

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

588^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 24 MARZO 1983

Presidenza del vice presidente OSSICINI,
indi del vice presidente CIPELLINI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI	
DISEGNI DI LEGGE		Annunzio	Pag. 35, 36
Annunzio di presentazione	4	Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni	35
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	4	Interrogazioni da svolgere in Commissione	39
Nuova assegnazione	4	ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI VENERDI' 25 MARZO 1983	39
Trasmissione dalla Camera dei deputati	4	PARLAMENTO EUROPEO	
Discussione:		Trasmissione di documenti	5
« Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 » (2195)		SENATO	
BONAZZI (PCI)	16	Composizione	4
MANCINO (DC)	8	SUL PROCESSO VERBALE	
MORANDI (PCI)	5	PRESIDENTE	3
NEPI (DC)	9	MAFFIOLETTI (PCI)	3
* RASTRELLI (MSI-DN)	7, 25		
SCEVAROLLI (PSI)	15		
ENTI PUBBLICI			
Trasmissione di documenti	5		

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

Presidenza del vice presidente OSSICINI

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 pomeridiana del giorno precedente.

Sul processo verbale

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Vorrei, signor Presidente, intervenire sul processo verbale. Dal resoconto sommario della seduta di ieri rilevo che, mentre è correttamente riportata l'opinione espressa dal senatore Pieralli a nome del Gruppo comunista relativamente al non assorbimento, a nostro giudizio, dell'intervento sulla questione di fiducia nella dichiarazione di voto, non è invece riportata l'opinione espressa da noi che un simile assorbimento non costituisca precedente. Noi riteniamo rilevante che questa dichiarazione sia riportata nel processo verbale perchè riteniamo che il richiamo all'articolo 99, secondo comma, del Regolamento, sia implicitamente la prova che occorre distinguere la dichiarazione di voto dalla dichiarazione di fiducia in quanto l'articolo 99, secondo comma, del Regolamento, che riguarda la chiusura della discussione generale, prevede testualmente che si apra una nuova discussione. Si tratta di una discussione sulle dichiarazioni del Governo e quindi di una discussione incidentale nella quale può intervenire un oratore per ciascun Gruppo, il che comporta una distinzione del dibattito sulla fiducia dalla dichiarazione di voto.

L'abuso ricorrente della questione di fiducia da parte del Governo, come noi abbiamo rilevato, pone con più forza una questione di regolamentazione e di precisazione normativa; abbiamo per questo chiesto che sia la Giunta per il Regolamento a riunirsi per affrontare la questione. Tuttavia riteniamo sin d'ora che lo stesso richiamo all'analogia impedisca che valgano i precedenti. Occorre invece un'interpretazione rigorosa della norma nell'insieme contestuale del Regolamento; questo comporta un evidenziarsi della nostra posizione, che riteniamo legittima e fondata, circa il non assorbimento nel dibattito sulla questione di fiducia delle dichiarazioni di voto rese dai Gruppi parlamentari. Per questo chiediamo, signor Presidente, che la nostra dichiarazione sul fatto che la condotta adottata dall'Aula nella seduta di ieri non costituisce precedente sia riportata nel resoconto sommario.

PRESIDENTE. La Presidenza prende atto delle precisazioni del senatore Maffioletti.

Non essendovi altre osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Berlanda, Bevilacqua, Bonifacio, Degola, Della Porta, Giacometti, Granelli, Jannelli, Lapenta, Mariotti, Pastorino, Pettrilli, Quaranta, Recupero, Rosa, Spinelli, Taviani, Triglia e Vernaschi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Bausi, Baldi, Bondi, Calarco, Calice, Ciacci, Cioce, D'Amico, D'Arezzo, De Sabbata, Fallucchi, Fontanari, Formica, Fosson, Giust, Melandri, Noci, Pisanò, Riccardelli, Valiante, Valori, Venanzi e Vitale Giuseppe.

Senato, composizione

PRESIDENTE. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella regione degli Abruzzi, in seguito alla morte del senatore Claudio Ferrucci, ha riscontrato, nella seduta del 24 marzo 1983, che il primo dei candidati non eletti del Gruppo, cui il predetto senatore apparteneva, è il signor Bernardino Iovannitti, essendosi verificata — a seguito della correzione di errori rilevati dalla Giunta nel verbale elettorale regionale — una inversione di graduatoria, rispetto ai dati di proclamazione, tra il primo e il secondo dei candidati non eletti di detto Gruppo.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e proclamo senatore il candidato Bernardino Iovannitti per la regione degli Abruzzi.

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

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 3926 — « Proroga della gestione stralcio dell'attività del Commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata » (2161-B) (*Approvato dalla Commissione speciale per l'esame di provvedimenti recanti interventi per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone dell'Italia meridionale colpite dagli eventi sismici, del Senato della Repubblica, e modificato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 2315. — « Rappresentanza degli studenti nei Consigli di facoltà e di dipartimento » (2217) (*Approvato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, annuncio di presentazione

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

RIGGIO, DI NICOLA e MONTALBANO. — « Interventi per la conservazione, il restauro e la valorizzazione dell'antica Mozia » (2218).

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

3ª Commissione permanente (Affari esteri):

Deputati BOZZI ed altri. — « Concessione di un contributo annuo di lire quattrocento milioni a favore della Società Dante Alighieri per il triennio 1982-1984 » (2170) (*Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Uso degli apparecchi per il volo da diporto o sportivo » (2096), *con il seguente nuovo titolo: « Disciplina del volo da diporto o sportivo »*;

« Protezione delle radiocomunicazioni relative all'assistenza ed alla sicurezza del volo » (1813-B) (*Approvato dalla 8ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, nuova assegnazione

PRESIDENTE. Su richiesta delle Commissioni permanenti riunite 9ª (Agricoltura) e 12ª (Igiene e sanità), è stato deferito in sede deliberante alle Commissioni

stesse il seguente disegno di legge, già assegnato a dette Commissioni in sede referente:

FASSINO. — « Modifiche alla legge 4 luglio 1967, n. 580, recante disciplina per la lavorazione ed il commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari » (1166).

Parlamento europeo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Presidente del Parlamento europeo ha trasmesso il testo di due risoluzioni, approvate da quell'Assemblea concernenti:

il ruolo dei porti nella politica comune dei trasporti;

la procedura elettorale uniforme.

Tali risoluzioni saranno trasmesse alle competenti Commissioni permanenti.

Enti pubblici, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Presidente dell'Istituto centrale di statistica, con lettera in data 17 marzo 1983, ha trasmesso i dati provvisori del 3° Censimento generale dell'agricoltura.

Detta documentazione sarà inviata alla 9^a Commissione permanente.

Discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 » (2195)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 ».

MORANDI. Domando di parlare per proporre una questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho chiesto la parola per presentare una pregiudiziale di merito sul decreto-legge n. 55, in particolare per quanto attiene la sovrimposta sugli immobili e le disposizioni in materia di trasporti urbani e regionali. E ciò nonostante le modifiche che sono state introdotte nel testo in esame rispetto al decreto n. 952, che come è noto costituì oggetto di confronto e discussione in quest'Aula nella metà del febbraio scorso.

Sussistono infatti tutte le motivazioni che ci indussero allora e ci inducono oggi a presentare, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, una questione pregiudiziale. Chi immagina che il dibattito odierno, presentando inevitabilmente taluni elementi di ripetitività, non possa essere interessante e significativo commette un grave errore di valutazione politica. Posso assicurare infatti che tale dibattito non si trascinerà nella stanchezza anche perchè noto che vi è un'attenzione particolare già all'inizio della discussione.

La ripresentazione da parte nostra della pregiudiziale di merito non viene avanzata soltanto per dovere di coerenza con una posizione che è nota poichè abbiamo avuto già occasione di esprimerla. In primo luogo essa si riferisce al fatto che le modificazioni apportate ed anche taluni miglioramenti, in sostanza, non cambiano la natura di fondo e la logica inaccettabile che guida il provvedimento. Il decreto-legge n. 55, come del resto l'altro decreto n. 952, a parte taluni aspetti che investono — e noi avemmo occasione di sottolinearli — anche profili di incostituzionalità, reca gravi lesioni ai principi della riforma fiscale — nè le risposte del Ministro hanno potuto far diradare queste nostre perplessità — contraddice il carattere progressivo del sistema tributario e, in modo altrettanto grave, sferra un colpo durissimo alla riforma dei trasporti urbani e regionali.

So che vi sono colleghi che si predispongono, come del resto avemmo occasione di constatare in precedenza, ad acconsentire alla introduzione della sovrimposta sugli im-

mobili, convinti che si tratti di un prelievo del tutto provvisorio; questi colleghi, evidentemente, dimenticano, volutamente, che la introduzione della sovrimposta produrrà effetti fino al 1985. Sono, pertanto, della convinzione che chi si nasconde dietro questa idea fa, in buona sostanza, un'operazione di « sistemazione » e di « messa in pace » della propria coscienza. Anche l'argomentazione che con la sovrimposta si restituirebbe, in pratica, una capacità impositiva ai comuni non regge; il dibattito tenutosi precedentemente in questa Aula ha dimostrato che si tratta di una trovata che non ha senso.

La proposta di restituire una forma di autonomia ai comuni è una questione davvero troppo seria per pensare di iniziare a risolverla attraverso una procedura siffatta. Da parte nostra ci siamo dichiarati disponibili ad impegnarci su questo terreno poichè consideriamo questa una occasione seria e non rinviabile di confronto. E ciò è tanto più vero visti anche gli interessi e le posizioni che animano varie forze. Si tratta di capire però come esso debba avvenire in modo serio e non attraverso dei meccanismi che non lo consentono affatto.

L'introduzione della sovrimposta sugli immobili mette in luce aspetti di grande rilevanza: si presenta prima di tutto come uno strumento che contraddice i principi dell'articolo 53 della Costituzione, e anche su tali questioni abbiamo avuto occasione di documentare questa nostra dichiarazione e dunque non insistiamo; non incide affatto, come si è tentato di dimostrare da parte della maggioranza, sull'evasione fiscale largamente presente nel settore immobiliare, soprattutto perchè — e qui lo riconfermiamo — si basa su valori catastali che, come è noto, sono assai lontani da quelli reali; non realizza, d'altra parte, come abbiamo documentato in altre circostanze, l'autonomia impositiva dei comuni. Bisogna prendere atto, infatti, che se il testo fosse approvato così come viene presentato in Aula, si vincolerebbero i comuni nella scelta delle aliquote da applicare. È ormai accertato che l'introduzione della sovrimposta rischia di costare di più di quanto si sarà in grado di raccogliere; costringerà peraltro i comuni a mettere in piedi degli apparati

non giustificabili da un prelievo cosiddetto *una tantum* (credo che i colleghi non possano aver dimenticato la battuta che circolò in quest'Aula a proposito dell'*una semper*).

D'altra parte è noto — e si hanno a disposizione molti elementi probanti — che con la conversione in legge di questo decreto, inclusa la parte relativa alla sovrimposta, si aprirà un contenzioso esteso ed estenuante mentre nello stesso tempo si produrranno effetti e ripercussioni gravissime, almeno in due direzioni: in primo luogo, tenuto conto delle diverse condizioni economiche e sociali fra Nord e Sud, si accentueranno le già gravi differenze esistenti, penalizzando in misura non trascurabile ancora una volta il Mezzogiorno. E ciò a tal punto che c'è già chi prevede di proporre l'istituzione di fondi perequativi. In secondo luogo, questo sistema provocherà effetti esplosivi sul mercato delle locazioni. Ormai è noto che stanno per giungere a scadenza 4 milioni e mezzo di affitti. E non c'è dubbio, altresì, che la sovrimposta, come in questi mesi ci siamo sforzati di dimostrare, aumenterà il numero degli sfratti. Il regime dell'equo canone subirà un ulteriore aggravamento tanto più che la maggioranza, come sta dimostrando in questi giorni, nonostante le promesse e le assunzioni di impegni per migliorare tale regime, sembra non essere in grado di proporre un minimo di idee unitarie, tali da corrispondere agli impegni che ha dichiarato di voler assumere. In sostanza, l'introduzione della sovrimposta contiene e presenta tutti i caratteri dell'iniquità e della contraddittorietà rispetto ad una seria politica della casa. Politica che noi ci siamo sforzati di proporre nel corso non soltanto della discussione sul decreto, ma da anni e con iniziative circostanziate e concrete.

L'opposizione pregiudiziale al decreto in esame riguarda anche le questioni dei trasporti urbani e regionali. Voglio ricordare sinteticamente che la legge n. 151 del 1981 istituiva il fondo nazionale per riordinare il sistema dei trasporti urbani e regionali con l'obiettivo di ottenere, entro un quinquennio, il riequilibrio dei bilanci, il riordino delle gestioni, una politica nuova di costi e tariffe che non si scaricassero unilateralmente sui cittadini. A distanza di due anni,

con questo decreto, si dà un duro colpo a quella riforma, si paralizza il processo di risanamento ed in pratica si spingono le aziende a scaricare *tout-court* sui cittadini i *deficit* dei loro bilanci.

Nella discussione che già avemmo a metà febbraio scorso invitammo la maggioranza a tenere conto del nostro complessivo atteggiamento di opposizione costruttiva e ad accogliere quindi la nostra richiesta di pregiudiziale. Oggi ci sentiamo, non solo per obbligo di coerenza ma anche perchè ne siamo convinti, di riproporre questa questione pregiudiziale, certi come siamo che si può attuare una manovra complessiva che cancelli la sovrimposta, che affronti in modo diverso le disposizioni per i trasporti urbani e regionali a patto che vi siano la volontà politica e l'impegno di percorrere strade diverse.

Si tratta di trasferire ai comuni una quantità di risorse finanziarie pari a quelle del 1982 con una maggiorazione del 13 per cento e ciò — ci siamo sforzati di indicarlo — sarebbe possibile mediante le maggiori entrate che già si sono registrate attraverso il condono fiscale e soprattutto attraverso la sollecita approvazione della sanatoria sull'abusivismo edilizio. Abbiamo dichiarato la nostra disponibilità come Gruppo comunista a fare in modo che si giunga ad una sollecita approvazione di questo provvedimento e del pari a far sì che l'aggiornamento del catasto sia approntato con urgenza.

Concludendo, signor Presidente, onorevoli colleghi, se si vuole veramente affrontare con efficacia e rigore la questione dello sviluppo delle autonomie locali e, quello che più conta, la situazione dei comuni, occorre fare in modo che essi possano per tempo tenere conto nei loro bilanci di indispensabili punti di riferimento fondati sulla certezza. Si tratta dunque di affrontare la questione tenendo anche conto degli effetti penalizzanti che l'applicazione di questo decreto determinerà nel Mezzogiorno. Si tratta di affrontare e porre fine all'abuso della decretazione di urgenza che ha portato ad una situazione insostenibile a livello degli enti locali; situazione che è sotto gli occhi di tutti. Ma, quello che è più grave, e sono con-

vinto che molti colleghi lo sanno, è il fatto che anche per il 1984 appare il rischio, come sbocco inevitabile, soprattutto se il testo del decreto verrà varato così com'è, di dover ricorrere ancora una volta alla decretazione di urgenza, confermando non soltanto lo stato di incertezza ma approvando la già difficile condizione degli enti locali.

Vi sono state delle modificazioni introdotte nel testo in esame rispetto al decreto precedente. Noi siamo stati attenti e ci siamo battuti perchè vi fossero quelle ed altre modificazioni. Molte delle nostre proposte non sono state accolte e noi ci batteremo per esse ripresentandole in Aula. Colleghi, è sulla base di tutti gli elementi ricordati che intendo invitarvi ad accogliere la nostra proposta. Essa viene avanzata non solo nell'interesse dei comuni italiani, ma per dare una prospettiva all'intero paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

R A S T R E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* R A S T R E L L I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale non ha avanzato una questione pregiudiziale di incostituzionalità o di merito dato che lo aveva già fatto ampiamente e abbondantemente attraverso l'intervento del senatore Pistolese in occasione della prima lettura del decreto n. 952, poi decaduto e oggi reiterato. Un minimo di rispetto per la volontà assembleare, ancorchè contestata e non accogliente la nostra proposta, ci aveva fatto ritenere che fosse improponibile una questione pregiudiziale perchè era preclusa in questa sede la reiterazione di eccezioni di incostituzionalità e di merito, attesa l'identità sostanziale del provvedimento attuale rispetto a quello che l'aveva preceduto. Ma poichè è stata ammessa la questione pregiudiziale di merito testè svolta dal senatore Morandi, dichiaro senz'altro di aderire all'impostazione della eccezione sollevata. Pertanto il nostro Gruppo in sede di votazione confermerà l'atteggiamento assunto in prima lettura in questa Aula, sperando

che questa volta, a seguito della meditazione che i fatti hanno determinato sul provvedimento, si possa arrivare ad una decisione diversa da quella assunta a suo tempo in sede di prima lettura.

M A N C I N O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A N C I N O . Sostanzialmente, signor Presidente, onorevoli colleghi, nella dichiarata pregiudiziale di merito avanzata dal collega Morandi trovo non tanto argomenti relativi alla costituzionalità complessiva del disegno di legge di conversione quanto argomenti che riguardano prevalentemente il merito del decreto-legge. In effetti, il collega Morandi, richiamando l'articolo 53 della Costituzione, rappresenta la difficoltà della realizzazione dell'autonomia impositiva, che pure è sussunta nella relazione che accompagna il disegno di legge del Governo; denuncia la inadeguatezza del catasto e pone dei problemi relativi a tutta la disciplina dei trasporti. Convengo che, a differenza della discussione sulla pregiudiziale che si svolse in altra seduta, in occasione del dibattito sul precedente decreto-legge che non fu poi convertito, il collega Morandi affaccia anche delle ipotesi alternative alla strategia che è stata posta a fondamento del decreto-legge.

Voglio qui ricordare ai colleghi che, in fondo, tutto il provvedimento relativo alla finanza locale per l'anno 1983 è caratterizzato da disposizioni che riguardano la formazione pura e semplice del bilancio per l'anno 1983 e contiene altresì una serie di indicazioni e di anticipazioni di disciplina triennale, reputata da molti necessaria per fare decollare gli enti locali verso una situazione di maggiore certezza rispetto alla precarietà della complessiva posizione finanziaria.

Il collega Berlanda in occasione dell'accennata altra riunione, proprio a proposito della sovrimposta sugli immobili, rilevò che, se è vero che alla luce della Carta costituzionale il nostro sistema tributario è improntato al principio della progressività, ciò non significa che per ogni singola voce colpita da tributo vi debba essere progressivi-

tà; anzi, proprio nei confronti della sovrimposta sugli immobili siamo in presenza di un'imposta di natura reale. Quest'ultima, infatti, colpisce direttamente il bene per quello che è, salvo la valutazione complessiva desumibile dalla denuncia dei redditi, e il reddito sui fabbricati è una componente ai fini dell'applicazione della progressività dell'imposta nel suo insieme. Mi pare di dover rilevare, perciò, la infondatezza dell'argomento principale che è stato addotto dal Gruppo comunista.

Per quanto, poi, riguarda l'autonomia impositiva e la denuncia della non soddisfacente disciplina, la quale non realizzerebbe la invocata autonomia impositiva, mi permetto di rilevare che bisogna sempre distinguere: da una parte, occorre tener conto della strategia complessiva seguita dal Governo ai fini della disciplina della finanza locale per l'anno 1983 e dall'altra bisognerebbe tener sempre presenti alcuni principi di carattere generale che debbono improntare una seria riforma della finanza locale. Infatti una cosa è l'autonomia finanziaria che viene sempre invocata a proposito dei comuni e altra è uno dei modi di essere di questa autonomia che può essere collegata direttamente alla imposizione sugli immobili quale è riscontrabile nel decreto-legge del Governo.

Convengo che dobbiamo perseguire l'obiettivo dell'autonomia finanziaria, ma dobbiamo anche tener conto che il Governo assegna, questa volta, ai comuni un compito di concorso nella riduzione della spesa pubblica. Infatti le risorse trasferibili sono parzialmente statali, mentre per il raggiungimento del complessivo risultato dell'erogazione delle risorse dello scorso anno aumentate del 13 per cento, c'è una quota parte che deve essere reperita dai comuni nella loro autonomia, sia pure attraverso una fascia abbastanza limitata. Questo meccanismo non incide sull'autonomia complessiva dell'ente locale, anzi la rispetta anche se proietta il comune verso un'assunzione di responsabilità che non trova presenza nelle disposizioni riguardanti la formazione dei bilanci degli anni precedenti, cioè degli anni che vanno dal 1977 al 1982. Comprendo

che il catasto è insufficiente, che ci saranno delle enormi difficoltà, che c'è una spesa di primo impianto che non giustificerebbe il carattere di straordinarietà e di *una tantum* dell'imposta; comprendo, perciò, la polemica svolta dal collega Morandi: vorrei, e però, osservare che la proposta alternativa lascia ancora più incerta la situazione finanziaria degli enti locali: è vero che il Senato all'unanimità ha approvato la disciplina dell'abusivismo edilizio, ma è altrettanto vero che l'altro ramo del Parlamento stenta a rendere tale disciplina legge dello Stato applicabile immediatamente.

Ora la previsione, anche in via di urgenza, di una disciplina della sanatoria urbanistica non consente entrate concrete e immediate, sicchè le difficoltà che oggi si assumono a proposito della sovrimposta sugli immobili si ripresenterebbero, forse ancor più aggravate, nell'ipotesi in cui il Governo avesse stabilito che i comuni, recuperando dall'abusivismo edilizio, possono integrare la quota parte a loro carico attraverso il gettito di un'imposta sugli immobili. Sono queste le ragioni che mi convincono che le difficoltà del 1983 non sarebbero sanate. Sarebbero, comunque, difficoltà di merito, collega Morandi: si tratta di vedere se convenga applicare la sovrimposta sugli immobili o se sia introducibile immediatamente all'interno dell'ordinamento una sanatoria edilizia tale da consentire nuove entrate a favore dei comuni.

Si offre, come è facile intuire, una valutazione sul contenuto del provvedimento che niente ha a che fare con l'eccezione di incostituzionalità: non mi resta, perciò, che confermare la posizione del Gruppo della Democrazia cristiana contraria all'accoglimento della pregiudiziale così come proposta dal collega Morandi. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la questione pregiudiziale proposta dal senatore Morandi.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Nepi. Ne ha facoltà.

N E P I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento che stiamo esaminando e che si riferisce all'intervento per il 1983 sulla finanza locale è stato già oggetto, in relazione al precedente decreto-legge numero 952, di un ampio ed approfondito dibattito in sede di 6ª Commissione e ciò mi esime dal ripetere in questa sede quanto è stato dettagliato in sede di Commissione e soprattutto quanto è stato riferito dal senatore Beorchia nella relazione scritta che è al nostro esame. La relazione del senatore Beorchia illustra, credo in modo completo, la natura e le finalità del provvedimento. Esso non costituisce uno strumento semplicemente ripetitivo dei decreti adottati in precedenza, ma introduce norme di grande significato rispetto alle crescenti responsabilità degli enti locali ed anticipa soprattutto i presupposti e le condizioni di una più ampia ed effettiva autonomia dei comuni e delle province.

Il decreto-legge n. 55, nel recuperare la logica di rigore e di trasparenza che aveva ispirato il precedente decreto-legge n. 952, non ha soltanto accolto — come ha ricordato il relatore — alcuni importanti emendamenti già proposti in sede di 6ª Commissione, ma ha altresì perfezionato e rafforzato la complessiva manovra economica e finanziaria che il Governo persegue e che tende a conciliare e ad integrare i vari centri della spesa all'interno di una coerente politica di contenimento e di rigore. Con l'accoglimento di importanti e significativi emendamenti proposti in sede di Commissione dal senatore Triglia, dal senatore Scevarolli e dal sottoscritto, ma soprattutto con l'aver per la prima volta avviato con i rappresentanti degli enti locali, l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM, il CISPES, non una mera consultazione ma un rapporto di reciproca corresponsabilità per far uscire i comuni dalla crisi in cui si trovano, il Governo ha mostrato una sensibilità ed un impegno di grande rilievo di cui gli va dato atto.

Gli ulteriori miglioramenti proposti al decreto n. 55 sono frutto di un nuovo e costruttivo rapporto tra Governo ed ANCI che ha consentito di fatto un accordo onorevole su tali modifiche. Per il futuro l'auspicio della Democrazia cristiana è quello di sviluppare il confronto e l'intesa tra il Governo e gli enti locali, perchè gli obiettivi del risanamento economico e finanziario e del contenimento della spesa pubblica, insieme a quello di una reale autonomia dei comuni, non si raggiungono consolidando i compartimenti stagni delle corporazioni istituzionali, ma assumendo tutti precise e coerenti responsabilità. Non può non costituire per noi motivo di apprezzamento e di rispetto la serietà con cui l'ANCI e gli altri organismi di rappresentanza degli enti locali portano avanti una coerente politica di sviluppo delle autonomie anche attraverso una linea di rigore e di corresponsabilità. Va anche sottolineato che questa linea non viene espressa in termini subordinati e rinunciatari, cioè privi di serie motivazioni, ma con la forza di chi partecipa a dare nuovo vigore e nuovo prestigio alle istituzioni, cioè di chi prende coscienza del fatto che gli enti locali non sono soltanto nello Stato, ma sono anche essi Stato.

In questo quadro il decreto n. 55 si inserisce come uno strumento di grande rilievo, a nostro parere, anche se limitato, e non soltanto come il provvedimento annuale, transitorio, in attesa della legge organica della finanza locale che il Gruppo della Democrazia cristiana ha sollecitato, il senatore Beorchia ha richiamato nella sua relazione e su cui il Governo intende definire e concordare i complessi aspetti che essa comporta. Anche il Gruppo comunista ritiene che un assetto a regime della finanza locale sia urgente per interrompere la serie dei decreti annuali, ma non possono sfuggire la complessità delle norme da adottare e la varietà dei problemi da risolvere in campo istituzionale, amministrativo, tributario, nel sistema dei controlli e nel giusto equilibrio delle esigenze statali e di quelle degli enti locali.

Proprio la laboriosità e la portata di questi elementi, e non la negligenza del Governo, come a volte viene denunciato dai Gruppi di

opposizione, rinviando nel tempo la riforma organica che anche noi qui intendiamo sollecitare. Questo però, insieme ai nuovi inviti al Governo, mentre rende inderogabile l'approvazione dei decreti annuali, non può impedire — anzi credo che presupponga — un graduale avvicinamento ai problemi di fondo che formeranno oggetto della legge generale organica anche attraverso questo decreto annuale. Questo è quanto si intende fare con il decreto n. 55, con le modifiche proposte dalla Commissione: un avvicinamento che anticipi, sia pure parzialmente ma organicamente, le linee della riforma della finanza locale su cui concordano gli enti locali e che si conciliano con la manovra economica posta in atto dal Governo e con le richieste di un'autonomia matura, e quindi consapevole, delle amministrazioni locali; una autonomia che non sia un utile *slogan* da non cancellare mai per quanto rende politicamente — forse i nostri colleghi del Partito comunista sanno quanto, da un tale punto di vista, renda declamare e non realizzare — ma una consapevole responsabilità che comporta rigore di gestione, selezione delle spese ed obblighi impositivi.

Non c'è quindi un'autonomia senza responsabilità. Non credo che sia una via nuova in questa direzione avanzare, come fa il Gruppo comunista, richieste da un lato insostenibili per i problemi e per il bilancio dello Stato e dall'altro sostanzialmente riduttive delle autonomie. Vorrei risparmiarvi in questa sede la lettura delle richieste formulate fino a questo momento in sede di Commissione da parte del Gruppo comunista come emendamenti al decreto n. 55; pochi sfuggono però alla logica di richiedere l'aumento degli oneri degli stanziamenti nel bilancio dello Stato, pur in presenza di una manovra di contenimento della quale credo che tutti abbiamo preso coscienza. Noi comprendiamo che vi sono problemi specifici nell'ambito della finanza locale. La crisi che attanaglia questi enti, se analizzata per le voci più importanti dei bilanci, può anche far apparire giusta e possibile l'adozione di provvedimenti diretti a risanare quelle voci stesse.

Ho già ricordato in Commissione che sono anch'io un consigliere comunale e non ho alcuna esitazione a difendere con il Gruppo della Democrazia cristiana e credo anche con gli altri Gruppi della maggioranza, la linea di rigore che questo provvedimento presuppone. È maturata del resto la convinzione che non vi può essere un rigore di vertice e un lassismo di base; non vi sono una restrizione ed un contenimento negli organismi centrali a fronte dei quali vi è una libertà di spendere come e quanto si vuole nelle amministrazioni locali.

È chiaro che quando si parla dei mutui *extra* Cassa depositi e prestiti, con oneri a carico dello Stato, si tratta di valutare qual è il costo di questi stessi mutui e se essi siano compatibili, più che con la spesa, con la linea che il Governo si è proposto per il contenimento della spesa pubblica.

Quando si propone di ripristinare per i comuni l'INVIM, si dimentica che essa è stata trasferita di fatto, per circa 400 miliardi, ad alimentare il fondo di perequazione destinato ai comuni e alle province e che non è incorporata in modo irreversibile nelle entrate tributarie. È stato richiesto di togliere il vincolo all'adeguamento delle tariffe dei servizi a domanda individuale. Molti comuni comprendono invece che alcuni vincoli vanno posti perchè aiutano le stesse amministrazioni comunali a far capire all'opinione pubblica, soprattutto a quei cittadini abituati a salire sul tram senza pagare o a pagare solo 100 lire e abituati a ritenere il *deficit* dei bilanci come cosa ordinaria, ricorrente, inevitabile e forse anche giusta, che non è possibile il perdurare di questa situazione. E non si possono tenere in piedi, dopo averli istituiti con formule estremamente facili e con intenti di natura squisitamente politica, organismi, strutture e servizi che già erano assicurati alle comunità locali.

Si afferma — vorrei ricordarlo, come ha fatto il senatore Bonazzi in Commissione — che alcuni servizi rappresentano un peso per i bilanci dei comuni che non vengono oggi sostenuti dallo Stato. Sono state istituite migliaia di nuove sezioni di scuola materna statale in presenza di una riduzione dei bambini

che vi affluivano e questo solo per chiudere le scuole gestite dai religiosi, che noi sappiamo con quale dedizione, passione e serietà si adoperano a favore delle popolazioni locali, soprattutto delle fasce più deboli e più povere. Occorre che sotto questo profilo vi sia un ripensamento e non siano suggeriti invece ulteriori interventi per garantire che proseguo quello che ormai è considerato uno sperpero. Conosco un comune nella cui scuola materna comunale c'erano solo quattro bambini perchè i genitori si erano convinti che, pur pagando qualcosa in più, nelle scuole private si impartisse un'educazione non promossa con intenti politici, ma intesa a dare una formazione corrispondente almeno alla media dei valori presenti nella società italiana.

Potrei continuare accennando alla timidezza con cui — uso un termine molto blando — si è accolta la sovrimposta sui redditi per i fabbricati che i comuni possono applicare, della quale viene anche richiesta, se non sbaglio, la trasformazione in un'addizionale dell'IRPEF e cioè, diciamo francamente, in un gravame. Ho qui un resoconto delle Commissioni in cui risulta che questa richiesta è stata formulata in maniera chiara proprio dal collega Bonazzi: potrei leggerla nel dettaglio.

B O N A Z Z I. Evidentemente non sapevo quello che stavo dicendo!

N E P I. Non sempre puoi essere pienamente presente nei tuoi interventi dal momento che parli molto a lungo. Ricordo però questo discorso perchè mi ha molto colpito quanto hai detto sui trasporti, cui prima facevo riferimento.

Il decreto, onorevoli colleghi, assume un grande rilievo, anche se parziale, perchè contiene alcuni capisaldi — come giustamente li ha definiti il collega Scevarolli in Commissione — che ne qualificano l'intera struttura. Tra questi assume rilievo il carattere triennale delle previsioni di bilancio dei comuni e delle province, in coerenza con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e dei programmi regionali di sviluppo. È la prima volta che si richiamano questi riferimenti precisi nella politica pro-

grammatoria degli enti locali come ben sanno alcuni di noi che, come me ed il collega Mancino, provengono dalle regioni. Tutti abbiamo affermato l'opportunità della programmazione che non può essere evidentemente limitata al bilancio annuale, ma che deve invece avere un respiro più ampio, ma poi, quando ci troviamo di fronte ad un provvedimento che attua in una qualche misura questi criteri di programmazione, sorge una serie di altre valutazioni che ne fanno rinviare *sine die* l'acquisizione. Sono invece convinto che il risultato ottenuto sia incoraggiante: lo è lo stesso potere impositivo riconosciuto agli enti locali, che concede loro una sfera di responsabilità ed ampi margini di applicazione. (*Interruzione del senatore Rastrelli*). I comuni che vogliono spendere di più devono trovare i fondi necessari in questo modo; finora ci sono stati dei comuni che hanno speso senza preoccupazione contando sulla politica dei trasferimenti che copre tutti i cosiddetti costi storici cui farò in seguito riferimento. Per quanto riguarda il pareggio del bilancio ricordo che anche noi a livello nazionale ci siamo posti dei vincoli.

Questa normativa introduce, rispetto agli anni precedenti, alcuni elementi innovativi basati sulla triennialità. Si potrà obiettare — e del resto quest'obiezione è stata già avanzata e me la sarei sentita ripetere dal collega Bonazzi se non avessi parlato per primo — che essa, così come viene inserita in questo decreto-legge, non è perfetta perchè manca, ad esempio, della quantificazione dei dati che ne costituiscono un presupposto. Ed in effetti non si conosce qual è la somma complessiva su cui possono fare assegnamento gli enti locali, o meglio la si conosce ma si sa che è insufficiente rispetto alla quota che dovrebbe essere assegnata al fondo di perequazione. Nondimeno essa costituisce un notevole passo avanti perchè i criteri per la formazione dei bilanci sono già noti ed è sufficiente conoscere l'ammontare complessivo dei trasferimenti dello Stato per calcolare i relativi parametri.

Si tratta, in sostanza, di un avvio della programmazione, come ricordava il relatore, se-

natore Beorchia, su cui riteniamo si debba fare una riflessione attenta da parte di coloro che hanno così profonde convinzioni in questo campo e che hanno sperimentato insieme a noi, negli enti locali come in Parlamento, la validità di questi obiettivi. D'altra parte, col piano triennale, vengono fissati nuovi criteri sia per quanto attiene alle scadenze dell'approvazione dei bilanci che vengono anticipate, mentre questi bilanci vanno accompagnati da una relazione previsionale e programmatica triennale, sia in relazione alla garanzia assicurata ai comuni di ottenere, fra entrate proprie e statali, un aumento complessivo almeno pari al tasso di inflazione programmato.

Ma il vero fatto nuovo è la radicale modifica dei criteri di incremento dei trasferimenti dal bilancio statale ai bilanci degli enti locali. Viene impressa, con questo provvedimento, una svolta iniziale, ma decisiva alla vecchia e in buona parte iniqua logica della base storica su cui venivano incrementati, con percentuali uguali per tutti i comuni di Italia, i trasferimenti dal bilancio dello Stato. Con le norme introdotte nel decreto-legge n. 55, attraverso il fondo di perequazione, si avvia un processo di riequilibrio nella disponibilità delle risorse, soprattutto a vantaggio dei comuni e delle aree più deboli del paese che, disponendo di minori entrate ed avendo mantenuto i loro bilanci a livelli deficitari molto inferiori a quelli di altre aree, sono rimasti a lungo penalizzati e di fatto espropriati del diritto di assicurare alle loro comunità servizi e strutture a volte semplicemente elementari.

Tutte le forze politiche affermano di essere contrarie all'annoso e perverso sistema dei trasferimenti e ai suoi più rigidi meccanismi di automatismo. La Democrazia cristiana lo afferma e pone in atto gli strumenti necessari per il superamento di questo sistema, laddove abbiamo la possibilità di farlo, in accordo con gli altri partiti della maggioranza. Se questa è la convinzione dell'opposizione, noi ci auguriamo che essa darà analoghe e coerenti risposte positive al provvedimento. Noi abbiamo la profonda convinzione che il riferimento alla cosiddetta base storica che garantisce entrate sicure, accertate ed auto-

matizzate per continuare un tipo di gestione che deresponsabilizza gli enti locali e sottrae ingiustamente risorse ai comuni più deboli, dovrà essere abbandonato, così come prevede questo decreto-legge. Pertanto dovremo essere tutti coerenti su questa linea per quanto riguarda l'inizio della riduzione dell'incidenza dei trasferimenti sulla finanza locale.

L'istituzione della sovrimposta comunale sui fabbricati — anche questa è una facoltà data ai comuni — chiama a diretta responsabilità gli amministratori nel settore delle entrate in rapporto all'incremento delle spese in regime di pareggio di bilancio. Anche noi riteniamo che può trattarsi di una soluzione improvvisata — e sottolineo questo termine — cioè scaturita da una serie di ricerche fatte in diverse direzioni per giungere a qualche risposta positiva rispetto al problema che si poneva, per quanto riguarda l'incremento delle entrate, da parte dei comuni, ma essa, intanto, anticipa l'istituzione dell'imposta comunale sui fabbricati che consentirà poi ai comuni di disporre, in forma autonoma, di un'imposta razionale. Noi — e io mi associo alle parole del relatore — auspichiamo che l'ICOF, questa imposta che verrebbe applicata direttamente dai comuni, possa trovare presto una base normativa con il disegno di legge che il Governo si è impegnato a presentare. Bastano pochi accenni relativi ad alcune norme del decreto-legge n. 55 (quindi mi esento dal ripetere cose che abbiamo detto in merito al provvedimento n. 952 che rappresenta la base di partenza del decreto che oggi esaminiamo) per valutare la portata di questa innovazione. Il decreto n. 55 cade in un momento critico per la vita e per la stessa immagine dei poteri locali. Direi che esso, con il suo rigore e la sua equità, con i suoi vincoli e le sue nuove procedure, risponde anche alle attese dell'opinione pubblica, turbata e disorientata, e alla stessa volontà di migliaia di amministratori oculati e severi che guardano con preoccupazione allo scadimento delle istituzioni, soprattutto quando queste istituzioni, comuni, province e loro consorzi, sono così strettamente legate alla cultura, alla tradizione e alla storia delle comunità locali. Indebolire i centri

nevralgici della nostra vita associata significa colpire nel vivo le istituzioni democratiche del paese. Per troppo tempo, onorevoli colleghi, la polemica politica ha sommerso i problemi reali dei nostri comuni e dei nostri enti locali; per troppo tempo si è andati alla ricerca di fatti o di semplici accuse scandalistiche, disegnando una divisione manichea degli amministratori tra onesti e disonesti, in relazione al colore politico, quasi che i vizi e le virtù discendessero da una ideologia e non da una morale personalmente testimoniata. In questo modo la lotta politica non si è alzata di livello ed i problemi delle nostre amministrazioni locali si sono aggravati perchè non sono stati la vera materia del confronto politico.

La Democrazia cristiana ha una vasta rappresentanza in tutti i comuni e le province d'Italia, in molti dei quali è al Governo con altre forze politiche. Decine di migliaia di suoi rappresentanti operano con onestà e competenza al servizio delle comunità locali. Non si resta per tanti decenni al Governo di migliaia di comuni e province senza aver espresso e continuato ad esprimere un'attenzione morale e uno spirito di servizio di grado elevato. Non ci siamo mai prestati, nè ci presteremo ad identificare i pochi disonesti, a qualsiasi parte appartengano, con le forze politiche. Questo possiamo dirlo perchè chiamiamo disonesti le persone di cui è stata dimostrata la disonestà e non quando si fa clamore. Quando è avvenuto ciò abbiamo colpito; quando questi fatti sono accaduti abbiamo punito con immediata determinazione. In più di un'occasione denunce clamorose sostenute anche con atti della magistratura e amplificate dalla stampa sono poi risultate infondate e le vittime di questi errori e di queste denigrazioni e speculazioni si trovano in tutti gli schieramenti politici. Ecco perchè anche qui vogliamo, da questa nostra posizione di responsabilità e di rigore, ricordare ancora che le polemiche non servono. Credo che i fatti, e non le polemiche, quando sono realmente fatti ci sollecitano a ricercare le cause profonde, sia pure indirette, che favoriscono i deplorabili fenomeni di disonestà e di infedele servizio di funzioni pubbliche affidato dagli elettori.

Gli enti locali sono strutture soggette a norme anacronistiche e superate, soprattutto nel settore urbanistico e degli appalti, oltretutto nelle procedure e nei criteri attraverso cui viene esercitato il controllo sugli atti dei comuni e degli altri enti locali da parte dei comitati regionali di controllo. L'inadeguatezza di tali strumenti trae spesso gli amministratori a soluzioni e deliberazioni non conformi alle norme di legge. Credo che su questi problemi tutte le forze politiche, e soprattutto quelle che hanno particolari responsabilità nelle amministrazioni locali, dovranno sentirsi impegnate al riesame di un settore normativo, il cui riordino nella chiarezza e nella certezza della norma non costituirà soltanto una garanzia per l'amministratore locale che assolve con totale trasparenza alla sua funzione — e si tratta della stragrande maggioranza degli amministratori italiani — ma sottrae anche ogni pretesto, ogni cavillo a coloro — e sono pochi — che tentano di conciliare i loro doveri di pubblici amministratori con i loro illeciti interessi personali. Abbiamo detto che siamo stati e saremo fermi nel colpire coloro che tradiscono il mandato elettorale, che tradiscono l'opinione pubblica e i propri partiti, e che rappresentano degli esempi deplorabili di una certa classe dirigente. Diciamo anche che non possiamo continuare ad assistere a questa forma di linciaggio verso tutti coloro che si dedicano ad esercitare funzioni pubbliche in Parlamento, negli enti locali o nelle altre amministrazioni, circondati sempre dal clamore anche quando non vi sono fatti comprovati. Quel clamore resta come segno di un insulto che non sarà cancellato e quando verranno assolti non resterà traccia di queste assoluzioni e di questa innocenza.

Il ripetersi di questi fenomeni io credo che chiami ognuno di noi oggi, forse più di ieri, più di quando forse vi era questo stecato pregiudiziale che confondeva le responsabilità di alcuni con quelle dell'intera classe politica, a prendere coscienza del fatto che dobbiamo porre mano insieme all'azione di risanamento, nell'ambito del funzionamento degli enti locali. Inoltre, dobbiamo anche dire che il ripetersi di operazioni che hanno

più del clamoroso che non dell'autentico giudizio, laddove sono stati colti, ad esempio, elementi di colpevolezza e sono stati emanati mandati di arresto ancora prima che venisse accertata l'esigenza di non inquinare le prove, (prove che quando ci sono inchiodano alla colpevolezza); questo ripetersi di operazioni non può non richiamare anche noi parlamentari e ricordarci che siamo tutti corresponsabili, e che dobbiamo muoverci con assoluta serietà quando affrontiamo problemi e responsabilità di questo genere.

Sappiamo che vi sono conseguenze morali e sociali irreversibili, che non saranno cancellate da nessuna assoluzione quando vengono compiuti degli atti semplicemente clamorosi; noi non possiamo ignorare che questi fatti minano le istituzioni, quando i provvedimenti adottati non sono basati su certezze radicate tali da resistere durante il procedimento giudiziario.

Noi non intendiamo certamente interferire con il potere autonomo della magistratura, verso la quale nelle piazze, nei consigli comunali, nello stesso Parlamento abbiamo concretamente e sempre testimoniato il massimo della solidarietà e il massimo del riconoscimento della lodevole azione che essa svolge per far rispettare la legge con imparzialità, con serietà e con rigore senza guardare in faccia a chicchessia. Aggiungiamo anche che vi possono essere degli eccessi, degli interventi precipitosi e anche delle spinte che non riguardano più l'imparzialità e l'integrità del magistrato, ma riguardano altri elementi, che sono a monte di alcuni, sia pur singoli, comportamenti che non possiamo ignorare neanche in questa sede. Non possiamo cioè consentire che stranipi oltre misura questo timore, questa costante preoccupazione degli amministratori, che, ormai semiparalizzati, non sanno più quali provvedimenti adottare, non sanno più quali atteggiamenti assumere, non sanno più quali decisioni prendere pur rispettando le norme e le leggi (e mi riferisco agli onesti, non a coloro che si pongono al di fuori della legge). In questo senso richiamiamo la necessità che la giustizia venga applicata con serietà ed obiettività senza mai cadere nel sospetto di operazioni intimi-

datorie che non servono alla giustizia e non danno garanzia alle istituzioni.

Onorevoli colleghi, concludo confermando l'adesione del Gruppo della Democrazia cristiana alla conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55. Esprimo un apprezzamento al Governo per avere accolto con coerenza nel decreto gli obiettivi e gli emendamenti compatibili, mettendo in rilievo il lavoro analitico svolto nella 6ª Commissione: ne voglio dare atto al presidente della Commissione, senatore Segnana, il quale è riuscito a far rispettare i tempi senza stringere o strozzare il dibattito della Commissione, a testimonianza del fatto che non veniamo in Aula ad improvvisare alcune valutazioni su questo decreto, ma che queste valutazioni sono frutto di un confronto approfondito, prolungato, che dura da mesi, che ci ha portato in questa fase a raggiungere tali convinzioni sulle quali confermiamo l'adesione convinta della Democrazia cristiana e l'impegno a tradurre il decreto non solo in atto legislativo, ma a tradurlo anche, per le responsabilità che abbiamo negli enti locali, in iniziativa, in presenza, proprio nell'ambito delle comunità locali, a significare che il rigore, la coerenza, la serietà non sono dati che appartengono solo ad alcuni settori della vita pubblica, ma appartengono a tutte le amministrazioni locali, alle grandi amministrazioni locali, laddove si suppone che possano assorbire poteri straripanti rispetto alle migliaia di piccoli comuni che si sentono più abbandonati e in maggiore stato di necessità.

Con questo spirito confermo l'adesione convinta della Democrazia cristiana al decreto che stiamo esaminando. (*Applausi dal centro, dal centro sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

S C E V A R O L L I . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, in materia di finanza locale, abbiamo partecipato alla discussione generale che si è svolta in quest'Aula recentemente sul decreto-legge n. 952, decaduto — e non per nostra responsabilità — per de-

correnza dei termini costituzionali. In quella sede abbiamo manifestato il nostro pensiero e le nostre valutazioni sulle finalità della nuova normativa e anche le nostre critiche riferite, a nostro giudizio, al decreto prima richiamato, proponendo anche formalmente i miglioramenti da noi ritenuti necessari.

Non ritengo, signor Presidente, di dover ripetere l'intervento che in quella sede ho avuto l'onore di svolgere a nome del mio Gruppo. Noi socialisti ci siamo battuti perchè anche nel 1983 agli enti locali venissero assicurate le stesse disponibilità finanziarie dell'anno precedente, cioè del 1982, maggiorate del 13 per cento, pari al tasso di inflazione programmato: obiettivo che possiamo ritenere pienamente realizzato.

Abbiamo rivendicato il massimo di autonomia di spesa possibile per gli enti locali, compatibile con la crisi economica e finanziaria che richiede il concorso anche degli enti locali stessi, in uno sforzo più generale volto al superamento della crisi economica e al risanamento della nostra situazione finanziaria.

Ci siamo battuti per un maggiore coinvolgimento degli enti locali nella politica delle entrate, consentendo loro maggiori spazi di manovra anche per quanto riguarda problemi molto importanti, come quello del personale. Anche questi problemi, a nostro avviso, hanno trovato soluzioni equilibrate, soddisfacenti. Abbiamo sostenuto che qualora fossimo stati indotti a ricorrere alla sovrimposta sui fabbricati quale strumento indispensabile per garantire agli enti locali i finanziamenti che prima ho ricordato, questo strumento fiscale doveva essere anche utilizzato come momento di avvio del processo di autonomia impositiva e come ponte alla istituzione dell'ICOF e alla sua esecutività a partire dal 1° gennaio 1984. Non è stato facile ma anche questa impostazione trova nel provvedimento al nostro esame una soddisfacente soluzione, nei limiti che questo particolare, straordinario tributo poteva consentire.

Ci siamo ancora battuti per porre termine alla ormai intollerabile sequela di decreti annuali — siamo oramai al settimo — e passare alla definizione di una normativa pluriennale e triennale; ci sembrava que-

sta e ci sembra tuttora, onorevoli colleghi, una esigenza fondamentale degli enti locali e quindi una soluzione semplice, pacifica. Abbiamo poi constatato che così non era e non è e dobbiamo dire francamente che non abbiamo capito fino in fondo la decisa, quanto a nostro avviso immotivata, contrarietà del Gruppo comunista su questa impostazione. Tuttavia anche questo problema ha trovato concreta ed accettabile soluzione. Il decreto-legge n. 952, decaduto, è sostituito da quello che stiamo discutendo; quest'ultimo si presenta notevolmente migliorato. Il confronto aperto del Governo con l'ANCI, che noi socialisti abbiamo proposto e stimolato, ha creato le condizioni per ulteriori miglioramenti sui punti più qualificati del provvedimento stesso; in tal modo la Commissione ha potuto lavorare proficuamente attraverso un dialogo costruttivo, come doveva essere, tra maggioranza ed opposizione, potendo così definire nel suo complesso una serie di modifiche e potendo quindi proporre all'esame dell'Assemblea un provvedimento che nel suo complesso noi riteniamo positivo perchè rispondente alle giuste attese dei nostri amministratori locali. Una normativa che vede rafforzati i capisaldi dell'autonomia impositiva (avviando un processo che poi, con l'approvazione del disegno di legge sull'istituzione dell'ICOF — e noi dichiariamo fin da questo momento il nostro impegno per una rapida approvazione da parte del Parlamento di questo provvedimento — troverà nel 1984 piena concretizzazione), della certezza dei finanziamenti, del superamento dei decreti annuali con l'affermazione della pluriennalità. Questi sono capisaldi, a nostro avviso, fondamentali e vanno pertanto sostenuti. La normativa al nostro esame risponde, a nostro giudizio, a queste esigenze, a questi criteri, a questa impostazione, per cui noi riteniamo di poter esprimere in questa sede il nostro giudizio complessivamente positivo, disponibile al dialogo per altri eventuali miglioramenti. Comunque, esprimiamo la nostra soddisfazione per questo provvedimento, come è stato presentato in Aula, per il lavoro che ha compiuto la Commissione, per l'apporto

intelligente, di cui noi vogliamo dare atto, del nostro relatore, e ci impegniamo a sostenere il decreto in questa sede per poter giungere ad una conclusione definitiva con il voto favorevole di questa Assemblea. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

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

B O N A Z Z I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non è solo per non riprendere argomenti già affrontati nella prima fase di esame delle norme che riguardavano la finanza locale, contenute nel primo decreto presentato quest'anno, nè soltanto perchè questo mi consente di riprendere e rispondere ad alcuni argomenti svolti, soprattutto dal collega Nepi, che vorrei iniziare il mio intervento con qualche valutazione sul significato che assume un provvedimento come questo nel quadro della situazione economica e politica del paese. Mi pare che, forse più che in altri anni, un provvedimento del genere si qualifichi per il quadro politico ed economico in cui si colloca. Norme che riguardano un'area così vasta della vita del paese e delle sue istituzioni non possono mai essere valutate semplicemente in rapporto al problema che affrontano; esse sono ovviamente parte di una manovra o di un disegno politico ed economico più complesso in cui finiscono con il collocarsi. A me pare che il provvedimento di cui ci occupiamo in questa occasione sia particolarmente significativo, un tassello significativo di una manovra e di un disegno politico ed economico che si tenta di realizzare. Forse a questo fine, onorevole Presidente, vale la pena di richiamare, sia pure per alcuni tratti salienti, la situazione in cui si colloca l'avvio di quel processo legislativo e riformatore che ha dato inizio al varo di provvedimenti annuali per la finanza locale, da cui sono nate alcune — consentitemi di qualificarle così — categorie oggi trattate e bistrattate (la spesa storica, i pie' di lista, il rapporto tra tasso di inflazione ed entrate, i vincoli ad alcune spese). Un riferimento al periodo in cui questa normativa è stata introdotta

lo ritengo necessario, perchè mi pare che anche le differenze di significato dei provvedimenti allora adottati rispetto al significato che assumono questi, di oggi, e il tipo di disegno politico ed economico da cui derivavano ci aiutino a capire meglio di cosa stiamo trattando, quali questioni e quali indirizzi discutiamo e qual è il loro significato.

Vi sono alcuni elementi di affinità tra le due situazioni. Il ricorso a decreti annuali inizia con le misure che riguardano la fine dell'anno 1977: in una situazione economica allarmante, con un tasso di cambio della lira che cadeva precipitosamente; con l'esito di consultazioni elettorali che aveva mutato alcuni dati dei rapporti politici del paese; con una profonda modificazione nella geografia politica per quanto concerne la gestione delle comunità locali (elezioni del 1975); con l'accesso alla direzione di grandi comuni, come Roma, Genova, Milano, Venezia, Palermo ed altri, di coalizioni di sinistra.

Quella situazione, rispetto a quella di oggi, aveva alcuni punti di affinità (la gravità dei problemi economici che si dovevano affrontare) e alcuni punti di differenza (il segno politico secondo cui si muoveva la vita del paese e la manovra economica con cui si affrontò quella situazione). Naturalmente — lo ripeto — ricordo queste cose per tratti molto essenziali, ma non c'è dubbio che nel quadro della manovra economica di quel periodo, con il prevalere di un certo processo di modificazione delle alleanze politiche, si affrontò un'operazione di rinnovamento dell'assetto finanziario delle amministrazioni comunali che era caratterizzata essenzialmente da due elementi. Il primo era l'accertamento ed il contenimento della spesa corrente. Insisto su questi due elementi perchè, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, che significato ebbe allora il consolidamento dei mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento della spesa corrente nei confronti del sistema creditizio e l'assunzione del relativo onere da parte dello Stato, tramite la Cassa depositi e prestiti, se non quello di estirpare una delle cause che determinavano un processo di ap-

pesantimento della finanza locale e, attraverso quel canale, della finanza pubblica nel suo complesso? Che significato ebbero, allora, la volontà e l'effetto di far emergere la spesa sommersa, se non quello di poter esercitare su di essa — e pretendere che i consigli comunali se ne assumessero la responsabilità — un controllo più rigoroso in modo da imbrigliarla o meglio da controllarla programmaticamente? Il primo elemento, quindi, era l'accertamento ed il contenimento della spesa corrente. Il secondo, l'affermazione di un ruolo degli enti locali, come settore pubblico istituzionalmente legittimato ad investimenti aventi un significato per lo sviluppo del paese, ha determinato lo sviluppo di una spesa per investimenti garantita dagli enti locali.

Su questo secondo aspetto non ho bisogno di soffermarmi molto perchè, più volte, anche nel corso della discussione nella nostra Commissione, il sottosegretario Fracanzani lo ha giustamente ricordato; esso rappresenta un effetto della politica avviata nel 1977 e nella politica finanziaria dei comuni di questi anni è uno dei punti più innovativi e rivoluzionari.

In quel periodo, per la prima volta nella storia della finanza pubblica, gli enti locali divengono i più importanti investitori del settore pubblico: essi infatti giungono ad investire, mediamente, negli ultimi tempi, risorse dell'ordine di 4, 5, 6.000 miliardi ogni anno.

Queste sono le caratteristiche dell'operazione che si avviò allora e che fu compatibile con un processo di contenimento dell'inflazione del tutto eccezionale.

Per la sintesi e per l'autorevolezza della fonte, voglio richiamare il giudizio che qualche giorno fa, il 12 marzo, il « Sole-24 Ore » pubblicava, traendolo da un saggio apparso su « Note Economiche » — la rivista del Monte dei Paschi di Siena — di un autorevole economista, che affermava: « Fortuna, condizioni politiche favorevoli, abilità hanno fatto sì che il triennio che va dall'estate 1976 a quella del 1979 sia stato il teatro di una delle più brillanti operazioni di politica economica di questo dopoguerra, date le condizioni di partenza. Tra i ri-

sultati raggiunti non figura certo ai primi posti un durevole abbattimento dell'inflazione, ma le circostanze di partenza erano estremamente sfavorevoli ed il risultato raggiunto, un'inflazione al di sotto del 13 per cento verso la fine del 1978 e le condizioni di buona attività economica, non è disprezzabile ». L'articolo continua analizzando questa operazione ed i suoi risultati come una operazione di politica economica eccezionale e particolarmente brillante ai fini del contenimento immediato dell'inflazione. Quell'operazione, come quella che cominciò per i comuni nel 1977, richiedeva l'avvio stabile di una politica economica ispirata a nuovi criteri, il che non si realizzò, provocando la fine di quell'esperienza. Tuttavia, nel quadro di una politica economica come quella, fu possibile, anzi ne costituì una delle componenti, iniziare un avvio di riforme della finanza locale caratterizzato dall'accertamento e contenimento della spesa corrente e dalla forte, eccezionale espansione degli investimenti. È significativo il fatto che, mentre siamo ancora alle prese con un'inflazione del livello che conosciamo e che dobbiamo fronteggiare sia nell'immediato sia in prospettiva, per rendere durevoli i risultati che possiamo conseguire, cambiato il quadro politico con una inversione o modificazione di tendenza che è caratterizzata, sempre sul piano politico, da un attacco — non posso chiamarlo diversamente — alle amministrazioni di sinistra delle grandi città, ma non solo a quelle, gli elementi che caratterizzano il provvedimento che stiamo trattando abbiano segno radicalmente diverso e puntino ad una drastica riduzione del ruolo degli enti locali come componente del settore pubblico legittimata ad investimenti qualificanti.

Ritorno per un momento, per riprendere, poi, questo tema, alla valutazione della portata del provvedimento del 1977 e alla operazione che venne iniziata allora. Vorrei fare anzitutto alcune precisazioni e sono molto lieto che mi stia ascoltando il collega Stammati che, in un articolo pubblicato su « Il Tempo » di qualche settimana fa, con lucidità e precisione ha ricordato alcune cose che io voglio richiamare qui

anche per confutare le accuse polemiche, secondo me ingiuste, verso il cosiddetto metodo, instaurato allora, dei decreti annuali nei confronti della spesa storica, accusati di essere stati l'elemento distorcente della finanza locale.

La scelta che si fece nel 1977 non fu quella dei decreti annuali, anzi l'obiettivo era quello di realizzare le condizioni per superare la situazione di una finanza locale precaria rispetto alla quale erano necessari anche prima, sia pure striminziti, decreti annuali. I decreti, o leggi, annuali infatti non sono un'invenzione del 1977, in quanto ogni anno, prima di quel periodo, il Parlamento doveva adottare un provvedimento per regolare alcuni aspetti della finanza locale. Nel 1977 l'obiettivo, ripetuto, fu quello di creare le condizioni per passare da una finanza locale precaria ad una finanza locale che fosse fondata su una solida fonte di risorse per la spesa corrente, che fosse inquadrata nella finanza pubblica allargata in modo da rispondere a criteri di programmazione partecipata, e fosse in grado, quindi, di assumersi un ruolo partecipe dello sviluppo economico mediante investimenti in una larga area di infrastrutture.

Questa fase, prevista esattamente sia dalle associazioni autonomistiche, sia dai partiti che allora condivisero questa impostazione, sia dal Governo, doveva essere della durata di tre anni, nel corso dei quali doveva esaurirsi quella che ormai va sotto il nome di « operazione verità », perchè si presumeva che in tre anni si sarebbero create le condizioni per realizzare un sistema di finanza locale adeguato a quegli obiettivi.

Quindi, la proliferazione della decretazione annuale non dipende da quel disegno ma dal fatto che esso è stato abbandonato insieme alla sua componente più qualificante: lo sbocco cui dovevano portare l'accertamento e il risanamento della finanza locale, da raggiungere negli anni 1977, 1978 e 1979. Naturalmente, una operazione di quel tipo non poteva fondarsi che sul riconoscimento della spesa storica, non per farne un elemento che restasse poi immutato

e immutabile, ma perchè essa costituiva un dato ineliminabile, in quanto storica, cioè esistente.

Onorevoli colleghi, a coloro che hanno contestato il significato della spesa storica e pretendono con un decreto di modificarla, devo dire che la spesa storica non è un frutto casuale dell'operato di amministratori irresponsabili. Certo, è frutto anche di errori e di politiche sbagliate, e non saremo certo noi a negare questo, dato che proprio noi abbiamo con tanto vigore polemizzato anche prima con certi indirizzi di amministrazione degli enti locali. Questa spesa è tuttavia frutto della storia, delle scelte che hanno fatto le popolazioni amministrate nel bene e nel male. Se ci si può proporre, in un quadro di finanza pubblica che si voglia guidare secondo criteri di programmazione partecipata, di eliminare le storture della spesa storica, le sacche di inefficienza, gli spazi di malcostume e di assistenzialismo, non si può negare tuttavia che la spesa storica è frutto dell'esperienza delle nostre amministrazioni locali e delle loro scelte, e che solo raggiungendo un livello di direzione economica e di funzionamento democratico più elevato si può raggiungere il risultato perequativo che è giusto ottenere, eliminando, non tutte le componenti della spesa storica, ma quelle che rappresentano elementi di dispersione delle risorse pubbliche, quando non si tratta di qualcosa di peggiore. (*Interruzione del ministro senza portafoglio per gli affari regionali Fabbri*). Sto criticando il modo in cui si affronta tutto questo. Non sono cose che ho inventato io, ma sono cose che il movimento autonomistico ha detto non solo dal 1977, ma da anni.

Contesto coloro che guardano con sprezzo la spesa storica e soprattutto coloro che presumono di modificarla con un provvedimento; nessuno riuscirà a fare questo se non avviando un processo diverso. Il rischio della pretesa di modificare la spesa storica con decreto è quello che, privatamente, mi ha suggerito il collega Ripamonti, che ha molta responsabilità ed esperienza in materia. Il collega Ripamonti, infatti, mi diceva che con questo provvedimento

si corre il rischio che si formi un altro canale sommerso di spesa. Questa è la conseguenza della presunzione o della volontà prepotente di imporre un cambiamento dell'assetto della spesa, il che — lo ripeto — non vuol dire che non si possano e non si debbano anche in questo settore affermare principi di correzione e di rigore.

Precisate queste cose rispetto alla storia della finanza locale e, quindi, riaffermato che se siamo giunti all'ottavo decreto annuale ciò non dipende dal fatto che ne è stato varato un primo, ma dal fatto che, dopo il terzo — consentitemi la semplificazione — non vi è stata la capacità e la volontà politica di realizzare il fine a cui dovevano portare quei primi decreti; è certo che il protrarsi dei decreti, da un lato snatura il loro ruolo, e dall'altro è indice di abbandono — consapevole o meno — di una prospettiva di ricerca e del riemergere, del prevalere di una prospettiva diversa. Quello che a me pare l'aspetto più allarmante di questo provvedimento è che in esso la prospettiva, diversa da quella che avevamo considerato nel 1977 e negli anni successivi, emerge in modo particolarmente esplicito. Essa emerge sul terreno del contenimento e del controllo della spesa corrente, che non è indirizzato tanto, o in modo precipuo, a fornire ai comuni degli strumenti per eliminare le sacche di dispersione e di spreco della spesa pubblica, quanto a contestare indiscriminatamente un certo orientamento di politica comunale. Prendo ad esempio le norme che, anche così come sono state corrette, stiamo approvando per il personale, secondo le quali non si consente neppure la sostituzione del personale che cessa il servizio per i comuni al di sopra dei 20.000 abitanti. In questo modo si induce a ridurre o a rinunciare non solo a servizi già esistenti, ma sicuramente anche a nuovi servizi, o a ricorrere ad altri espedienti, come quello di appaltare quei servizi che non riusciranno a gestire per questo divieto.

Questo è un obiettivo, un metodo che è proprio il contrario di quello a cui si voleva giungere nel 1977. È sorprendente che questo tipo di divieto venga oggi ancora

sostenuto proprio da coloro che nel passato hanno criticato ingiustamente — perchè si trattava di un necessario strumento di transizione — i vincoli alla spesa.

Nel momento in cui, per il secondo anno consecutivo, si conferma il criterio del controllo della spesa locale non più dal lato della spesa stessa, ma da quello dell'entrata e quindi si pone come vincolo supremo — il vincolo più stringente e più incisivo — per i bilanci comunali il pareggio del bilancio, tuttavia si continuano a mantenere limiti interno alla spesa, come per le assunzioni del personale o per le coperture dei servizi a domanda individuale. E questo non perchè possano esercitare una funzione di contenimento dei disavanzi locali (che non ci possono essere) o dei trasferimenti statali (che non possono cambiare) ma perchè si vuole per questa strada modificare

le politiche comunali, colpendo quei comuni che, pur mantenendo naturalmente l'equilibrio del bilancio e non chiedendo maggiori trasferimenti, vogliono espandere i servizi con la conseguenza di spingerli a soluzioni come quelle di ricorrere all'appalto.

Che significato hanno, se non un significato antitetico al consolidamento degli investimenti, nonostante quello che ci ha ripetuto più volte il sottosegretario Fracanzani in Commissione, le norme (soprattutto quelle che si volevano introdurre, e in parte rimangono) per gli investimenti, se non quello di introdurre meccanismi di contenimento, di restrizione pesante della possibilità per i comuni di proseguire quella politica di investimenti che è una delle caratteristiche più importanti che hanno contraddistinto questi anni?

Presidenza del vice presidente CIPELLINI

(Segue B O N A Z Z I) . Che ciò sia vero, onorevoli colleghi — lo voglio dire in occasione di questo dibattito perchè non è consentito, neppure ad un Governo tanto pieno di contraddizioni, su un terreno come questo, avere un'immagine esterna e un'immagine interna contrastanti l'una con l'altra — è provato dal fatto che in una sede più riservata di quella delle Commissioni del Senato o di quest'Aula, tuttavia controllabile dal Parlamento, cioè nel consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, che trasmette i suoi verbali ai membri del comitato di vigilanza (essendo io membro del comitato di vigilanza ho il dovere di informare quest'Aula su quanto vengo a sapere) all'inizio di quest'anno, discutendosi del significato dell'applicazione del decreto n. 952, il ministro Gorla — quindi, mi consenta il sottosegretario Fracanzani, il più legittimato ad esprimere gli orientamenti del Tesoro e del Governo in questa materia — ha dichiarato nel suo intervento, che ha avuto una certa solennità perchè

era il primo dell'anno ed era la prima volta che il Ministro interveniva: « Riguardo ai contenuti — ha dichiarato il Ministro — dell'attività della Cassa depositi e prestiti e del decreto, occorre stabilire un punto fermo: gli enti locali, cioè, debbono prendere atto della situazione che le spese per gli investimenti rappresentano una componente della spesa complessiva che occorre assolutamente contenere » (non mantenere a livello del reale raggiunto, ma contenere). « A questo punto si possono prevedere due ipotesi: o si promuove un allineamento di situazioni tra gli enti locali e in tal caso verrebbero bloccate alcune opere » — allora è vero quello che abbiamo detto e che ci è stato contestato in Commissione e cioè che, soprattutto se fosse stato approvato il decreto n. 952 così come era, si sarebbero bloccate delle opere in corso, lo dice il Ministro del tesoro una soluzione è bloccare le nuove opere — « concentrando tutte le risorse per un finanziamento perequativo, oppure si lasciano le differenze esistenti

selezionando credito tra comune e comune. Occorre trovare una regola di comportamento... ».

L'obiettivo di questo provvedimento era ed è ancora in parte quello di contenere e ridurre drasticamente la capacità di investimenti dei comuni.

La polemica attorno al fatto su chi debba assumersi l'onere dell'ammortamento dei mutui, se si mantiene in questi termini, svia dalla vera questione perchè, per le stesse ragioni per cui ho criticato il mantenimento di vincoli alle assunzioni di personale e alla copertura dei servizi a domanda individuale, sono convinto che anche le spese di ammortamento dei mutui debbano essere affidate alla responsabilità e alla discrezione delle amministrazioni comunali. È una soluzione transitoria ed a lungo andare negativa la liquidazione a pie' di lista che induce i comuni a ritenere che, qualunque sia il livello dell'indebitamento che contraggono, ci sarà qualcuno che pagherà gli oneri dell'ammortamento.

Una soluzione come questa però non può prolungarsi nel tempo, altrimenti diventa un elemento di distorsione della spesa pubblica, non di programmazione. Il punto è che, una volta riconosciuto che i comuni sono una componente del settore pubblico cui è affidata un'area di investimenti, che è — come abbiamo deciso — di 5.000 miliardi all'anno da assegnarsi tramite la Cassa depositi e prestiti, e che per gli istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti la Banca d'Italia fisserà, come ha sempre fatto; una volta stabilita l'entità delle risorse che attraverso la Cassa depositi e prestiti e attraverso il sistema creditizio sono messe a disposizione degli enti locali per gli investimenti che loro competono, bisogna assicurare agli enti locali risorse sufficienti per affrontarne l'ammortamento. Se invece si fa (con la prima versione del decreto si pretendeva di farlo totalmente per il 1984, mentre con quella attuale per un terzo) semplicemente una dichiarazione secondo cui dal 1984 tutti gli oneri di ammortamento o una parte di essi sono a carico delle amministrazioni locali, senza dire quali saranno le risorse a cui gli enti locali

possono attingere per fronteggiare questi oneri, allora si lancia un messaggio nel senso di non fare investimenti, messaggio che è contraddittorio con l'affermazione che dalla Cassa depositi e prestiti devono essere distribuite ai comuni somme per 5.000 o più miliardi e che va in senso contrario all'obiettivo di mettere ordine e di programmare più seriamente. Per questa via si arriva infatti al contenimento degli investimenti degli enti locali. Allo stesso risultato portano altre norme contenute nel decreto. Abbiamo discusso, secondo me a ragione, a lungo sull'opportunità di sostituire l'avverbio « esclusivamente » con « prioritariamente », sostenendo che la parola « esclusivamente » vuole dire mettere un vincolo che non aiuta la programmazione ma aiuta la riduzione della propensione e della possibilità dei comuni all'investimento. Il limite quantitativo, infatti, c'è già. È stabilito per legge dalla Cassa depositi e prestiti, è stabilito dagli orientamenti del sistema creditizio per il credito esterno.

È una via distorta quella di stabilire tassativamente, per legge e per tutto il paese, quali sono le opere che si debbono attuare con certi mezzi (salvo piani particolari come quello della metanizzazione del Sud) e quali sono quelle che non si possono attuare assolutamente con nessun mezzo. Naturalmente in questa materia indicazioni, sollecitazioni ed anche decisioni di orientamento programmatico generale sono utili, sono necessarie in alcuni casi, ma è altrettanto necessario poi lasciare nell'ambito di queste indicazioni una discrezionalità di autonoma valutazione al piccolo, medio e grande comune, secondo le esigenze che dalle singole comunità sono sentite come primarie.

Da questo modo di affrontare la questione degli investimenti deriva uno dei limiti e dei caratteri distintivi più negativi del provvedimento governativo, particolarmente accentuato nel suo testo iniziale. Anzi, è facile verificare che, su questo punto, la versione del secondo decreto è più pesante e più allarmante di quella del primo decreto.

Credo che da questa analisi scaturisca chiara la ragione generale del nostro giudi-

zio politico sul provvedimento: con queste caratteristiche un provvedimento sulla finanza locale per il 1983 si inquadra in un disegno di politica economica e in un disegno politico generale che noi consideriamo estremamente deleterio per il paese, ma in ogni caso insufficiente — anche dando per scontato che possano prevalere obiettivi diversi dai nostri — a conseguire risultati apprezzabili.

È un provvedimento alla giornata che non guarda più in là del proprio naso e crea condizioni che possono, se non sono efficacemente contrastate e corrette, ricondurre la finanza locale in quel ruolo subordinato e in quella condizione precaria e ambigua che aveva prima del 1977. Fortunatamente il complesso delle forze sociali e politiche che ha sorretto e avviato non solo, naturalmente, il processo di riforma della finanza locale iniziato nel 1977, ma anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e la riforma sanitaria conserva una sua coesione, una sua ragione di essere perchè, fortunatamente, è profondamente radicato nella realtà del paese. Quello che mi dà più ottimismo, di fronte ad un quadro che mi preoccupa, è che sono convinto che le modificazioni introdotte per quanto riguarda i comuni, nel corso di questi anni, hanno determinato un processo reale di cambiamento nell'assetto delle comunità e nella coscienza dei cittadini qualunque sia il loro orientamento politico, che difficilmente potrà essere superato, mortificato, modificato. Fortunatamente questi valori hanno radici profonde, e ancora una volta non abbiamo alcuna difficoltà a registrare che la battaglia che abbiamo condotto da questi banchi nei mesi scorsi e l'impegno delle associazioni delle autonomie locali hanno dato i loro frutti, anche se credo si debba registrare che, se mai, c'è stata corrispondenza — ed è giusto che sia così — tra le posizioni che le forze politiche assumevano nelle associazioni come l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM e la CISPEL e le posizioni che i Gruppi politici esprimevano in Parlamento, questo anno c'è stato un particolare distacco e, in alcuni casi, un contrasto aperto tra le posizioni sostenute da questi enti e

le soluzioni che sono state adottate, o che si stanno per adottare dal Parlamento. Basta confrontare i testi delle risoluzioni di queste associazioni — anche quelle consegnateci qualche giorno fa — e il testo che stiamo per approvare.

Tuttavia, per merito del lavoro svolto qui e da queste associazioni, per il fatto che milioni di cittadini si sono riuniti, hanno discusso e hanno fatto pervenire al nostro Gruppo, come credo agli altri, la loro volontà attraverso forme diverse (lettere, ordini del giorno), per merito infine, anche, dell'esistenza tra le forze di maggioranza di un'autentica tradizione e convinzione autonomista che registro con soddisfazione, si sono ottenuti risultati che non disprezziamo, anzi consideriamo importanti. I trasferimenti statali per il 1983 sono stati ricondotti alla loro interezza, con l'aggiunta di quella integrazione relativa all'INVIM, concessa nel 1982. Questo è un fatto importante perchè di massima l'integrazione dell'INVIM andava a quei comuni in cui i trasferimenti di proprietà immobiliari erano di minor valore e numero, quindi ai comuni meno dotati. Non riconoscere questa componente che ha complessivamente un valore ridotto — probabilmente non più di 100 miliardi — significava per alcuni comuni una riduzione consistente delle loro disponibilità. Un miglioramento modesto, ma pure apprezzabile, si è ancora conseguito nella scadenza delle erogazioni.

Noto che si tratta quasi sempre dell'accoglimento parziale e totale di emendamenti che fin dall'inizio il mio Gruppo aveva presentato. Vi è stato il riconoscimento, frutto anche di una valutazione di equità, che il livello di copertura dei servizi a domanda individuale non può essere legato alla corresponsione o meno dell'integrazione del 13 per cento degli stanziamenti per il trasferimento statale 1982. Per il 1983 questo livello di copertura che rappresenta, come sappiamo, il rapporto tra il complesso delle spese e delle entrate, compresi i contributi e le entrate a destinazione specifica, dovrà essere non inferiore al 22 per cento e non al 30 per cento come era stabilito nel decreto. Questo consentirà ai

comuni di gestire i prezzi dei servizi senza gravare troppo su quei servizi rivolti a categorie sociali particolarmente bisognose di assistenza, come ad esempio gli anziani ed altre categorie di cittadini, e permetterà quindi di continuare ad erogare i servizi stessi.

È stato riconosciuto — e attribuiamo molta importanza, per le considerazioni che ho fatto prima, a questo aspetto — che l'ammortamento dei mutui contratti nel 1982 deve essere totalmente coperto con trasferimenti a carico dello Stato. Questa non è una novità; già nel 1982 infatti era stata prevista questa eventualità. Resta la questione dell'avvio del processo di trasferimento degli oneri di ammortamento, a cominciare dal 1984, a carico dei bilanci comunali che non ci convince, non perchè non si debba seguire quella strada, ma perchè ciò viene deciso prima di aver assicurato la copertura. Prendo atto — attribuendogli un valore di impegno superiore a quello che probabilmente è credibile, senza addebitarne le ragioni a chi lo ha dichiarato — che la maggioranza ha affermato che si tratta di una parte di una operazione più vasta che sarà completata con l'imposta comunale sui fabbricati, la quale dovrà fornire entrate sufficienti anche per far fronte a questo onere.

Pur mantenendo le mie riserve — lo sottolineo particolarmente perchè un provvedimento come questo ha senso solo se ci sarà tale successiva misura — la logica vorrebbe che si fosse poi disposti a revocare tale misura se, nella sede opportuna, questo completamento necessario non si realizzerà. Qualche miglioramento è stato ottenuto anche per la parte che riguarda i vincoli al settore del personale.

Restano le valutazioni che ho fatto sulle misure che riteniamo sbagliate, alcune anche ingiuste e comunque non condivisibili: prima tra tutte la sovrimposta sui fabbricati. Il collega Morandi ne ha già parlato e pertanto su questo aspetto sarò molto conciso. Noi siamo fermamente, convintamente, caparbiamente contrari a questa sovrimposta, più che per ragioni di finanza locale, per ragioni fiscali generali, quelle che ha ricordato, appunto, il senatore Morandi.

Contestiamo — questo è il solo aspetto che riguarda la finanza locale che voglio richiamare — che si tratti di un primo passo — come ha detto il collega Scevarolli — verso l'autonomia impositiva degli enti locali.

Abbiamo anche seri dubbi che possa rimanere un provvedimento annuale; ricordo ai colleghi che, con gli stessi argomenti, si difese l'introduzione eccezionale — almeno così la si definiva — dell'addizionale sull'energia elettrica, come primo passo verso l'autonomia impositiva, come strumento che avrebbe dovuto durare un anno e non più di tanto, perchè sarebbe stato sostituito immediatamente con altre misure più adeguate e coerenti, tali da prevedere una vera autonomia. Siamo invece, se non sbaglio, al secondo anno di applicazione ed essa verrà ulteriormente aumentata dalle 14 lire dell'anno scorso a 18. Abbiamo, quindi, fondati timori che la sovrimposta sui fabbricati non abbia solo la durata di un anno, anche perchè il provvedimento concernente l'imposta comunale sui fabbricati che dovrebbe sostituirla e che il Ministro delle finanze ha più volte dichiarato di voler presentare subito, eventualmente inserendolo, se avesse incontrato degli ostacoli nell'iter parlamentare, nel disegno di legge di conversione di questo decreto, non è stato ancora presentato. Il sottosegretario Fracanzani ci ha assicurato che verrà presentato entro il 30 aprile (mi dispiace per il Ministro delle finanze; a questo punto, non potrà più essere trasferito in questo decreto perchè, se tutto andrà nel migliore dei modi — per quanto riguarda la sorte del decreto in esame — il 30 aprile questo decreto sarà già stato o meno convertito in legge). Ma anche se questo provvedimento sarà presentato puntualmente entro il 30 aprile e verrà approvato nel tempo più breve possibile dal Parlamento, sfido chiunque a sostenere che tale imposta potrà dare un qualche gettito nel 1984. Certamente, questa è la mia opinione, ma essa è confortata dal parere di tecnici di varia ispirazione che ho potuto consultare nel corso di questi mesi. Quindi ci sono seri dubbi che questa sovrimposta, che dite che occorre accettare perchè è eccezionale, resti in vigore solo

per questo anno. Anche il modo in cui sono regolati i fondi perequativi è inadeguato, secondo noi, perchè non affronta il problema dei grandi comuni, soprattutto di quelli meridionali.

C'è poi il discorso del finanziamento delle aziende di trasporto. Questo è un altro dei punti negativi, gravi del provvedimento. Si può dire con certezza fin da oggi — lo abbiamo verificato in incontri anche con altri partiti nel corso di questi mesi — che il sistema delle aziende di trasporto chiuderà il 1983 con circa 500 miliardi di disavanzo. È inutile nascondersi questa verità, perchè nascondersela significa scaricare un problema che è della finanza pubblica sulle aziende e sui comuni e quindi creare quelle condizioni che inquinano la spesa locale e compromettono i servizi locali. È infatti impossibile che nel 1983 le aziende locali riescano a ridurre le spese di tale entità, anche se decidessero di sopprimere alcuni servizi, perchè spesso si tratta di spese insopprimibili.

Infine si è voluto ancora una volta introdurre il principio della cosiddetta triennialità. Noi avevamo chiesto, sin dall'apertura del dibattito in Commissione in gennaio, che non fosse introdotto un principio del genere in un decreto principalmente perchè si tratta di un problema che non può essere risolto adeguatamente, come vedremo, nell'ambito di un decreto annuale, e poi perchè esso diventa un elemento di appesantimento del decreto che rischia di favorire la non conversione in legge di tutto il resto, del buono e del cattivo, che è contenuto nel provvedimento. Rispetto al primo decreto abbiamo avuto ragione, perchè non è stato convertito. Il collega Scevarolli ha detto che ciò non è avvenuto per colpa della maggioranza, ma secondo me questo è un alibi che regge poco. Non basta dire infatti che i Gruppi di maggioranza hanno fatto interventi brevissimi o addirittura non ne hanno fatti e non hanno presentato nè illustrato emendamenti. Il precedente decreto è decaduto non perchè l'opposizione si sia comportata in modo scorretto fino a farlo decadere, ma perchè era stato caricato e sovraccaricato di tali pesi, come la trien-

nalità, l'imposta comunale sui fabbricati, l'imposta di pubblicità sulle radio e televisioni, che di per sè lo hanno portato a colare a picco.

Ed avevamo tanta ragione che in questa seconda fase un certo ravvedimento della maggioranza c'è stato. L'ICOF non è stata più introdotta come emendamento al decreto e dell'imposta di pubblicità non sento più parlare. Forse nell'affondare tale parte è andata tanto a fondo che non si riesce più a ripescarla. Vorrei sapere quali sono le intenzioni del Governo su questo tema che non è di scarso rilievo. Devo solo notare che è la seconda volta che affiora una parvenza di volontà di modificare l'imposta di pubblicità e di affrontare l'importante e spinoso problema della tassazione della pubblicità delle radio e delle televisioni ma, così come è successo due anni fa, appena l'argomento è affiorato è subito scomparso e non ne ha parlato più nessuno. Comunque, solo la triennialità è stata reintrodotta qui, ed in questo modo ci è stata data ragione, almeno in parte. Mi auguro che ciò non sia così letale per questo decreto come lo sono state le aggiunte fatte al precedente, compresa quella della triennialità. Aggiungo che si è verificato, nel merito, ciò che noi prevedevamo, e cioè che le norme che sono contenute — e ne parleremo più specificatamente quando dovremo approvare gli emendamenti proposti dalla Commissione — in questo decreto e che riguardano la triennialità sono tali da non consentire neppure di varare entro i termini di legge, cioè entro la fine di novembre, i bilanci per il 1984. Le uniche cose certe (non le cose auspicate, desiderate o promesse, ma le cose certe) consistono nei trasferimenti che per il 1984 e il 1985 saranno pari a quelli del 1982, ammonteranno cioè a 17.180 miliardi. Questo è un dato certo, ma scoraggiante, un dato che fa prevedere un blocco di gran parte della spesa locale.

Un altro dato certo consiste nel fatto che i comuni perderanno, sia pure in un arco che va dal 1984 al 1991, 400 miliardi di INVIM decennale. Questi 400 miliardi di INVIM decennale sono un'entrata che era assicurata ai comuni e che avrebbe dovuto

essere assorbita nella nuova ICOF. Quando andremo a calcolare il gettito che dovrà dare l'ICOF, terremo conto, come di un'entrata che i comuni hanno diritto a veder trasferita nell'entrata derivante dall'ICOF, anche di questa quota dell'INVIM che è stata sequestrata a favore delle finanze dello Stato? Un'altra cosa certa è che, a cominciare dal 1983, i comuni dovranno farsi carico nel 1983 di un terzo, nel 1984 di due terzi e nel 1985 di tutto l'onere per l'ammortamento dei mutui.

Questo è quanto di certo e di ultrannuale è contenuto nel provvedimento; tutto il resto non è che promesse o intenzioni che noi giudicheremo quando esse saranno tradotte in termini valutabili in qualità e quantità. Quello che è sicuro è il fatto che con queste norme i comuni nè nel 1983 nè nel 1984 saranno in grado di fare prospettazioni serie che vadano oltre l'annata e, allo stato attuale, non possono fare previsioni serie su quella che potrà essere la gestione del 1984.

Queste, onorevoli colleghi, sono le considerazioni generali e specifiche che ci portano a mantenere un giudizio nettamente negativo sul provvedimento. Naturalmente, tutto ciò non ci esime e non ci preclude, ma anzi ci sollecita forse ancor più a ricercare, anche in questa fase dell'esame parlamentare e in quella che si svolgerà alla Camera, tutte le possibili convergenze per correggere gli aspetti più negativi e pesanti del provvedimento. Ci auguriamo che questo nostro impegno trovi qualche corrispondenza: quello che è certo è che difficilmente — ormai non ci speriamo più — le modificazioni che potremo introdurre saranno tali da consentirci di cambiare il nostro giudizio che, ripeto, è nettamente negativo. *(Applausi dall'estrema sinistra)*.

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

* **R A S T R E L L I .** Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, dirò subito che trovo una certa difficoltà a reintrodurre e ridiscutere qui in Assemblea un tema che per tre mesi mi ha tenuto impegnato, in quan-

to dal 1° gennaio di quest'anno questa materia è stata fritta e rifritta, è tornata, dopo un primo, ad un secondo esame, ha subito o meno delle modificazioni, ditalchè, rispetto a questa continuità, sorge una sorta di pigrizia mentale, una sorta di acquiescenza e di stanchezza per il fatto di vedere un'opera, quale è quella che come parlamentare e come parte politica intendiamo svolgere nella materia, soffocata dalla continuità e dalla irrisolutezza dei lavori, ma soprattutto dalla incapacità che le misure che stiamo analizzando hanno di poter determinare modificazioni sostanziali o impostazioni che poi si ritengono giuste e finalizzate al bene comune e al bene della società.

Credo che il relatore Beorchia, nella sua relazione di accompagnamento a questo secondo decreto-legge e ai lavori della Commissione che hanno seguito alla sua presentazione, abbia indicato delle linee di novità e delle linee di modificazione; egli ha inoltre richiamato favorevolmente il fatto che taluni aspetti della normativa sulla finanza locale sono stati modificati da questo nuovo decreto-legge e da quello che l'aveva preceduto.

Io nego, in linea di fondo, questa circostanza, perchè a me sembra che siano rimasti completamente identici soprattutto il quadro e la scelta di politica economica che erano stati già fissati dal primo decreto-legge ormai decaduto. Inoltre è rimasta inalterata la struttura del provvedimento, sono rimasti inalterati — come vedremo — le modalità, i tempi ed i gravami del trasferimento dalla finanza dello Stato alla finanza degli enti locali; non si è modificato nè strutturalmente, nè finanziariamente il provvedimento, per cui ci troviamo dinanzi ad una vera e propria ripetizione del primo decreto-legge, che meriterebbe la stessa drastica opposizione già fatta in prime cure.

C'è ancora, rispetto alla approvazione del Senato, che probabilmente avverrà in questa settimana, lo scoglio della Camera dei deputati, il cui Regolamento detta minori limiti nel tempo di discussione delle leggi e ha soprattutto una composizione numerica che rende più difficile il contingentamento e la regolazione dei tempi. Mi domando se, dinanzi a questa considerazione e dinanzi a

questa prospettiva del secondo scoglio costituito dall'altro ramo del Parlamento, una normativa del genere, che nel bene o nel male ha impegnato per tre mesi di seguito Governo, Senato della Repubblica, forze di maggioranza e di opposizione in una dialettica stringata, per arrivare poi a queste soluzioni che, come vedremo, sono le medesime del primo decreto, mi domando se il tempo che ulteriormente sarà concesso all'altro ramo del Parlamento può in linea di ipotesi garantire la conversione in legge del decreto-legge al nostro esame. Sotto il profilo della logica e dei tempi parlamentari dovremmo escludere tassativamente una tale possibilità. Vi è solo il consueto rimedio che è rappresentato dal voto di fiducia, cui il Governo potrà e dovrà, secondo la nostra previsione, ricorrere quando anche nell'altro ramo del Parlamento, nell'ambito delle facoltà autonome che esso ha di deliberare le leggi — come vanno deliberate soprattutto quando sono leggi di questa importanza — si imporrà la necessità di porre la questione di fiducia. Forte sarà la necessità del Governo di andare avanti a colpi di strozzatura del dibattito, a colpi di forzatura delle libere espressioni delle parti politiche che compongono il Parlamento. Questa sarà l'ennesima manifestazione che questo Governo, e quindi la maggioranza che esso esprime, non è in condizione di portare compiutamente a termine i propri programmi legislativi.

Tutto ciò concerne il punto di vista normativo. Per quanto riguarda il punto di vista dell'altro grande tema che pure è stato dibattuto in quest'Aula, nell'altro ramo del Parlamento e tra le forze sociali e che vede impegnata a fondo tutta la pubblicistica nazionale, cioè il tema del rigore, del contenimento e della qualificazione della spesa pubblica, questo decreto-legge non ha con esso alcuna attinenza, non ha alcun significato. Neanche un minimo segnale viene raccolto perchè si arrivi a dire: si avviano i primi passi verso una politica del rigore sempre ventilata, sempre sostenuta a parole, sempre affermata da tutte le parti politiche quando si tratta semplicemente di fare teoria e sempre denegata quando si tratta di

convertire la teoria in atti pratici e in provvedimenti legislativi.

Signor Presidente, signor Ministro, di fronte all'impostazione generale del decreto, che come presupposto contiene il trasferimento agli enti locali delle stesse disponibilità del 1982 aggregate e compensate per la maggiore incidenza della inflazione, attraverso tutta una sistematica, che analizzeremo specificamente, di nuovi introiti, mi domando se tale conferimento ai comuni, cioè il caricare allo Stato lo stesso importo caricato nel 1982 più le integrazioni dovute al tasso di inflazione programmato, quindi con la perequazione effettiva dei trasferimenti, sia un atto di politica di rigore o non lo sia.

La domanda non può essere poi completata, neanche sul piano logico, da una risposta se non si fa un'altra analisi che devo fare, se non altro per contrastare decisamente la teoria sostenuta poc'anzi dal senatore Nepi. Il senatore Nepi in quest'Aula, parlando non tanto del provvedimento quanto della politica generale economica e della crisi delle istituzioni, ha fatto la difesa di ufficio degli amministratori degli enti locali. E una difesa di ufficio che noi respingiamo, anzi che dichiariamo falsa, compromissoria, pericolosa. E ci meraviglia che un uomo dell'onestà del senatore Nepi possa avere sostenuto questo ruolo a nome del suo partito. So perfettamente che per il 50 per cento gli amministratori degli enti locali sono democristiani, come so perfettamente che l'altro 50 per cento si distribuisce in massima parte tra il Partito comunista, il Partito socialista e il Partito socialdemocratico. Non voglio investire la responsabilità personale, perchè sarebbe gravissimo farlo senza conoscere nè fatti nè uomini; voglio solo dire che il sistema, signor Presidente, comporta automaticamente almeno uno stato di correttezza rispetto alle malversazioni, al peculato, alla truffa, all'appropriazione indebita e a tutti i reati connessi con la funzione pubblica. Perchè dico questo? Perchè il caso più specifico, l'ultimo che ci è venuto sotto gli occhi e del quale dobbiamo parlare, è quello di Torino, dove un sindaco che certamente dal punto di

vista personale e come individualità è persona rispettabile — perchè fino a prova contraria sul suo comportamento ancora non sono state sollevate neanche dalle forze politiche di opposizione, neanche dalla nostra, eccezioni — e che per definizione individuale sarebbe potenzialmente persona onesta e corretta, quello stesso sindaco riceve una denuncia per gravissimi atti di corruzione nell'ambito dell'amministrazione che egli presiede e non ha altro strumento che invitare il denunziante a ricorrere alla magistratura, con l'effetto che poi si è verificato e si è concluso oggi con l'arresto del capogruppo democristiano.

Sono segnali che debbono fare riflettere. Che cosa dice il senatore Nepi? Che cosa vuol dire: dobbiamo dare fiducia agli uomini che amministrano? È il sistema che crea per definizione il corrotto perchè una persona onesta — ecco l'esempio che ho voluto richiamare — qual è il sindaco di Torino si è trovata nella situazione di non potere controllare l'amministrazione che egli dirige, e rispetto alla denuncia specifica ha dovuto non trasmetterla egli stesso, perchè avrebbe rotto l'incanto degli equilibri politici (sarebbe stato il denunziante di un vizio di casa propria), ma invitare il denunziante, che correttamente si era rivolto al capo dell'amministrazione, ad andare dal magistrato con le conseguenze che abbiamo visto.

E allora vogliamo, signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, riflettere su questa mia proposizione circa il sistema così come è articolato, soprattutto il sistema degli enti locali? Infatti l'effettivo potere in Italia oggi si esercita presso gli enti locali: il potere centrale è completamente esautorato. Bonazzi diceva che la massima parte degli investimenti pubblici in Italia per l'ordine di 6-7.000 miliardi viene effettuata dagli enti locali. Se aggiungiamo la somma delle spese correnti che gli enti locali amministrano, se aggiungiamo le forniture giuste o non giuste, sagge o spericolate, munite di tangenti o munite di bollo di ufficialità, che passano attraverso le casse della periferia istituzionale dello Stato, ritroveremo che gran parte della manovra in cui si articola la politica finanziaria e la spesa

pubblica del paese passa attraverso quei canali: e poichè quei canali sono controllati dai partiti, e l'equilibrio tra i partiti è tale che anche una persona onesta che presiede una amministrazione o che ne faccia parte non può impedire che altri operino in senso scorretto, ecco che per lo meno a livello di concorso di responsabilità solidale tutta la classe politica che amministra gli enti locali è per definizione classe politica corrotta.

Quali sono dunque i rimedi, qual è il rigore? È mai possibile che sotto gli occhi nostri si verificano questi fatti? Si tratta di deduzioni logiche che credo nessun collega in perfetta buona fede possa smentire o contraddire. C'è una realtà che conosciamo tutti quanti; c'è la stampa che dice che la Repubblica materiale italiana si fonda soltanto su due istituti, la lottizzazione e le tangenti: che è una denuncia così grave dal punto di vista morale che uno Stato etico sarebbe già saltato. Uno Stato ordinario che vuole regolare nei suoi compiti e nei suoi finalismi la società civile, deve però intervenire. A questo punto noi parliamo ancora di politica di rigore? Abbiamo ancora il coraggio rispetto alla fonte primaria della corruzione, quando l'abbiamo individuata, di parlare di politica di rigore e di una onestà sostanziale?

Abbiamo trasferito ai comuni, signor Presidente, attraverso le rate correnti del trasferimento, attraverso i fondi perequativi, attraverso i balzelli e l'aumento di ulteriori tributi che sono previsti nel decreto, attraverso i ricavi della sovrimposta sulle case, una massa di manovra che è pari a quella dell'anno precedente più il 13 per cento con un'ulteriore facoltà: che, poichè il meccanismo di ricavo della sovrimposta è affidato ai comuni e poichè il rendiconto tra comune e Stato, così come è previsto, è talmente artificioso che non potrà essere attuato, anche perchè nelle finalità questa sovrimposta è soltanto di un anno, maggiori importi affluiranno nelle casse dei comuni, che sono peraltro autorizzati a fare una spesa *una tantum* per investimenti, invenzione legislativa veramente paradossale.

Ci troviamo quindi dinanzi ad un sistema che sotto il profilo del controllo della mora-

lità pubblica, della efficacia e della produttività della spesa e comunque della onestà dei rapporti tra Stato che paga ed ente locale che amministra manca completamente di un nesso di causalità, di un nesso di controllo, di un coefficiente che possa dare garanzia e sicurezza.

Quindi sotto il profilo del quadro politico, della politica economica naturalmente, la nostra opposizione è fermissima. Questo decreto serve soltanto a perpetuare nel tempo le condizioni che hanno portato al dissesto della finanza pubblica generalmente intesa. Non si tratta soltanto, senatore Beorchia, dei 17.180 miliardi del trasferimento reale: c'è tutta quella incontrollata massa di perequazione, di interventi sugli ammortamenti, di somme rimborsate a piè di lista, di cui neanche il Ministero dell'interno ha più il controllo. Abbiamo chiesto tante volte di poter conoscere qual è la somma complessiva degli stanziamenti per il 1982 e non ci è stato concesso questo dato, non per cattiva volontà ma per impossibilità di un rendiconto serio. Ci troviamo a perpetuare nel tempo questo sistema che comporta le stesse conseguenze e quindi manda ancora più avanti verso la bancarotta l'amministrazione dello Stato sotto il profilo della politica generale ed economica e quindi con riferimento al tetto dell'indebitamento, ai 71 o ai 75.000 miliardi di Goria.

Con riferimento a tutte le altre considerazioni che si vanno facendo bisogna rilevare che esiste una contraddizione in termini tra quello che si dice, tra quello che si studia, tra quello che si vorrebbe realizzare e quello che si fa anche nel breve periodo. Se guardiamo gli atti vediamo che la prima lettura del precedente provvedimento al Senato è stata estremamente più importante, più densa di contenuto e di proposte rispetto a quella attuale, sia per la stanchezza e pigrizia mentale di cui parlavo all'inizio del mio intervento, sia perchè, nonostante tutte le pressioni, le indicazioni e i suggerimenti, si arriva con questa maggioranza e con questo Governo a non modificare proprio niente.

Il voto di fiducia, strumento brutale, taglierà, non qui ma nell'altro ramo del Parlamento, la possibilità di una libera discus-

sione. Però il problema, al di là di questo successo o non successo (per noi insuccesso) del Governo nel varare un provvedimento con tale sistema e con tale metodo, resta nel fatto che i nodi di fondo dell'economia nazionale rimangono del tutto dimenticati. Abbiamo tutti parlato di rigore, ma, per quello che riguarda il decreto sulla finanza locale, tale rigore è stato invocato invano.

Si dice che è indispensabile in materia di finanza locale uscire dalla precarietà dei provvedimenti annuali; è questo un presupposto che ci trova pienamente d'accordo. Abbiamo alle spalle dieci anni di attività precaria nei rapporti tra erario ed enti locali; ci fu l'intervento ripianatore dopo la riforma tributaria che unificava il sistema della percezione dei tributi in Italia; ci fu l'intervento sistematore e sanatorio dei decreti che portano il nome del senatore Stammati. A questo proposito vorrei ricordare che molto opportunamente in un recentissimo articolo su « Il Tempo » il senatore Stammati ha ricordato, forse anche per precisare e configurare responsabilità storiche di certe situazioni che si vanno creando, che quello era un provvedimento temporalmente specificato, legato ad un fatto di passaggio fra un vecchio e un nuovo sistema amministrativo: un provvedimento utile, perchè finalmente fermava l'indebitamento dei comuni e riusciva a risanare e a dare tranquillità economica e finanziaria agli enti locali per i grandi compiti che erano stati — forse inopportuno, per certi aspetti — trasferiti dallo Stato ai comuni. Era comunque un disegno che portava la firma di tecnico del collega Stammati soltanto perchè la previsione, la volontà, il presupposto politico su cui era stato realizzato era legato a quel determinato momento e a quella fase transitoria. Il senatore Stammati, più come pubblicista che come parlamentare, ha dovuto fare questa precisazione per chiarire che la responsabilità successiva e il deterioramento che si è poi verificato sulla base di quel principio, che poteva essere utile e sano per la fase transitoria e di chiusura tra un regime e l'altro, non sono certo da imputarsi alla sua persona, bensì appartengono ad una classe politica, ad una mag-

gioranza che fa del provvisorio in Italia il definitivo. Quindi oggi ci troviamo dinanzi ad una continuità non più attuale, non più effettuale, non più di utilità pubblica di quel ripianamento, ma ci troviamo dinanzi ad una fase nuova per cui i comuni sono diventati organismi che percepiscono facilmente quanto gli è dovuto dallo Stato e poi, senza alcun controllo, spendono quanto hanno ricevuto per realizzare, a volte molto raramente, gli interessi della collettività e per finalizzare invece questo intervento a quel macrocosmo che è la ragnatela degli interessi e delle clientele.

Ecco la verità: la maggioranza governativa, per quanto avverta — ecco perchè non giustifico il senatore Nepi sulla variazione decisa — l'esigenza di un drastico taglio al sistema, è in condizioni di operare tale variazione soltanto perchè in questo caso coincidono gli interessi delle forze di maggioranza e della maggior forza di opposizione. Questa è la geografia politica degli amministratori italiani: Partito democristiano, partiti laici generalmente intesi, Partito comunista. Esiste una serie di interessi a mantenere in piedi questo castello che impoverisce lo Stato, ma attraverso il quale si impingua il patrimonio del sottobosco politico, quello stesso che consente l'elezione coartata, il consenso pagato qualche volta con la corruzione o con la minaccia, sempre con la clientela.

Questo è un problema di fondo della politica nazionale. Qualunque cosa avesse stabilito questo decreto, qualunque miglioramento avessimo potuto apportare — e non ci è stato consentito se non per quella piccola parte per cui ringraziamo il senatore Beorchia del suo contributo — avendo però il convincimento che le linee di fondo non venivano rettificate, la nostra opposizione sarebbe dovuta ugualmente rimanere drastica e rigidamente contraria. Non si può andare avanti così!

La prima domanda che ho posto aveva un significato etico, la seconda è di carattere normativo. Si esce dal sistema della precarietà dei provvedimenti annuali con questo decreto? Non lo credo. Si è tanto parlato del concetto della triennialità. Ogni tanto si

inventa un termine per buttare fumo negli occhi: si dice che questa volta il provvedimento, anzichè avere valenza annuale, avrà validità triennale. Quali sono gli elementi in base ai quali questo provvedimento può avere una valenza triennale? Sono quei due articoli, il primo dei quali, per quanto riguarda gli investimenti e quindi i mutui della Cassa depositi e prestiti, dichiara valori teorici che le rispettive leggi finanziarie dovranno poi convertire in effettiva disponibilità di fondi. Una seconda parte riguarda invece la distribuzione dei fondi perequativi. Anche questa è una semplice petizione di principio, perchè una perequazione stabilita senza conoscere a quale *plafond* sarà riferita, cioè la somma disponibile per tale operazione, è solo fumo negli occhi: significa solo che da questo momento abbiamo inventato la programmazione triennale. Che significato ha questa aggiunta? In Commissione, nella onestà politica di rappresentanza delle idee che deve essere sempre presente nei rapporti tra maggioranza e opposizione, abbiamo detto che il concetto di triennialità può costituire un elemento di appesantimento per la conversione in legge di questo decreto. Come forza di opposizione riteniamo che la soluzione del problema di fondo, così come articolata, non risponda alle esigenze del rapporto tra Stato ed enti locali per quegli effetti distorsivi che sono sotto gli occhi di tutti. Considerato che siamo già alla fine del mese di marzo e che i bilanci dei comuni hanno esigenza di essere approvati e inoltre che in Italia non c'è un mago o un demiurgo che possa trasformare la situazione improvvisamente, se tutto ciò è limitato al corso di questo anno, cioè di questi nove mesi, ci si potrebbe anche limitare all'esercizio di una opposizione di fondo, che non ricorra però ai termini brutali dell'ostruzionismo per evitare che il decreto passi. Dinanzi a questo pericolo e ai tempi ristretti che rimangono a disposizione dell'altro ramo del Parlamento, il Governo — senza che, per la verità, su questo piano, l'altra forza di opposizione sollevasse una questione fondamentale, esprimendo una maggiore disponibilità circa l'eliminazione di questa presunta trien-

nalità — si è impuntato sul fatto che questa decisione deve essere triennale. Si è suscitata così quell'opposizione di fondo che da una forma di corretta contrapposizione di idee e tesi deve per forza passare — se vuole essere coerente con se stessa — agli estremi rimedi, per impedire che questa stortura vada in porto, in senso legislativo.

L'atteggiamento del Governo provoca in questa seconda fase, che pure questo decreto dovrà passare, gli irrigidimenti che solo quel famoso rimedio di cui ho già parlato potrà rimuovere. Tale superamento però non sarà raggiunto facilmente per quanto riguarda i rapporti tra Governo e Parlamento. Sono proprio di ieri, qui in quest'Aula, le eccezioni sollevate nel corso di un dibattito che ha avuto momenti di grande virulenza — come del resto è giusto che avvenga in un rapporto in cui ciascuna forza politica può e deve sostenere fino in fondo il proprio pensiero — e mi meraviglio che tutto il discorso oggi si sia limitato a una questione pregiudiziale (a parte l'intervento sul processo verbale). Mi sono preoccupato, lo ripeto, signor Presidente, signor Ministro, della caduta di tensione di un partito, quale quello comunista, che si è limitato, rispetto ad un atteggiamento provocatorio del Governo come quello che si è ieri qui sostanziato, a chiedere che dal verbale redatto dagli uffici di Segreteria della Presidenza del Senato risultasse più chiaro che quanto è avvenuto ieri non potesse costituire un precedente agli effetti del Regolamento. Ma è almeno la decima volta, collega Bonazzi, che il Governo ripete tale comportamento, senza che una voce, tranne la nostra, si opponesse. Ben venga la modifica e l'interpretazione del Regolamento, ben venga una norma che riesca a perequare la normativa di questa Camera a quella dell'altra, grazie a cui sono necessarie 24 ore e non i 10 minuti concessi dal presidente Morlino per suffragare un fatto così importante quale la trasformazione del voto dal piano tecnico della legge al piano politico del rapporto di fiducia Parlamento-Governo.

Anche in questa occasione, poichè il Governo si ostina a voler portare a termine iniziative che riteniamo inammissibili, si

arriverà alla conclusione del voto di fiducia; analizziamo perciò quali sono i motivi che spingono il Governo ad assumere questa posizione. La correttezza nel giudicare le posizioni altrui impone che si valutino fino in fondo quali sono i motivi ispiratori degli altrui atteggiamenti. Motivo ispiratore dell'altrui atteggiamento è, a nostro parere, quello di risolvere, almeno per tre anni, il problema della finanza locale, sapendo in via definitiva che la legge finanziaria (l'oggetto della famosa riforma della contabilità dello Stato del 1968, la legge n. 468), la grande innovazione della legge cornice, anche quest'anno non potrà essere approvata nei termini. Sappiamo fin d'ora che si rinoverà a fine d'anno la stessa situazione che abbiamo già avuto a gennaio ma, pensando alle elezioni politiche della primavera 1984, si cerca di creare il canale atto ad evitare l'insorgere di questa grana quando sarà più vicino il confronto con l'elettore. Viene a tal fine introdotta questa ipotesi triennale che potrà consentire al Governo, a fine d'anno o durante i primi giorni dell'anno venturo, di emanare un breve decreto soltanto per il trasferimento delle somme a ripiano, incrementate semmai dall'ulteriore tasso di inflazione programmato. Così operando, questa questione potrà essere chiusa e si eluderà il principio da tutti sostenuto che bisogna uscire dalla precarietà annuale per arrivare ad una configurazione diversa del rapporto tra Stato ed enti locali. Non c'è quadro di certezze; i poveri comuni soffrono perchè, non sapendo come devono articolare i propri bilanci, aspettano che lo Stato emani una legge in base alla quale gestire le somme pubbliche ad essi affidate. Non ci si rende conto di un fatto (e questa è la nostra prima proposta alternativa): è tempo di finirla con il principio che i bilanci degli enti locali debbono essere articolati sulla valutazione della spesa a cui corrisponde poi, in virtù di un ripiano, di una sovrimposta, di balzelli amministrativi, la relativa entrata. Bisogna assolutamente invertire l'ordine dei fattori, bisogna che lo Stato, valutando la complessiva disponibilità di erogazione che ha nei confronti degli enti locali, che, peraltro, sia rapportata al ri-

spetto del principio dell'unitarietà dell'imposizione tributaria — conquista sulla quale non dovremmo tornare indietro — stabilisca qual è la somma che può essere erogata complessivamente ai comuni, alle regioni, alle province. È in base a queste somme così trasferite che quegli enti, nella propria capacità amministrativa, devono gestire i servizi.

La ripartizione non può essere più ancorata alla spesa storica, altra grande truffa perpetrata da questo Stato, soprattutto in danno delle popolazioni meridionali e comunque delle città e dei comuni più poveri; non può essere più basata sul fatto che chi ha speso prima avrà il recupero di quello che ha speso assicurandosi la continuità di queste spese maggiori, perchè lo Stato si basa sulla spesa storica, cioè sul consuntivo dei bilanci precedenti. Anzi la vera perequazione sarebbe quella di dare di più a chi ha avuto di meno e di meno a chi ha avuto di più. Ma l'unico modo per evitare questa guerra fra poveri o fra ricchi e poveri, secondo i casi, è quello di calcolare la spesa *pro capite*. Quanti cittadini amministri nel tuo comune? Questo è l'importo che ti compete rispetto al riparto complessivo. Altro che fondi perequativi, fondi che, almeno per il 1983-1984-1985, non sono assolutamente definiti e per la cui applicazione sono necessari uffici di calcolo attuariale!

Se lei, signor Presidente, si dedica alla lettura della ripartizione dei fondi perequativi, come stabilita dall'articolo 7 del decreto, vedrà che, prima di arrivare alla conclusione, dovrà sviluppare una tale fase di conteggi, di medie interpolate, di interposizioni di numeri che effettivamente mi sento di ammirare la capacità dei colleghi della Commissione finanze e tesoro. Mi considero decisamente il più sprovvaduto in materia contabile, però ammiro la capacità di comprendere numeri che, secondo me, strutture organizzate di calcolo attuariale sarebbero in difficoltà a comprendere. E quando penso che questa difficoltà si trasferisce a livello del piccolo ragioniere comunale che vuole sapere quali sono i limiti, qual è il coefficiente, come si opera in una materia, se spetta o no un beneficio, devo concludere che vi è un'incapacità a legiferare chiaramente.

Abbiamo un valore fondamentale, cioè l'uomo, il cittadino. Ripartite queste somme con una normale operazione matematica: uomo per uomo, per cui poi anche la capacità degli amministratori non risulti tanto dalla disponibilità dei fondi ancorati alla spesa storica, e quindi maggiori per Milano e infinitamente minori per Palermo, quanto dalla giustizia, dalla media. Non saremmo neanche per la perequazione in senso inverso: se Milano ha avuto di più è giusto che oggi abbia di più Palermo e Milano di meno.

Siamo qui a chiedere l'applicazione di un principio in base al quale a ciascuna forza umana sia data la stessa misura della contribuzione dello Stato, vi siano le stesse possibilità operative e gli stessi vantaggi.

Lo stesso vale per gli investimenti; a proposito dei mutui presso la Cassa depositi e prestiti e della capacità di indebitamento presso altri istituti bancari che non siano la Cassa depositi e prestiti, basterebbe dire che ciò avviene secondo un certo principio e non attraverso una casistica, una serie di ipotesi dove si dà un punto in più o un punto in meno, si penalizza questo settore, non si penalizza l'altro. Si valutano, cioè, i comuni fino a 200.000 o fino a 500.000 abitanti e si abbandonano le grandi aree metropolitane, i comuni con maggiori problemi connessi alla maggiore quantità di cittadini che vivono in quel comparto comunale. Tutta questa farragine di norme a cosa è finalizzata? Che cosa presuppone? Perchè non si ritorna veramente ad una impostazione del rapporto tra erario ed enti locali, che risponda a dei criteri di certezza e di chiarezza e soprattutto a criteri di giustizia?

Il Governo fa il massimo sforzo, e questo lo ha detto anche il senatore Beorchia nella sua relazione, come risulta dalle dichiarazioni del ministro Forte, ripetute dal sottosegretario Fracanzani anche in Commissione, ma questo crea un problema. Il problema consiste nel fatto che il principio, che è un primo passo verso la perequazione, è determinato da questa distribuzione attuale attraverso calcoli piuttosto difficili, che forse altri meglio di me sapranno fare, dei fondi di aggiustamento. Mentre si fa questo discorso e mentre si tenta di perequare — at-

traverso il tempo e con grandi difficoltà — il valore, dal punto di vista del prezzo pagato dallo Stato per un cittadino, del cittadino di Milano al valore del cittadino di Napoli o di Palermo, e di arrivare ad un medesimo livello, interviene una sovrimposta a beneficio del comune, la famosa sovrimposta sulla casa.

Non voglio qui ripetere quello che hanno detto il collega Pistolese, il collega Mitrotti e altri colleghi anche non del mio Gruppo in prima fase di discussione. Non voglio discutere se si tratti o meno di sovrimposta, in quanto non è una sovrimposta ma una imposta; non voglio dire se essa è costituzionale o incostituzionale; non voglio riaprire il discorso sul fatto che questa imposta, essendo non una imposta progressiva ma proporzionale, rompe il principio della progressività della contribuzione all'erario rispetto ai redditi posseduti, di cui all'articolo 53 della Costituzione.

Non voglio sollevare questi problemi, ma voglio solo porre due parti fondamentali di questo decreto in una giusta contrapposizione. In una parte lo Stato acquisisce entrate con grande sforzo e con sistemi assolutamente sbagliati, perchè non rispondenti ai criteri di giustizia, e cerca l'aggiustamento attraverso la perequazione. In una seconda parte del decreto si pone un'imposta ad esclusivo beneficio comunale, fissando delle tariffe o delle percentuali che non sono volontariamente e autonomamente definibili, ma sono vincolative se si vuole raggiungere un certo livello di servizio, almeno rispetto al passato. Non si tiene conto del fatto che per la situazione immobiliare, cioè per il patrimonio fisico che l'ente locale deve amministrare, tra una grande città o una media città organizzata del Nord e un piccolo ma popolosissimo borgo del Sud vi è una differenza patrimoniale di valore, e quindi reddituale, per cui il comune che ha un assetto urbanistico molto più funzionale, nuovo ed elevato introiterà somme infinitamente superiori rispetto al piccolo comune, il cui tessuto urbanistico e il cui valore immobiliare è assolutamente degradato. Non sarà questa una causa di immediata sperequazione? Im-

maginate che cosa incasserà la città di Varese per l'imposta sulla casa e che cosa invece incasserà il comune di Cosenza, pur avendo una popolazione uguale al comune di Varese. La differenza sta nel patrimonio immobiliare e va da 100 a 10, cioè si decuplica il valore fisico della città di Varese con ville, palazzi moderni, strade ampie, infrastrutture funzionali rispetto al degrado di Cosenza. Si possono prospettare due ipotesi: se la città di Cosenza e la città di Varese applicheranno entrambe l'imposta del 20 per cento sul reddito dei fabbricati, la città di Varese incasserà 10 volte in più rispetto alla città di Cosenza. Invece, se per avventura la città di Varese si trovasse nella condizione di poter non applicare il 20 per cento dell'imposta sul reddito dei fabbricati, ma soltanto la tariffa più bassa, sarebbe giusto, in fondo, che il cittadino di Varese pagasse una sovrimposta sulla casa infinitamente inferiore rispetto a quella che paga il cittadino di Cosenza?

Il collega Pistolese richiamava l'attenzione sulla incostituzionalità della cosa e sul fatto che ci siamo dimenticati di quel famoso articolo 3: eppure, dinanzi a conti così semplici, non è difficile immaginarlo perchè è nella stessa realtà operativa delle cose. E se per avventura entrambe le cittadinanze, per evitare di cadere in difetto di costituzionalità, saranno costrette a pagare la stessa percentuale sul reddito — quindi in base ad un criterio proporzionale e non progressivo — è chiaro che i servizi di cui potrà godere Varese — e cito Varese semplicemente per fare un riferimento ad una città che conosco e che mi ha incantato per la sua tranquillità, per il suo assetto urbanistico, per la sua pulizia e per la sua organizzazione civile della vita — rispetto ad un altro comprensorio comporteranno una differenziazione rispetto alla qualità della vita. Non è più giusto neanche che questo tipo di imposta venga considerata un'imposta erariale, rispettando, signor Presidente, il principio della unitarietà della imposizione fiscale e il principio che la distribuzione va fatta non in riferimento al fatto se la casa di

Varese è più bella rispetto alla casa di Cosenza, ma va fatta per quello che una casa rappresenta distintamente per il cittadino di Varese e per il cittadino di Cosenza.

Signor Presidente, mi sembra di non essere fantasioso e di non applicarmi artificiosamente all'esame specifico di questo o di quel provvedimento: queste sono le grandi linee e la filosofia che non si è affatto modificata, perchè il regime transitorio che questo tipo di imposta introduce con il decreto si avvia, almeno tendenzialmente, a diventare definitivo attraverso quella famosa imposta comunale sui fabbricati, l'ICOF, già spacciata dal Governo, che in sede di conversione, con un assurdo giuridico e legislativo, in un articolo unico di conversione poneva tutta una nuova disciplina in materia impositiva e tributaria. Oggi finalmente è scomparsa questa bruttura, almeno questo aborto lo abbiamo evitato; però il principio, la linea di fondo al di là del fatto procedurale del meccanismo legislativo rimane. Infatti, la volontà del Governo è di riproporre questa imposta; la volontà del Governo è di tassare ancora le case per consentire il funzionamento di comuni, enti locali, province e regioni non funzionanti, per poter realizzare nel sistema delle autonomie locali — che oggi non è di facile definizione perchè sono intervenute anche altre categorie di enti locali, altre categorie di centri decisionali, altre categorie di centri di spesa quali le unità sanitarie locali, le comunità e i consorzi — tutta una grande massa di gestioni periferiche, tutte quante aiutate, sovvenzionate e potenziate dai fondi dello Stato, senza che si arrivi ad un criterio unitario. E per far fronte a questa spesa storica, si penalizza in senso ingiusto, sotto il profilo proprio della giustizia primaria, dell'equità, di quel senso di giustizia che deve essere alla base di un qualsiasi legislatore che voglia avere un minimo di etica, il cittadino. A tutte queste cose vi deve essere un'opposizione fermissima.

Dicevo all'inizio, parlando dei presupposti, che è sempre opportuno quando si fa una critica serrata — e riteniamo ancora

di poterla meglio sviluppare nell'altro ramo del Parlamento (mi collego all'unità di rapporto tra la prima lettura e l'attuale) — quando si fa una ferma battaglia di opposizione, enunciare anche i principi alternativi.

Che cosa noi avremmo voluto? Che cosa avremmo ipotizzato se noi avessimo avuto una minima parte di responsabilità nella conduzione della cosa pubblica? Se non fossimo in quel ruolo di opposizione nel quale siamo — e forse ci pregiamo di essere — in quella particolare collocazione del nostro partito che ci induce ad essere estranei ad ogni ambiente, a tutti quegli ambienti che sono criticati (tutti siamo estranei perchè non abbiamo mai avuto la possibilità — non voglio dire perchè siamo uomini diversi dagli altri — di essere introdotti in quel sistema e in quelle occasioni che fanno l'uomo ladro, anche quando non ha responsabilità personali: questo è il vizio del sistema!), che cosa avremmo proposto? Che cosa proporremmo? Ho già accennato all'opportunità di inversione complessiva della manovra che regola i rapporti tra lo Stato e gli enti locali: niente politica di bilancio degli enti locali fondata sulla spesa, quindi sul ripiano della spesa, ma definizione tassativa delle entrate dei comuni garantite dallo Stato, perchè i comuni, nell'ambito di questa delimitazione, sappiano gestire i servizi che sono ad esse collegati. Un primo argomento importantissimo per arrivare a questa conclusione: la reintroduzione, onorevole Sottosegretario, della distinzione che esisteva nella vecchia legge comunale e provinciale tra spese facoltative e spese obbligatorie. Poi dite che molto spesso ci voltiamo indietro: ma qualche cosa l'abbiamo pure appresa leggendo i testi dei tempi andati. Ed era talmente importante, giusta e vera questa distinzione che i comuni potevano funzionare nella misura in cui le spese obbligatorie fossero uguali per tutti, alla cui copertura il finanziamento dello Stato restava assicurato perchè aveva per soggetto il cittadino e non la spesa storica. Altra invenzione: la spesa storica. Secondo argo-

mento: la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative. Se il comune ha la capacità di imporre dei balzelli onerativi accessori, perchè la classificazione sociologica della popolazione consente questi balzelli, ben sviluppi queste spese accessorie.

Oggi siamo arrivati al punto che la cultura dell'effimero o la cultura del quotidiano sostituisce la spesa obbligatoria. Ci sono assessori (e non sono molto lontani da qui) che anzichè preferire la pulizia contro l'epatite virale di una scuola, preferiscono la cantata dei pastori sotto il tunnel della Vittoria. Questa cultura dell'effimero e questa capacità di interpretare il diurno soltanto per effetti politici di bassissima lega deve finire!

La distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative sarebbe una grande strada maestra: quando la spesa è obbligatoria paga lo Stato, quando è facoltativa paga il comune; se il comune non ha fondi paghi in proprio l'amministratore o vada a casa. Semplicissima, drastica, ma luminosa posizione di principio.

La distribuzione degli importi di finanza derivata deve essere effettuata con semplice coefficiente della spesa *pro capite*, nessun altro criterio correttivo. Non vogliamo neanche che i più poveri siano privilegiati rispetto ai più ricchi, ma vogliamo che ciascun cittadino abbia il suo; basterebbe questo sistema per fare grazia di tutta quella massa di coefficienti, di calcoli, di situazioni difficili da interpretare che lo stesso Ministero dell'interno non riesce più a controllare. Se un parlamentare, se un Gruppo politico, se la maggioranza, se il Governo stesso chiede a se stesso di conoscere questi dati, non li ha. Vogliamo mettere ordine, vogliamo determinare il *dies a quo*? Vogliamo vedere l'inizio di una nuova fase che consenta di regolare questo rapporto così importante in relazione al dissesto della pubblica amministrazione e soprattutto così importante sul piano della contrazione e della qualificazione della spesa pubblica?

Ultimo argomento. È indispensabile, signor Presidente, che il controllo della corretta amministrazione non sia delegato al

magistrato penale e non per i motivi che diceva il senatore Nepi; no, assolutamente, perchè chi ha commesso degli illeciti deve finire in galera e deve essere arrestato due volte se amministratore perchè tradisce due volte la fiducia: una volta la fiducia che ogni uomo deve avere rispetto ai suoi simili e una seconda volta perchè è stato eletto a rappresentare questa funzione. Ma non è ipotizzabile che oggi la tutela della dignità e dell'onorabilità della pubblica amministrazione (e per pubblica amministrazione intendo soprattutto coloro che amministrano) sia affidata al giudice penale. Bisogna che il sistema dei controlli sia assolutamente modificato. I comitati di controllo sulle spese dei comuni, i famosi CORECO non servono a niente; sono composti da magistrati che dovrebbero avere la funzione della revisione dei conti, che sono nominati dagli stessi partiti che hanno le rappresentanze di maggioranza nelle rispettive amministrazioni. Poichè quella funzione costituisce il contentino, il premio per tutti coloro che volevano essere eletti nell'assemblea principale e non sono stati eletti in quella sede, il CORECO viene formato da tutti i bocciati, da tutti quelli di serie B che dovrebbero poi controllare l'amministrazione alla quale non hanno potuto accedere e del cui sistema fanno parte; sono espressione dello stesso embrione, sono legati da un cordone ombelicale. Rispetto ad un assessore socialista, o democristiano, o comunista che fa una certa operazione il rappresentante del CORECO, che è espresso dalla stessa parrocchia, come può opporsi? Quale funzione di controllo può avere questo signore? Allora è giusto, nonostante molti si lamentino, che i magistrati intervengano in questa materia. Secondo il mio punto di vista i magistrati intervengono molto prudentemente, con estrema riduzione rispetto al necessario.

Ho presentato in Commissione un emendamento a carattere provocatorio e bene hanno fatto, forse, ad evitare, signor Presidente, che nei verbali della 6ª Commissione, quell'emendamento che soltanto io avevo votato risultasse bocciato. Era lapa-

lissiano. L'emendamento diceva che sono decaduti *ex lege*, di ufficio, tutti gli amministratori di enti pubblici locali e loro aziende e consorzi che abbiano carichi pendenti per reati contro il patrimonio o per reati connessi alle funzioni da essi espletate nell'esercizio delle attività amministrative. Lo scopo provocatorio di questo emendamento bocciato, che ha solo la firma ed il voto di Rastrelli, era di liquidare automaticamente il 50 per cento degli amministratori d'Italia. Nessuno può essere colpito sino a quando non c'è sentenza irrevocabile. Tale tutela è per la condanna definitiva, io presupponevo soltanto una decadenza cautelativa. Si dice: daremo al magistrato la capacità di colpire l'avversario politico che fa l'amministratore. Se la magistratura è autonoma, se è un potere dello Stato che noi riconosciamo sovrano in questo esercizio, stabiliamo allora i principi di responsabilità del giudice che prevarica rispetto al suo dovere, ma non eliminiamo la necessità inderogabile che si faccia pulizia.

Poichè con questo decreto non si fa pulizia, poichè non si serve la causa del risanamento del bilancio, poichè non si qualifica la spesa pubblica, poichè non si perequava la giustizia tra i cittadini, poichè tutto resta come prima e peggio di prima, è chiaro che il voto è decisamente contrario e, con la responsabilità che compete ad una forza politica che si sente responsabile nei confronti del popolo, ci adopereremo perchè nell'altro ramo del Parlamento questo aborto di provvedimento non abbia a vedere luce e conversione. *(Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Interrogazioni, annunzio di risposte scritte

PRESIDENTE. Il Governo ha inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte saranno pubblicate nel fascicolo n. 89.

Interpellanze, annunzio

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

GIOVANNETTI, segretario:

GHERBEZ, MILANI Armelino, BENEDETTI, TEDESCO TATÒ, PIERALLI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Premesso:

che profondo turbamento e riprovazione ha destato nell'opinione pubblica la feroce uccisione di Marianela Garcia, prestigiosa e valida presidente della Commissione per i diritti umani nel Salvador;

che questo nuovo assassinio si aggiunge alla lunga serie di crimini di cui si è macchiato l'attuale regime salvadoregno, che non ha esitato ad infierire nemmeno sui rappresentanti della Chiesa cattolica nel pieno svolgimento della loro funzione, com'è avvenuto nel caso di monsignor Oscar Romero;

che, togliendo la vita a Marianela Garcia, il regime salvadoregno ha inteso colpire il movimento per la difesa dei diritti umani e la libertà in quel Paese e negli altri Paesi dell'America latina;

che l'episodio non solo sta a dimostrare ancora una volta le gravi responsabilità del Governo salvadoregno, ma è anche una nuova conferma che la feroce repressione antipopolare in quel Paese da parte del regime vigente non si è interrotta,

gli interpellanti chiedono di conoscere: quali iniziative abbiano intrapreso per contribuire a fermare gli eccidi e la continua violazione dei diritti civili e umani nel Salvador;

quali passi abbiano fatto per far cessare la repressione nel Salvador e affinché il popolo di quel Paese possa fondare il suo futuro sui principi di libertà e democrazia.

(2 - 00617)

GHERBEZ, MILANI Armelino, VALORI, PIERALLI, TOLOMELLI, MARGOTTO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Premesso:

che dall'America centrale giunge la drammatica notizia che truppe mercenarie hanno messo in atto il tentativo di penetrazione nel Nicaragua attraverso il confine honduregno, con l'evidente connivenza e l'appoggio del Governo di quel Paese, e che nel corso dei combattimenti sono già cadute centinaia di persone;

che questo gravissimo attacco alla sovranità del giovane Stato nicaraguense non solo rappresenta una grave minaccia per la vita della sua popolazione, ma anche un serio pericolo di un ampliamento del conflitto in America centrale e quello ancor più terribile di un intervento esterno diretto, tenendo presente che la stragrande maggioranza dei mezzi militari di cui i mercenari dispongono sono di provenienza statunitense;

che esso apre nuove difficoltà per il mantenimento della distensione e della pace mondiale e rende certamente più precaria la situazione politica generale,

gli interpellanti chiedono di conoscere:

se intendano intervenire presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite perchè promuova le opportune iniziative al fine di far cessare gli attacchi mercenari, di riportare la pace nello Stato del Nicaragua e di garantirne la sicurezza e l'indipendenza;

quali passi intendano fare nei confronti degli organismi europei e dei Paesi alleati, compresi gli Stati Uniti, perchè contribuiscano alla cessazione immediata dell'assedio;

in quale modo intendano intervenire presso i Paesi coinvolti nella crisi per il superamento della stessa.

(2 - 00618)

VINCELLI. — *Al Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile ed al Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica.* — Per co-

noscere in base a quali criteri, nel dicembre 1982, sono state disattivate le attrezzature dell'Osservatorio geofisico reggino, avendo trasferito in altra sede il sismografo, cancellando così ogni attività di osservazione, sia strumentale che nella sfera degli operatori.

Si ricorda che l'area dello Stretto di Messina, più volte sconvolta da terremoti disastrosi dopo l'evento del 1908, è considerata tra le aree a più alto rischio sismico dell'intero territorio nazionale. Inoltre, per numero di vittime, entità di distruzione e danni socio-economici dei due centri urbani di Messina e Reggio Calabria, nonchè per gli effetti devastanti sul terreno, il terremoto del 28 dicembre 1908 è stato il più grande evento sismico che abbia mai colpito il nostro Paese.

Tutto ciò rende indispensabile la realizzazione sulle sponde dello Stretto di moderne strutture di osservazione sismologica, sempre invocate da studiosi, da tecnici e dalle popolazioni colpite. Questi problemi, invece di essere affrontati in maniera organica e risoluta, sono stati per decenni rimandati fino alle sorprendenti decisioni dello scorso dicembre 1982.

Non vi è alcuna giustificazione seria perchè Reggio Calabria sia privata della strumentazione dell'importante Osservatorio, tenuto conto che la città ha avuto la sua prima stazione sismica nel 1953 (45 anni dopo il 1908) per iniziativa dell'Istituto nazionale di geofisica e per l'opera meritoria di un valente calabrese — per molti anni punto di riferimento nel settore della sismometria italiana — il professor Antonino Girlanda dell'Università di Messina.

L'interpellante attende di conoscere quali provvedimenti il Governo intenda sollecitamente adottare per superare questa incredibile situazione.

(2 - 00619)

Interrogazioni, annunzio

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

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

MIRAGLIA. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti.* — Premesso:

che la circolazione del traffico stradale lungo il tratto Bari-Brindisi della strada statale Adriatica subisce frequenti intasamenti e forti rallentamenti per l'inadeguatezza di quella arteria — unica nel collegamento fra le due città — a contenere un volume di traffico notevole, che si eleva in particolare nel periodo estivo per gli imbarchi e sbarchi di centinaia di migliaia di turisti per e dalla Grecia (Paese, giova ricordare, componente del Mercato comune europeo, unito, tramite il porto di Brindisi, agli altri Paesi della CEE);

che, a causa dell'interruzione della rete autostradale proveniente dal Centro-Nord, nel capoluogo della regione pugliese, senza proseguire verso Brindisi, si determina una strozzatura, con conseguenti cadute della media chilometrica, nel flusso di traffico, in parte straniero, da e per la Grecia, sia di quello merci che viaggia con automezzi TIR che di quello turistico, una corrente del quale si dirama in tutto il Salento;

che a motivo della sproporzione tra rete stradale e carico di traffico sono aumentati notevolmente la pericolosità e il numero degli incidenti sul percorso Bari-Brindisi della strada statale Adriatica;

che la descritta situazione, sempre più inadeguata, a lungo andare rischia, insieme ad altri fattori, di dirottare importanti correnti di traffico internazionale (dal Centro-Nord Europa), attualmente di transito sul territorio nazionale, verso altri Paesi, seguendo percorsi alternativi nell'area danubiana, per raggiungere la Grecia, la Turchia ed il Medio oriente;

che, finalmente, superando colpevoli ritardi ed inadempienze, si sta procedendo, in più punti del tratto a sud di Bari della strada statale n. 16, ad allargare la carreggiata esistente per portarla a quattro corsie, contribuendo in tal modo a rendere più scorrevole il traffico,

si desidera conoscere l'assetto che si intende dare in prospettiva (nel breve e medio pe-

riodo) alla grande viabilità nel tratto stradale sopra indicato e, per quanto riguarda i lavori di ampliamento ed ammodernamento in atto sulla rete esistente, i tempi di esecuzione e completamento dei lavori sull'intero tratto, con le caratteristiche delle opere.

Inoltre, si chiede di conoscere gli interventi programmati, con le relative scadenze, in merito ai lavori di adeguamento e di funzionale assetto del tratto stradale della circonvallazione della città di Brindisi, fino all'immissione sulla superstrada per Lecce, con i relativi svincoli (in particolare quello in corrispondenza del tristemente noto, per il gran numero di incidenti mortali accaduti, « quadrivio della morte », all'incrocio della strada statale n. 7 con la strada statale n. 16, sguarnito delle minime infrastrutture di sicurezza e di scorrevole svolgimento del traffico), in considerazione dell'importanza ed urgenza, soprattutto sotto il profilo della sicurezza, che tali opere assumono.

(3 - 02431)

FERMARIELLO, MOLA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere se non intende sospendere il provvedimento di cassa integrazione per 450 lavoratori, su 820, della Dalmine di Torre Annunziata, quale ruolo pensa di assegnare, nel piano tubi nazionale, allo stabilimento torrese e, più in generale, quali prospettive di qualificazione e sviluppo ritiene di dover garantire alla siderurgia pubblica di quell'area che non può sopportare ulteriori cadute occupazionali e produttive.

(3 - 02432)

MERZARIO, BACICCHI, BONAZZI, FERRARA Maurizio. — *Ai Ministri della sanità, del tesoro e delle finanze.* — Per sapere:

in quali termini esatti si configuri l'operazione in corso relativamente al trasferimento del Ministero della sanità dall'attuale sede dell'EUR a un edificio di via di Vigna Murata, nella periferia sud della città, nei pressi del raccordo anulare;

quali persone, società o enti siano interessati a concludere una contrattazione che,

anzichè ubbidire alla regola di una saggia amministrazione della cosa pubblica, sembra condotta all'insegna delle più sfrenate tecniche speculativo-commerciali, come potrebbe desumersi dal fatto che non è stato richiesto parere alcuno ai competenti uffici tecnici del Ministero;

se sia contestabile il circostanziato giudizio critico espresso il 21 marzo 1983 dalle organizzazioni sindacali del personale del Ministero della sanità che, oltre a rilevare la circostanza che la sede prescelta è idonea e insufficiente a contenere, in un unico edificio, gli uffici ministeriali, denuncia altresì il fatto che il canone di locazione annuo ammonterebbe a lire 6 miliardi, rispetto al canone di 600 milioni della sede attuale;

se non ritengano i Ministri interrogati di voler informare preventivamente il Parlamento sulla citata operazione in relazione alla esigenza di contenere la spesa pubblica — che a parole il Governo sostiene essere il fulcro della sua politica — e se sia compatibile tale sperpero con l'imposizione di *tickets* iniqui ed antipopolari;

se sia stata valutata la proposta sindacale circa l'opportunità di dotare il Ministero di una sede definitiva ad oltre 25 anni dalla istituzione e, in particolare, se sia ancora tollerabile l'inadempienza dell'articolo 59 della legge n. 833 relativa alla ristrutturazione del Ministero, atteso il fatto che, nonostante le reiterate sollecitazioni del Gruppo comunista in Commissione sanità, non si conosce ancora l'esito dello studio all'uopo commissionato — parecchi anni fa — ad una agenzia italo-americana di esclusivo gradimento ministeriale.

(3 - 02433)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

SIGNORI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere se, in virtù della legge n. 752 del 1982 — articolo 20, lettera e) — sull'attuazione della politica mineraria, siano state ero-

gate somme alla società SAMIM in relazione all'attività da essa svolta nelle miniere di mercurio del Monte Amiata nelle province di Grosseto e Siena.

In caso affermativo, l'interrogante desidera conoscere l'entità delle somme eventualmente erogate in aderenza a quanto disposto dal 1° punto della delibera CIPI del 17 gennaio 1980, i controlli contabili e di merito allo scopo preventivamente eseguiti, nonché gli enti istituzionali che abbiano eseguito detti controlli e rilasciato pareri liberatori.

(4 - 03669)

COLOMBO Vittorino (V.). — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere:

se il Ministro sia a conoscenza della lentezza esasperante con la quale procedono i lavori di raddoppio della linea ferroviaria Verona-Bologna;

se ciò sia corrispondente ai programmi e alle decisioni adottate al riguardo;

se il Ministro non ritenga necessario intervenire per accelerare al massimo la realizzazione dell'opera fino al suo completamento, al fine di conseguire la necessaria efficienza su una direttrice ferroviaria essenziale per il collegamento con il Centro Europa, come è quella del Brennero, oggi fortemente penalizzata al punto da non permettere l'effettuazione di treni rapidi passeggeri e da provocare gravi inconvenienti nel traffico merci.

(4 - 03670)

FILETTI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Ritenuto:

che la Pretura di Randazzo è priva di giudice togato sin dal 1975;

che per lunghi anni la reggenza di essa è stata affidata ad un vice pretore onorario;

che dal 1° gennaio 1983 il vice pretore reggente non è stato confermato e che per tutte le attività giudiziarie inerenti a detta Pretura è stato incongruamente demandato l'incarico al pretore di Bronte solo per due giornate settimanali;

che tale situazione apporta gravissimo nocumento agli operatori legali, impossibi-

litati a svolgere idoneamente l'attività professionale, ed ai cittadini che vanamente attendono la tutela dei loro diritti;

che gli avvocati ed i procuratori legali hanno legittimamente proclamato l'astensione da qualsiasi attività a tempo indeterminato;

che occorre ripristinare il normale funzionamento della predetta Pretura entro tempi brevissimi,

l'interrogante chiede di conoscere:

a) le ragioni per le quali la Pretura di Randazzo è stata affidata alla reggenza di un vice pretore onorario per oltre sette anni;

b) se intende intervenire presso il Consiglio superiore della Magistratura al fine di destinare sollecitamente a detta Pretura un giudice togato.

(4 - 03671)

PETRONIO, NOCI, SPANO. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere:

se gli risulta — come agli interroganti — che le disposizioni di cui alla legge 26 novembre 1973, n. 883, che stabiliscono che su ogni capo di prodotto tessile venga applicata l'« etichetta di composizione », vengono largamente disattese, come hanno dimostrato anche ripetute indagini condotte dalla Confconsumatori e delle quali si è più volte occupata la stampa;

in caso affermativo, quali provvedimenti si intendono adottare per il rispetto della legge a tutela dei prodotti e dei consumatori.

(4 - 03672)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

P R E S I D E N T E . A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso la 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

n. 3-02423, dei senatori Di Marino ed altri, sulla situazione degli organi direttivi dell'INEA;

n. 3-02428, dei senatori Di Marino ed altri, sui casi di peste suina accertati in provincia di Cuneo.

Ordine del giorno

per le sedute di venerdì 25 marzo 1983

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, venerdì 25 marzo, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 (2195).

La seduta è tolta (ore 19,55).

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