

640.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 14 MARZO 1967

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GONELLA

INDICE

	PAG.
Congedi	32497
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457)	32497
PRESIDENTE	32497
BARCA, <i>Relatore di minoranza</i>	32519
BOTTA	32505, 32511
DE PASCALIS, <i>Relatore per la maggioranza</i>	32526
MINIO	32515, 32528
ORLANDI, <i>Presidente della Commissione</i>	32510
PASSONI, <i>Relatore di minoranza</i>	32512, 32528
PIERACCINI, <i>Ministro del bilancio</i>	32510, 32527
SOLIANO	32509, 32511
Proposta di legge (<i>Annunzio</i>)	32497

La seduta comincia alle 10.

FABBRI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 10 marzo 1967.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Berté, Breganze, Leone Giovanni, Scarascia Mugnozza e Toros.

(I congedi sono concessi).

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. Comunico che è stata presentata la seguente proposta di legge:

ALBONI ed altri: « Provvidenze economiche e sanitarie per i mutilati e invalidi civili » (3906).

Sarà stampata, distribuita e, poiché importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Seguito della discussione del disegno di legge:

Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969.

Come la Camera ricorda, nella seduta pomeridiana del 9 marzo è stato approvato il capitolo XXI. Passiamo al capitolo XXII (Politiche della finanza pubblica e del risparmio).

FABBRI, *Segretario*, legge:

POLITICHE DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL RISPARMIO

Condizioni di equilibrio finanziario.

228. — L'attuazione della politica economica proposta dal Programma dipende, oltreché dalla disponibilità di risorse reali nella misura richiesta dalle previsioni di espansione

del consumo e dalle esigenze degli investimenti, anche dalla capacità del sistema di mantenersi, all'interno e con l'estero, in condizioni di equilibrio finanziario.

A tal fine si richiede:

1) che la finanza pubblica sia in grado di far fronte alle spese correnti ed a quelle in conto capitale in modo strutturalmente equilibrato e tale da non implicare tensioni incompatibili con la stabilità monetaria;

2) che la formazione del risparmio complessivo risulti sufficiente al finanziamento degli investimenti e coerente con la distribuzione del reddito;

3) che l'apporto netto di risorse finanziarie provenienti dall'estero non superi i limiti imposti dalla condizione-vincolo di equilibrio nel lungo periodo dei conti con l'estero e di eliminazione di ogni avanzo o disavanzo cronico nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Per assicurare queste tre condizioni generali di equilibrio finanziario, che sono definite in termini quantitativi nel Capitolo II, il Programma individua per il quinquennio 1966-70 le politiche e gli interventi qui di seguito specificati.

Finanziamento delle spese della pubblica amministrazione.

229. — Lo sforzo finanziario richiesto alla Pubblica Amministrazione dal meccanismo di sviluppo ipotizzato dal Piano comporta una adeguata formazione di risparmio pubblico, da destinare al finanziamento del previsto programma di investimenti pubblici e di incentivi all'attività economica.

Per assicurare questa formazione di risparmio occorre puntare in primo luogo su un più contenuto ritmo di aumento delle spese di parte corrente, che negli ultimi anni sono cresciute, soprattutto per motivi di ordine congiunturale, assai più rapidamente delle corrispondenti entrate. Una attenuazione della dinamica di tali spese può essere ottenuta mediante misure dirette ad una più razionale gestione dei servizi pubblici e ad una semplificazione della struttura e delle procedure degli organi amministrativi. Sarà così possibile stimolare il risparmio pubblico, senza troppo aggravare la già elevata pressione tributaria, la quale non lascia ormai spazio per aumenti delle entrate fiscali e parafiscali che vadano oltre quelli derivanti dall'espansione del reddito e dalla razionalizzazione del sistema tributario. In linea con questa impostazione, si è assunta una diminuzione della elasticità rispetto al reddito delle entrate tributarie.

230. — Il risparmio pubblico dovrà essere integrato dal ricorso al mercato finanziario, al fine di coprire il previsto volume di spese in conto capitale, la cui espansione deriva sia dall'aumentato impegno della Pubblica Amministrazione nel settore degli investimenti sia dalla più marcata incentivazione dell'attività produttiva privata.

Le previsioni di ricorso al mercato dei capitali da parte della Pubblica Amministrazione risultano comunque compatibili con il duplice obiettivo di preservare la stabilità della moneta e di non forzare l'equilibrio finanziario a scapito delle esigenze di finanziamento degli investimenti privati.

In relazione a queste scelte di finanza pubblica, una particolare attenzione va dedicata ai problemi della riforma del sistema tributario, dell'adeguamento della contabilità dello Stato alle esigenze della programmazione e del risanamento della finanza degli Enti locali.

La riforma del sistema tributario.

231. — Le direttive di larga massima della riforma emergono dai lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria nominata nell'agosto del 1962 e dal programma di Governo approvato dal Parlamento nel marzo del 1966. La elaborazione delle norme necessarie per la specificazione ed attuazione, secondo un calendario ben definito, di tali direttive è in corso ad opera di un Comitato per l'attuazione della riforma tributaria costituito presso il Ministero delle finanze.

232. — Il nuovo sistema tributario, più aderente agli schemi vigenti negli altri Paesi della Comunità Economica Europea, dovrà rispondere a requisiti ben determinati.

a) in primo luogo, il sistema tributario deve assicurare la progressività prescritta dall'articolo 53 della Costituzione;

b) in secondo luogo il sistema dovrà essere manovrabile, in modo da poter essere adattato, quando occorra, alle fondamentali esigenze e finalità di politica economica.

Il sistema tributario deve, perciò, tendere ad una articolazione basata su pochi tributi di carattere fondamentale e su tassi relativamente moderati ma da applicarsi su una massa imponibile la più ampia possibile.

A tal fine si rende necessaria: l'eliminazione di tutti quei tributi che creano distorsioni nell'impiego economico delle risorse e determinano inutili aggravii dei costi; la loro sostituzione con tributi efficienti non soltanto dal punto di vista fiscale, ma anche da quello

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

della politica economica; la revisione e la razionalizzazione delle esenzioni;

c) in terzo luogo, il sistema tributario deve risultare chiaro, in modo che il contribuente possa rendersi facilmente conto dell'onere che gli viene addossato. Il contribuente ha diritto di esigere che le imposte siano trasparenti e che non si creino processi di illusione finanziaria, lasciando bassi i tassi di imposta formali e tuttavia aggravandoli — spesso in misura sensibile — con una serie di addizionali.

A tal fine è necessario il conglobamento, in linea di massima, di tutte le imposte, sovrimeposte e addizionali, a qualsiasi titolo prelevate e senza riguardo all'Ente cui sono dovute, in un'unica imposta. Ciò significa la abolizione di tutti i prelievi tributari non statali e il conglobamento dei vari tassi in una unica aliquota del tributo erariale;

d) in quarto luogo, la struttura della finanza degli Enti territoriali minori deve essere coordinata con quella della finanza statale, per evitare conflitti nelle politiche finanziarie ed economiche perseguite.

233. — La vasta riforma del nostro sistema tributario richiede un adeguato scaglionamento nel tempo ed una attuazione per tappe successive debitamente coordinate tra loro, sia per consentire all'Amministrazione di adeguare gradualmente la propria attrezzatura ai nuovi compiti, sia per facilitare ai contribuenti la comprensione e l'accettazione delle modificazioni introdotte, sia, infine, per agevolare l'inserimento nell'equilibrio di mercato.

Per quanto riguarda il prossimo quinquennio possono essere previsti per l'azione pubblica i seguenti obiettivi concernenti la riorganizzazione degli uffici, le imposte dirette, le imposte indirette, la finanza locale, l'allargamento della base imponibile.

a) *Riorganizzazione degli uffici.*

La riorganizzazione degli uffici andrà articolata su piani diversi:

a) migliore distribuzione delle forze disponibili in senso territoriale e funzionale rispetto a situazioni attuali o prevedibili a breve scadenza;

b) aumento del rendimento del personale;

c) ristrutturazione degli uffici e del personale, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, in funzione delle riforme da attuare.

Sotto il primo profilo, il problema della maggiore efficienza degli uffici si risolve nel conseguimento di una distribuzione territo-

riale e funzionale ottima del personale e dei mezzi, inclusa la revisione del numero delle circoscrizioni degli uffici stessi.

Sotto il secondo profilo si prospetta, da una parte, l'esigenza di un rafforzamento dei mezzi tecnici a disposizione soprattutto attraverso la meccanizzazione che consentirà l'istituzione di un'efficiente anagrafe tributaria, strumento necessario per migliorare gli accertamenti; dall'altra quella del riordinamento funzionale, da risolversi nell'ambito generale della riforma della Pubblica Amministrazione.

Sotto il terzo profilo, infine, si pone il problema dell'adeguamento di mezzi e personale alle situazioni che verranno manifestandosi man mano che si procederà alla riforma degli istituti. Occorrerà predisporre forze adeguate. Gli studi in materia hanno già raggiunto uno stadio soddisfacente.

b) *Imposte dirette.*

Nel prossimo quinquennio potranno essere adottati, in conformità allo schema di riforma dianzi delineato, i seguenti provvedimenti:

a) incorporazione nell'imposta personale sul reddito complessivo, con opportuni adattamenti, dell'imposta di famiglia, delle attuali cedolari (terreni, fabbricati, redditi agrari e ricchezza mobile) e di tutte le imposte addizionali comunque denominate e da qualsiasi Ente percepite, garantendo una sostanziale partecipazione dei comuni sia all'accertamento sia al gettito del tributo;

b) istituzione di un'imposta reale, a tasso proporzionale ed uniforme, onde conservare l'attuale discriminazione tra i redditi di capitale e quelli di lavoro, da attribuire agli Enti locali, con tassi variabili entro limiti ristretti, e il cui accertamento sarà coordinato con quello dell'imposta personale progressiva sul reddito;

c) assorbimento di tutti i tributi gravanti sulle società di capitali e sulle altre persone giuridiche in una unica imposta sulle società;

d) revisione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

c) *Imposte indirette.*

Il progetto di direttiva della Comunità Economica Europea prevede l'armonizzazione delle imposte sulla cifra di affari sulla base del valore aggiunto, da effettuarsi in due tappe: emanazione delle relative leggi nazionali entro il 31 dicembre 1967 ed entrata in vigore dal 1° gennaio 1970.

Si tratta di un impegno al quale il nostro Paese non può sottrarsi. Sono d'altra parte evidenti le difficoltà di soddisfare tale im-

pegno nei termini fissati, e le cautele che devono essere assicurate perché l'introduzione delle riforme non turbi l'andamento del gettito e la struttura dei prezzi. Inoltre, il successo della riforma è legato alla riduzione delle attuali aliquote delle imposte dirette, la cui elevatezza costituisce uno stimolo all'evasione. L'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto implica un perfezionato accertamento contabile dei redditi delle imprese, che non può essere assicurato con gli attuali mezzi a disposizione del Ministero delle finanze. Queste considerazioni hanno consigliato il Governo italiano di chiedere talune modifiche al progetto di direttiva della CEE, come la facoltà di istituire l'imposta monofase sul passaggio precedente il commercio al dettaglio, nonché la proroga di due anni dei termini previsti. Il Ministero delle finanze, tuttavia, farà ogni sforzo per avviare la riforma alla fine del prossimo quinquennio.

Contemporaneamente all'imposta sul valore aggiunto sarà istituita, come suo necessario completamento, l'imposta monofase da applicare prima del passaggio del prodotto al dettaglio, restando l'ultima fase riservata alla imposta locale sui consumi. Questa imposta monofase a tassi discriminati, prima del passaggio al dettaglio, avrà anche la funzione di contenere l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto in modo da ridurre gli stimoli alla evasione.

L'assorbimento, previsto dallo schema di riforma, di altri tributi indiretti nell'imposta sul valore aggiunto formerà oggetto di successivi provvedimenti. Si potrà, tuttavia, procedere nel quinquennio ad una semplificazione dell'imposta di registro ed alla formazione di testi unici delle norme relative ad altre imposte di cui non sia prevista la radicale trasformazione.

d) *Finanza locale.*

Per la finanza locale i provvedimenti da adottare sono di due ordini.

I provvedimenti di riforma del sistema statale di imposizione diretta, che saranno adottati nel quinquennio, comporteranno la sostituzione dell'imposta di famiglia, delle imposte cedolari sui redditi e delle connesse sovrimeposte ed addizionali con un'unica imposta uniforme sui redditi patrimoniali.

Nello stesso tempo si provvederà alla revisione dell'imposta sulle aree fabbricabili alla luce dell'esperienza dei primi anni di applicazione.

Sempre nel quinquennio dovrà essere rivisto, correlativamente alle modifiche intro-

dotte, il sistema delle partecipazioni degli Enti locali alle entrate statali e dei contributi.

Quanto alle imposte comunali di consumo, una riforma organica e completa non potrà essere attuata che ad avvenuta trasformazione dell'imposta generale sull'entrata.

e) *Allargamento della base imponibile.*

La riforma da attuare, imperniata sulla semplificazione dei tributi e sulla riduzione delle aliquote globali, rende ancora più urgente l'allargamento della base imponibile attraverso l'esatto accertamento della materia tassabile ed il reperimento di quella che oggi sfugge, legalmente o illegalmente, all'imposizione.

I provvedimenti saranno contemporaneamente rivolti alla riduzione delle esenzioni, alla prevenzione e repressione delle evasioni ed al perfezionamento della definizione legislativa di reddito imponibile e del suo accertamento, onde evitare rendite, salti e sperequazioni:

a) la maggior parte delle esenzioni vigenti, rimaste prive di giustificazione, creano vuoti fiscali di rilievo, sono fonte di controversie e finiscono con l'essere un ostacolo ad una efficace politica degli incentivi fiscali. Il disegno di legge-delega è stato già presentato al Parlamento;

b) il problema delle evasioni sarà, in parte, risolto attraverso la maggiore efficienza dell'amministrazione; saranno tuttavia indispensabili nuove disposizioni intese, da un lato, a perfezionare gli obblighi contabili dei contribuenti in genere e delle imprese, distinguendo le grandi dalle piccole e, dall'altro, al rafforzamento dei controlli e delle sanzioni. Queste norme potranno essere emanate parallelamente a quelle di riforma delle imposte dirette;

c) l'accertamento della materia imponibile incontra notoriamente gravi difficoltà in conseguenza delle numerose controversie sulla nozione di reddito imponibile. È pertanto necessario, nel campo dei redditi mobiliari, rivedere anche il trattamento dei redditi saltuari in sede di imposta progressiva e la tassabilità di alcune plusvalenze.

Nel campo, invece, dei redditi immobiliari si tratterà di ammodernare ed aggiornare il sistema catastale sia per i terreni sia per i fabbricati. Saranno predisposti, a tal fine, due provvedimenti intesi, da un lato, a far corrispondere le scritture censuarie all'attualità, dall'altro ad assicurare una maggiore flessibilità nell'adeguamento delle tariffe d'estimo alle mutazioni dei costi e dei ricavi. L'attua-

zione di detti provvedimenti richiede la preliminare meccanizzazione degli atti del catasto, a mezzo della quale si conseguirà anche la possibilità di fornire, per ciascun nominativo intestato, gli elementi da inserire nella anagrafe tributaria ai fini dell'applicazione dell'imposta unica progressiva sul reddito.

Le norme intese ad introdurre le descritte riforme potranno essere elaborate con una certa rapidità. La loro attuazione pratica richiederà un periodo di anni abbastanza ampio, ma si potrà studiare la possibilità di un'applicazione graduale man mano che saranno state realizzate le premesse di ordine amministrativo.

f) Contenzioso tributario.

L'attuale assetto del contenzioso tributario, eccessivamente lento e macchinoso, dovrà essere riordinato: occorrerà ridurre la molteplicità dei diversi organi e gradi; modificare la composizione e lo *status* dei componenti le commissioni; assicurare snellezza e rapidità allo svolgimento dei ricorsi.

**ADEGUAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO ALLE
ESIGENZE DELLA PROGRAMMAZIONE.**

234. — Nel Capitolo III sono state esposte le direttive fondamentali concernenti l'adeguamento della struttura del bilancio statale alle esigenze di una politica economica programmata, con particolare riguardo: allo sfasamento tra bilancio di competenza e bilancio di cassa; alla unificazione delle voci riguardanti contributi e incentivi all'attività economica nel Fondo per lo sviluppo economico e sociale; alla necessità di riassorbire nell'ambito della contabilità dello Stato oneri extra-bilancio assunti autonomamente da Enti pubblici.

235. — La divergenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa assume attualmente dimensioni eccessive. Essa deriva in parte dall'ampiezza dei tempi amministrativi inerenti alla esecuzione delle poste di bilancio, in parte dalla politica della Tesoreria, regolata sulla base dell'andamento delle entrate e della situazione monetaria. Gli oneri residui vengono gestiti unitariamente, rendendo impossibile il controllo dell'effettivo andamento dei diversi capitoli della spesa pubblica.

Lo snellimento dei metodi e delle procedure di gestione, previsto nella riforma della Pubblica Amministrazione, contribuirà a ridurre lo squilibrio tra bilancio di competenza e bilancio di cassa. In sede di formulazione di bilancio si dovrà altresì provvedere, mediante

una più attenta valutazione della situazione di Tesoreria, a regolare la politica di spesa in maniera da evitare che il normale sviluppo dell'azione pubblica sia intralciato da condizioni di cassa non previste.

236. — Importanti impegni sono stati e vengono ancora di fatto assunti dallo Stato senza figurare nel bilancio. Si tratta soprattutto di debiti contratti da enti pubblici con la ragionevole aspettativa che lo Stato intervenga successivamente a saldarli.

Si dovrà in primo luogo di effettuare una ricognizione ed una selezione degli impegni reali o virtuali a carico dello Stato, che dovranno trovare una sistemazione nel quadro della contabilità statale. Per l'avvenire si dovrà stabilire una rigorosa limitazione delle possibilità di indebitamento autonomo da parte degli enti che ricorrono in ultima istanza a sovvenzioni statali.

237. — Nel passato, particolarmente negli anni 1960 e 1961, furono approvati piani di spesa pluriennali che vincolano pesantemente gli esercizi futuri. Questi piani furono ispirati ad esigenze settoriali non sufficientemente inquadrati in una visione d'insieme.

Una rilevazione di tutti gli oneri pregressi dipendenti da leggi anteriori all'inizio della programmazione consentirà di riesaminare tali impegni per verificarne la validità in funzione degli obiettivi del programma.

238. — Nell'attuale assetto del bilancio non è possibile valutare e controllare l'insieme dei contributi, oneri ed incentivi a favore della attività economica gravanti sulla spesa pubblica. Frutto di una legislazione ingente, sviluppatasi in un lungo arco di tempo, il sistema degli incentivi attuali è inadeguato all'attuazione di una coerente politica di sviluppo. Esso non consente il controllo dell'efficienza della spesa pubblica, impedisce la manovra degli incentivi e crea una situazione di incertezza sia per i pubblici poteri, i quali non sono in grado di assicurare che l'erogazione degli incentivi s'inquadri negli indirizzi generali indicati dal Governo, sia per i privati, posti dinanzi ad un meccanismo complesso ed intricato.

Si pongono quindi due fondamentali esigenze: quella di rendere evidente in sede di bilancio l'insieme delle erogazioni per incentivi; e quella di creare un sistema unitario degli incentivi, che costituisca uno strumento d'intervento efficace per il conseguimento degli obiettivi della programmazione.

Occorre inoltre raccogliere, coordinare ed eventualmente modificare tutte le disposizioni

legislative in materia di incentivi (erogazioni a fondo perduto, crediti agevolati ed esenzioni fiscali) mediante un provvedimento legislativo che definisca, in un quadro armonico, la tipologia degli incentivi, gli organi operativi, le procedure ed i controlli.

La legge organica degli incentivi dovrà indicare con chiarezza i beneficiari, assicurando il rispetto del diritto ad eguale trattamento in presenza di eguali condizioni; fissare procedure uniformi per la richiesta e la concessione di incentivi, e norme contabili uniformi per tutte le autorità eroganti, in modo da semplificare ed abbreviare i tempi amministrativi; fissare norme per il controllo dell'uso delle somme mediante ispezioni, verificazioni, ecc. e predisporre sanzioni per i beneficiari di incentivi che non adempiano gli obblighi loro inerenti.

La spesa complessiva che lo Stato affronta per erogazioni a fondo perduto e per crediti agevolati è prevista dal programma economico nazionale.

Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica fisserà la ripartizione annuale delle somme per incentivi ed i criteri fondamentali per la loro gestione.

Problemi della finanza locale.

239. — I problemi della finanza locale riguardano soprattutto:

a) il rilevante *deficit* di parte corrente che tali enti presentano nel loro complesso, e che in parte sono costretti a finanziare ricorrendo a varie fonti;

b) l'esigenza di assicurare mezzi finanziari adeguati alle spese per investimenti sociali;

c) gli squilibri rilevabili tra le situazioni della finanza locale delle aree economicamente sviluppate e quelle delle aree sottosviluppate;

d) la situazione debitoria complessiva, sempre più elevata, sia a causa delle nuove necessità di spesa, sia a causa dei pesanti oneri derivanti dalle gestioni precedenti.

In relazione a ciascuno di tali problemi si delineano alcuni interventi immediati e gli indirizzi generali che si dovranno seguire per una loro soluzione definitiva.

Per quanto riguarda la possibilità di ampliamento delle entrate tributarie degli Enti locali, si prevede che nel prossimo quinquennio, in relazione alla generale riforma del nostro sistema tributario, gli Enti locali potranno contare, tra l'altro, sui seguenti tributi:

— imposta reale proporzionale sui redditi patrimoniali, da istituire;

— imposta sui consumi nella fase di dettaglio;

— altre imposte minori (imposta di licenza, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, tassa sulle insegne, tassa per la raccolta di rifiuti urbani, altre).

240. — Oltre alle entrate tributarie ora ricordate, gli Enti locali potranno poi avvalersi, a determinate condizioni, di contributi statali per le loro esigenze di parte corrente e per le necessità di spese in conto capitale.

I contributi statali per la parte corrente verranno erogati secondo appropriati indici, su base molteplice, per tener conto della multiforme situazione in cui si vengono a trovare gli Enti locali, includendo nei parametri di ripartizione adeguati indici di sottosviluppo che riflettano il più basso tenore di vita di talune zone rispetto ad altre a reddito più elevato.

Gli enti locali dovranno provvedere, con la necessaria gradualità, a riportare le loro gestioni autonome (o imprese municipali) in condizioni di pareggio.

Eventuali contributi in conto capitale potranno venir concessi dallo Stato, a fronte di specifiche opere, e saranno deliberati tenendo conto degli obiettivi generali del programma, nonché anche in questo campo, di « indici di sottosviluppo » che riflettano lo stato relativo delle opere pubbliche e delle infrastrutture.

Per la parte di spese in conto capitale non coperta da eventuali contributi dello Stato, occorrerà che gli Enti attingano ad un solo istituto (Cassa Depositi e Prestiti) i cui fondi saranno destinati con priorità a tale scopo.

Relativamente all'attuale pesante situazione debitoria complessiva degli Enti locali, appare opportuno che essa sia ripartita a parte nelle contabilità dei singoli Enti e che sia posto allo studio un piano generale d'ammortamento finanziario. Lo Stato potrà contribuire all'ammortamento di tale debito, nei confronti di quegli Enti che elaborino un piano a breve scadenza di risanamento dei bilanci.

Occorrerà provvedere, inoltre, ad una nuova chiara definizione di compiti e attribuzioni degli Enti locali, nell'ambito della legislazione regionale, ed al riassetto territoriale amministrativo degli enti minori, procedendo alla revisione di quegli enti che per modestia di estensione o per entità di abitanti, o per situazioni particolari (adiacenza con comuni maggiori) non trovino una giustificazione nell'interesse collettivo e sociale di una vita autonoma.

Questa ampia revisione, finanziaria, di compiti ed amministrativa, dovrebbe consen-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

lire l'eliminazione del disavanzo come fattore fisiologico.

241. — La valutazione delle spese correnti degli Enti locali è stata compiuta nel Capitolo II sulla base dei dati relativi ai pagamenti effettuati negli anni passati da Comuni, Province e Regioni a Statuto speciale, aumentati in relazione allo sviluppo generale dell'economia. Come è noto, tali dati — desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese — sono, di solito ed in misura notevole, inferiori agli impegni di spesa in quanto il preventivo degli Enti locali è un bilancio finanziario di competenza. Inoltre, l'Amministrazione competente rileva che il volume della spesa degli Enti locali è inferiore a quello occorrente alle esigenze funzionali degli Enti stessi.

Per tener conto di questi problemi appare necessario un approfondito esame della situazione; esame che è oggi condotto da un apposito gruppo di studio interministeriale e che potrà condurre ad una valutazione delle esigenze di spesa degli Enti in parola anche diversa da quella indicata nel presente documento.

CANALI DEL MERCATO FINANZIARIO.

242. — Per il raggiungimento degli obiettivi del Programma è essenziale che la struttura del risparmio da esso ipotizzata non sia tale da determinare, all'interno del mercato finanziario, tensioni incompatibili con la stabilità del sistema.

È necessario infatti sottolineare come negli ultimi anni l'espansione della spesa pubblica corrente sia stata particolarmente rapida e come ciò abbia notevolmente ridotto i margini di manovra della spesa pubblica rivolta allo sviluppo economico.

Nell'ambito del risparmio privato, il problema principale è costituito dal rapporto tra fonti interne e fonti esterne di finanziamento. La costituzione di un adeguato volume di risparmio interno delle imprese è legata alla condizione, già enunciata, che i redditi si evolvano parallelamente alla formazione delle risorse: il che consente di mantenere margini sufficienti tra costi e ricavi.

Quanto alle fonti esterne di finanziamento, è necessario assicurare un adeguato afflusso di risparmi sul mercato dei capitali, evitando la formazione di eccessive liquidità presso i risparmiatori o nel sistema bancario.

243. — Affinché la formazione di risparmio sia adeguata al finanziamento degli investi-

menti pubblici e privati previsti dal Programma, occorre che i canali finanziari, attraverso i quali il risparmio affluisce al sistema produttivo, mantengano un alto grado di flessibilità, in relazione al mutare delle tendenze dei risparmiatori e delle esigenze degli operatori economici.

Il ricorso pubblico al risparmio privato è stato precisato nel Capitolo II. Il canale più importante di afflusso di capitale al settore pubblico continuerà ad essere il risparmio postale, ciò che consentirà di contenere in limiti modesti il ricorso della pubblica amministrazione al mercato finanziario in senso proprio. La progressiva normalizzazione di questo ultimo, condizione necessaria per la realizzazione del Programma, permetterà di riservare le operazioni della Cassa depositi e prestiti al finanziamento degli Enti locali, riducendo la necessità dei suoi interventi di portafoglio.

Poiché il programma prevede un sostanziale equilibrio della bilancia dei pagamenti, l'aumento dell'offerta monetaria richiesta dall'espansione degli scambi deriverà quasi esclusivamente dalle operazioni dell'istituto di emissione con il Tesoro e con le aziende di credito.

Il volume del ricorso pubblico alle emissioni di mercato e alle operazioni con gli istituti speciali potrà essere limitato entro dimensioni modeste, dato che i canali precedentemente citati coprono una notevole parte del fabbisogno finanziario della Pubblica amministrazione.

244. — Per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti privati, il contributo delle emissioni azionarie e obbligazionarie dovrebbe mantenersi attorno al livello medio degli ultimi quattro anni.

Il problema della formazione del capitale proprio, tuttavia, non può essere risolto soltanto attraverso la borsa. Per le imprese minori l'impossibilità pratica di reperire attualmente, al di fuori dell'autofinanziamento, una integrazione del capitale di rischio pone il problema di sviluppare, accanto al credito industriale, nuovi canali per il collocamento di partecipazioni di minoranza.

245. — La realizzazione del programma richiede che nel prossimo quinquennio il volume dei finanziamenti degli istituti speciali di credito fondiario, agrario e mobiliare aumenti sensibilmente. Una parte dei nuovi finanziamenti sarà destinata al settore edilizio tramite gli istituti fondiari, permettendo, in

particolare attraverso l'edilizia convenzionata, che una quota più elevata del costo dell'abitazione possa essere coperta da prestiti a lungo termine. Sarà così contemporaneamente favorito l'acquisto diretto della casa da parte di famiglie che non dispongono di mezzi rilevanti e il mantenimento di un sostenuto ritmo di nuove costruzioni.

POLITICHE DEL RISPARMIO.

246. — Dagli obiettivi e dalle ipotesi generali sopra delineate derivano alcune conseguenze per le politiche generali del risparmio che l'azione pubblica seguirà nel prossimo quinquennio in relazione alla formazione di risparmio pubblico, al risparmio d'impresa e alla formazione di risparmio volontario delle famiglie.

Per quanto riguarda il risparmio pubblico, l'aumento che il programma prevede è dovuto alla necessità di soddisfare i più ampi investimenti direttamente o indirettamente promossi dal settore, senza esercitare una pressione eccessiva sul mercato finanziario. Il ricorso al mercato da parte del settore pubblico può infatti verificarsi soltanto attraverso determinati canali, e un suo troppo forte aumento può determinare l'insorgere di tensioni anche in condizioni di equilibrio tra risparmi e investimenti globali. Il contenimento di tale ricorso entro limiti tollerabili — suggerito anche da altre considerazioni legate al maggior grado di liquidità dei titoli emessi dallo Stato e ai problemi che ne derivano per la stabilità monetaria — imporrà dunque all'azione pubblica una rigorosa politica delle spese pubbliche correnti. Ogni sforzo dovrà essere messo in atto al fine di aumentare il risparmio pubblico mediante una politica di contenimento delle spese correnti.

247. — Per quanto riguarda il risparmio d'impresa, le condizioni di una sua formazione adeguata alle esigenze di sviluppo dell'accumulazione sono definite in rapporto alla distribuzione del reddito nel Capitolo II e nel Capitolo IV del Programma.

248. — Per quanto riguarda la formazione di risparmio direttamente investito dai privati nel settore edilizio, la necessità di assicurarne un adeguato afflusso dovrà essere perseguita soprattutto attraverso una sollecita attuazione dello schema di edilizia convenzionata, richiamato nel Capitolo VI.

249. — Per quanto riguarda infine il risparmio personale volontario, l'azione pub-

blica dovrà incoraggiarne la formazione attraverso l'adozione di opportune misure. Tra queste, meritano particolare rilievo le iniziative atte a mobilitare un più vasto afflusso di risorse verso il mercato azionario, e quelle intese ad assicurare una sempre più ampia formazione di risparmio « istituzionale » delle classi lavoratrici.

Al fine di accrescere l'afflusso di risparmio al settore azionario sono state già predisposte e dovranno essere attuate e sviluppate nel prossimo futuro iniziative atte a una più ampia mobilitazione del risparmio personale e al suo impiego nel mercato mobiliare. A tali esigenze risponde, in particolare, la costituzione e la diffusione di « fondi comuni di intervento » e, in termini più generali, la programmata riforma delle società per azioni.

Al fine di accrescere la propensione al risparmio delle classi lavoratrici, dovrà essere incoraggiata, al di fuori del sistema base di finanziamento delle prestazioni previdenziali, la istituzione di fondi di pensione, alla cui formazione e gestione sia assicurata la partecipazione dei lavoratori.

Dovrà inoltre essere incoraggiata la destinazione di una quota dei futuri incrementi salariali al rafforzamento dei fondi di liquidazione, che potrebbero essere estesi ad altre categorie di lavoratori dipendenti.

Sembra infine opportuno assicurare la possibilità di investire una quota predeterminata delle riserve degli Istituti di assicurazione in titoli azionari. In relazione a ciò dovrebbero essere sviluppate forme di assicurazione sulla vita che prevedano la rivalutazione delle polizze sulla base del valore degli investimenti effettuati in modo da conferire nuovo impulso a questa forma di assicurazione a lungo termine.

BILANCIA DEI PAGAMENTI.

250. — Un importante vincolo finanziario all'attuazione del Programma deriva indirettamente dall'aver appunto come obiettivo di politica economica l'equilibrio di lungo periodo della bilancia dei pagamenti. Questa condizione comporta la rinuncia ad integrare con sostanziali apporti dall'estero le risorse finanziarie disponibili sul mercato interno e costituisce di conseguenza un impegno a non consentire che si creino disavanzi cronici nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti. D'altro canto il vincolo dell'equilibrio nei conti con l'estero porta anche a respingere una politica sistematicamente creditizia, che obblighi il Paese a privarsi delle risorse in-

terne, al di là di quanto è previsto dagli impegni assunti in tema di finanziamento degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, che ammontano, nel quinquennio, a circa 1.000 miliardi di lire. Nell'assolvimento di tali impegni si procederà al coordinamento e alla qualificazione dell'intervento bilaterale di assistenza tecnica educativa o sociale a partire da una riorganizzazione e da un incremento di spesa per la politica delle borse di studio e dell'interscambio culturale e scientifico.

BOTTA. Chiedo di parlare sul complesso del capitolo.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOTTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il capitolo XXII, che conclude la programmazione con le « politiche della finanza pubblica e del risparmio », rappresenta, a mio avviso, il tallone di Achille di tutto il piano che è fatto di buone intenzioni, ma edificato su pilastri tipo Agri-gento.

Non si perde occasione di accusare il mio gruppo di incomprensibile ostinazione nel negare i benefici risultati della politica economica governativa. A differenza dei relatori per la maggioranza, che per dovere di parte debbono essere conformisti e quindi ovattano le loro critiche con eufemismi quali perplessità, riserve, inadeguatezze, insufficienze, professioni di fede, noi possiamo, liberi da ogni vincolo governativo — ed è nostro dovere il farlo, anche recando qualche dispiacere ai relatori — esprimere chiaramente i nostri dissensi non per amore di polemica, ma per recare possibilmente un contributo costruttivo e per dissociare le responsabilità.

Molte cose, dette da questi banchi, sono state disattese e contrastate, mentre oggi vengono ripetute da chi occupa posti di responsabilità di governo. Ci si rimprovera di suscitare allarmismi, di generare sfiducia e pessimismo, ma a ben guardare sarebbe stato necessario un linguaggio ancora più confacente alla misura della gravità dei fatti che si andavano delineando. Solo conoscendo ed apprezzando gli ostacoli si possono adottare gli opportuni provvedimenti.

La domanda — è noto — è stata sostenuta dalle esportazioni. Quindi quello che è stato un incremento dell'attività e della produzione industriale, che le statistiche ci indicano nella misura dell'11,7 per cento e che costituisce un indice confortante per il Governo, è merito non tanto dell'economia nazionale quanto dell'economia degli Stati esteri che hanno

potuto approvvigionarsi sul mercato italiano in quanto gli imprenditori praticavano prezzi non certo molto remunerativi, quindi a danno del profitto.

L'incremento dei consumi privati è stato superiore a quello del reddito nazionale. Il tasso degli investimenti previsto nel piano nella misura dell'8 per cento si è realizzato nella misura del 6 per cento. Vi è una elevatissima spesa pubblica che va considerata, come è stato riconosciuto recentemente dai ministri responsabili, nella sua globalità, non soltanto riferita alle spese dello Stato, ma anche a quelle di tutti gli enti territoriali, delle aziende autonome, degli enti previdenziali.

Di fronte ad un risparmio pubblico che si è ulteriormente assottigliato, costituendo un fattore sempre più negativo, vi è il disavanzo degli enti territoriali, degli enti previdenziali e delle aziende autonome. Se questa è la realtà che ci circonda, considerando il consuntivo della gestione 1966, dovremmo rallegrarci e riconoscere che tutto va bene e che le critiche hanno solo carattere allarmistico, oppure dobbiamo, senza piangere sul latte versato, riconoscere la gravità di questi dati, al fine di porvi rimedio?

Sappiamo che il disavanzo dello Stato si somma con quello degli enti territoriali e delle aziende municipalizzate, aziende che un giornalista dell'*Avanti!* ha pittorescamente definito « le vecchie signore dall'abito logoro », che consumano enormi somme di denaro pubblico e pesano quindi notevolmente sulla finanza pubblica. È proprio in questo modo che le passività e gli oneri aumentano a dismisura: in taluni settori, come quello dei trasporti pubblici, non si può pretendere che le aziende municipalizzate ricavano un profitto, ma anche là dove sarebbe possibile non si verifica il necessario contenimento della spesa, per cui il deficit aumenta sensibilmente.

Anche le aziende autonome sono in dissesto, non esclusa l'Azienda di monopolio dei tabacchi. Nonostante il suo congegno e il suo sistema vessatorio, persino il gioco del lotto minaccia di dare risultati negativi!

In sostanza, si danno indicazioni e consigli alle aziende private, si cerca di regolare l'economia con restrizioni o allargamenti creditizi, a seconda dei momenti, si stabiliscono vincoli per determinare le scelte dell'attività dei privati, ma per quanto è in loro potestà di fare lo Stato e gli enti da esso dipendenti operano in maniera non consona agli obiettivi del programma, con la conse-

guenza che la finanza pubblica è immobilizzata in un persistente *deficit*, sempre più esasperato, a detrimento delle somme destinate agli investimenti.

Per risolvere i gravissimi problemi degli squilibri e della piena occupazione, bisogna porre mente alla grossa questione degli investimenti. Se sciupiamo in spese correnti le risorse disponibili, esse vengono a mancare per gli investimenti: così crolla tutto il castello edificato su queste ipotesi che in effetti non si verificano e che con tale andazzo non si verificheranno mai. Il Governo, mentre riconosce che la situazione in cui ci dibattiamo è molto grave, per cui si rende indispensabile una ben diversa politica economica, in effetti non dice chiaramente che cosa voglia e debba fare per volgere in senso positivo l'attività degli enti territoriali e previdenziali e delle aziende autonome.

Si dice che è necessario che questi enti facciano quadrare i loro bilanci. Ma anche se questo indirizzo fosse seguito (e Dio voglia che lo sia!), che cosa si intende fare per sistemare i conti passati? Si sa a quanto ammonta l'indebitamento? Qual è l'ammontare dei residui passivi, che gravano non soltanto sullo Stato ma su tutti gli enti, e che in definitiva pesano sulle risorse disponibili per gli investimenti?

I miei colleghi, accusati di allarmismo, che cosa hanno detto recentemente in occasione della discussione del bilancio dello Stato? L'onorevole Goehring si è soffermato sul *deficit* delle ferrovie, sull'anomala situazione dell'ENEL. Prima le aziende idroelettriche davano dei profitti e pagavano delle imposte ed i comuni ne beneficiavano con l'addizionale ICAP. All'ENEL fu concesso un particolare trattamento fiscale, ma non fu possibile mantenere l'imposta unica in quanto dai suoi bilanci non emergono profitti ed anche l'IRI contabilizza delle perdite.

L'onorevole Alpino ha rilevato che l'economia libera ha dato un grosso contributo allo sviluppo del reddito nazionale e ha dimostrato che le zone oscure sono proprie dell'economia pubblica. Del resto il futuro non è che appaia più roseo se le spese correnti aumentano in misura superiore all'incremento del reddito, se continua la dissennata politica economica di incremento numerico del personale, se il disavanzo è ormai eretto a normale sistema di gestione.

Queste cose, onorevole ministro, ella le conosce e le ha riconosciute. Sembrerebbe superfluo quindi ripeterle, ma io le ripeto perché vorrei provocare una sua indicazione sul come

porre rimedio a questa situazione. I mali sono noti, sono stati diagnosticati, ma occorre anche dire come si intenda provvedere. Lo Stato dovrebbe anzitutto cercare di mettere ordine nella sua casa e preoccuparsi di tutti gli enti che compromettono la finanza pubblica, perché abbiano a cura la buona amministrazione. Nel programma si afferma che le spese degli enti territoriali, nonostante l'alto livello raggiunto, sono tuttavia al di sotto del fabbisogno, sicché, nonostante l'ingentissimo indebitamento raggiunto, essi non riescono a soddisfare i bisogni della popolazione. Bisogni che sono accresciuti perché fortunatamente (ed è un indice positivo) è aumentato il tenore di vita civile delle nostre popolazioni, le quali ovviamente battono alla porta più vicina, quella delle amministrazioni comunali e provinciali, sollecitando in modo pressante l'interessamento degli amministratori. Lo Stato è lontano: ed allora le più vicine amministrazioni vengono pressate dalle rispettive popolazioni, che le sensibilizzano in maggior misura ai loro problemi.

In altri termini, mentre si riconosce che le spese correnti degli enti territoriali superano le risorse, nello stesso tempo nel programma si afferma che le esigenze funzionali degli enti locali abbisognano di maggiori mezzi. Quindi il problema è grosso: si tratta di mettere a disposizione degli enti locali, per poter risolvere problemi che sono stati differiti da lunghi anni e la cui soluzione oggi si impone, mezzi sufficienti. Ma se si deve offrire loro maggiori mezzi, evidentemente occorre sacrificare altre spese che gravano lo Stato e soprattutto imporre alle aziende autonome ed a quelle municipalizzate gestioni economiche.

No non si disconosce che l'andamento economico attuale sia in ripresa. Infatti certi indici sono positivi, ma è altresì vero che sono spaventosamente negativi altri indici considerando i quali appare impossibile realizzare gli obiettivi della programmazione.

Vi è un aumento del numero dei lavoratori emigrati all'estero. Si parla tanto di piena occupazione e di assorbimento dei disoccupati e sottoccupati, ma si registra invece un incremento del numero dei lavoratori emigrati all'estero. Questo non è certo un indice positivo. Vi è l'aumento dei prezzi all'ingrosso in misura dell'1,50 per cento, un aumento dei prezzi al consumo del 2-3 per cento, un aumento del costo della vita di circa il 2 per cento. La lievitazione è inferiore alla misura degli anni precedenti, quindi la tendenza è migliorata. Ne prendiamo atto, però la sva-

lutazione continua. Ora la stabilità monetaria è il primo presupposto per l'attuazione del programma, è il chiodo sul quale bisogna battere. Pensiamo che una svalutazione del 10 per cento dei 25 mila miliardi di debito pubblico e di depositi bancari vuol dire bruciare 2.500 miliardi, colpendo non solo i redditieri ma tutta la popolazione, e particolarmente le classi più modeste, perché i più abbienti hanno la possibilità di ripartire i loro investimenti e di ancorarli a beni reali; non altrettanto possono fare coloro che portano i loro risparmi all'ufficio postale o li investono in buoni fruttiferi postali.

La moneta viene tosata come un tempo facevano i principi. In questo modo, con l'aumento dei costi, si diminuisce il valore; non solo, ma aumentando i costi all'interno il rapporto costi-ricavi viene mantenuto? La competitività dei prezzi con i mercati esteri è ancora possibile? Sono incognite che devono preoccupare e che devono stimolare al mantenimento più assoluto della stabilità monetaria.

Se poi guardiamo altri indici negativi del 1966 — riconosciuti quelli positivi bisogna dare atto anche di quelli negativi — dobbiamo constatare che questo è stato l'anno record delle ore perdute in scioperi. Nessuna categoria di lavoratori oggi è soddisfatta: non lo sono i dipendenti pubblici, non lo sono quelli delle aziende a partecipazione statale, non lo sono quelli delle aziende municipalizzate, non lo sono quelli delle aziende private. Tutte le categorie sono in sciopero o almeno in agitazione per rivendicazioni salariali, il che dimostra la loro insoddisfazione per l'attuale situazione economica.

A voler quindi esprimere un giudizio su quanto è stato fatto come politica della finanza pubblica non possiamo che pronunciarci in modo negativo.

Con ciò constatiamo che manca il più essenziale pilastro, quello della stabilità monetaria, per realizzare qualsiasi riforma e specialmente quelle più urgenti a carattere sociale.

In campo internazionale la lira conserva, è vero, il suo valore perché legata al fondo monetario internazionale, in cui come è noto le monete si puntellano a vicenda. All'interno abbiamo invece una crescita dei prezzi. I calcoli econometrici che sono stati introdotti nelle successive edizioni del piano hanno rilevato il differente valore della lira 1963 rispetto a quella 1966. Non si tratta purtroppo di una valutazione numismatica a rovescio ma di un indice del valore decrescente della mo-

neta. È necessaria dunque, come ha autorevolmente affermato anche il ministro Colombo, una rigorosa politica di investimenti per accrescere il reddito, per aumentare i posti di lavoro, per ridurre gli squilibri.

Nel piano è previsto che agli investimenti venga dedicato un 23 per cento delle risorse disponibili. Ma perché gli investimenti si realizzino nelle dimensioni volute è necessario anche dare slancio e fiducia all'economia privata. Se da un consuntivo, quale quello che abbiamo brevemente tratteggiato per il 1966, è emerso che l'attività privata ha dato un risultato positivo mentre per quella pubblica il risultato è stato negativo, la prospettiva di un allargamento dell'area di intervento dell'azione pubblica in danno di quella privata non incoraggia certamente l'iniziativa privata, e così non si aiuta proprio quella parte dell'economia che dato un risultato così apprezzabile durante il 1966.

Sulla gravità della situazione degli enti locali già ebbi occasione di soffermarmi in sede di esame del bilancio preventivo per il 1967, per cui potrei richiamarmi integralmente a quanto già esposto. Qui mi limito a richiamare all'attenzione vostra quanto ha rilevato la Corte dei conti, che, sottolineata la gravità della situazione della finanza locale, ha reclamato urgenti interventi atti a sanarla. Quindi il problema va visto appunto come l'ho indicato prima: occorre cioè preoccuparsi non solo di assicurare per l'avvenire un equilibrio alla finanza locale, ma anche di risanare la situazione che si è venuta a determinare in questi ultimi tempi: occorre cioè sistemare anche il passato. Ora, la sistemazione del passato determina evidentemente un aggravio per la finanza pubblica, ma d'altra parte non è con l'ignorare il problema che esso si risolve: non è dimenticandolo, lasciandolo fuori degli impegni del bilancio dello Stato che il problema può trovare da se stesso una soluzione. È indispensabile, quindi, guardare in faccia la realtà, per brutta che sia, per trovare una soluzione, e quindi temperare la esigenza di sistemare questo passato con l'esigenza delle nuove spese che si debbono affrontare.

L'onorevole ministro Colombo ebbe a dare recentemente, in occasione della discussione del bilancio 1967, delle assicurazioni: egli affermò essere proposito del Governo di non discostarsi, per quel che concerne essenzialmente il volume della spesa corrente, dalle cifre del bilancio. La domanda che allora pongo è questa: con quali strumenti, con quali mezzi il Governo pensa di regolare questi impegni che sono stati assunti, al di fuori della

sua volontà, dagli enti che autonomamente amministrano collettività territoriali, o gestiscono aziende municipalizzate?

Si dice: ma il Comitato per la programmazione economica esaminerà i programmi delle amministrazioni, delle imprese pubbliche vincolandoli agli obiettivi del piano. Sta di fatto, però, che a questa programmazione gli enti locali non hanno partecipato. Si sono costituiti i comitati regionali per la programmazione che stanno solo ora compiendo studi per accertare le esigenze del territorio di loro competenza, ma il programma nazionale è stato già redatto, è stato già presentato al Parlamento e ne è prossima l'approvazione. Il vincolo che sarebbe spontaneamente derivato da una collaborazione nella fase preliminare di studio è mancato. È inevitabile, quindi, che si determinino molte discrasie tra quanto è previsto nel piano nazionale e quanto si proporranno di fare nella loro autonomia gli enti locali.

Lo stesso onorevole ministro del bilancio ebbe a dire in Commissione che il Governo riconosce l'urgenza e il massimo rilievo assunto dai problemi della finanza locale e assunse l'impegno di cercare — prima di giungere alla votazione del capitolo XXII — una formulazione più confacente e impegnativa. E con questo fine, onorevole ministro, che noi abbiamo presentato l'emendamento inteso, appunto, a sottolineare questa necessità come inderogabile, come presupposto indispensabile per l'attuazione del programma. In questo emendamento, che dovrebbe sostituire il secondo comma del paragrafo 229, diciamo: « La formazione di questo risparmio sarà possibile solo ottenendo la diminuzione del rapporto spesa pubblica-reddito nazionale, in particolar modo per quanto riguarda le spese correnti che hanno avuto, da alcuni anni a questa parte, un incremento assolutamente abnorme.

« Detto risultato può essere ottenuto solo razionalizzando e modernizzando il sistema burocratico, la cui riforma deve necessariamente passare per una radicale semplificazione della struttura e delle procedure dell'amministrazione. Dovranno anche essere eliminati tutti gli abusi e le situazioni di privilegio, che si risolvono in un dato finanziario non trascurabile.

« Solo così sarà possibile evitare qualsiasi aggravamento della già troppo elevata pressione tributaria, che non lascia ormai spazio per aumenti delle entrate fiscali e parafiscali, a parte quelli derivanti dall'espansione del

reddito e dalla razionalizzazione del sistema tributario.

« Coerentemente con questa impostazione si è assunta una diminuzione della elasticità delle entrate tributarie rispetto al reddito ».

Penso, onorevole ministro, che sul concetto di fondo ella sia perfettamente d'accordo. Press'a poco si dice con parole diverse quanto meno imperiosamente si trova nel programma, però riteniamo che lo si debba dire con maggiore forza, perché rappresenti un impegno ancora maggiore e più consapevole della gravità della situazione. Pertanto, raccomandando questo emendamento all'attenzione dell'onorevole ministro e a quella dei colleghi quando si passerà alla votazione.

Onorevole Pieraccini, neghiamo fiducia a questo piano, in quanto secondo noi mancano in esso i pilastri fondamentali, per lo meno manca la sicurezza che i pilastri fondamentali non siano erosi, pur se apprezziamo l'utilità di un piano indicativo di direttive e di indirizzi. Quanto più le risorse disponibili sono limitate, tanto maggiore è la necessità di fare un saggio uso di esse, per eliminare gli squilibri settoriali e territoriali che esistono nel nostro paese. Un indice recentissimo ci dice che i risparmiatori italiani sono in prima linea nelle statistiche percentuali dei risparmiatori di tutti i paesi. Pertanto, la nostra fiducia va al popolo italiano, ai lavoratori, agli imprenditori che sanno sacrificarsi non tanto per conseguire, nella misura possibile, un profitto, quanto per la passione al lavoro, per l'ambizione di riuscire ad affermare il prodotto italiano in ogni parte del mondo.

Ed è con questa fiducia volta al popolo italiano che faccio viva raccomandazione al Governo di tenere in giusta considerazione critiche e rilievi che non sono dettati da spirito di parte, ma dall'intento di collaborare per le migliori fortune del nostro paese.

PRESIDENTE. Al paragrafo 228 non sono stati presentati emendamenti.

Gli onorevoli Alesi, Alpino, Badini Confalonieri, Barzini, Guido Basile, Baslini, Francantonio Biaggi, Bignardi, Bonea, Botta, Bozzi, Cantalupo, Cannizzo, Capua, Cariota Ferrara, Cassandro, Catella, Cocco Ortu, Cottone, De Lorenzo, Demarchi, Durand de la Penne, Ferioli, Riccardo Ferrari, Giomo, Goehring, Leopardi Dittaiuti, Malagodi, Gaetano Martino, Marzotto, Messe, Palazzolo, Pierangeli, Emilio Pucci, Taverna, Trombetta, Valitutti e Zincone hanno proposto di sostituire il se-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

condo comma del paragrafo 229 con i seguenti:

« La formazione di questo risparmio sarà possibile solo ottenendo la diminuzione del rapporto spesa pubblica-reddito nazionale, in particolar modo per quanto riguarda le spese correnti che hanno avuto, da alcuni anni a questa parte, un incremento assolutamente abnorme.

Detto risultato può essere ottenuto solo razionalizzando e modernizzando il sistema burocratico, la cui riforma deve necessariamente passare per una radicale semplificazione della struttura e delle procedure dell'amministrazione. Dovranno anche essere eliminati tutti gli abusi e le situazioni di privilegio, che si risolvono in un dato finanziario non trascurabile.

Solo così sarà possibile evitare qualsiasi aggravamento della già troppo elevata pressione tributaria, che non lascia ormai spazio per aumenti delle entrate fiscali e parafiscali, a parte quelli derivanti dell'espansione del reddito e dalla razionalizzazione del sistema tributario.

Coerentemente con questa impostazione si è assunta una diminuzione della elasticità delle entrate tributarie rispetto al reddito ».

Questo emendamento è stato già svolto dall'onorevole Botta.

Gli onorevoli Minio, Soliano, Raffaelli, Leonardi, Maruzza Astolfi, Raucci, Carocci, Grezzi, Lenti, Matarrese, Mariconda, Nicoletto, Villani e Vespignani hanno proposto di sostituire l'ultimo comma del paragrafo 229 con il seguente:

« La formazione di una adeguata quota di risparmio pubblico dovrà essere assicurata da una diversa dinamica dell'incremento della spesa pubblica corrente, possibile con la eliminazione delle spese superflue e non necessarie dello Stato e degli enti pubblici e mediante un gettito tributario più aderente ai maggiori redditi societari ed individuali notoriamente non tassati secondo la capacità contributiva. In linea con questa impostazione e tenuto conto dell'obiettivo di aumentare il reddito nazionale, l'indice di elasticità fra reddito nazionale e entrata tributaria sarà ricondotto al rapporto 1,4 nel corso del quinquennio ».

SOLIANO. Chiedo di svolgere io questo emendamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SOLIANO. Questo nostro emendamento al paragrafo 229 tende a sostituire interamente l'ultimo comma del paragrafo stesso dando, per quanto riguarda gli orientamenti della spesa e del prelievo fiscale, una più corretta formulazione, e di conseguenza fissando criteri di orientamento più chiari e rispondenti non soltanto ad argomentazioni che noi abbiamo ripetutamente recato nel corso dei dibattiti svoltisi in quest'aula, ma anche a riconoscimenti che sono più volte venuti da interventi della maggioranza. Il che in pratica significa anche riprendere, per certi aspetti, parte della formulazione che per questi fini era contenuta nella prima edizione non corretta e riveduta del piano.

L'attuale formulazione del piano a nostro avviso è profondamente diversa nelle enunciazioni rispetto a quella contenuta nella precedente stesura del piano.

Cosa appare dall'attuale formulazione? Che in materia di spesa pubblica si tende essenzialmente al suo contenimento, senza per altro affrontare seriamente il problema di una sua qualificazione e dell'eliminazione delle spese superflue e non necessarie. Per quanto riguarda invece l'indice di elasticità fra reddito nazionale ed entrata tributaria, esso, che nella edizione originaria era previsto nel rapporto 1,1, nella formulazione attuale è interamente scomparso; non si parla più di questa elasticità nei termini in cui era inizialmente prevista. Che cosa significa questo secondo noi? Significa che alcune enunciazioni che si trovano in altri capitoli del programma sono enunciazioni puramente velleitarie e in contrasto con il paragrafo in discussione. Cosa significa, per esempio, affermare al paragrafo 232 che si deve assicurare la progressività prescritta dall'articolo 53 della Costituzione? E che cosa significa, al paragrafo 233, l'affermazione dell'esigenza di un esatto accertamento della materia tassabile e del reperimento di quella che oggi sfugge, legalmente e illegalmente, all'imposizione?

In pratica il programma, al secondo comma del paragrafo 229, si limita a riconoscere che oggi la pressione fiscale nel nostro paese è tale da non poter consentire altri prelievi. A questo riguardo noi vorremmo richiamare l'attenzione del Governo e dei relatori sul riconoscimento, che più volte è stato espresso, circa le evasioni che si verificano nel nostro paese da parte di settori ben definiti, e soprattutto per quanto riguarda i grossi redditi; e sulla larga sfera di esenzioni. E una materia che è stata molto autorevolmente definita dalla commissione di studio per la riforma tri-

butaria, la quale ebbe ad affermare esplicitamente che attraverso una seria lotta alle evasioni e attraverso un serio riesame del vasto campo delle esenzioni, sarebbe potuta derivare gran parte dei mezzi necessari per finanziare qualsiasi programmazione.

Noi non troviamo nel programma un dovuto accenno a questo riconoscimento venuto da una commissione di studio qualificata. Noi riteniamo sia opportuno reintrodurre l'indice di elasticità tra reddito nazionale ed entrata tributaria, che proponiamo venga ricondotto al rapporto 1,4; un rapporto che tiene conto del fatto che se veramente vogliamo improntare il nostro sistema fiscale a quei principi di progressività previsti dalla Costituzione, non vi è dubbio che attraverso quei criteri a mano a mano aumenterà il reddito tributario, aumenterà ovviamente il gettito; aumento che noi, ripeto, riteniamo sia giusto proporre nell'indice di elasticità di 1,4.

Il nostro emendamento quindi tende a sostituire interamente il secondo comma e a dare in pratica un contenuto serio, giusto, valido all'azione del prelievo, che deve essere improntata ai criteri dettati dalla nostra Costituzione e ad un serio impegno di lotta contro le evasioni. Tende altresì a dare un più giusto riconoscimento all'azione volta ad assicurare una diversa dinamica dell'incremento della spesa pubblica anziché limitarsi ad un puro e semplice contenimento della spesa stessa, come il piano attualmente prevede.

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati al paragrafo 229?

ORLANDI, Presidente della Commissione. Ritengo inaccettabile l'emendamento sostitutivo Alesi che è stato testé illustrato. Si parla di un contenimento della spesa. Il concetto si può condividere, ma va precisato che ciò che occorre frenare non è l'aumento della spesa pubblica complessiva, che comprende anche gli investimenti indicati nello stesso piano come prioritari; quel che eventualmente occorre comprimere è una parte della spesa corrente. Ma, anche per quanto riguarda quest'ultimo settore, non possiamo accettare nemmeno una limitazione indiscriminata, in quanto le spese, ad esempio, per l'incremento della pubblica istruzione rientrano appunto nel quadro della spesa corrente.

Per quanto concerne l'emendamento Minio sostitutivo al secondo comma, con il quale si propone di riportare il coefficiente di elasticità all'1,4 per cento, mi pare opportuno ribadire che il concetto fissato nel piano

a tale proposito è completamente diverso. L'elasticità tra le entrate tributarie e reddito nazionale assunta dal piano è dell'1,1 per cento; ciò significa incontestabilmente un leggero aumento della pressione tributaria. Non contesto che nel passato abbiamo avuto anche indici più alti (dell'1,3 e dell'1,4 per cento) ma ciò era dovuto al crescente aumento degli oneri sociali. Siamo dell'avviso che ricondurre l'indice di elasticità all'1,4 per cento significherebbe elevare la pressione tributaria ad un livello eccessivo, non sostenibile nel nostro paese. La Commissione esprime pertanto parere contrario anche su questo emendamento.

PRESIDENTE. Il Governo?

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Concordo con il parere della Commissione; vorrei però aggiungere alcune considerazioni. L'emendamento Alesi parla di una diminuzione del rapporto spesa pubblica-reddito nazionale, anche se poi concentra l'attenzione sulla spesa corrente. Non mi pare sia corretto porre in questo modo il problema, poiché molte parti della spesa pubblica hanno (e credo che su questo siano d'accordo anche i liberali) certamente una funzione di incentivazione per lo sviluppo del paese.

Problema diverso è quello della spesa corrente, anche se nella spesa corrente, come ha ricordato il presidente della Commissione bilancio, esistono voci, come ad esempio quella per la pubblica istruzione, che andrebbero considerate senz'altro come spese di investimento. Quindi, tutto sommato, credo che il testo del capitolo XXII sia quello che meglio rispecchia la preoccupazione comune, che io confermo, per un contenimento della spesa corrente, che è necessario proprio per permettere l'espansione della parte della spesa pubblica che è di investimento e di propulsione diretta dello sviluppo economico del nostro paese, preoccupazione che, a mio parere, è chiaramente espressa nel testo.

Rispondendo alla domanda dell'onorevole Botta circa gli intendimenti del Governo per riportare in equilibrio, secondo la logica del piano e in particolare secondo la logica di questo capitolo, la grave situazione della finanza locale, devo ribadire la volontà del Governo di agire attraverso lo strumento della riforma della finanza locale, che dia un assetto organico a questo settore, in modo da riportarlo in equilibrio e nella logica del piano. Non è certamente una impresa semplice — lo riconosciamo — ma è un lavoro che dob-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

biamo fare. Questo capitolo presenta infatti uno dei punti su cui c'è più da lavorare: il ministro del bilancio e della programmazione ha già detto varie volte che, mentre vi sono molti aspetti della nostra attuale situazione economica che seguono la logica del piano — e ve ne sono molti più di quanti le opposizioni non vogliamo ammettere — ve ne sono altri che tale logica non rispettano; proprio nei problemi che oggi esaminiamo troviamo uno di questi aspetti negativi, il quale deriva dal fatto che negli ultimi anni c'è stata una eccessiva dilatazione delle spese correnti. Si impone perciò un lavoro tenace perché, riportando la spesa corrente nella logica del piano, questo possa ottenere quel successo che tutti riteniamo giusto e possibile. Per questo, il Governo ribadisce la sua fedeltà alle impostazioni date con il bilancio di previsione per il 1967, secondo le dichiarazioni che ha già fatto ampiamente alla Camera anche a conclusione delle discussioni sul bilancio stesso.

Nell'emendamento Minio sono contenuti concetti che, a mio avviso, trovano concordi tutti e in particolare il Governo. Quando, per esempio, si dice che bisogna eliminare le spese superflue e non necessarie dello Stato e degli enti pubblici; quando si dice che bisogna portare il gettito tributario ad essere più aderente ai maggiori redditi societari ed individuali, secondo un criterio di proporzionalità, si esprimono dei concetti che anche il piano contiene. Ricordo a questo proposito la riforma tributaria — che, come è noto, è alla vigilia della sua presentazione al Consiglio dei ministri e quindi al Parlamento — riforma che tende non solo alla semplificazione e alla razionalizzazione del nostro sistema tributario, ma anche ad informarlo a criteri di maggiore giustizia sociale. Quindi, questa parte dell'emendamento mi pare superflua, poiché concetti analoghi sono già espressi in varie parti del piano. Ma quando si chiede di ricondurre l'indice di elasticità fra reddito nazionale ed entrata tributaria all'1,4 per cento, si chiede una cosa, a mio avviso, inaccettabile anche dallo stesso punto di vista del gruppo comunista, il quale sottolinea la necessità di economie, di risparmi e di riforme che riducano la spesa superflua. Infatti aumentare l'indice da 1,1 a 1,4, significa aumentarlo in modo tale che difficilmente sarebbe poi ricopribile attraverso la pura e semplice azione del risparmio, della rettifica o della correzione delle spese superflue. Esso significa in realtà aumentare l'onere fiscale di oltre duemila miliardi, il che ci

porrebbe su una strada che poi ci costringerebbe ad aumentare il carico tributario probabilmente, anzi quasi certamente, su tutte le categorie dei cittadini. (*Interruzione del deputato Boldrini*).

Per queste ragioni, riconfermando il parere già espresso dalla Commissione, ritengo che si debba respingere sia l'uno sia l'altro emendamento.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Onorevole Botta, mantiene l'emendamento Alesi, sostitutivo del secondo comma del paragrafo 229, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

BOTTA. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione. (*Non è approvato*).

Onorevole Soliano, mantiene l'emendamento Minio, sostitutivo del secondo comma del paragrafo 229, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

SOLIANO. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione. (*Non è approvato*).

Pongo in votazione i paragrafi 229 e 230. (*Sono approvati*).

Ai paragrafi 231 e 232 non sono stati presentati emendamenti.

Gli onorevoli Raffaelli, Barca, Raucci, Minio, Maruzza Astolfi, Carocci, Grezzi, Lenti, Matarrese, Busetto, Leonardi, Nicoletto, Vianello, Villani, Soliano, Vespignani e Mariconda hanno proposto, al paragrafo 233, lettera b), Imposte dirette, di aggiungere la seguente lettera:

« e) sarà mantenuta alla scadenza del decreto-legge 23 febbraio 1964, n. 27, l'imposta cedolare sotto forma di ritenuta d'acconto ».

SOLIANO. Questo nostro emendamento è stato praticamente fatto proprio dal Governo con il recente provvedimento in materia di imposta cedolare. Perciò non abbiamo alcun motivo ora per inserirlo nella programmazione e quindi lo ritiriamo, precisando che in argomento prenderemo la parola quando verrà in discussione il decreto-legge.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Passoni, Valori, Alini, Pigni, Cacciatore, Minasi, Avolio, Sanna, Luzzatto e Ivano Curti hanno

proposto al paragrafo 233, lettera b), Imposte dirette, di aggiungere la seguente lettera:

« e) adozione di uno strumento fiscale adeguato a controllare ed a incidere sul meccanismo di autofinanziamento capitalistico ».

PASSONI, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, desidero svolgere contemporaneamente anche l'emendamento Valori allo stesso paragrafo e l'emendamento interamente sostitutivo del paragrafo 244, che reca pure come prima firma quella dell'onorevole Valori.

PRESIDENTE. Sta bene. Gli onorevoli Valori, Passoni, Alini, Pigni, Cacciatore, Minasi, Avolio, Sanna, Luzzatto e Ivano Curti hanno proposto, al paragrafo 233, secondo comma, lettera c), Imposte indirette, dopo il terzo comma, di inserire il seguente:

« L'imposta monofase sui consumi dovrà incidere in modo particolare sui consumi di lusso, sgravando quelli fondamentali »;

nonché di sostituire il paragrafo 244 con il seguente:

« Per quanto riguarda gli investimenti privati, dovranno essere subordinati a precisi criteri di carattere generale derivante dalle scelte compiute sia l'emissione di titoli azionari ed obbligazionari, sia la manovra dei tassi di sconto differenziati per settori in rapporto agli obiettivi a breve ed a lungo termine, sia la determinazione del rapporto tra capitale azionario ed indebitamento obbligazionario ».

L'onorevole Passoni ha facoltà di svolgere questi emendamenti.

PASSONI, *Relatore di minoranza*. Con il primo emendamento desideriamo confermare l'impostazione che il nostro gruppo ha dato all'inizio della discussione sul capitolo I, cioè la necessità che venga attuata una politica capace di controllare, di guidare e di condizionare i profitti. A nostro parere nel capitolo XXII, che fa riferimento specifico all'uso dello strumento fiscale, deve essere inserito un emendamento che consenta al Governo di utilizzare tale strumento ai fini di un controllo efficace e serio sul meccanismo dell'autofinanziamento. Non è il caso di dilungarsi a questo proposito, ma è sufficiente ricordare come sempre l'autofinanziamento capitalistico sia stato uno strumento formidabile di cui ci si è ser-

viti per indirizzare l'utilizzazione delle risorse in determinate direzioni. Queste ultime possono non essere sulla linea tracciata dal piano quinquennale e pertanto riteniamo che senza un adeguato strumento che consenta di esercitare un controllo sugli autofinanziamenti e di incidere su di essi, sia difficile che una qualsivoglia politica di piano possa essere portata avanti con serietà. Ecco perché abbiamo presentato questo emendamento, che riteniamo fondamentale ai fini dell'esercizio da parte dell'autorità politica di un potere effettivo nel contesto economico generale del paese.

Con il successivo nostro emendamento al paragrafo 233 avanziamo una richiesta di chiarimento in relazione a quella parte del capitolo che fa riferimento alle imposte indirette.

La Camera sa che noi siamo favorevoli alla abolizione dell'IGE e, in linea di principio, all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, come pure all'adozione di un'imposta monofase sui consumi che sia praticamente complementare all'imposta sul valore aggiunto. Per motivare le ragioni di questa nostra posizione, mi richiamo a quanto abbiamo avuto occasione di dire nel corso della discussione del bilancio di competenza dell'anno in corso e all'atteggiamento da noi coerentemente assunto nel passato sul problema dell'IGE.

Il nostro emendamento tende a precisare il modo come l'imposta monofase sui consumi dovrà essere adottata. Noi riteniamo pertanto che sia giusto e doveroso inserire, proprio alla fine del comma che parla di questo argomento, il concetto che l'imposta monofase sui consumi dovrà incidere in modo particolare sui consumi di lusso, sgravando quelli fondamentali.

Se, infatti, non affermassimo nel piano questo principio, rischieremmo di far rimanere in vita, pur mutando lo strumento fiscale, l'orientamento, la filosofia cui si ispira l'IGE. Ma poiché tutti siamo d'accordo, pare, nel voler sopprimere l'IGE, sostituendo ad essa qualcosa di più moderno, di più efficace e di meno iniquo, è necessario che, anche nella fase di applicazione, si faccia riferimento specifico a questa volontà di normalizzazione e di democratizzazione dello strumento fiscale.

Insistiamo pertanto nel richiamare l'attenzione della Camera su questo nostro emendamento, che fra l'altro non dovrebbe contrastare con gli orientamenti che, almeno a parole, sono stati manifestati in quest'aula dal ministro del bilancio e dai relatori per la maggioranza. Non comprendiamo, quindi, perché esso dovrebbe essere respinto, tanto più che risponde ad esigenze sentite non soltanto dalla

nostra parte politica, ma anche da noti esperti in materia fiscale e tributaria, i quali hanno sottolineato l'esigenza che venga precisato il modo in cui verrà predisposto lo strumento dell'imposta monofase sui consumi, proprio per evitare che una sua errata utilizzazione possa comportare le stesse conseguenze negative dell'applicazione dell'IGE.

Con l'emendamento presentato al paragrafo 244 si chiude in pratica la nostra partecipazione a questa battaglia degli emendamenti sul piano quinquennale di sviluppo, salvo naturalmente quanto è rimasto in sospeso. Con detto emendamento, che riveste importanza e valore estremi, noi intendiamo offrire al Comitato interministeriale per la programmazione economica, al ministro del bilancio, a tutti coloro i quali avranno il compito di seguire e guidare la politica economica del paese e di curarne la rispondenza alle scelte del piano, anche di un piano come questo che noi non approviamo, gli strumenti indispensabili perché tale funzione venga adeguatamente esercitata. Accanto a questi strumenti pensiamo sia indispensabile inserire anche un'affermazione di principio, che è fondamentale: quella dell'esigenza che gli investimenti privati che si svilupperanno nel corso del quinquennio vengano subordinati alle scelte di carattere generale fatte dal piano quinquennale.

Questa affermazione di principio, però, è insufficiente se non è accompagnata, ad esempio, dal riconoscimento della esigenza che le autorità della programmazione si ispirino nella loro azione alla necessità di guidare e controllare l'emissione dei titoli azionari ed obbligazionari, la manovra dei tassi di sconto e lo stesso rapporto che viene via via a determinarsi fra capitale azionario e indebitamento obbligazionario. Questi importanti fattori devono essere costantemente controllati: le autorizzazioni relative, ai sensi delle leggi vigenti, dovranno essere concesse sulla base di una valutazione della rispondenza o meno dei provvedimenti adottati alle linee generali del piano. D'altro canto credo non sia necessario dire al ministro, il quale se ne renderà perfettamente conto, come possa « saltare » qualsiasi politica di piano che non faccia leva almeno su questi strumenti. Basti pensare, ad esempio, al rapporto tra capitale azionario ed indebitamento obbligazionario. Ora è indubbio che il non affermare nel programma quinquennale questo principio fondamentale e quindi non offrire all'autorità del piano la possibilità di poter controllare e determinare questo rapporto può far correre il rischio che praticamente vengano vanificati tutti gli sforzi

di programmazione in qualsiasi direzione siano rivolti.

Lo stesso discorso vale — e direi ancora di più — per la manovra dei tassi di sconto. Dobbiamo affermare il principio che la manovra del tasso di sconto va utilizzata sulla base delle scelte del piano quinquennale; diversamente si rischierebbe di far « saltare » il piano quinquennale attraverso un uso indiscriminato e non controllato di questo strumento. Infine occorre ricordare che anche l'emissione dei titoli azionari, gli aumenti e le riduzioni di capitale non sottoposti ad un controllo rigoroso da parte dell'autorità del piano, possono determinare una utilizzazione delle risorse diversa da quella che è la volontà di chi ha formulato il piano e di chi ha il compito di farlo applicare nel paese.

Ecco quindi perché mi rivolgo in primo luogo all'onorevole ministro: affinché voglia considerare questi nostri tre emendamenti (in modo particolare l'ultimo) non tanto come gli emendamenti di una parte politica, che, come è noto, voterà contro il suo piano quinquennale, ma di voler considerare che essi (in particolare l'ultimo) vogliono affermare dei principi indispensabili per chiunque voglia portare avanti un programma economico quinquennale. Noi manteniamo inalterate le nostre riserve e le nostre critiche al piano, ma vogliamo dire con estrema franchezza al ministro che se egli non potrà, non riuscirà o non vorrà inserire nel piano quinquennale i concetti che in modo particolare sono contenuti nell'ultimo nostro emendamento, non sarà in grado di portare avanti questo suo piano, che noi disapproviamo ma a cui egli tanto tiene, così come nessuno riuscirà a portare avanti un qualsiasi piano economico di sviluppo quinquennale. Infatti queste sono le cose su cui in realtà si misurano le effettive possibilità di sviluppare una nuova politica economica che modifichi la vecchia politica ispirata a criteri che noi abbiamo sempre disapprovato.

Pregando il ministro di voler considerare anche sotto questo aspetto gli emendamenti da noi proposti, ci auguriamo che, almeno parzialmente, essi possano trovare accoglimento, nell'interesse dello sviluppo economico del paese, per l'approvazione dei nuovi orientamenti che, se questo piano non introduce, sono comunque sentiti e voluti dalla grande maggioranza dei lavoratori italiani.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Ingrao, Minio, Raffaelli, Borsari, Jacazzi, Lenti, Matarrese, Vespignani, Soliano, Grezzi, Maruzza

Astolfi, Carocci, Villani, Nicoletto, Raucci, Failla e Maschiella hanno proposto, al paragrafo 233, di sostituire la lettera *d*) con la seguente:

« *d*) **Finanza locale.**

Per la finanza locale i provvedimenti da adottare sono di due ordini.

In primo luogo si tratta di provvedimenti urgenti ed immediati, diretti non solo ad arrestare la spirale della crisi in atto, ma a capovolgere la tendenza ponendo le basi della riforma della finanza locale nel quadro della riforma generale del sistema tributario.

Tali provvedimenti devono comprendere:

1) assunzione a carico dello Stato di tutti i mutui contratti a pareggio dei bilanci;

2) consolidamento di tutti gli altri debiti contratti dai comuni e dalle province a titolo diverso, in un unico mutuo da ammortizzarsi in 35 anni, ad un tasso di interesse non superiore al 3 per cento, con garanzia dello Stato, e liberando le delegazioni rilasciate dagli enti locali;

3) immediata corresponsione ai comuni della compensazione della soppressa imposta sul vino fino all'anno 1966 compreso;

4) corresponsione agli enti locali, a partire dal 1966, di una imposta forfettaria nella misura di lire 0,30 per ogni chilowattora di energia elettrica prodotta dall'ENEL, in sostituzione dell'ICAP, soppressa;

5) inclusione del *deficit* delle aziende municipalizzate nel disavanzo economico dei comuni;

6) aumento della compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'IGE, da elevarsi rispettivamente al 10,50 e 3,50 per cento;

7) attribuzione ai comuni e alle province di una quota del provento dell'imposta erariale sugli olii minerali e loro derivati nella misura rispettivamente del 12 e dell'8 per cento;

8) rivalutazione, in relazione ai maggiori costi, ed estensione dei contributi statali per servizi di interesse generale e per compiti statali effettuati dagli enti locali;

9) corresponsione immediata di tutte le somme dovute dallo Stato agli enti locali e fissazione di scadenze bimestrali per la erogazione di tutte le compartecipazioni ai tributi erariali;

10) facilitazioni nel reperimento del credito mediante restituzione della Cassa depositi e prestiti alle sue funzioni di istituto, incrementando l'afflusso ad essa del risparmio;

11) riduzione del tasso di interesse da parte del Consorzio di credito per le opere pubbliche e degli istituti di previdenza; parificazione a carico dello Stato dei costi dei mutui che gli enti locali sono costretti a contrarre con altri istituti di credito;

12) soppressione della distinzione fra spese obbligatorie e facoltative;

13) abolizione della Commissione centrale per la finanza locale e trasferimento dei suoi poteri alle Giunte provinciali amministrative ed attuazione dei controlli nella forma prevista dalla Costituzione.

I provvedimenti del secondo ordine devono tendere alla riforma organica della finanza locale, che nel quadro della riforma del sistema tributario deve avere per obiettivo quello di dare più mezzi e maggiori poteri agli enti locali, che ne esalti l'autonomia e l'inserimento nella vita economica e sociale della nazione, consentendo ad essi di contribuire con il loro ruolo autonomo e il loro apporto insostituibile alla politica di programmazione democratica dello sviluppo economico del Paese.

Le misure da adottarsi per la riforma della finanza locale devono tendere ad una generale redistribuzione della entrata pubblica in relazione ad una nuova ripartizione di funzioni fra Stato, regioni, province e comuni.

Tale riforma, per quanto attiene alla imposizione fiscale diretta, deve tendere a far sì che gli enti locali non debbano essere ridotti al ruolo di soggetti passivi della ripartizione del prelievo fiscale, ma, al contrario, a fare di essi, specie dei comuni, organi responsabili dell'accertamento e del processo tributario, consentendo attraverso opportune forme il collegamento fra l'istanza comunale e l'istanza dello Stato.

Per quanto attiene all'imposizione indiretta, la riforma deve tendere, sia pure con la necessaria gradualità, alla abolizione della attuale imposizione sui consumi, con inizio dai consumi più necessari quali i generi alimentari; a sopprimere il sistema degli appalti; a introdurre una imposta, anche progressiva, sui consumi non necessari e di lusso, quale elemento di una politica tributaria diretta a colpire le manifestazioni di una maggiore capacità contributiva, e capace di conseguire determinate scelte di politica economica ».

MINIO. Chiedo di svolgere io questo emendamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MINIO. Signor Presidente, iniziando a svolgere questo emendamento faccio innanzitutto notare che esso è strettamente connesso anche con i paragrafi 239 e 240 del piano, pure dedicati ai problemi della finanza locale.

Data l'importanza della materia credo che l'onorevole Presidente mi vorrà giustificare se mi intratterrò un poco più a lungo di quanto non sia consentito in sede di emendamenti, tanto più che siamo alla fine di questa lunga discussione sul programma, e si tratta, ripeto, di un problema di fondo dello sviluppo non solo economico ma democratico del paese, di un problema che investe le strutture stesse di quello Stato democratico che, secondo la Costituzione, dovrebbe trovare il suo fondamento nel rispetto e nello sviluppo delle autonomie locali e quindi nella responsabile partecipazione alla vita della nazione degli organi elettivi del potere locale.

Dobbiamo aggiungere che noi discutiamo di questo paragrafo del programma in un momento in cui il problema degli enti locali ed in modo particolare quello della finanza locale hanno assunto un peso notevolissimo nella vita del paese, tanto da essere oggetto di un interessamento generale, non solo da parte degli amministratori, delle loro associazioni, degli specialisti della materia ma da parte della stessa stampa di informazione, riflettendo questa il dibattito che ha luogo nel paese. Tanto grave è questo problema che anche qui nella Camera dei deputati, come tutti sanno, è tuttora in corso da parte della II Commissione (Affari interni) una inchiesta sullo stato della finanza locale, nel corso della quale abbiamo potuto ascoltare non soltanto esperti, rappresentanti delle associazioni degli enti locali e amministratori, ma anche ministri responsabili, le cui dichiarazioni hanno avuto grande risonanza nel paese (e purtroppo sono servite anche ad alimentare una campagna qualunquistica e scandalistica nei confronti delle amministrazioni locali, soprattutto nelle amministrazioni comunali, e particolarmente nei confronti degli amministratori chiamati al comune dal voto popolare). Mi riferisco alle dichiarazioni fatte dall'onorevole Colombo, dall'onorevole Taviani e in particolare dall'onorevole Preti, che dell'argomento si occupa in articoli e in discorsi domenicali facendo delle amministrazioni locali il suo bersaglio preferito.

Che cosa risulta da questa campagna, ispirata, ripeto, dalle stesse dichiarazioni di ministri responsabili, dichiarazioni che in sostanza gettano luce sul programma, e illustrano le intenzioni governative in materia

di finanza e di enti locali? Da questa campagna, da queste dichiarazioni dell'onorevole Preti, dell'onorevole Taviani, dell'onorevole Colombo, tutte dirette a colpire le amministrazioni comunali, a screditarle, a presentarle sotto una cattiva luce, risulta che mai i comuni sarebbero stati così male amministrati come in questo periodo: basta leggere questi discorsi, basta leggere la stampa, anche la più seria, la stampa della grande industria, la stampa economica. Non passa giorno che non sentiamo accusare gli amministratori di megalomania, di dissipazione, di finanza allegra, di inflazione di personale, di concessione di stipendi favolosi (sul personale poi torneremo perché pare che esso sia il nemico numero uno del ministro Colombo e più ancora del ministro Preti). E mi duole dovere dire che queste accuse, in modo particolare l'accusa di « allegra finanza » rivolta ai comuni, hanno tratto ispirazione e origine da frasi pronunciate in quest'aula da rappresentanti del Governo, in specie da rappresentanti del Ministero dell'interno.

In altre parole, vi è la tendenza a fare degli amministratori comunali il caprio espiatorio di una situazione che tutti definiscono gravissima, che tutti riconoscono deve essere affrontata, a cui tutti dicono si deve provvedere, ma provvedere in un certo modo: e vedremo poi il modo con il quale si vuole provvedere.

A questo punto mi sia consentito di aprire una parentesi. Qui mi rivolgo in modo particolare al rappresentante del Governo che in questo momento mi ascolta, al ministro Pieraccini, poiché non vedo presenti i ministri più direttamente interessati a questa materia. Devo dire, anzi, che avendo visto entrare in aula l'onorevole Taviani, mi ero illuso che egli fosse venuto per assistere alla discussione di questo problema di sua particolare pertinenza. Ma la sua breve apparizione in aula era probabilmente dovuta ad altri motivi.

Da queste dichiarazioni, da queste accuse, da questi addebiti mossi alle amministrazioni comunali elettive si potrebbe dedurre che i controlli sugli enti locali in Italia non vi siano mai stati; quando si sente rivolgere alle amministrazioni comunali l'accusa di aver portato i comuni sull'orlo del baratro, di averli trascinati al dissesto, si ha l'impressione che l'Italia sia un paese dove le amministrazioni comunali godono di una così larga autonomia da poter fare tutto quello che vogliono, da poter spendere come vogliono: come se in questo paese non ci fossero i con-

trolli, come se non esistessero i prefetti, le giunte provinciali amministrative, come se il controllo di merito fosse attuato nella forma prevista dalla Costituzione, quando sappiamo invece che a vent'anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione, che prevede il controllo di merito solo nella forma dell'invito al riesame, si continua invece ad esercitarlo appunto nella forma vessatoria, ingiusta, incostituzionale dell'approvazione.

È la realtà del nostro paese veramente quale viene rappresentata, onorevole ministro? È vero che le amministrazioni comunali non sono sottoposte a controllo? Non è stato mai vero, e non è vero nemmeno oggi, nonostante la Costituzione repubblicana. In realtà la vita delle amministrazioni degli enti locali è la vita di amministrazioni controllate fino all'ultimo centesimo, che non possono spendere una lira senza che vi sia stata la preventiva approvazione degli organi di controllo; lo stesso bilancio dei comuni è solo deliberato dai consigli comunali, ma in realtà è fatto dagli organi di controllo, che non controllano ma si sostituiscono di fatto: perché questo è il senso del controllo di merito nella forma dell'approvazione. Nella mia non breve vita di amministratore comunale non ricordo di aver mai potuto spendere una sola lira, di non aver mai potuto assumere una persona, di non aver mai potuto istituire un posto in organico — e mi fermo su questo, in particolare, perché questa pretesa inflazione del personale è divenuta il cavallo di battaglia degli avversari degli amministratori comunali — senza aver prima avuto l'approvazione della prefettura e, per essa, della giunta provinciale amministrativa. Siamo in un paese in cui ancora oggi l'autonomia comunale non esiste; siamo in un paese in cui tutto è deciso dall'alto, in cui tutto è imposto dall'alto e in cui i prefetti si orientano e decidono secondo direttive promananti dal Ministero dell'interno. Ma è vero o non è vero che i bilanci dei piccoli comuni sono fatti dalle giunte provinciali amministrative, e che i bilanci dei grandi comuni sono alla fine fatti dalla Commissione centrale per la finanza locale? Allora, con quale diritto volete scaricare oggi sui comuni, sugli amministratori locali, responsabilità che non sono loro, perché non sono essi che decidono, privi come sono della facoltà di decidere, che è l'elemento essenziale della vita democratica? Se oggi c'è una situazione catastrofica di questo tipo, se oggi siamo arrivati ai 5 mila miliardi di debiti dei comuni, se oggi siamo in una situazione nella quale lo stesso Governo

è costretto a riconoscere che si tratta di una situazione cui bisogna far fronte (e poi vedremo in che modo si vuole farvi fronte), bisogna pur dire che i veri responsabili di questa situazione se ne devono assumere le responsabilità. È troppo comodo avere per venti anni imposti ai comuni una certa politica, e poi, ad un certo momento, quando ci si trova di fronte al risultato fallimentare di questa politica, dare la colpa a coloro che hanno dovuto sempre obbedire e non hanno potuto mai decidere in nulla. È lo Stato che fa le leggi, è lo Stato che nega ai comuni l'autonomia tributaria e la sufficienza finanziaria; è lo Stato che controlla e decide su tutto attraverso le prefetture, attraverso gli organi di controllo che ubbidiscono e hanno sempre ubbidito alle direttive pervenute dall'alto.

D'altra parte, onorevoli colleghi, onorevole ministro, se è pur vero che oggi la situazione dei comuni, la situazione degli enti locali ha raggiunto questa gravità — tanto da dar luogo all'iniziativa lodevole della II Commissione, e in modo particolare del suo presidente onorevole Sullo, cui deve essere senz'altro riconosciuto questo merito di aver voluto l'inchiesta sullo stato della finanza locale — bisogna pur dire che la crisi degli enti locali non è di oggi, ma costituisce fatto cronico nella vita dello Stato italiano. Non è da oggi che dura questa situazione. I comuni in Italia, anche all'epoca dello Stato liberale (non parliamo dell'epoca fascista, perché allora il comune era il podestà), sono stati oggetto di una organizzazione statale che li ha privati sempre di ogni facoltà di decisione e di intervento nella vita economica e politica del paese. Si potrebbe dire che, nei confronti dei comuni, lo Stato italiano ha applicato sempre la stessa massima che i latifondisti giapponesi applicano nei confronti dei loro contadini. C'è un detto in Giappone (appunto dei latifondisti), secondo il quale il contadino non deve morire ma nemmeno vivere. Non deve morire, perché, se morisse, i latifondisti non potrebbero più campare. Non deve vivere, perché, in questo caso, non sarebbe più un contadino, ma un uomo. E così è stato sempre in Italia: per lo Stato italiano i comuni non devono morire, perché, altrimenti, come farebbe lo Stato italiano a scaricare tanti suoi compiti, tanti suoi servizi sugli enti locali e ad avere questi strumenti a sua disposizione? E non devono nemmeno vivere, perché, se vivessero, avremmo allora veramente una struttura democratica dello Stato, avremmo enti responsabili — come prevedeva e voleva Luigi Einaudi — de-

gli amministratori in grado di prendere una decisione e non condannati ad andare a fare anticamera nelle prefetture. Devo tuttavia riconoscere che qualche voce si è levata contro l'indirizzo governativo diretto a far ricadere sui comuni, e sugli enti locali in generale, responsabilità che non sono loro. Mi riferisco, per esempio, alle serie osservazioni della Corte dei conti che possiamo trovare nella relazione della Corte stessa sul rendiconto del 1965, là dove si osserva che « la crisi economica e finanziaria degli enti locali costituisce un dato permanente della nostra vita economica politica e sociale ». Ed è vero, anche se oggi questo fatto ha raggiunto un particolare aspetto di gravità. Ma, giustamente, la Corte dei conti osserva che si tratta di una crisi permanente e, anche quando ci si riferisce all'indebitamento — che oggi ha raggiunto cifre così elevate in generale e in particolare in alcuni comuni (basti ricordare il comune di Roma che porta la palma dell'indebitamento!) —, la Corte osserva nella sua relazione che « il ricorso all'indebitamento per porre le province e i comuni in grado di far fronte alle spese di bilancio può dirsi congenito nel sistema, preordinato fin dall'origine, al fine di non incidere direttamente e immediatamente sulle finanze statali ». La Corte dei conti riconosce così che fin dall'inizio la vita degli enti locali nel nostro Stato, ivi compreso lo Stato liberale d'una volta, è stata sempre regolata nel senso di limitare qualsiasi autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali, per lasciare tutto allo Stato e per concentrare tutto nelle mani dello Stato, costringendo i comuni a non avere altra via d'uscita se non quella dell'indebitamento permanente, appunto insito nel nostro sistema. E con che diritto chi non ha voluto modificare questo sistema, chi non ha voluto riconoscere le autonomie comunali, chi ha violato la Costituzione italiana, può addebitare ai comuni la responsabilità di questa situazione? Altro che finanza allegra e irresponsabilità di amministratori! La Corte dei conti nega questo fatto, dice che non è vero, anche se poi abbiamo ben altri argomenti che non le sole affermazioni della Corte dei conti.

Si veda come le parole pronunciate dall'onorevole Taviani vengono riprodotte e diffuse nella stampa, da quella stampa che crea l'opinione pubblica e la dirige avverso le amministrazioni comunali per screditarle e screditare questi istituti fondamentali della democrazia: i comuni e gli enti locali in genere, che un Governo democratico dovrebbe difendere, e non invece calpestare e presentare ai

cittadini come organi irresponsabili e male amministrati!

Ecco, ad esempio, un grande giornale della capitale il quale, nientedimeno, afferma che « i comuni, invece di spendere secondo le loro possibilità, spendono quello che non hanno » (mentre la Corte dei conti dice che non è vero, giacché i comuni sono stati sempre obbligati a far questo) e nientedimeno « usano, come gli imperatori romani della decadenza » (stiamo a sentire come l'onorevole Taviani ha ispirato questa campagna di stampa! Perché è all'onorevole Taviani che si richiamano questi giornalisti) « tirare avanti, nella speranza che alla fine i debiti vengano in qualche modo cancellati ». Le amministrazioni locali « si dedicano a spese superflue », e, nientedimeno, « perfino a delle spese di rappresentanza ». E qui, a chi non sia al corrente di come stanno le cose, sembrerà che nei comuni italiani non si facciano che banchetti e ricevimenti dalla mattina alla sera; che si spenda e si sperperi senza che la prefettura nulla ne sappia. E invece, nel mio comune, il prefetto ha persino vietato l'acquisto di quattro giornali quotidiani, che si compravano perché un'amministrazione ha pure il diritto di leggere nella pagina dei giornali dedicata alla provincia quello che si dice dell'amministrazione comunale medesima. Ma ci è stata contestata questa spesa e i giornali non si possono comprare più. Siamo invece, secondo il giornale, addirittura alle folli spese di rappresentanza, siamo alle « insulsaggini dei gemellaggi », siamo alle « indennità di fantasia » (vedremo poi quali sono, le indennità di fantasia degli amministratori comunali!). E, per giunta, richiamandosi all'onorevole Taviani (perché, questo, l'onorevole Taviani l'ha detto, e mi duole di doverlo ripetere qui), si riconosce che, se lo Stato italiano ha commesso una colpa, è stato quando, con la legge n. 1014 del 1960 si è accollato i debiti a ripiano dei bilanci dei comuni non capolughi di provincia.

Ecco il grave errore che ha commesso lo Stato: per una sola volta che è intervenuto a favore dei comuni più piccoli, ha commesso — secondo l'onorevole Taviani — un errore gravissimo, perché quell'intervento avrebbe avuto la conseguenza « di indurre gli amministratori comunali a continuare a spendere ed a fare debiti », senza che naturalmente i prefetti e le giunte provinciali amministrative (cioè quelli che controllano anche l'acquisto di un giornale!) se ne siano mai accorti. Siamo perciò arrivati, secondo questi diffamatori, al punto che gli amministratori locali ritengono che ormai tutto si può fare: tanto,

alla fine — come pensavano gli imperatori romani della decadenza — si troverà qualcuno che pagherà !

Non è una cosa da poco, che ministri responsabili come gli onorevoli Taviani, Preti e Colombo abbiano dato la stura a tutto questo, e chiedo scusa del rilievo, ma è alla luce di simili prese di posizione che dobbiamo capire che cosa si voglia fare dei comuni e degli enti locali, non soltanto riferendoci a quanto è scritto nel programma (anche se nel programma v'è già abbastanza per capire come ci si orienti in questa materia). Ma, ancor più che da quanto è detto nel programma, è da qui che emerge un indirizzo di ulteriori restrizioni, di ulteriore negazione delle autonomie degli enti locali, di controlli peggiori di prima. Tanto è vero, che l'onorevole Taviani è arrivato a parlare di controlli più « penetranti ». Non so dove si voglia penetrare, dal momento che tutto è stato sempre deciso dall'alto e gli organi elettivi non hanno mai deciso di nulla !

Sul giornale della Confindustria, *24 Ore*, si legge che: « Secondo quanto dice l'onorevole Preti, i deficit che danno luogo all'indebitamento dipendono in massima parte da inflazione di personale ». Torniamo al personale: i comuni non farebbero che assumere personale. *La Stampa* di Torino parla di « allegra gestione del pubblico denaro », ripetendo quello che in quest'aula ebbe ad affermare il sottosegretario Amadei, quando accusò i comuni di finanza allegra. Questa è la ripetizione, la volgarizzazione degli addebiti che i rappresentanti di questo Governo hanno mosso agli amministratori (questi allegri sperperatori e dissipatori del pubblico denaro !). Lo Stato, viceversa, è saggio, buon amministratore, è il padre. Proprio peccato che la Corte dei conti, invece, la pensi diversamente sulla saggezza con cui lo Stato amministra il pubblico denaro: basti pensare ai 120-130 milioni al giorno di interessi che si continuano a pagare da anni sui debiti della Federconsorzi, per rendersi conto del modo con cui quel « saggio amministratore » amministra il pubblico denaro.

Non fa quindi meraviglia che si arrivi anche alla menzogna sfacciata, della quale siamo preoccupati, poiché i giornali sono letti da centinaia di migliaia di persone ogni giorno. *La Stampa* racconta che a Messina uno spazzino comunale guadagna più di un maestro: 180 mila lire al mese. Il che, fra l'altro, è una bugia, è un falso. Mi sono io stesso informato presso il comune di Messina su questa storia, per sapere se fosse vera: e ho

potuto rendermi conto trattarsi di una menzogna buttata là, tanto per aizzare i lavoratori gli uni contro gli altri, e soprattutto per gettare discredito sugli amministratori locali.

Si arriva perfino al commento di un altro giornale di Torino al discorso dell'onorevole Taviani, in cui si dice che lo Stato — ci si riferisce alla famosa proposta di assumere a carico dello Stato i debiti dei comuni a ripiano dei bilanci — « non deve accollarsi le cambiali dei comuni, figli scapestrati ». Così, siamo a posto: da una parte lo Stato, saggio amministratore, prudente, economo; dall'altra i comuni, figli scapestrati ! A questo punto, sarebbe il caso di chiedersi: che fanno i prefetti, di fronte a questi figli scapestrati ? Chi ha amministrato un comune, ne sa qualche cosa !

È vero che in questi ultimi anni la situazione si è aggravata ? È vero. Ebbene, Parlamento e Governo non portano alcuna responsabilità di tutto questo ? Che cosa ha fatto lo Stato italiano — attraverso il Parlamento, le leggi proposte e quelle approvate, attraverso gli organi di controllo e di tutela di cui dispone — che cosa ha fatto, per impedire tutto questo ? Nulla. Anzi, ha fatto anche di peggio: in questi ultimi anni, non ha fatto altro che diminuire le entrate tributarie dei comuni, limitando e riducendo il diritto di imposizione tributaria locale, sopprimendo una dopo l'altra una serie di quelle imposte. Il che poteva anche essere giusto, non discuto. Però le imposte soppresse non sono state sostituite in alcun modo: ricordiamoci l'esempio dell'imposta di consumo sul vino. Di essa, noi stessi avevamo chiesto la soppressione; ma è anche vero che il Governo si era impegnato a sostituirla con altro cespite. Invece non si è ancora provveduto: si è provveduto solo fino al 1963, dopo una logorante diatriba in Commissione.

Oggi i comuni sono in condizioni ancora peggiori di una volta, perché dispongono dello stesso strumento tributario (il testo unico della finanza locale), senza però quelle capacità di manovra che, a certe condizioni, il testo unico prevedeva. La soppressione o le limitazioni alle maggiorazioni delle aliquote impediscono ogni manovra tributaria, e han legato mani e piedi agli amministratori.

Le amministrazioni comunali hanno dovuto assistere allo sviluppo caotico delle città italiane, ed alla speculazione fondiaria ed edilizia ivi esercitata, senza poter prelevare da queste immense fortune (che si sono accumulate senza capitali, senza rischio) nemmeno una lira. Al contrario, alla fine si sono

trovati coperti di debiti per l'urbanizzazione appunto delle nuove aree edificate, senza che abbiano ricavato — ripeto — alcunché dal plusvalore realizzato dal « latifondo urbano », come è stato definito significativamente questo fenomeno di arricchimento parassitario e deleterio.

Chi ha costretto i comuni e le aziende municipalizzate di trasporto alla paralisi, in seguito allo sviluppo irrazionale della motorizzazione privata?

Quanto al personale dei comuni, vorrei chiedere perché mai, quando si fanno delle accuse per l'inflazione dei dipendenti, si resta nel vago e nel generico, di modo che l'accusa cade indistintamente su tutti. Non mi riferisco alla stampa, in questo momento: un articolo può essere scritto anche da un irresponsabile. Ma quando parla un ministro, come gli onorevoli Preti o Taviani, le accuse assumono un significato diverso. Perché non provate qualche volta ad esemplificare, a dire con chiarezza dove, quando e come il fenomeno si è verificato?

BARCA, *Relatore di minoranza*. Perché allora verrebbe fuori qualche comune democristiano.

MINIO. È troppo semplice, troppo comodo rimanere nel generico. Vi sono, secondo voi, comuni dove si è verificata inflazione di personale? Precisate le vostre accuse. E poi andiamo a vedere come mai quegli amministratori hanno potuto decidere fino al punto di inflazionare il personale, quando io, sindaco, non potevo nemmeno decidere l'acquisto di un giornale. Vedremo in questo modo se, oltre alla responsabilità degli amministratori, non sussistano responsabilità degli stessi organi di controllo e delle prefetture. Voi invece non fate esempi perché vi conviene rimanere nel generico, perché in questo modo, ripeto, non si sa su chi l'accusa vada a cadere.

Circa il trattamento economico del personale (a parte la menzogna degli spazzini retribuiti con uno stipendio di 180 mila lire mensili), vorrei chiedere se sarebbe stato possibile negare ai dipendenti degli enti locali gli aumenti ai quali avevano diritto (e che Governo e Parlamento hanno imposto, non ce lo dimentichiamo). Si poteva non concedere gli aumenti concessi agli impiegati dello Stato? Non dimentichiamo quanto le varie leggi hanno sempre previsto nel caso di aumento ai dipendenti statali: la facoltativa estensione ai dipendenti degli enti

locali. È ovvio che questa facoltà diventi poi obbligo morale, per l'amministrazione comunale: non si può infatti concepire una discriminazione che, oltre tutto, i dipendenti comunali — e giustamente — non avrebbero accettata. Solo che, mentre alla copertura delle maggiori spese dello Stato per il personale si provvedeva, ai comuni e alle province non rimaneva altra strada che quella dei debiti.

Ci sia concesso in quest'aula, in questo momento ed in questa occasione (perché non sappiamo se, prima della fine della legislatura, ne avremo un'altra), non solo di respingere tutte le false accuse mosse a scopo denigratorio alle amministrazioni elettive ed agli amministratori comunali (come del resto le hanno respinte le loro associazioni — che non sono dirette dai comunisti —, come l'ANCI), ma di rivendicare davanti al paese e alla nazione i meriti, le benemerenze, il lavoro, le realizzazioni attuate dalle amministrazioni comunali elettive (non faccio qui alcuna distinzione di colore politico). È doveroso riconoscere che in condizioni difficilissime, in un travaglio quanto mai grave, in un periodo di sviluppo così caotico delle nostre città e delle nostre comunità, i nostri amministratori hanno saputo far bene e hanno ben meritato della nazione e dovrebbero ben meritare del Governo, se fosse il nostro veramente un governo democratico che facesse il suo dovere, invece di esporre gli amministratori elettivi alla berlina e condannarli di fronte alla pubblica opinione.

Sono amministratori onesti, che non solo lavorano incessantemente dalla mattina alla sera, ma molto spesso lo fanno nella miseria: perché, ancora oggi, l'indennità degli amministratori degli enti locali — dei sindaci e degli assessori — è addirittura infima e misera: il sindaco del mio comune ha una indennità mensile di 70 mila lire. E, per i comuni minori, le indennità scendono fino a 40 o 30 mila lire, e anche meno. Né bisogna dimenticare che gli amministratori degli enti locali non godono dell'assistenza malattia, né dei contributi assicurativi; e non hanno un trattamento pensionistico. Per queste ragioni, ad esempio, è impossibile eleggere sindaco un bravo operaio, anche se è un capace amministratore: infatti, ciò significherebbe esporlo, con la famiglia, ai rischi della miseria. Ci sono oggi sindaci che hanno esplicato per 20 anni il loro mandato, e, alla vigilia di essere collocati a riposo, si trovano davanti il problema di come affrontare la vita nella vecchiaia. Il Parlamento, che ha provveduto per i suoi stessi membri,

dovrà pur decidersi a provvedere per questi bravi e onesti amministratori, per questi uomini che hanno ben meritato e ai quali deve andare la riconoscenza del paese!

In questa campagna di denigrazione, purtroppo ispirata dagli uomini di Governo — campagna che non è stata mai così grave come in questo momento — si è arrivati — credo da parte democristiana — a proporre l'istituzione di una medaglia per il sindaco bravo amministratore, per il sindaco amministratore saggio. Mi si dice che sarebbe stata addirittura presentata una proposta di legge! Ora, l'amministratore saggio sarebbe quello che ha conservato il pareggio. In questo caso, non sarà certo il sindaco di Roma che potrà aspirare alla medaglia, perché il comune di Roma ha raggiunto i mille miliardi di debiti e il *Corriere della sera* prevede che, quando, nel 1971, si celebrerà il centesimo anniversario di Roma capitale, esso arriverà a quota duemila. Ma, allora, onorevoli colleghi, se volete dare la medaglia al sindaco che raggiunge il pareggio, che cosa volete fare degli altri sindaci, che sono la grande maggioranza? Volete elencarli in una « colonna infame »? Ma siete proprio sicuri che il sindaco del pareggio sia per ciò stesso un amministratore saggio? Io non sono convinto che basti raggiungere il pareggio, per essere un saggio amministratore; e potrei dire che, in fondo, per pareggiare il bilancio di un comune non ci vuol molto: basta non far niente; basta lasciare le cose come sono; basta non provvedere nemmeno ai servizi pubblici fondamentali! Se, dopo 15 anni di amministrazione, io avessi lasciato il mio comune come l'ho trovato — senza strade, senza acqua, senza scuole e senza nulla — avrei diritto alla medaglia del sindaco del pareggio! Fortunatamente, i cittadini sono più intelligenti di certi rappresentanti del Governo. Non mi hanno dato la medaglia. Ma mi hanno dato il 56 per cento dei voti, dopo parecchi anni di amministrazione comunale! Ciò vuol dire che i cittadini hanno giudicato con un metro ben diverso.

A questo si lega anche l'altra questione, che prima ho limitato al personale ma che adesso si può ampliare: la questione dei comuni dalla spesa facile, dei comuni che spendono e spandono, dei comuni dissipatori.

Anche qui non si è mai fatta una esemplificazione. E il comodo sistema delle accuse generiche, di mettere tutti nello stesso sacco, di dire: di notte, tutte le vacche sono nere!

I comuni spendono troppo? Onorevole ministro, perché allora nel piano avete ricono-

sciuto che le entrate degli enti locali sono evidentemente insufficienti a fronteggiare i loro bisogni e le loro esigenze? Delle due l'una: o non è vero quello che dite nel piano e quanto afferma la Corte dei conti, che l'indebitamento è la strada obbligata dei comuni, o non sono vere le vostre accuse e i vostri discorsi.

Ma, signori del Governo, conoscete le reali condizioni dei nostri comuni? Uscite da Roma, fate un giro nelle province del Lazio — per non parlare del meridione, che conosco troppo poco, ma le cui condizioni sono a tutti note — e troverete, vicino alle lussuose e lucenti autostrade, comuni che mancano di tutto, dove non c'è la possibilità di una vita civile, dove mancano i servizi fondamentali, non c'è acqua sufficiente, non ci sono le fognature, le strade non sono pavimentate e si cammina nel fango, non ci sono scuole e le abitazioni, quando non sono baracche, sono tuguri miserabili, bicocche che risalgono ai millenni passati. Ci sono comuni dove abbondano le automobili, ma l'amministrazione non ha i mezzi per riparare il tetto di una scuola!

Si dice che i comuni spendono troppo! Ma, onorevole Pieraccini, vi sono comuni che non sono in grado di pagare l'ospedale e le medicine ai cittadini che ancora non sono mutuati, che non sono in grado di dispensare il minimo di assistenza. Su 8 mila comuni, quanti sono quelli che hanno una biblioteca comunale (ancora oggi considerata spesa facoltativa)? Quanti hanno una attrezzatura sportiva per i giovani? Si contano probabilmente sulle dita di una mano. Quanti sono i comuni in grado di provvedere, come sarebbe necessario ed obbligatorio, all'assistenza all'infanzia, a provvedere la refezione ai bambini delle scuole?

Chi ha messo in giro la leggenda che i comuni spendono troppo? Ancora oggi, a 20 anni dalla Costituzione della Repubblica italiana, sussiste la categoria delle spese facoltative, che poi sono spese che non si possono fare a causa delle restrizioni e dei controlli! Tutte le richieste che sono state avanzate — in modo particolarmente solenne dall'Associazione dei comuni italiani — per mettere fine a questa distinzione anacronistica che non ha più senso non sono state mai accolte.

Ma v'è di più, onorevole ministro. A parte la distinzione assurda che fa passare per spese facoltative spese che dovrebbero essere obbligatorie, v'è da osservare che nemmeno la legge viene rispettata. Infatti, in base alla legge n. 1014 del 1960, i comuni potrebbero iscrivere in bilancio spese facoltative nel limite del 20 per cento delle entrate effettive

ordinarie, percentuale che può essere elevata al 25 per cento quando si tratti di spese per l'assistenza all'infanzia.

Ebbene, in Italia la grande maggioranza dei comuni, specie dei piccoli e medi, non ha spese facoltative. Provatevi ad esaminare centinaia di bilanci comunali, e vedrete che soltanto in pochissimi troverete traccia di spese facoltative (e sempre, comunque, in misura del tutto insignificante).

Nel 1956 — non è per caso che risalgo al 1956, perché poi la situazione è notevolmente peggiorata — la percentuale delle spese facoltative rispetto al gettito delle entrate tributarie era del 3 per cento. Se si tiene conto che i grandi comuni effettuano spese facoltative, sia pure in maniera limitata (non fosse altro perché, davanti ai grandi comuni, i prefetti nutrono talvolta qualche timore reverenziale), è facile concludere che la grande maggioranza dei più poveri e più miseri comuni dell'Italia centrale e meridionale non ha in bilancio spese facoltative.

Dal momento che, in questo campo, non si esemplifica mai, voglio farlo io, anche per rispondere a certa stampa bugiarda, che parla di spese pazze, di spese di rappresentanza, di spese per gemellaggi e cose di questo genere. A Venezia, nel 1965 (non parlo di Roccamannuccia, ma di un comune come Venezia, che ha esigenze particolari, in quanto centro turistico di carattere internazionale), su 14 miliardi di entrate ordinarie, le spese facoltative sono state pari a 695 milioni, ossia al 5 per cento delle entrate, contro il 25 per cento ammesso dalla legge. A Bologna, su 22 miliardi di entrate, le spese facoltative nel 1964 sono state di 450 milioni, pari al 2 per cento delle entrate tributarie. La percentuale è stata rispettivamente per Treviso del 2,50 per cento, per Forlì del 2 per cento, per Viterbo, capoluogo della mia provincia, del 4 per cento (anche nel mio comune la percentuale è la stessa).

E si tratta di comuni che pur fanno qualche spesa facoltativa: immaginatevi però quanti comuni non ne fanno alcuna, se la media nazionale è del 3 per cento!

Ho voluto fare un'indagine anche in merito alle famose spese di rappresentanza: e ho preso ad esempio il comune di Bologna, amministrato dalla nostra parte politica. Su di una entrata di 22 miliardi, vi sono 25 milioni, ossia un millesimo delle entrate, per spese di rappresentanza. In questa voce sono comprese le spese per i congressi, le cerimonie, le onoranze, le manifestazioni varie e i rice-

vimenti. Ecco le spese pazze dei dilapidatori dei nostri bilanci comunali!

Fermiamoci un momento al problema del personale, il nemico numero 1 dei ministri Colombo e Preti. Anche in questo caso, non si è mai esemplificato, e l'accusa ha colpito tutti indistintamente. Intanto, dobbiamo cominciare a chiederci: quanta parte del personale degli enti lavora per lo Stato, ossia lavora in servizi che sono di competenza dello Stato? Basti pensare ai servizi elettorali, all'anagrafe, ai servizi di leva e via di seguito. Se volete diminuire il personale dei comuni, perché non cominciate ad assumervi gli oneri di vostra competenza?

Per le scuole, oltre alla costruzione e alla manutenzione degli edifici, ancor oggi i comuni provvedono alla retribuzione dei bidelli, pur essendo la pubblica istruzione una competenza dello Stato. E così ancora per le carceri mandamentali e le preture.

In tema di spese per il personale, vorrei chiedere al ministro Pieraccini se sia informato del fatto che in molti comuni non vi sono quasi più iscritti negli elenchi degli aventi diritto all'assistenza sanitaria da parte del comune, poiché l'assistenza mutualistica si estende pressoché a tutta la popolazione. Malgrado ciò, i comuni sono costretti a conservare condotte mediche ed ostetriche i cui titolari non svolgono più alcun lavoro. Si continuano in tal modo a spendere somme ingenti senza alcun rapporto con l'effettivo servizio prestato.

Mi limito ad un solo caso, onorevole Pieraccini, così ella potrà riferirlo agli onorevoli Preti e Colombo. Il comune di Medicina, con 13 mila abitanti, alcuni anni fa aveva 40 iscritti nell'elenco degli aventi diritto all'assistenza sanitaria. Si capisce perché soltanto 40 erano gli aventi diritto: perché tutti gli altri erano mutuali. Bene: ciononostante, il comune deve mantenere 7 condotte mediche e 3 condotte ostetriche! In 5 anni, le 3 condotte ostetriche — mi riferiva il sindaco di quel comune — hanno assistito due parti. Tanto è vero, che un giornale ha chiamato questi parti « i parti d'oro ». Mentre all'INAM un parto costa 8 mila lire, al comune costa alcuni milioni!

GITTI. All'INAM costa 18 mila lire.

MINIO. A me risulta che fino a pochi anni fa costava di meno. Comunque, pure ammettendo che costi 18 mila lire, al comune un parto costa milioni!

Ebbene, onorevoli colleghi, tutte le deliberazioni adottate da quel comune per soppri-

inere almeno una condotta medica o una condotta ostetrica sono state respinte dalla prefettura (evidentemente perché i prefetti hanno l'ordine di respingerle tutte, anche quando i comuni propongono di utilizzare i titolari delle condotte in un altro modo). Per queste cose, l'onorevole Preti i calcoli non li fa?

Si arriva invece a parlare, come ha fatto l'onorevole Taviani, di blocco del personale. Ma si può accettare, onorevole ministro, che si sostenga nel programma e, peggio, in pubblico una tesi di questo genere, cioè il blocco indiscriminato del personale per tutti i comuni, senza distinzione tra un comune e l'altro, come un principio? E così di fatto avviene: oggi non si può istituire un solo posto in organico, perché esiste il blocco del personale. Ma quando si costruisce un nuovo quartiere, si avrà pure bisogno di un nuovo netturbino per pulirlo! Se si costruisce una nuova scuola, occorreranno nuovi bidelli od inservienti; se si costruisce una nuova opera pubblica, occorrerà provvedere alla sua manutenzione; se si costruisce un nuovo acquedotto, occorrerà pure disporre di nuovo personale! Ma, allora, si può accettare questa direttiva imposta alle prefetture e che viene seguita tanto ciecamente da porre i comuni nell'impossibilità di esplicare servizi obbligatori? Eppure, non c'è niente da fare: non si può assumere nessuno, perché questo è l'ordine, la direttiva draconiana del Ministero dell'interno.

E, sempre per quanto attiene al personale, andiamo un momento a un dato che è stato portato davanti alla II Commissione in sede di inchiesta sulla finanza locale per dimostrare come si procede in questo campo, con quale leggerezza e facilità, pur di arrivare alle accuse, pur di fornire all'onorevole Preti i dati che servono per la sua campagna! Abbiamo sentito, per esempio, il ragioniere generale dello Stato, dottor Marzano, raccontare alla II Commissione che i dipendenti dei comuni costano più di quelli dello Stato. Sono state fornite alla II Commissione queste due cifre: costo medio degli statali (compreso tutto, anche i contributi), 2 milioni e 250 mila lire annue per ogni dipendente; costo medio dei dipendenti dei comuni di Bologna e Roma, 2 milioni e mezzo. Quindi, sarebbe dimostrato che i comuni pagano di più!

PIETROBONO. Esistono dipendenti comunali che non ricevono lo stipendio da 10 mesi!

MINIO. Vorrei chiedere per quale motivo si è fatto il raffronto fra tutti gli impiegati

dello Stato ed i dipendenti di due soli comuni, come Roma e Bologna. Forse che in Italia tutti i comuni sono come quelli di Roma e Bologna? Se si voleva fare un raffronto esatto bisognava fare il raffronto fra tutti i dipendenti dei comuni d'Italia e tutti i dipendenti dello Stato (a parte l'esattezza di queste cifre, su cui vorrei essere un po' meglio informato). Tanto per fare un esempio, nel mio comune il costo medio dei dipendenti, compresi i contributi assicurativi, è di un milione e 600 mila lire. Come si vede, siamo ben lontani dal costo dei dipendenti comunali di Bologna e di Roma e da quello dei dipendenti dello Stato.

Ma ormai l'onorevole Preti è partito in tromba per gettare la croce addosso ai dipendenti dei comuni, per cui se tutto va male la colpa non è della speculazione edilizia che guadagna miliardi con la vendita di terreni a 50 o 100 mila lire al metro quadrato e sovente anche di più (quella è la sacra proprietà, intangibile e intoccabile; e, se non si paga l'indennizzo fino all'ultimo centesimo, ci pensa la Corte costituzionale a stabilire che è stata violata la Costituzione non essendo stata pagata l'area al prezzo stabilito dal mercato, ossia a cifre favolose); se i comuni vanno male, la colpa non è della motorizzazione privata, che ha paralizzato le nostre città e ha causato il deficit delle aziende municipalizzate, o dello Stato, che si prende tutto e ai comuni lascia le briciole. No, la colpa è del personale: sono i netturbini, che fanno andar male i nostri comuni. Dai raffronti di comodo del dottor Marzano siamo arrivati al falso delle cifre del ministro Preti, il quale ha fatto il conto di tutti i dipendenti statali: essi sono 2 milioni 300 mila, cioè il 20 per cento circa dei lavoratori del nostro paese, che sono 12 milioni. Salvati cielo! Bisognava dare alla stampa gli elementi per attaccare i dipendenti dello Stato. Ma questi 2 milioni 300 mila dipendenti statali — il ministro Preti si guarda bene dal dirlo — non sono tutti burocrati: ci sono i ferrovieri, c'è tutto il personale delle amministrazioni autonome, ci sono i posteleggrafici, tutta una serie di categorie che non hanno niente a che fare con l'impiegato dello Stato vero e proprio, ossia con quella che è la macchina burocratica dello Stato. Forse che i ferrovieri non sono lavoratori come gli altri? Che differenza fate fra un ferroviere e un tranviere, fra un ferroviere e un meccanico, fra un portaflettere e un altro dipendente di azienda? I primi sono dipendenti dello Stato solo perché si tratta di aziende appartenenti allo Stato; altrimenti, fra poco, direte che anche i dipendenti dell'ENEL sono dipendenti dello

Stato, pur di gonfiare ancora di più le cifre, pur di dare addosso alle amministrazioni degli enti locali in primo luogo, ai dipendenti statali e a quelli comunali in secondo luogo.

Altro romanzo che è venuto alla luce in questi ultimi giorni — e che è stato convalidato dai ministri Taviani, Colombo e Preti, nonché dalla stampa che li applaude — è quello dello Stato che darebbe soldi ai comuni. I comuni, oltre ad essere scapestrati e dissipatori, vivrebbero dunque a spese dello Stato. Scusi, onorevole Pieraccini, che soldi dà lo Stato ai comuni? Io non li ho visti mai. A meno che voi non intendiate che lo Stato dà ai comuni quanto i comuni riscuotono delle imposte che sono di loro spettanza. Ad esempio, la legge stabilisce che ai comuni spetta il 10 per cento del gettito dell'IGE; è evidente, in questo caso, che i comuni ricevono somme ad essi spettanti istituzionalmente, e non già denaro dello Stato. Anche l'ICAP, inoltre, che è una addizionale dell'imposta di ricchezza mobile, è un tributo di spettanza comunale: anche in questo caso, quindi, non si tratta di denaro dello Stato. Ma i ministri suddetti si riferiscono ad altre cose: alle integrazioni di bilancio. Io vorrei sapere, a tale proposito, dove sono queste integrazioni dei bilanci deficitari dei comuni. Quando i comuni sono in *deficit*, quando sono in disavanzo economico, sono autorizzati a contrarre mutui a ripiano: ma non ricevono integrazioni dallo Stato.

Si dice ancora: lo Stato, però, concede i mutui. Non è vero neanche questo: i mutui i comuni li ottengono o dalla Cassa depositi e prestiti o da altri istituti. Non ho mai saputo che la Cassa depositi e prestiti concedesse mutui con il denaro dello Stato. Non è denaro dello Stato: è denaro dei risparmiatori che viene depositato presso gli uffici postali e che la Cassa depositi e prestiti, per compito di istituto, mutua ai comuni. Quindi, che mutui dà lo Stato? Non dà assolutamente niente.

Si potrà dire: ma, in certi casi, lo Stato garantisce per quei mutui. Sì, in certi casi, quando i comuni non hanno più cespiti delegabili, lo Stato garantisce per loro. Ma sapete che cosa costa allo Stato questa garanzia? Si veda nel bilancio preventivo per il 1967 il capitolo 5250, riguardante « oneri per capitali, interessi accessori e spese derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato sui mutui concessi ... alle province, ai comuni... », ecc: « per memoria ». (*Si ride all'estrema sinistra*).

Ecco che cosa costa la garanzia che dà lo Stato italiano per i mutui concessi ai comuni! D'altra parte, è evidente che non vi sono oneri

per lo Stato. Se il comune non paga, lo Stato ha tanti mezzi per farlo pagare! Queste cose si dicono tanto per ingannare la gente, tanto per ingannare l'opinione pubblica.

O forse si vuol dire che i comuni sono agevolati perché ottengono i mutui dalla Cassa depositi e prestiti al tasso del 5,50 per cento? Intanto cominciamo con il dire che sovente i mutui della Cassa depositi e prestiti non si ottengono; e poi, il 5,50 per cento è forse un interesse di favore? È uno degli interessi più salati: in nessun altro Stato gli enti pubblici, gli enti locali, pagano un interesse così elevato come il 5,50 per cento praticato dalla Cassa depositi e prestiti, che pure è considerato un tasso di favore.

Ma vi è di più: non è lo Stato che dà ai comuni, ma sono i comuni che danno allo Stato. Infatti lo Stato partecipa notevolmente agli utili della Cassa depositi e prestiti per questi mutui: su questi mutui i comuni pagano un interesse che va in buona parte allo Stato, ed è iscritto nel bilancio dello Stato; in altre parole, gli interessi che pagano i comuni vanno a costituire una entrata per lo Stato italiano. Volete alcune cifre? La Cassa depositi e prestiti ha devoluto al tesoro dello Stato le seguenti somme, tratte dagli utili complessivi della Cassa stessa, che sono poi in gran parte gli utili ricavati dai prestiti fatti ai comuni: nel 1958, 24 miliardi; nel 1959, 30 miliardi; nel 1960, 36 miliardi; nel 1963, 46 miliardi; nel 1964, 59 miliardi; nel 1965, 64 miliardi. Sapete qual è invece nel bilancio dello Stato l'onere per quei pochi mutui contratti da alcuni comuni che lo Stato si è accollato nel 1960? È di quattro miliardi l'anno: si tratta di debiti di piccoli comuni, quindi di debiti di lieve entità, dato che la grande massa è rappresentata dai debiti dei comuni maggiori: Roma, Firenze, Genova, Messina, Catania, ecc. Quindi lo Stato si è accollato un onere di 4 miliardi ma in compenso ha percepito un'entrata di 65 miliardi. Ecco lo Stato paterno, saggio, che ha aumentato le sue entrate erariali di 300 volte rispetto al 1938, mentre quelle dei comuni sono aumentate solo di 160 volte! Già questo è sufficiente a dimostrare la verità delle cose, e le cause reali della crisi finanziaria degli enti locali.

Il fatto è che noi siamo di fronte ad una politica determinata, precisa e chiara. Tutta questa campagna orchestrata dai ministri, sia davanti alla II Commissione della Camera, sia nel paese con i discorsi domenicali e quotidiani (e che poi trova una eco immediata sulla stampa), ha quindi lo scopo di preparare

l'opinione pubblica ad ulteriori restrizioni, ad ulteriori violazioni dei diritti delle amministrazioni locali. È una campagna che rivela quali siano le reali intenzioni del Governo che vuole preparare l'opinione pubblica per attuare una politica ancora più centralizzata e in cui tutte le decisioni saranno nelle mani dello Stato, saggio, paterno, capace, mentre gli amministratori degli enti locali saranno praticamente ammanettati come chiedeva pochi anni fa l'onorevole Bonomi con i suoi manifesti, quando invitava appunto il Governo a legare le mani agli amministratori comunali. E difatti gli amministratori comunali hanno avuto le mani legate: e si badi bene, questo non è stato fatto dall'onorevole Scelba, che quando era ministro non osò spingere questa politica fino alle estreme conseguenze, bensì dal Governo di centro-sinistra: *quod non fecerunt barbari fecerunt Barberini!*

Il fine di questo orientamento dello Stato è di ridurre le spese (queste sono le soluzioni indicate dal programma e da tutte le dichiarazioni dei ministri) e di rafforzare i controlli. Non c'è altro in vista, anzi c'è di peggio, come vedremo fra poco. Non abbiamo forse sentito l'onorevole Taviani dichiarare in questa aula che i prefetti sono il fondamento dello Stato repubblicano? Nella mia provincia c'è un prefetto che è stato « repubblicano ». Anche costui, dunque, è fondamento dello Stato, ma dello Stato « repubblicano », non repubblicano! È stato moschettiere del duce, è stato al nord, ha giurato fedeltà alla repubblica sociale e adesso è prefetto di Viterbo! E i sindaci devono giurare nelle mani di questo prefetto! E così si spiega come sia stato denunciato per peculato un sindaco, per avere concesso per la festa de *l'Unità* un palco.

I prefetti sono il fondamento dello Stato repubblicano! E perché? Sembra quasi che i prefetti li abbia inventati la Repubblica. È persino un falso storico. A parte il fatto che del prefetto non è fatta menzione nella Costituzione, che ha posto a fondamento dello Stato repubblicano non i prefetti, ma le autonomie locali, le regioni, i comuni, le province. Ammettiamo pure che debbano esserci i prefetti. Non capisco però perché si debba far riferimento allo Stato repubblicano. Che forse durante la monarchia non c'erano i prefetti? Che forse durante il fascismo non c'erano i prefetti? Dica allora il ministro Taviani ciò che realmente pensa: che il prefetto è il fondamento permanente dello Stato italiano; che così è stato e così sarà in barba alla Costituzione, in barba alle autonomie, in barba alla abolizione del controllo di merito.

Anzi il ministro Taviani ne ha trovata un'altra: ha detto in sede di II Commissione (e la frase è stata riportata ampiamente dalla stampa) che i controlli potranno essere attenuati per i comuni a pareggio, ma resi « più penetranti » per i comuni in disavanzo. In questa affermazione riemerge il concetto della colpa dei comuni, della colpa degli amministratori: siete colpevoli, quindi dovete pagare e vi punisco con un controllo ancora più penetrante. Cosicché l'onorevole Taviani ha modificato la Costituzione italiana. Sì, perché l'articolo 130 della Costituzione, mentre prevede un controllo di legittimità sugli atti delle province e dei comuni, per quanto riguarda il controllo di merito stabilisce che esso può essere esercitato solo in casi determinati dalla legge e nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione. Inoltre la Costituzione, per quanto riguarda tale controllo di merito, non fa alcuna discriminazione fra i comuni che hanno il bilancio in pareggio e quelli il cui bilancio presenta un disavanzo. Evidentemente il ministro Taviani ha modificato, con una sua dichiarazione, la Costituzione italiana! Si dica allora che i sindaci dei comuni con bilancio in disavanzo devono essere messi alla berlina sulla pubblica piazza, ed esposti al ludibrio della popolazione. Perché a questo si arriverà se si continua così: si darà la medaglia ai sindaci dei comuni con bilancio in pareggio e si metteranno alla gogna i sindaci dei comuni con il bilancio in disavanzo, fra i quali il primo sarà il sindaco del comune di Roma, il cui nome sarà iscritto per primo nella colonna infame dei dilapidatori.

Nella sua furia parolai, il ministro Preti è giunto ad accusare i comuni (accusa grave perché tende a uno scopo preciso) di essere dei cattivi applicatori di tributi, perché ora risulta che l'imposta complementare rende più dell'imposta di famiglia (si parla del gettito nazionale). L'onorevole Preti dimentica che per anni l'imposta di famiglia ha reso molto di più dell'imposta complementare; l'onorevole Preti dimentica che per anni sono stati i comuni che con i loro accertamenti hanno stimolato gli uffici erariali; l'onorevole Preti dimentica infine che i comuni hanno dovuto difendere con le unghie e con i denti il diritto all'applicazione autonoma di questo tributo, contestato dalla stessa Corte di cassazione, quando si voleva ristabilire una norma di legge soppressa secondo cui l'imposta di famiglia era una specie di imposta addizionale all'imposta complementare. Inoltre dimentica qualche altra cosa: che l'imposta complemen-

tare deve rendere più dell'imposta di famiglia, non fosse altro perché la complementare ha delle aliquote che arrivano fino al 65 per cento, mentre l'aliquota massima dell'imposta di famiglia è del 12 per cento (si arriva al massimo al 14,40 per cento con le addizionali). E anche per quanto riguarda la franchigia, non è vero che quella della complementare sia maggiore, perché l'imposta di famiglia ha due franchigie: il fabbisogno esente e la riduzione del 50 per cento sui redditi di lavoro, dipendente e indipendente. Dimostrare che l'imposta complementare rende più dell'imposta di famiglia, non significa nulla, a parte poi che anche qui bisognerebbe esemplificare e non rimanere sulle generali.

Si tratta quindi di un'accusa perfida. Certamente vi saranno anche comuni dove l'imposta è male applicata, non lo voglio discutere, e lo ammetto senz'altro, lo do per scontato. L'accusa è perfida perché l'onorevole Preti finge di ignorare che l'accertamento comunale è soltanto il primo atto dell'applicazione del tributo, e non basta aver fatto un buon accertamento per avere un buon risultato, perché dopo l'accertamento entra in gioco il sistema del contenzioso che sottrae completamente ai comuni qualsiasi ingerenza, per cui di fatto chi decide sul *quantum* dell'imposta da pagare non è il comune, ma la giunta provinciale amministrativa, ossia, in pratica, ancora una volta il prefetto.

Come funzionano, come operano le giunte provinciali amministrative in sede di contenzioso tributario? Ecco la questione sulla quale il ministro Preti sorvola, fingendo di ignorare che di regola le commissioni provinciali rappresentano il nemico dei comuni e lo strumento per la tutela dei più sfacciati evasori.

Io non sono mai riuscito nel mio paese a fare pagare i ricchi come avrebbero dovuto, ed ho assistito allo scempio di accertamenti di 15-20 milioni ridotti a 4-5 milioni dalla giunta provinciale amministrativa. Ed è ovvio che in queste condizioni l'amministrazione sia debole anche in sede di concordato. Allora con che diritto accusate i comuni? Con che diritto il ministro Preti si permette di dire questo? Come si può tollerare che il ministro Preti vada diffamando in questo modo le amministrazioni comunali?

Quello che ho detto è sufficiente per spiegare il nostro emendamento, onorevoli relatori. Noi non possiamo accettare quello che dite nel programma e soprattutto quello che dicono i ministri, che è ancor più grave, e

che si riassume in queste parole: maggiori controlli e riduzione di spesa. In realtà la sola cosa che appare certa è che ci sarà un aumento ed una estensione delle imposte di consumo che ci trova e ci troverà sempre decisamente avversi.

C'è tuttavia qualcosa di positivo che è stato ottenuto da noi in sede di Commissione quando, a proposito dell'imposta erariale unica personale e progressiva sul reddito, è stato stabilito il principio che per questa imposta, essendo destinata parte allo Stato e parte ai comuni, verrà garantita una sostanziale partecipazione dei comuni all'accertamento della stessa. Tale principio non figurava nel testo originario e se vi è stato inserito lo si deve alla nostra azione. Si tratta quindi di un elemento positivo che viene però subito contestato dalla affermazione del ministro Preti che i comuni non sono capaci di fare gli accertamenti, tanto è vero che l'imposta di famiglia rende molto meno alla complementare. Evidentemente il ministro ha inteso, ed egli stesso lo ha detto subito dopo, screditare *a priori* la capacità di partecipazione dei comuni alla essenziale funzione dell'accertamento.

Se leggete il programma vi accorgete che mentre per certe cose è detto tassativamente quello che si deve fare (blocco del personale, riduzione di spese), per altre cose che riguardano lo Stato la forma è sempre vaga ed incerta: si potrà, si vedrà, a condizione che... L'onorevole De Pascalis ha affermato che si potranno aiutare i comuni a sanare i bilanci purché «attuino una nuova politica di bilancio»; quasi che i comuni abbiano potuto fare una politica di bilancio, dal momento che è noto che i bilanci li hanno sempre fatti le giunte provinciali amministrative, i ragionieri delle prefetture ed i prefetti. Non vedo proprio quale politica di bilancio potrà fare un consiglio comunale fino a quando il controllo di merito verrà esercitato nella forma dell'approvazione che in pratica attribuisce agli organi di controllo ogni potere di decisione.

A proposito di riforme, onorevole Pieracini — dal momento che il centro-sinistra è stato definito come una svolta storica nel nostro paese — ella si ricorderà che noi siamo stati colleghi nel comitato esecutivo dell'ANCI. Ella sa bene che da vent'anni l'ANCI, gli amministratori degli enti locali ed anche noi qui dentro, come pure i compagni socialisti, ci siamo battuti perché venisse almeno rispettata, in attesa dell'istituzione delle re-

gioni, la norma costituzionale che impone che il controllo di merito sugli atti dei comuni e delle province venga esercitato nella forma dell'invito a tali enti perché riesaminino le loro deliberazioni, e non nella forma dell'approvazione, in quanto quest'ultima sottrae all'organo elettivo ogni facoltà di decisione e la trasferisce all'organo di controllo. Noi ci siamo trovati tutti d'accordo su questa riforma la cui portata democratica è evidente, che non costa nulla allo Stato, non impone spese, non crea difficoltà finanziarie di nessun genere, è prevista dalla Costituzione in maniera tassativa, e non programmatica. È vero che il controllo di merito è attribuito dalla Corte Costituzionale a un organo della regione, ma in assenza delle regioni non si può continuare ad applicare il controllo nella forma dell'approvazione, che la Costituzione ha soppresso. Altrimenti si persisterà nel violare la Costituzione, nonostante le promesse e gli impegni programmatici del Governo di centro-sinistra di rispettare e di attuare le autonomie comunali.

Per questo con il nostro emendamento abbiamo proposto di inserire al paragrafo 283 del piano oltre ai provvedimenti di carattere tributario a favore dei comuni, inerenti alla finanza locale, anche norme che riguardano le spese obbligatorie e facoltative, chiedendo l'abrogazione di questa anacronistica distinzione e l'attuazione del controllo di merito nella forma costituzionale del solo invito al riesame. Quelli che noi chiediamo con il nostro emendamento non sono soltanto provvedimenti di carattere finanziario; sono provvedimenti sui quali, onorevole Pieraccini, una volta ci saremmo trovati tutti d'accordo, senza distinzione alcuna, perché non chiediamo niente di più e niente di diverso da quello che hanno chiesto le associazioni unitarie degli enti locali, di quello che chiedono gli amministratori degli enti locali.

L'onorevole Nenni ha avuto tante volte occasione di dire che questo è uno Stato borbonico, burocratico, centralizzato. Ebbene, rispettate la Costituzione italiana, attuate una vera riforma democratica dello Stato italiano, ed anche il problema dei comuni e degli enti locali sarà avviato a soluzione. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati al paragrafo 233?

DE PASCALIS, *Relatore per la maggioranza*. Quanto all'emendamento Passoni ag-

giuntivo alla lettera b), la Commissione non ritiene sia opportuno adottare strumenti fiscali diversi da quelli che sono già contemplati dalle misure preannunciate della riforma tributaria.

Aggiunge per altro che l'indicazione dell'emendamento appare assai generica e tale da non poter essere recepita nel piano: quindi esprimo parere contrario.

L'emendamento Valori sembra alla Commissione superfluo in quanto le aliquote della nuova imposta saranno ovviamente definite in relazione al tipo di bene cui si riferiscono. La differenziazione delle aliquote è già implicita nel tipo di imposta scelta con la quale si intende sformare il sistema vigente. Spero quindi che l'onorevole Passoni, dopo questa precisazione che riconosce la discriminazione dei generi tassabili, ritirerà l'emendamento.

Relativamente all'emendamento Ingrao così lungamente ed appassionatamente illustrato dal collega Minio, osservo che alcune proposte inserite appunto nel lunghissimo emendamento (ad esempio, quelle relative ai punti 3-4-9 e 10) si riferiscono a problemi amministrativi correnti che non possono trovare la loro trattazione in un piano e particolarmente nella parte finanziaria di un piano. Esse per altro sono oggetto di attenzione da parte del Governo e ricorderò, per quanto riguarda la compensazione del gettito dell'imposta sul vino, che è stato predisposto dal ministro delle finanze un provvedimento che amplia il numero dei generi di consumo sottoposti a imposta comunale.

Quanto alle altre principali proposte rivolte a riequilibrare la situazione debitoria dei comuni, il metodo che viene consigliato non pare accettabile in quanto lo Stato non può assumere oneri relativi alla situazione debitoria degli enti locali senza garantirsi come Stato, e quindi come collettività e quindi anche come comuni, che la situazione attuale non debba e non possa riprodursi (l'esperienza passata da questo punto di vista è ammonitrice).

Tale garanzia può essere data solo dalla revisione globale, completa del sistema della finanza locale e dei rapporti oggi invero discutibili, tra potere centrale e potere locale, così come d'altra parte è stabilito dal piano.

Altre proposte, come quelle relative alla Cassa depositi e prestiti, e quelle relative alla estensione di contributi statali per servizi generali, hanno già trovato accoglimento in altra parte del piano.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

Per tutte queste considerazioni la Commissione esprime parere contrario.

PRESIDENTE. Il Governo?

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Condivido le opinioni e le ragioni portate dal relatore onorevole De Pascalis a sostegno della non accettabilità degli emendamenti, tuttavia desidero dire brevissimamente qualcosa anch'io.

Per quanto riguarda il primo emendamento dell'onorevole Passoni ritengo che non sia accettabile dire tutto per la sua assoluta genericità. Non basta dire: « adozione di uno strumento fiscale »; se si entra in questa materia occorre indicare almeno quale sia concretamente questo strumento fiscale; diversamente si avrà una pura e semplice frase dietro cui non si comprende che cosa ci sia e come si possa concretare l'indirizzo di politica economica a cui genericamente ci si richiama.

Relativamente all'emendamento Valori sull'imposta monofase, prego anch'io i presentatori di ritirarlo perché il voto contrario (che d'altra parte troverei superfluo) potrebbe assumere un significato che invece assolutamente non deve avere.

Sono d'accordo che l'imposta monofase deve colpire di più i consumi di lusso e meno i consumi essenziali i quali devono essere, nel limite del possibile, sgravati. Desidero anzi ricordare che al di là delle nostre polemiche si può ammettere che già oggi il carico sui consumi di lusso è molto maggiore che sulle altre voci. Basta che l'onorevole Passoni vada a vedere le attuali aliquote e si renderà conto che quelle che colpiscono i consumi di lusso sono assai elevate.

Quindi, non c'è dissenso sul principio; mi pare sia inutile inserirlo, dato che si tratta di uno dei principi generali informatori del piano, il quale prevede un sistema tributario improntato al principio della progressività. Perciò, pregherei l'onorevole Passoni di ritirare l'emendamento.

Ho ascoltato con molta attenzione il lungo e appassionato intervento dell'onorevole Minio ad illustrazione del suo emendamento. Effettivamente ho lavorato a lungo con l'onorevole Minio nelle organizzazioni degli enti locali, particolarmente nell'ANCI, e so con quanta passione l'onorevole Minio si dedica a questo lavoro, nonché alla sua attività di sindaco. Ritengo tuttavia, per le ragioni illustrate dall'onorevole De Pascalis, che il suo emendamento non sia accettabile e che sia meglio approvare il testo del Governo.

Vorrei però dire all'onorevole Minio che non mi pare giusto attribuire ai colleghi del Governo, che egli tanto spesso ha citato (i ministri Preti e Taviani), la tesi — che questi colleghi avrebbero espresso ed espongono innumerevoli volte — secondo cui tutte le colpe ricadono sugli enti locali, sugli amministratori, sui sindaci e così via. Ricordo di avere ascoltato proprio qui, alla Camera, un discorso dell'onorevole Preti in cui egli disse esplicitamente che non era affatto questa la sua opinione. Infatti, esaminare le situazioni patologiche, esaminare i problemi del personale, laddove esistano eccessive dilatazioni del numero dei dipendenti, non significa pronunciare una condanna totale e indiscriminata. Le situazioni da correggere esistono: e io credo che l'onorevole Minio, che ha così appassionatamente difeso gli amministratori degli enti locali, debba lealmente ammettere che queste situazioni esistono. Il problema così grave della finanza locale impone una severità, particolare in questo attuale momento, dato l'ampio e vasto fenomeno di indebitamento degli enti locali.

Ma l'opinione del Governo è che si debba avere alto rispetto degli amministratori degli enti locali e della funzione delle autonomie locali. Noi ribadiamo qui la volontà di creare uno Stato fondato sopra larghe autonomie, da quelle regionali a quelle degli enti locali. Naturalmente, il problema della finanza locale, per avere una sua soluzione vera ed effettiva — ho già avuto occasione di dirlo questa stessa mattina — va inquadrato nel più ampio problema della riforma della finanza locale; ed ella sa che, nel quadro della riforma dell'ordinamento tributario, siamo già molto avanti negli studi e nella elaborazione anche di questo aspetto. Non sarà una riforma semplice e non sarà un processo immediato; sarà necessariamente un processo graduale di riequilibrio e di riforma, poiché, in una situazione del genere, non si improvvisa un rovesciamento integrale della situazione. Ma è un impegno che noi ribadiamo e che intendiamo portare avanti. La struttura dello Stato democratico, come noi lo concepiamo e come noi lo vediamo, è una struttura in cui tutte le energie del paese, a partire dal comune, alla regione e alle forze sociali del paese — sindacati dei lavoratori, operatori, datori di lavoro e via dicendo — sono chiamate a contribuire alla vita della società.

Questo è, anzi, il significato del piano che stiamo per approvare. E vorrei aggiungere che votando il piano, onorevole Minio, non si vota affatto una linea negativa o repressiva,

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 MARZO 1967

ma si vota una linea di politica generale che va anche nel senso che ella, come amministratore locale, ha auspicato, cioè nel senso della creazione di una società fondata sulla pluralità dei contributi, sulle autonomie; di una società in cui la funzione degli enti locali sarà esaltata e non certo compressa o negata.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Onorevole Passoni, mantiene il suo emendamento aggiuntivo al paragrafo 233, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

PASSONI, *Relatore di minoranza*. Lo mantengo, mentre ritiro l'emendamento Valori per evitare che la Camera possa votare contro il principio in esso espresso.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Passoni.

(*Non è approvato*).

Onorevole Minio, mantiene l'emendamento Ingrao, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

MINIO. Sì signor Presidente.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(*Non è approvato*).

Ai successivi paragrafi fino al 241 compreso non sono stati presentati emendamenti. S'intendono pertanto approvati. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 12,40.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO