.

Tutto questo non fa altro che rendere più complicata la situazione. Infatti, signor Presidente, concludendo voglio aggiungere un'altra considerazione. Cosa si fa in questo decreto-legge per favorire il pareggio del bilancio? Si permette ai comuni di aumentare le concessioni comunali, di aumentare fino ad un certo limite il costo dell'acqua, di aumentare il contributo dei cittadini per i servizi a domanda individuale dal 32 al 40 per cento (ora è dilazionato, ma corrisponde ad un 25 per cento di aumento). È stata aggiunta poi la questione della nettezza urbana, che assume sempre più le caratteristiche di un'imposta, più che di una tassa. Non voglio fare una battuta, ma devo dire che,

anche se non abbiamo introdotto la TASCO, raggiungeremo con la tassa per la nettezza urbana le stesse dimensioni, quando saremo alla fine. Molti sindaci hanno già fatto i conti di quanto potrà derivare da queste entrate, le quali però comportano un problema molto serio, in quanto da una parte non si realizza completamente l'assestamento sul piano del bilancio, mentre dall'altra parte i comuni vengono messi in una situazione di estrema difficoltà nei confronti dei cittadini. Infatti, se è naturale che il costo di un servizio sia aumentato per quest'anno in misura pari al tasso di inflazione, ben diverso è aumentarlo di due o tre volte, magari assicurando un servizio peggiore di quello dell'anno scorso. Non penso che questa operazione possa comportare grandi apprezzamenti nei confronti degli amministratori. Considerato che aumenti del genere non verrebbero apprezzati neanche quando c'è la necessità di deciderli, mi sembra che sia una strada molto sbagliata adottarli quando si è costretti non da ragioni relative al servizio, ma da cause generali relative alle entrate, ai fini del tentativo di pareggio del bilancio.

Signor Presidente, fatte queste precisazioni, mi auguro che nel tempo che avremo ancora di fronte, martedì e mercoledì, si possa trovare una soluzione soddisfacente per alcuni di questi problemi, su una parte abbastanza consistente dei quali c'è già un pronunciamento di tutte le associazioni delle autonomie locali. Mi rendo conto che per la parte iniziale del provvedimento il mio è solo un auspicio.

Ad ogni modo, signor Presidente, la prego di intervenire, come ha già fatto altre volte, affinchè si dedichi meno tempo possibile alla reiterazione di questi decreti-legge. Infatti, sono convinto che il tempo che abbiamo utilizzato in questi due o tre anni per i decreti di reiterazione avrebbe consentito, pur con la difficoltà di alcuni scogli che ancora non sono stati superati, di varare quella legge che eviterebbe il ripetersi di questa situazione.

Ecco perchè anch'io concordo con le valutazioni fatte dal senatore Bonazzi e mi auguro che nel corso di questa nostra discussione si possano creare le condizioni migliori per arrivare alla certezza o quanto meno al fondato auspicio che la Camera dei deputati dopo di noi riesca a convertire il decreto-legge entro il termine fissato. Credo non sia opportuno, nell'interesse generale del paese, arrivare ad una situazione per cui — e ci siamo abbastanza vicini — tra il bilancio dello Stato ed il bilancio allargato, inteso riferito a comuni, province e regioni, intercorra il periodo di un anno. Non mi pare che questo sia giusto.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

BEORCHIA, *relatore*. Signor Presidente, le mie considerazioni in sede di replica saranno molto sintetiche perchè i colleghi che sono intervenuti nella discussione generale, e che ringrazio, hanno richiamato non tanto l'attenzione del relatore, quanto quella del Governo su alcuni punti importanti e connessi al provvedimento al nostro esame.

Vorrei dire soltanto pochissime cose. La prima è che non mi sento di condividere l'opinione che dieci anni di decretazione siano passati invano. Ciascun decreto, sia annuale sia triennale, ha consentito, attraverso opportuni aggiustamenti, di arrivare ad un sistema che, se non può e non deve essere considerato oggi come definitivo, certamente ci ha consentito di essere più approfonditamente preparati sui temi del provvedimento definitivo. Credo che anche dieci anni di decretazione, più o meno annuale, o più o meno fortunata nei suoi tempi, abbiano consentito un adeguamento costante alle esigenze e alle modificazioni intervenute nel settore del governo locale. Vi è stato quindi un adeguamento, tant'è che oggi gli studiosi e gli esperti del settore parlano delle diverse stagioni che nell'ambito dei dieci anni hanno contrassegnato la vicenda della finanza locale.

Credo che tutti possano condividere una valutazione: vi è un dato di insufficienza dei trasferimenti e vi è la preoccupazione in ordine alle difficoltà in cui si troveranno alcuni enti locali nel pareggiare i loro bilan-

ci. Questi sono dati reali. D'altra parte non è possibile non tenere conto del fatto che esistono precise linee di politica economica e precisi vincoli di bilancio annuale e pluriennale dello Stato che decisamente impediscono di porre mano a quei miglioramenti che da qualche parte vengono richiesti come essenziali. Alcuni di questi miglioramenti certamente possono essere ritenuti essenziali, ma altri lo sono in misura minore.

Credo che la triennalizzazione del provvedimento — in qualsiasi modo si svilupperanno le vicende di questi giorni — consentirà comunque tempi più tranquilli per affrontare il provvedimento globale, che potrebbe identificarsi nel disegno di legge n. 1580 all'esame della nostra Commissione o anche in un altro provvedimento. Esso comunque ci consentirà di avere una maggiore serenità nell'affrontare i nodi della finanza locale che, come è stato ricordato, si identificano soprattutto nell'autonomia impositiva, sulla quale in passato si è forse eccessivamente polemizzato, ma non si è ancora realizzato un compiuto disegno in merito. Questo non è stato fatto — e non ho alcuna remora nel sottolinearlo — forse anche a causa dell'assenza di un interlocutore decisivo nell'ambito dell'autonomia impositiva e quindi della finanza locale.

Voglio infine soffermarmi sulle questioni contenute negli ordini del giorno. Per quanto riguarda il «sommerso», francamente non mi sento in grado di esprimere un parere senza avere una conoscenza molto precisa e chiara delle reali situazioni esistenti e senza avere a disposizione una mappa delle cause, delle condizioni reali e dei motivi per i quali si è verificato questo debito sommerso e in quali condizioni è stato possibile che ciò accadesse. Allo stesso modo mi sembra di non poter condividere l'impostazione data dal senatore Stefani in ordine al fondo perequativo. Nelle sue valutazioni mi è sembrato che questo fondo perequativo fosse quasi uno strumento punitivo a fronte dei trasferimenti ordinari. Alla fine del processo di perequazione, che non so quanto potrà durare, forse sarà unico il fondo di trasferimento all'ente locale, salvo il discorso degli investimenti. Sarà unico dunque, ma fino a che un riequilibrio non sia effettivamente intervenuto e la perequazione non sia maturata compiutamente, non si può certamente lamentare il fatto che una quota dell'ordinario sia dedotta per essere trasferita. Ritengo anzi che prima arriviamo a concludere la questione della perequazione e meglio sarà per tutti, sia per quelli che hanno una buona perequazione perchè sono stati male nel passato sia per quelli che hanno una minore perequazione dal momento che in passato sono stati bene.

Dire che l'attuale sistema comporta e può comportare distorsioni mi pare invece una contraddizione in termini. Le distorsioni, le discriminazioni, le differenziazioni evidenti e gravi si avevano prima, quando non c'era la perequazione o quando la perequazione era solo ai primi passaggi e sperimentazioni.

Non ho altro da dire perchè mi pare, lo ripeto, che le cose siano state sottolineate dai colleghi in funzione di una risposta a loro dovuta da parte del Governo.

Desidero infine chiedere al Presidente se debbo esprimere subito un parere sugli ordini del giorno o se debbo invece differire tale parere alla prossima seduta. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevole relatore, dovrà differire l'espressione di tale parere alla prossima seduta per consentire a molti votanti di intendere la sua valutazione.

Ha facoltà di parlare il Ministro dell'interno.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, svolgerò pochissime considerazioni, lasciando poi la parola all'onorevole Fracanzani, sottosegretario per il tesoro.

Forse a causa della mia eccessiva anzianità di vita parlamentare, devo confessare che avverto un considerevole disagio. Ritengo infatti che nel momento in cui è in atto una crisi, il rapporto Parlamento-Governo diventi ancor più delicato. Io sento il peso di questa delicatezza e sento che gravano su di noi limiti di tempo per far nascere il provvedimento in esame. Ma quello che maggiormente avverto sono i limiti politici che la corret-

tezza costituzionale mi impone e il rispetto nei confronti del Parlamento mi richiama.

Devo dire innanzitutto un grazie ai senatori che hanno partecipato con tanto impegno ai lavori della Commissione e che da ogni parte si sono sforzati di trovare un punto di intesa. Un grazie del tutto particolare desidero poi rivolgere al relatore anche per la precisione e competenza della sua relazione. Ringrazio poi i Sottosegretari, in modo particolare l'onorevole Ciaffi che, con la competenza che gli è propria e con la fede che ha vissuto e porta in queste istituzioni, lunghi passi ha fatto compiere al provvedimento. Colgo subito volentieri le speranze e gli inviti che ci vengono rivolti dicendo che, sia pur nell'ambito di una necessaria ortodossia, se sarà possibile, cercheremo di compiere ancora qualche eventuale passo così da rendere un utile servizio agli enti locali che, come è noto a tutti e come è stato sostenuto anche da parlamentari delle opposizioni, stanno attendendo in una condizione che rischia di diventare assolutamente insostenibile.

Abbiamo all'esame un provvedimento di urgenza e per ciò stesso parziale. Dato che discussioni più che lecite e motivate in queste giornate si sono svolte sull'eccesso di provvedimenti d'urgenza — e poichè io me ne lamentavo da parlamentare non posso cambiare parere mentre sono al Governo — ho cercato nel mio settore di ridurre al minimo questi provvedimenti, ma credo che nessuno possa dubitare dell'urgenza di questo provvedimento che è stata richiamata da più parti.

Cosa posso ancora aggiungere? Il contenuto del provvedimento è ormai noto sia nei lati positivi come nelle carenze legate proprio alla sua stessa natura. Poco fa è stato chiesto — la richiesta è più che legittima, non so se la risposta sarà possibile — di avere prima della votazione una notizia più precisa, se non completa, sul grande tema dei debiti sommersi. Posso dire che l'inchiesta promossa doverosamente dal Ministero dell'interno è giunta pressochè a conclusione. Non credo che vi sia nulla di segreto, se si potrà da parte nostra fornire qualche elemento. Rimane un'obiezione, e cioè che questo elemento sarebbe stato tanto più valido se con esso fosse stato possibile dare una risposta. Evidentemente conoscere un problema senza riuscire ad affrontarlo costituisce una iniziativa incompleta. Peraltro come Ministro non ho nulla in contrario, ripeto, a fornire quegli elementi essenziali (se riusciamo a trarli, dato che siamo in fase conclusiva) che possano servire ai senatori ad arricchire le loro motivazioni e a dare anche una spinta maggiore al provvedimento stesso.

Il primo tema è quello dei bilanci di previsione di comuni, province, consorzi, comunità montane che devono essere deliberati entro il 31 di maggio. La normativa in tema di finanza locale assume portata triennale, come il Ministero ha sostenuto, per le esigenze e le ragioni che il Senato conosce. Si è prevista una maggiore quota di contributi da erogarsi a favore dei comuni parzialmente o interamente montani. È è un'esigenza che è stata sempre sentita e soprattutto i parlamentari che conoscono direttamente gli amministratori di questi comuni sanno quali sono le maggiori difficoltà. Sono state rideterminate le modalità di distribuzione del fondo perequativo: in particolare è stata prevista una quota di 200 miliardi a favore dei comuni cosiddetti «sotto media». In ordine alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono stati previsti progressivi adeguamenti tariffari al fine di conseguire entro il 1990 la copertura totale dei costi del relativo servizio pubblico.

Voglio dire grazie al senatore Bonazzi, al senatore Noci, al senatore Stefani e a quanti altri si sono direttamente interessati, anche se non hanno preso la parola. Non c'è dubbio che — è appena il caso di ricordarlo — ci troviamo dinanzi un provvedimento ereditato dalla passata legislatura, che io ho avuto l'onore di ripresentare, che il Presidente del Consiglio Craxi inserì nel programma iniziale di questo Governo e per il quale il Senato ha lavorato non poco, ma che in vari anni non è ancora riuscito neppure ad avere l'approvazione di questo ramo del Parlamento. È solo una constatazione ed ognuno di noi ne può trarre argomentazioni varie. È però un richiamo che ci spiega per quale motivo i provvedimenti che dobbiamo affrontare sono parziali, cercano di tamponare delle situazio-

ni, sempre in attesa che tutti insieme abbiamo la capacità — stavo per dire il coraggio — la responsabilità politica di mettere al mondo una riforma attesa da decenni.

Così è per il discorso sull'autonomia impositiva. Ho avuto l'onore, in altre circostanze, di toccare questo tema e credo che nessuno possa sostenere che si possa oggettivamente, serenamente parlare di autonomia degli enti locali se non riconosce questo punto che è il midollo, l'anima, la componente essenziale della stessa autonomia. Fino a quando, mentre parliamo di autonomia, al momento di provvedere alle spese vi è questa tal quale paternità statale che distribuisce le somme, le dia anche in enorme abbondanza, usiamo qualsiasi termine, ma per favore non parliamo di autonomia perchè al dunque questa non c'è! Infatti non c'è la capacità, la responsabilità da parte degli amministratori di assumersi la paternità — questa, sì, doverosa — di avere il coraggio di dire ai loro amministrati, ai loro cittadini che si deve pagare questo per il servizio tale e questo per il servizio talaltro. Altre volte abbiamo ricordato che non è che dopo la guerra l'autonomia impositiva non vi sia stata mai; abbiamo ricordato che è caduta per mille e una ragione ma io non posso fra queste tacerne una: troppe volte essa, anzichè essere mezzo di assunzione di responsabilità, fu mezzo di salvaguardia per gli amici e di persecuzione per quelli di colore diverso. E i peccati si pagano.

Non ho altro da aggiungere. Posso lasciar detto ai senatori che ogni passo che sarà fatto per approvare — e mi consentano, perchè loro sanno quanti significati nella vita parlamentare hanno le due parole che sto per dire — o per lasciare approvare il provvedimento indubbiamente consentirà di dare una risposta agli enti che attendono. Il senso di responsabilità che ancora oggi ho inteso manifestare qui mi lascia seriamente sperare e, per quanto riguarda la responsabilità del sottoscritto, in questi momenti sarà fatto di tutto per giungere a destinazione.

Non dico altro sugli ordini del giorno, signor Presidente, perchè mi sembra di aver capito che essi verranno esaminati in altra seduta. In attesa di quel momento, vorrei soltanto far presente che, siccome — come è logico — ogni ordine del giorno chiama in causa il Governo, non parrebbe serio, da parte mia, dire che sono qui ad impegnarmi, essendo «in cassa integrazione». Se fosse possibile — lascio la decisione alla sua saggezza, alla sua esperienza e alla sua autorità — occorrerebbe però trovare formule che possano costituire un'assunzione di responsabilità del Senato. Infatti ritengo che ciò, fatto dai vari Gruppi parlamentari, possa avere un peso anche per chi avrà tale responsabilità in un momento futuro. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Voglio informarla, signor Ministro, che nella riunione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari si è esaminata attentamente la collocazione delle sedute conclusive dell'esame del disegno di legge in modo da dare a tutti coloro che hanno buona volontà la possibilità di essere presenti, compresi i membri del Governo.

Dobbiamo ancora ascoltare il sottosegretario Fracanzani che è stato invitato — e anch'io mi unisco all'invito — dal ministro Scalfaro ad esprimere l'avviso del Ministero del tesoro sul provvedimento in discussione.

Ha facoltà di parlare.

* FRACANZANI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, colleghi senatori, credo che, come puntualmente ha ricordato il relatore, anche questo provvedimento costituisca un contributo significativo al nuovo assetto della finanza locale che, pur se faticosamente, si va delineando negli ultimi anni: ciò anche se esso — occorre dirlo con franchezza — si muove entro limiti determinati da condizioni obiettive.

Esse in particolare sono tre. Vi è innanzitutto il quadro politico, come correttamente qualche momento fa ha ricordato il ministro Scalfaro. Vi è poi il problema di una tuttora carente autonomia impositiva; inoltre, trattasi di un decreto con valenza annuale. Peraltro bisogna aggiungere che il lavoro svolto in Commissione — e qui anch'io devo rivolgere un particolare ringraziamento al relatore, senatore Beorchia, ed a tutti i colleghi dei vari Gruppi politici — è stato costruttivo ed

ha consentito di arricchire il provvedimento iniziale, in qualche misura superando alcuni limiti cui avevo fatto cenno: soprattutto assegnando al provvedimento in questione una valenza di carattere triennale.

Il provvedimento, così come viene presentato in Aula, assume una precisa conformazione per quanto riguarda le entrate proprie e per quanto riguarda i trasferimenti.

In relazione alle entrate proprie, credo si possa sostenere che convergono due posizioni diverse, ma obiettivamente coincidenti: cioè una posizione centralistica, che ha presenze a vari livelli, ed una posizione corporativa. A volte, di fronte a molti amministratori che motivatamente rivendicano una piena autonomia — non soltanto autonomia di spesa, ma anche di entrata — con l'assunzione della relativa responsabilità, altri amministratori, sia in proprio sia facendo giungere l'eco ad altri livelli politici, portano avanti posizioni corporative secondo le quali è certamente più comodo essere dei terminali, più o meno di lusso, dei poteri centrali piuttosto che assumere un confronto con il cittadino contribuente. La convergenza di queste posizioni centralistiche e di queste posizioni corporative ha impedito ad oggi un'adeguata autonomia impositiva, quindi ha impedito la realizzazione non di un tassello qualsiasi del complesso disegno della finanza locale, ma di un dato assolutamente condizionante. Infatti, se fosse stata realizzata tale autonomia, oggi avremmo una finanza a regime dopo il processo positivo che è stato portato avanti in questi anni: controllo della spesa di parte corrente, grande sviluppo degli investimenti, sempre attraverso i trasferimenti, processo di perequazione.

Ci auguriamo che, quanto meno in termini di impegno politico, anche se non ancora giuridico, perchè chi aveva la competenza in materia non ha dato le sue indicazioni in proposito, si delinei in questa Camera una strategia che possa far prevedere per gli anni futuri una realizzazione, anche in termini giuridici, di questo aspetto assolutamente essenziale della finanza locale. Parlare di entrate proprie significa però non parlare soltanto di autonomia impositiva: significa anche parlare del problema dei servizi, delle tariffe, dei collegamenti tra costi e tariffe. Certamente sono cosciente di quanto ha detto per fare il senatore Stefani, ossia che esistono in molte amministrazioni locali difficoltà a comporre il bilancio per il 1987. Però i dati che egli stesso ha citato, in relazione agli obblighi inseriti in questo provvedimento per fare sì che le tariffe raggiungano non la totalità dei costi, ma una dimensione molto parziale degli stessi, evidenziano proprio come certe amministrazioni non si siano fatte carico di propri precisi doveri, tanto più che questi incombevano nel momento in cui è stata unanimemente riconosciuta la inesistenza di una adeguata area impositiva.

Tanto più doveva essere, allora, coerentemente adempiuto l'impegno, almeno per quanto concerne i servizi, di farsi carico di un seppur parziale, ma in termini appropriati, adeguamento delle tariffe ai costi dei servizi medesimi. Abbiamo amministrazioni che con grande senso di responsabilità da tempo hanno fatto questo e altre amministrazioni — molte sono quelle che oggi non riescono a comporre i bilanci in forza di questi comportamenti — non hanno tenuto una linea analoga e di questo oggi si paga il prezzo.

Certo siamo ugualmente coscienti che un bilancio dei comuni deve essere fatto per un intreccio armonico tra entrate proprie e trasferimenti. Qui debbo confermare la linea che come Ministero del tesoro abbiamo sostenuto da alcuni anni, in particolare sollecitando i colleghi delle Finanze a voler dare un contributo in questo senso. Quale linea, signor Presidente, onorevoli colleghi? Quella secondo la quale lo Stato dovrebbe consentire alle amministrazioni degli enti locali con i trasferimenti di poter concedere ai propri amministrati servizi di carattere essenziale sostanzialmente analoghi in tutto il territorio nazionale; poi, una fascia di area impositiva che consenta agli amministratori che lo ritengano utile, opportuno e necessario, confrontandosi direttamente con il proprio cittadino contribuente, di prelevare le risorse necessarie per ulteriori servizi più complessi e sofisticati in un quadro in cui, a nostro avviso, dovrebbe cadere qualsiasi residuo di controllo nei confronti degli enti locali, per-

chè il controllo vero in questo caso sarebbe dato alla scadenza del mandato dai cittadini contribuenti con il loro voto di valutazione rispetto al comportamento adottato dagli amministratori.

Ci facciamo carico della nostra parte, pur essendoci questa situazione carente per l'autonomia impositiva, anzi in qualche misura cercando di svolgere una funzione di supplenza anche per i limiti dell'altro versante e credo che le cifre, signor Presidente, al di là di ogni argomentazione soggettiva, diano delle indicazioni precise in tal senso.

Nell'anno 1987 lo Stato si impegna con questo provvedimento ad erogare agli enti locali, per quanto concerne la parte corrente, un monte di entrate pari a quello del 1986, maggiorato del tasso d'inflazione programmato del 4 per cento, maggiorato ancora di larga parte dei nuovi oneri scaturenti, per gli enti locali, in forza del nuovo contratto (oltre 1.000 miliardi, anzi una cifra che li sorpassa di parecchio, per un'assunzione di impegni in proprio da parte dello Stato per i nuovi oneri del contratto del personale).

Credo dobbiamo tener conto di un dato che molto correttamente richiamava il relatore e cioè che siamo in una situazione in cui la legge finanziaria per il 1987 è un dato legislativo e perciò il Governo non solo deve essere coerente rispetto a sue decisioni di carattere generale, ma soprattutto deve camminare entro i binari che il Parlamento gli ha segnato in precisi termini legislativi. Sappiamo quali siano questi limiti per la parte corrente e se c'è, caso mai, un problema che si pone al Tesoro, date le cifre che ho richiamato, non è tanto per operare in difetto relativamente alle strategie generali poste dalla legge finanziaria, quanto per operare con gli impegni che vanno al di là delle indicazioni che il Parlamento ci ha dato.

Vorrei anche aggiungere, però, che per un comparto così delicato e complesso come quello delle autonomie non è solo importante la cifra in assoluto, ma è importante anche il modo in cui essa si distribuisce. Il comparto delle autonomie locali è costituito da oltre 8.000 entità e il fatto di attribuire risorse in modo equilibrato ad esse non è un dato che concerne soltanto le amministrazioni, ma è un dato che concerne gli abitanti, poichè tutti in questa sede hanno motivatamente ribadito che tali risorse vanno utilizzate soprattutto per servizi ai cittadini.

Allora, senatore Stefani, nel momento in cui riconosco che su questo punto, in una situazione politica estremamente delicata, si è svolto un lavoro assai costruttivo, seppure muovendo da posizioni articolate e variegate, non mi sento di concordare su alcune affermazioni da lei fatte, secondo le quali il processo di perequazione non potrebbe attuarsi, non dovrebbe essere sviluppato come avviene in questo decreto, poichè ciò andrebbe a turbare la situazione di alcune amministrazioni. Mi chiedo, però, quale processo di perequazione può essere indolore. Si tratterebbe di una negazione dello stesso principio della perequazione il concepire un riequilibrio che non implicasse l'assunzione, in qualche misura, di questa linea di riforma da parte delle amministrazioni che sono state più favorite. Nè si può dire che tale processo non doveva essere avviato e che la situazione doveva essere fotografata così com'era.

Vorrei ricordare che siamo partiti da una azione di riforma e di riequilibrio che vedeva una sproporzione da 1 a 20 nei trasferimenti dallo Stato a comuni di pari popolazione. Ciò era assolutamente penalizzante non tanto per le singole amministrazioni, quanto per i cittadini che si trovavano in condizioni assai diverse a seconda delle risorse di cui potevano giovarsi i loro amministratori. Ecco perchè riteniamo che un vero problema di giustizia di riforme, che dovrebbe essere proprio delle sue posizioni, senatore Stefani, ha positivamente portato a questo processo di perequazione, che peraltro non è ancora compiuto, che va accelerato e di cui ci si è fatti carico con questo provvedimento.

Vorrei aggiungere che, per quanto concerne i 200 miliardi del fondo che tende in qualche misura ad accelerare la perequazione per i comuni, e quindi per le popolazioni oggi obiettivamente più sfavorite, stiamo compiendo ulteriori sforzi in corrispondenza delle sollecitazioni delle associazioni delle autonomie, in corrispondenza di quanto abbiamo ascoltato con grande attenzione in

sede di Commissione, per vedere se sia possibile un ulteriore impegno da parte dello Stato in questa proposta.

Devo tuttavia fare due precisazioni che non sono il prodotto di posizioni soggettive, ma di dati di carattere obiettivo. La prima è che sarebbe contraddittorio — l'ho detto poc'anzi — se vi fosse, anche in questa materia, un'assunzione totale di oneri da parte dello Stato. Non si tratterebbe di un processo di perequazione che deve, in qualche misura, coinvolgere gli enti che finora sono stati più favoriti. La seconda è che, dopo le decisioni che sono state assunte in sede di legge finanziaria, se vogliamo essere coerenti con le linee tracciate dal Parlamento, non possiamo impegnare i nostri sforzi più di tanto, altrimenti la nostra non sarebbe un'azione di buona volontà, ma di contraddizione nei confronti degli impegni che il Parlamento ci ha consegnato e da rispettare.

Per quanto riguarda le cifre dei trasferimenti per investimenti, devo dire che proprio quanto ha sottolineato molto costruttivamente il senatore Bonazzi sta ad indicare quale sforzo in termini combinati le amministrazioni locali e il Tesoro abbiano condotto in questi anni per potenziare questo comparto assolutamente qualificante degli investimenti. Devo anche ricordare come tali impegni per investimenti da parte degli enti locali siano stati assunti finora quasi sempre con interventi diretti o indiretti del Tesoro. È motivo di vanto degli enti locali, perciò, ma anche nostro, avere portato i medesimi a superare il 40 per cento degli investimenti dell'intero settore della pubblica amministrazione: gli enti locali come i più grandi investitori della pubblica amministrazione.

Quest'anno abbiamo ulteriormente accentuato tale caratterizzazione. Gli impegni dello Stato a questo proposito per il 1987 sono di ben 9.300 miliardi — se vogliamo conteggiare tutto — con un incremento di circa il 19 per cento rispetto al 1986. Anche qui, se teniamo conto che le direttive della legge finanziaria prevederebbero per i trasferimenti per investimenti il 4 per cento — cioè il tasso programmato di inflazione — più il 3,5 per cento, che è pari all'incremento del prodotto interno lordo, è evidente di quale dimensione sia l'impegno per i trasferimenti su questo versante.

D'altra parte, riteniamo sia molto corretta la valutazione fatta dal senatore Beorchia — e direi che il Governo dovrebbe farsene carico per il futuro — che questi impegni così consistenti per investimenti degli enti locali dovrebbero per il futuro andare meno in ordine sparso ed essere maggiormente inseriti, se non in un unico provvedimento, certamente in una strategia generale ed omogenea.

Per concludere, signor Presidente, mi pare che proprio quanto è stato ripetutamente sottolineato circa il fatto che gli amministratori attendono, nell'interesse dei loro amministrati, di poter approntare il bilancio, imponga che noi in modo approfondito — come sotto la sua guida sta facendo questo ramo del Parlamento — conduciamo un esame del provvedimento che sia però celere, come del resto la programmazione dei lavori già prevede, per arrivare ad una conclusione dell'*iter*, sia in questo che nell'altro ramo del Parlamento, entro i termini previsti. Infatti, sappiamo come gli amministratori seri siano interessati ad un monte di risorse consistenti, ma siano prima di tutto interessati ad avere certezza di risorse e quindi la possibilità di una programmazione oggi assolutamente indispensabile.

Ritengo quindi che il Parlamento possa dare, anche e soprattutto sotto questo profilo, con la conversione nei termini del provvedimento al nostro esame, un contributo essenziale per le amministrazioni, in primo luogo per i servizi dei cittadini, anche tenuto conto che in sede di conversione la Commissione finanze e tesoro del Senato ha ritenuto di rendere triennale tale provvedimento: se tale norma verrà approvata da questa come dall'altra Camera verrà data la possibilità di un respiro a carattere pluriennale per l'azione degli amministratori nell'interesse degli amministrati. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in relazione all'andamento dei nostri lavori — ai

sensi dell'articolo 55, quarto comma, del Regolamento — propongo una modifica dell'ordine dei lavori fissato dal calendario per i giorni di martedì 24 e mercoledì 25 marzo, nel senso di procedere, nella giornata di martedì, alla deliberazione sui presupposti di costituzionalità del decreto-legge sul traffico urbano e di quello sull'afta epizootica, passando poi all'esame del disegno di legge n. 2270, di conversione del decreto-legge sull'autotrasporto di cose.

Pertanto, nella giornata di mercoledì, si procederà alla discussione del decreto-legge sulla finanza locale e di quello sullo smaltimento dei rifiuti.

Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Ordine del giorno per la seduta di martedì 24 marzo 1987

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 24 marzo, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Deliberazione ai sensi dell'articolo 78, comma terzo del Regolamento, in ordine ai disegni di legge:

1. Conversione in legge del decreto-legge 14 marzo 1987, n. 85, recante provvedimenti urgenti per la disciplina e la decongestione del traffico urbano (2272)

2. Conversione in legge del decreto-legge 14 marzo 1987, n. 86, recante misure urgenti per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali (2273)

II. Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 febbraio 1987, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di autotrasporto di cose e di sicurezza stradale (2270) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

La seduta è tolta *(ore 18,50)*.

DOTT. PIERO CALANDRA
Consigliere preposto alla direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari

Allegato alla seduta n. 574

Disegni di legge, annunzio di presentazione

È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

POLLASTRELLI, VITALE, BONAZZI, CANNATA, GIURA LONGO, POLLINI e SEGA. — «Modifica delle sanzioni penali previste dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, recante norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria» (2282).

Disegni di legge, assegnazione

Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede referente:

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

«Nuova disciplina dell'aggiornamento del prezzo nei contratti concernenti opere pubbliche e pubblice forniture» (2218), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 6ª Commissione.

Governo, trasmissione di documenti

Il Ministro degli affari esteri, con lettera in data 3 marzo 1987, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871, la relazione sull'attività delle Comunità europee per l'anno 1986 (*Doc.* XIX, n. 4), nonchè ai sensi dell'articolo 4 della decisione del Consiglio delle Comunità europee n. 74/120/CEE del 18 febbraio 1974, modificata dalla Decisione n. 75/787/CEE del 18 dicembre 1975, la relazione annuale sulla situazione economica nella Comunità (1986) e orientamenti di politica economica per l'anno 1987 (*Doc.* XIX-*bis*, n. 4).

Il Ministro della sanità, con lettera in data 17 marzo 1987, ha trasmesso una relazione preliminare predisposta dalla Commissione di inchiesta costituita, su mandato dello stesso Ministro, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I-SPESL), relativamente all'incidente intervenuto nel Cantiere Mecnavi di Ravenna.

Detta relazione sarà inviata alla 11ª e alla 12ª Commissione permanente.

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

Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 14 marzo 1987, 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 dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza farmacisti, per gli esercizi 1984 e 1985 (*Doc.* XV, n. 133).

Detto documento sarà inviato alle competenti Commissioni permanenti.

Interrogazioni, annunzio

MILANI Eliseo. — *Al Ministro della difesa.* — Premesso che il generale Giorgio Donati, nella conferenza stampa a conclusione del suo mandato di comando delle Forze terrestri alleate del Sud Europa, a Verona, ha rilasciato sconcertanti dichiarazioni sulle esigenze di sicurezza del paese, affermando tra l'altro: «le grandi direttrici strategiche della politica russa non cambieranno, perciò il pericolo verrà ancora da quella parte» e «Gorbaciov è molto abile; le sue aperture ci hanno sorpreso, e se non c'era una robusta

reazione in seno alla Nato noi stavamo quasi per cedere alla trattativa sugli euromissili», l'interrogante chiede di sapere:

1) se, a norma dell'articolo 9 della legge 11 luglio 1978, n. 382, il generale Donati sia stato autorizzato ad esporre pubblicamente quanto citato in premessa, che lascia supporre un contrasto effettivo tra le autorità militari e le autorità politiche dell'Alleanza atlantica in merito ai negoziati Est-Ovest sui missili nucleari a raggio intermedio;

2) se il Governo condivida l'opinione secondo cui «se non c'era una robusta reazione in seno alla Nato noi stavamo quasi per cedere alla trattativa sugli euromissili»;

3) quale sia, pertanto, la linea del Governo italiano su questo nodo di cruciale importanza, e come il Governo intenda assicurarsi che a tale linea i militari con incarichi di grande responsabilità si attengano con il massimo di lealtà loro imposto dal loro particolare *status*.

(3-01676)

MILANI Eliseo. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere le circostanze e le presumibili ragioni degli ultimi suicidi avvenuti nelle caserme italiane: quello del giovane ufficiale dei carabinieri Maurizio Pietroforte, di stanza a Livorno, e quello dell'aviere in servizio militare di leva Enrico Sain, in una caserma nei pressi di Padova. Per conoscere altresì il numero dei suicidi tra il personale militare nei primi mesi del 1987.

(3-01677)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

SAPORITO, TANGA, FIMOGNARI, DAMAGIO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere per quali motivi non si è ancora provveduto ad emettere i decreti di nomina dei rappresentanti dei musicisti nei consigli di amministrazione degli enti lirici Scala di Milano ed Arena di Verona e se risponde a verità che si starebbero perpetrando delle discriminazioni nei confronti dell'UNAMS-SNAAL che è il sindacato riconosciuto dagli stessi uffici del Ministero del lavoro come maggioritario.

(4-03808)

SPANO Ottavio. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dei trasporti.* — Per sapere se sono a conoscenza dei gravi e insopportabili disagi a cui da anni sono sottoposti i viaggiatori che per recarsi in Sardegna si servono delle navi traghetto delle ferrovie dello Stato che compiono il tragitto Civitavecchia-Golfo Aranci e viceversa.

Per conoscere, altresì, i criteri che hanno determinato i responsabili del compartimento ferroviario di Cagliari nello stabilire gli orari di partenza da Golfo Aranci (SS) per Cagliari e Sassari: il primo treno parte da Golfo Aranci la mattina alle ore 5.55 mentre il traghetto delle ferrovie dello Stato Civitavecchia-Golfo Aranci arriva alle ore 6 e l'unico treno che da Golfo Aranci raggiunge Cagliari la sera parte alle ore 17.45 mentre il traghetto giunge in porto da Civitavecchia alle 18. Tale incongruenza sugli orari fa perdere alle ferrovie dello Stato cospicue entrate annuali, in quanto la massa dei viaggiatori che traghetta senza auto appresso si serve di altri mezzi di trasporto e i convogli di cui sopra viaggiano soltanto con la scarsissima utenza locale.

Si chiede pertanto se non ritengano opportuno aprire una inchiesta per stabilire le responsabilità di coloro che hanno stabilito i suddetti orari senza tenere nel dovuto conto e gli interessi economici e di immagine dell'Azienda e la comodità dei viaggiatori interessati.

(4-03809)

COVI, SCLAVI, SCEVAROLLI. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Gli interroganti, in relazione alle notizie di stampa secondo le quali il Palasport di Milano, disastrato dalla neve caduta il 12 gennaio 1985, non è riattivabile mercè interventi di riparazione, ma deve essere abbattuto in quanto, secondo perizia tecnica, l'opera risulta affetta da vizi progettuali e costruttivi tali da sconsigliare detti interventi riparativi, chiedono al Ministro in indirizzo di sapere se il CONI, che risulta essere il committente dell'opera, abbia esperito o quanto meno abbia posto le premesse anche interruttive della prescrizione, per esperire le opportune azioni legali nei confronti della società Condotte d'acqua, appaltatrice dell'opera e nei con-

fronti di altri soggetti (progettista, direttore dei lavori) eventualmente responsabili.

(4-03810)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso la Commissione permanente:

4ª Commissione permanente (Difesa):

3-01676, del senatore Milani Eliseo, sulle dichiarazioni del generale Giorgio Donati in merito ai negoziati sui missili nucleari a raggio intermedio;

3-01677, del senatore Milani Eliseo, sui casi di suicidio recentemente verificatisi tra gli appartenenti alle forze armate.