

96.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 1977

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SCALFARO

INDI

DEL PRESIDENTE INGRAO

## INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni . . . . .	5519	DONAT-CATTIN, <i>Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato</i> . . . . .	5547
<b>Disegni di legge:</b>		FELICETTI . . . . .	5537, 5556
( <i>Modifica nell'assegnazione a Commissione in sede referente</i> ) . . . . .	5569	FERRARI SILVESTRO . . . . .	5561
( <i>Presentazione</i> ) . . . . .	5585	GUNNELLA . . . . .	5544
( <i>Proposte di assegnazione a Commissione in sede legislativa</i> ) . . . . .	5519	MANNUZZU . . . . .	5528
<b>Disegno di legge (Discussione e approvazione):</b>		MAZZARRINO, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i> . . . . .	5556
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ( <i>approvato dal Senato</i> ) (1144) . . . . .	5520	MENICACCI . . . . .	5529
PRESIDENTE . . . . .	5520	MORO PAOLO ENRICO, <i>Relatore per la XII Commissione</i> . . . . .	5524, 5546
BAGHINO . . . . .	5541	RICCI . . . . .	5558
BONINO EMMA . . . . .	5556	RIZ . . . . .	5537
COSTA . . . . .	5543	<b>Disegno di legge (Discussione):</b>	
COSTAMAGNA . . . . .	5536	Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province (1023) . . . . .	5561
DE CINQUE, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	5521	PRESIDENTE . . . . .	5561
DE MICHELIS . . . . .	5531, 5560	ANIASI . . . . .	5563
		CIAMPAGLIA . . . . .	5585
		COSTA . . . . .	5612
		DE CINQUE . . . . .	5606
		FRANCHI . . . . .	5579
		GALASSO . . . . .	5588
		GARZIA . . . . .	5569
		GORIA, <i>Relatore</i> . . . . .	5561

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

	PAG.		PAG.
GUNNELLA . . . . .	5613	BERNARDI . . . . .	5602, 5603
MENICACCI . . . . .	5571	EVANGELISTI, <i>Sottosegretario di Stato alla</i>	
STAMMATI, <i>Ministro del tesoro</i> . . . . .	5563	<i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	5600
TRIVA . . . . .	5590	FRANCHI . . . . .	5602, 5603
<b>Proposte di legge:</b>		PANNELLA . . . . .	5520, 5601, 5603, 5604
(Annunzio) . . . . .	5551	<b>Risoluzione (Annunzio)</b> . . . . .	5617
(Approvazione in Commissione) . . . . .	5585	<b>Sul processo verbale:</b>	
<b>Interrogazioni, interpellanze e mozioni</b>		PRESIDENTE . . . . .	5519
(Annunzio) . . . . .	5617	PANNELLA . . . . .	5519
<b>Documento ministeriale (Trasmissione)</b> . . . . .	5520	<b>Trasmissione dal ministro di grazia e giu-</b>	
<b>Per la discussione di mozioni e per lo</b>		<b>stizia di documenti relativi al caso</b>	
<b>svolgimento di interpellanze e di in-</b>		<b>Lockheed</b> . . . . .	5520
<b>terrogazioni:</b>		<b>Votazione segreta di un disegno di legge</b>	5597
PRESIDENTE . . . . .	5520, 5599, 5600, 5602, 5603, 5605	<b>Ordine del giorno delle sedute di domani</b>	5617

**La seduta comincia alle 11,10.**

REGGIANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di venerdì 18 febbraio 1977.

**Sul processo verbale.**

PANNELLA. Chiedo di parlare sul processo verbale per fatto personale.

PRESIDENTE. Voglia indicare in che consiste.

PANNELLA. Nel corso della seduta del 18 febbraio scorso, il presidente del gruppo socialdemocratico, onorevole Preti, replicando ad una sua interrogazione e con riferimento ai rischi che il nostro paese poteva correre, ha evocato i pregi di una politica, ispirata all'ex presidente dell'EGAM Einaudi e che dovrebbe essere propria dei nostri governi, ed ha poi affermato che, ove si continuasse così come da molti anni si sta facendo nel paese, tanto varrebbe affidare la gestione dei nostri affari ai deputati di democrazia proletaria ed all'onorevole Pannella.

Rilevo che, come è dovere di ogni forza politica, ciascuno di noi si augura di avere l'onore di rispondere delle proprie capacità, il giorno in cui a questo fosse chiamato dai suffragi popolari. Desidero anche sottolineare la mancanza di senso di responsabilità, di consapevolezza e di autocritica di cui ha dato prova un parlamentare, che pure è stato così a lungo ministro in questo ventennio (e ministro delle finanze; colui che ci ha promesso le anagrafi tributarie ed altre cose), quando cerca di evocare, come ipotesi di gestione catastrofica della cosa pubblica, quella che potrebbe provenire dai banchi dei radicali e dei demoproletari.

Aggiungo che sono a disposizione, se l'onorevole Preti intende formarsi delle diverse convinzioni (posto che le convinzioni siano cose che lo riguardano effettivamente nella sua attività politica), per illustrargli come abbiamo amministrato, nel corso di questi anni, il nostro partito; potremmo, altresì, confrontare i bilanci del par-

tito socialdemocratico e del partito radicale, per avere un'idea delle nostre rispettive capacità di amministrazione.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, io l'ho lasciato parlare ancorché sia piuttosto dubbio che quanto da lei è stato lamentato costituisca un'ipotesi di fatto personale. Ella si è doluto, infatti, di un apprezzamento politico — che comprendo bene come le possa riuscire sgradito — da parte di un parlamentare, cui potrà sempre rispondere nelle sedi politiche più idonee, e che non sembra rientrare nella previsione dell'articolo 42 del regolamento.

Se non vi sono altre osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Antoniozzi, Cassanmagnago Cerretti Maria Luisa, Granelli, Penacchini e Zamberletti sono in missione per incarico del loro ufficio.

**Proposte di assegnazione di disegni di legge a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti progetti di legge:

*alla XIII Commissione (Lavoro):*

« Modificazioni alla legge 8 marzo 1968, n. 177, concernente la concessione di un contributo annuo a favore dell'Unione internazionale degli organismi familiari (UIOF) » (approvato dalla XI Commissione del Senato) (1150) (con parere della III e della V Commissione);

« Disposizioni in materia di giorni festivi » (approvato dal Senato) (1160) (con parere della I, della IV, della V e della VIII Commissione).

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Le suddette proposte di assegnazione saranno poste all'ordine del giorno della prossima seduta.

#### **Trasmissione dal ministro di grazia e giustizia di documenti relativi al caso Lockheed.**

**PRESIDENTE.** Comunico che in data 21 febbraio sono stati trasmessi alla Presidenza della Camera da parte del Ministro di grazia e giustizia nuovi documenti relativi al caso *Lockheed* pervenuti dalla nostra ambasciata di Washington.

Detti documenti in lingua inglese sono stati depositati presso la Cancelleria del Parlamento. È in corso la loro traduzione in lingua italiana che presumibilmente sarà disponibile nella giornata di giovedì 24 prossimo venturo.

#### **Trasmissione di un documento ministeriale.**

**PRESIDENTE.** Il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la relazione in materia di organizzazione e funzionamento degli istituti di prevenzione e di pena, preannunciata nella seduta della Commissione giustizia del 30 settembre 1976.

Tale documento è depositato negli uffici del Segretario generale a disposizione degli onorevoli deputati.

#### **Per lo svolgimento di interrogazioni.**

**PANNELLA.** Chiedo di parlare per sollecitare l'urgente svolgimento di alcune interrogazioni.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**PANNELLA.** Signor Presidente, siamo profondamente emozionati per la notizia che nelle ultime 24 ore si sarebbero verificate ben 27 evasioni. Ora, noi conosciamo quali sono le procedure a nostra disposizione; il gruppo radicale ha già predisposto dei ciclostilati, sicché ogni mattina interrogheremo il Governo sulle evasioni quotidiane; mi consenta, tuttavia, signor Presidente, di dire che se a volte sollecitiamo dal Governo, dopo aggressioni che ci commuovono, un pronto intervento alla Camera, lo facciamo perché ogni evasione significa potenzialmente un conflitto a fuoco e un assassi-

nio incombente su agenti dell'ordine o su altri. Vogliamo sottolineare la nostra profonda emozione per il fatto che negli ultimi giorni sono evase 28 persone, ci sono cioè 28 assassini potenziali in circolazione: nulla viene fatto, e perciò vorremmo sapere dal Governo se intende venire a rassicurarci su questo, perché mi pare che nulla è così grave come questa cronaca quotidiana: non le rivolte (che sono controllate), ma questi potenziali omicidi determinabili dalla circolazione di evasi ricercati e braccati. Il Governo a questo proposito non sta facendo nulla.

**PRESIDENTE.** Onorevole Pannella, la Presidenza farà presente al ministro di grazia e giustizia questo problema — che credo sia problema che preoccupa tutti — per invitarlo a rispondere nella seduta di oggi sui fatti più immediati di questi giorni. Per altro, proprio pochi minuti fa si è discusso con il Presidente e gli altri Vicepresidenti della Camera sulle richieste da lei fatte ieri sera al termine della seduta, dando ancora assicurazione — come è nella procedura — che al termine della seduta odierna il Governo sarà presente in aula per la fissazione della data di svolgimento delle mozioni; se non ricordo male, fra le mozioni che lei ha presentato ve n'è anche una che riguarda gli agenti di custodia e quindi direttamente o indirettamente coinvolge il tema del mondo carcerario. In ogni modo, penso e spero anche come parlamentare che la cosa possa essere rapidamente discussa.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (approvato dal Senato) (1144).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali, ricordando che nella seduta del 18 febbraio la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la IV Commissione, onorevole De Cinque, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

DE CINQUE, *Relatore per la IV Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, cercherò di assolvere brevemente all'incarico affidatomi per conto della IV Commissione giustizia, soffermandomi sugli aspetti di carattere giuridico delle modifiche recate dal disegno di legge in esame nei riguardi della disciplina generale che la nota legge n. 990 del 1969 detta in tema di assicurazione obbligatoria per responsabilità civile relativa agli autoveicoli, principio questo introdotto nel nostro ordinamento giuridico in virtù appunto della citata legge del 1969.

Va subito detto che dopo un quinquennio l'applicazione della legge n. 990 del 1969, pur potendo presentare un bilancio complessivamente positivo che conferma la validità della scelta legislativa a suo tempo compiuta, ha denunciato alcune sfasature di non poco rilievo alle quali da tempo le parti politiche e sociali, gli operatori del ramo assicurativo, gli studiosi del diritto, i magistrati, chiedevano si potesse rimedio.

Un vivace dibattito ha riempito in questi anni l'esperienza della citata legge n. 990, formulando proposte e conclusioni che forse il Parlamento avrebbe potuto più attentamente meditare, se non fosse stato costretto a legiferare nei ristretti termini costituzionalmente posti per la conversione in legge di un decreto-legge così profondamente innovativo della precedente disciplina. Mi limiterò quindi a sottolineare i principali connotati del provvedimento in esame di ordine strettamente giuridico, lasciando al collega Paolo Enrico Moro, relatore per la Commissione industria, il compito di trattare gli aspetti più propriamente assicurativi e tecnico-industriali del decreto-legge.

Un notevole passo avanti è costituito dall'introduzione nel nostro sistema dell'assicurazione obbligatoria per i terzi trasportati, sinora esclusa dalla operatività della legge n. 990 del 1969. L'articolo 1 del decreto-legge in esame, con gli emendamenti apportati dal Senato, che ha notevolmente

migliorato l'originario testo presentato per la conversione dal Governo, modifica radicalmente il secondo ed il terzo comma dell'articolo 1 della legge n. 990, estendendo la garanzia assicurativa, in adesione ai voti formulati da tempo, direi sin dai tempi dell'approvazione della legge istitutiva, ai terzi trasportati, prescindendo da ogni distinzione relativa alla natura giuridica del trasporto (se a titolo oneroso, gratuito, o di cortesia), distinzione che non poco ha affaticato gli operatori del diritto e gli assicuratori. Tale garanzia è esclusa nel caso di circolazione contro la volontà del proprietario, salvo che si tratti di trasporto di terzi contro la volontà (ostaggi, e così via).

La garanzia per i trasportati è stata estesa anche ai natanti, sopprimendo l'esclusione contenuta nel secondo comma dell'articolo 2 della legge n. 990. Sarebbe opportuno esaminare, *de jure condendo*, la possibilità di assicurare, per i natanti, anche i danni alle cose e non soltanto quelli alle persone, data la rilevanza ormai assunta dal fenomeno motonautico nel nostro paese e l'entità economica che i danni possono avere anche se limitati alle cose.

Resta però ancora aperto il difficile problema dell'assicurazione della responsabilità civile per i ciclomotori, problema sollevato sin dal 1969 e vieppiù aggravatosi in conseguenza dell'enorme diffusione di tale mezzo tra i giovani e del crescente numero degli incidenti. Non va dimenticato altresì che, con la maggiore età portata a diciotto anni è cresciuta anche l'area di non responsabilità dei genitori degli utenti di tale veicolo, utenti che spesso non hanno sostanze proprie per risarcire i terzi danneggiati. Riteniamo pertanto auspicabile una iniziativa a tale riguardo, con le connesse norme tecniche dirette ad assicurare il soddisfacimento dell'obbligo assicurativo.

Con l'inclusione nella garanzia obbligatoria dei terzi trasportati, appare quasi superflua la norma dettata dall'articolo 4, lettera c) della legge n. 990 (nel nuovo testo contenuto nell'articolo 1 del decreto-legge), il cui ambito operativo è ormai ristretto alle persone trasportate su veicoli normalmente adibiti a trasporto di cose e non autorizzati, neppure in via eccezionale, al trasporto di persone; tale esclusione si può agevolmente ricavare *a contrario* dal secondo comma dello stesso articolo 1, della legge stessa, e pertanto appare una contraddizione in termini il ripeterla nell'articolo 4. Per esigenze di

completezza, e colmando una lacuna che poteva dare adito a qualche dubbio interpretativo, il Senato ha aggiunto gli affiliati all'elenco delle persone non considerate come terzi, di cui all'articolo 4, lettera b) della legge, modificato dall'articolo 1 del decreto in esame; come pure va sottolineata la modifica dell'articolo 6, secondo comma, della legge, operata dal Senato che, estendendo anche all'assicuratore straniero il domicilio elettivo presso il corrispondente italiano, aumentando l'operatività della garanzia sino ai massimali di polizza, ed infine applicando in caso di danni provocati da veicoli o natanti registrati all'estero l'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile, ha dato più ampia tutela ai danneggiati.

Le modifiche introdotte agli articoli 18, 22 e 25 della legge n. 990 dall'articolo 1 del decreto-legge in esame rafforzano vieppiù la posizione del terzo danneggiato nei confronti dell'assicuratore, anzitutto estendendo a tutto il massimale, e non solo al limite minimo di garanzia, il divieto di opporre al terzo eccezioni *ex contractu* (articolo 18). Con la modifica dell'articolo 22 si è data validità di richiesta di risarcimento alla raccomandata diretta all'assicuratore per conoscenza, superando così alcune pretestuose eccezioni che erano mosse sulla base di una restrittiva interpretazione del precedente testo. Infine con la modifica dell'articolo 25 sono state rese opponibili all'impresa designata dal fondo di garanzia per il risarcimento anche le ordinanze di concessione di anticipazioni, a norma dell'articolo 24 della legge n. 990.

Di particolare importanza ai fini della più immediata tutela degli interessi del terzo danneggiato sono le nuove procedure di liquidazione dei danni introdotte dall'articolo 3 del decreto in esame. Infatti una lacuna più volte denunciata nella pratica applicazione della legge n. 990 era quella della lentezza con cui si giungeva alla liquidazione definitiva del risarcimento, pure in caso di comprovata responsabilità del veicolo investitore; lentezza scarsamente temperata dall'articolo 24, che prevedeva la concessione di un anticipo mediante ordinanza in corso di giudizio, ma solo in caso di comprovate condizioni di bisogno del danneggiato. Con la nuova norma del testo in esame, e con le modifiche successivamente apportate dal Senato, per i sinistri con danni a sole cose o con lesioni a persone guaribili entro 40 giorni, l'assicuratore dovrà,

entro 60 giorni dalla ricezione dell'apposito modulo di denuncia (introdotta dall'articolo 5 del decreto in esame), da allegarsi alla richiesta del terzo danneggiato, comunicare l'entità della somma offerta in risarcimento o i motivi per i quali ritiene di non dover fare alcuna offerta. Detto termine è ridotto a 30 giorni nel caso di sottoscrizione del modulo di denuncia da parte di tutti i conducenti interessati al sinistro (il testo originario si riferiva ad «entrambi» i conducenti, mentre il Senato ha giustamente corretto questa espressione in «tutti», proprio perché il sinistro può coinvolgere più veicoli). Se il danneggiato accetta, l'assicuratore deve pagare la somma offerta entro 15 giorni dalla comunicazione dell'accettazione.

Alquanto strana appare invece la norma che prevede per l'assicuratore l'obbligo di pagare ugualmente la somma offerta anche in caso di mancata accettazione (entro 15 giorni), o di silenzio da parte del danneggiato (entro 30 giorni). Questa disposizione non mancherà di suscitare difficoltà applicative, anzitutto perché non è ben chiaro come debba essere fatta l'offerta in caso di rifiuto o di silenzio da parte del danneggiato, in un modo che sia liberatorio, alla stregua delle norme del codice civile, per il debitore (in questo caso l'assicuratore), anche se non si voglia giungere a costituire in mora il creditore: dovrà farsi un'offerta reale, o basterà un assegno circolare, o un altro sistema di pagamento? E se il danneggiato non ritira l'assegno circolare, o l'altro mezzo di pagamento, cosa avviene?

Appare quindi forse più congruo, e non contrastante con le finalità della legge, prevedere che in caso di rifiuto o di silenzio, o almeno di solo rifiuto, la somma non debba essere messa a disposizione del danneggiato che ha già manifestato in modo espresso o tacito la volontà di non accettarla; oppure occorrerebbe prevedere che in caso di danni subiti da minori, per il cui risarcimento deve intervenire l'autorizzazione del giudice tutelare ad accettare la somma (autorizzazione che spesso impiega più di 30 giorni per essere resa), il termine di 30 giorni che il danneggiato ha per rispondere all'offerta dell'assicuratore resti in sospenso per tutta la durata del relativo procedimento onorario.

Al fine di evitare tentativi da parte delle compagnie assicuratrici di sottrarsi all'applicazione di queste nuove procedure, o di evaderle surrettiziamente mediante offerta di cifre irrisorie, il testo del decreto, con le modifiche apportate dal Senato, prevede severe sanzioni a carico della compagnia inadempiente. Sarebbe stato altresì congruo contrapporre la sanzione anche a carico del danneggiato che, con il suo pretestuoso comportamento o con assurde richieste, dia origini a liti altrimenti facilmente evitabili.

Significativo è anche l'obbligo di usare per le denunce un modulo *standard* fornito dalla compagnia assicuratrice, modulo che acquista un particolare valore probatorio, fino a prova contraria, se firmato da entrambi i conducenti coinvolti nel sinistro. A tal riguardo, però, e tenendo anche conto che in base all'articolo 3, ottavo comma, del decreto in esame, la speciale procedura di offerta di risarcimento da parte dell'assicuratore deve essere iniziata anche in difetto di avviso del sinistro a lui dato dall'assicurato nei modi e nei termini di cui all'articolo 1913 del codice civile; sarebbe opportuno prevedere che detto modulo — con o senza la richiesta di risarcimento — debba essere rimesso all'assicuratore entro un breve termine, sì da consentirgli una tempestiva acquisizione di elementi di prova sul sinistro, atti a contrastare eventuali accordi truffaldini ai suoi danni.

Una modificazione innovativa di particolare importanza è altresì quella introdotta dall'articolo 4 dello stesso decreto-legge n. 857, laddove si introduce il principio del riferimento alla dichiarazione fiscale, per la determinazione quantitativa del risarcimento del danno a persona, per l'invalidità permanente o temporanea, salva sempre l'ammissibilità della prova contraria con la comminatoria, aggiunta dal Senato, della segnalazione agli uffici dell'amministrazione finanziaria, in caso di eventuali notevoli disparità tra il denunciato e l'accertato.

Il Senato ha anche esteso tale principio ai redditi di lavoro autonomo, e si è anche preoccupato dei casi in cui il reddito non sia determinabile con riferimento alla dichiarazione fiscale, nel qual caso, restando libero il giudice di valutare il reddito cui commisurare il risarcimento, è fissato un limite minimo pari a tre

annualità della pensione sociale. A titolo di chiarimento, le Commissioni giustizia ed industria della Camera hanno apportato al citato articolo 4 un emendamento che verrà credo illustrato in seguito dall'onorevole Mannuzzu, tale da eliminare ogni dubbio sulla possibilità di chiedere il risarcimento anche al di fuori dei casi di invalidità permanente o temporanea, per il solo fatto delle lesioni riportate, considerate intrinsecamente come danno alla salute ed all'integrità fisica dell'individuo, prescindendo da ogni loro incidenza sulla capacità lavorativa del soggetto.

Qualche dubbio solleva il riferimento, nel caso di lavoratore autonomo, al reddito più elevato dell'ultimo triennio antecedente il sinistro, mentre forse sarebbe stato più equo e logico attenersi, come per il lavoro dipendente, al reddito di cui il danneggiato usufruisce al momento del sinistro, o quanto meno ad una media triennale.

Molto vivaci sono state le reazioni all'introduzione da parte del Senato, dell'articolo 5-bis nel testo del disegno di legge di conversione, con il quale si stabilisce la provvisoria esecutività delle sentenze, anche di primo grado, che comportino condanna al pagamento di una indennità a favore del danneggiato. Tale disposizione, oltre ad innovare profondamente rispetto alla disposizione generale della provvisoria esecuzione dettata dall'articolo 282 del codice di procedura civile, che ne limita la concessione al caso di sentenza di condanna emessa in base a prova documentale di particolare vigore probatorio, od in casi di *periculum in mora* o nel caso di provvisoria o di prestazioni alimentari, appare eccessiva ove si pensi che sono già previste nella stessa legge altre forme di sollecita liquidazione dell'indennità dovuta (offerta della somma da parte dell'assicuratore, concessione di un'anticipazione ai sensi dell'articolo 24, su richiesta del danneggiato in condizione di bisogno); tali forme garantiscono un pur parziale pagamento immediato a favore del danneggiato. La provvisoria esecuzione di tutte le sentenze emesse *in subiecta materia* porterà a conseguenze aberranti, specie nell'ipotesi di danneggiati dai quali sarà difficile recuperare le somme indebitamente pagate nell'ipotesi di riforma della sentenza di condanna in secondo grado, riforma che in sede di appello è vieppiù probabile che non in sede di Cassazione, anche per la più ampia sfe-

ra di incidenza dell'appello rispetto al giudizio di legittimità.

Sarebbe pertanto auspicabile eliminare l'articolo 5-bis dal quale invero il relatore deve chiaramente dissentire, non apparendogli congruo rispetto a tutta l'economia generale della normativa in esame.

In conclusione, per quanto riguarda gli aspetti di carattere giuridico del decreto-legge, a nome della Commissione giustizia esprimo parere favorevole all'approvazione del testo in esame, salva qualche lieve modifica nel senso sopra delineato.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore per la XII Commissione.

**MORO PAOLO ENRICO, Relatore per la XII Commissione.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, come è noto, l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti è stata resa obbligatoria nel nostro paese con la legge 24 dicembre 1969, n. 990, la quale, con il relativo regolamento di esecuzione, ha avuto piena applicazione a decorrere dal giugno 1971.

Le caratteristiche fondamentali del sistema previsto dalla citata legge possono sinteticamente riassumersi come segue: obbligo di assicurare la responsabilità civile verso i terzi, gestione del servizio da parte delle imprese private con tariffe approvate dal ministro dell'industria, rafforzamento della posizione del terzo danneggiato al fine di garantire allo stesso l'indennità della prestazione dell'assicuratore e quindi del risarcimento del danno, istituzione presso l'INA del fondo di garanzia per le vittime della strada con il compito di risarcire i danni provocati da automobilisti non identificati, non assicurati o assicurati presso imprese poste in liquidazione coatta con dichiarazione di insolvenza.

La pratica applicazione del sistema surricordato ha messo in luce diverse carenze e lacune con riflessi negativi, talvolta anche pesanti, per gli utenti del servizio. Le lacune riguardano soprattutto la disciplina delle condizioni di esercizio del particolare ramo assicurativo da parte di imprese: cosa che ha consentito, soprattutto nell'ultimo periodo anche a causa di una politica di autorizzazioni non molto rigorosa, l'ingresso sul mercato di imprese spesso prive di

mezzi operativi adeguati e delle attrezzature organizzative e tecniche indispensabili.

Altre carenze riguardano l'organo di controllo il quale, privo di adeguato personale, non è più assolutamente in grado di far fronte ai propri compiti. In proposito è sufficiente ricordare che oggi sono operanti in Italia ben 216 imprese di assicurazione, di cui 170 italiane e 46 straniere; di queste, 128 esercitano il ramo RC auto.

Il quadro normativo dell'assicurazione obbligatoria RC auto e più in generale l'assetto legislativo dell'intero settore assicurativo deve, pertanto, essere adeguatamente riconsiderato al fine di giungere, sperabilmente in tempi brevi, ad una ampia e profonda riforma. Tale riforma, per altro, deve essere necessariamente preceduta da una accurata indagine. Si ritiene, quindi, di dover esprimere l'auspicio che l'indagine conoscitiva sull'esercizio dell'assicurazione obbligatoria RC auto, già deliberata dalle Commissioni industria della Camera e del Senato, prenda rapidamente l'avvio.

È da segnalare inoltre che un importante rinnovamento della legislazione assicurativa sarà realizzato in sede di adeguamento della nostra legislazione alle direttive CEE.

Il decreto-legge in esame si inserisce nella situazione sopra ricordata con l'obiettivo di intervenire immediatamente, senza attendere la successiva e più ampia riforma su taluni particolari aspetti dell'assicurazione obbligatoria RC auto, i quali non hanno alcuna diretta incidenza sui principi e sulle caratteristiche fondamentali del sistema vigente. La nuova disciplina, disposta con decreto-legge, concerne soprattutto l'estensione dell'obbligo di assicurazione anche alla responsabilità verso i terzi trasportati e una più precisa e chiara determinazione del premio di tariffa; l'introduzione di un modulo uniforme di denuncia del sinistro come premessa per la successiva adozione del sistema del risarcimento diretto del danno da parte dell'assicuratore al danneggiato; l'aggancio del risarcimento al reddito dichiarato; l'imposizione di un apposito rendiconto della gestione del ramo RC auto; la disciplina degli investimenti delle riserve tecniche e alcune modificazioni della vigente disciplina della liquidazione coatta delle imprese assicuratrici, anche al fine di garantire l'occupazione dei lavoratori dipendenti dalle imprese poste in liquidazione coatta.

Da parte sua il Senato, oltre ad apportare modifiche ed integrazioni talvolta anche

rilevanti agli aspetti sopra indicati, ha anche introdotto nuove disposizioni di rilievo dirette a prevedere una migliore tutela dei danneggiati da automobilisti stranieri circolanti in Italia muniti di carta verde; ad attribuire al comitato interministeriale prezzi la competenza ad approvare le tariffe e le condizioni di polizza; a chiarire la portata dell'articolo 21 della legge n. 990 del 1969, relativo alle condizioni di intervento del fondo di garanzia per le vittime della strada; a prevedere la provvisoria esecutorietà delle sentenze di primo grado e a fissare il limite massimo dei caricamenti a decorrere dalle tariffe da applicare a partire dal 1° gennaio 1979.

Passando all'esame dell'articolato, e lasciando la parte già svolta per la Commissione giustizia dal collega De Cinque, si rileva che l'articolo 1 del decreto-legge ha modificato il secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 990, ed ha esteso l'obbligo dell'assicurazione anche alla responsabilità verso i terzi trasportati su veicoli a motore adibiti al trasporto di persone. Lo stesso articolo 1 del presente decreto-legge, concernente il procedimento di formazione e di approvazione delle tariffe, viene a segnalarsi nel nuovo testo soprattutto per avere chiaramente disposto che la tariffa deve essere formata calcolando distintamente il premio puro, necessario per far fronte all'onere del risarcimento, e il caricamento, destinato a far fronte a tutte le altre spese delle imprese di assicurazione; per avere indicato analiticamente gli elementi che concorrono a determinare il caricamento, e cioè le spese generali, quelle di gestione, quelle di agenzia e di direzione, le spese di liquidazione dei sinistri e gli altri oneri (ad esempio il contributo al fondo di garanzia per le vittime della strada), inerenti alla gestione della assicurazione obbligatoria; per aver precisato, nel calcolare i premi puri, che non si deve tener conto delle spese di liquidazione del sinistro; per aver demandato al ministro dell'industria il potere di fissare con decreto i limiti massimi e minimi per l'importo complessivo del caricamento, nonché quello di fissare i limiti massimi per le singole voci del caricamento; per aver conferito al ministro dell'industria il potere di stabilire con decreto l'obbligo di adottare per determinate categorie di veicoli determinate formule tariffarie personalizzate, *bonus-malus* e franchigia. Si segnala al riguardo che il Senato ha votato un ordine del giorno che impegna il Governo ad adot-

tare già per il prossimo anno 1978 un'unica formula tariffaria per ciascuna categoria di veicoli. Il corretto funzionamento della tariffa *bonus-malus* è assicurato dalle disposizioni recate dall'articolo 2 del decreto-legge, che prevedono per l'assicuratore l'obbligo di rilasciare, in occasione di ciascuna scadenza annuale del contratto, una attestazione che indichi la data di scadenza per la quale la stessa viene rilasciata, la forma di tariffa in base alla quale è stato stipulato il contratto, la classe di merito di provenienza e quella di assegnazione del contratto per l'annualità successiva, nel caso che il contratto stesso sia stato stipulato nella forma *bonus-malus*. L'articolo 1 del decreto-legge si qualifica infine per il fatto di avere attribuito al ministro dell'industria il potere di imporre autoritativamente, oltre alle tariffe, anche le condizioni di polizza, essendosi giustamente considerato che la valutazione della congruità della tariffa non può essere fatta prescindendo dalle condizioni di polizza con le quali la tariffa stessa deve essere applicata.

Le modifiche apportate dal Senato al nuovo testo dell'articolo 11 sono significative e riguardano innanzitutto l'attribuzione al comitato interministeriale prezzi, anziché al ministro dell'industria, del potere di approvare le tariffe dell'assicurazione obbligatoria RC auto. Al ministro dell'industria è rimasto tuttavia il compito di esaminare preventivamente le tariffe presentate dalle imprese e di fare proposte.

Di notevole rilievo è anche la soppressione della disposizione che prevede, a decorrere dal 1° gennaio 1978, che le nuove tariffe siano inserite di diritto nei contratti in corso a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello della pubblicazione del relativo provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*, con conseguente conguaglio del rateo di premio relativo al periodo di assicurazione non ancora decorso.

Dalle modifiche portate agli articoli 18, 22 e 25 della legge n. 990 ha già ampiamente riferito il collega De Cinque.

Per quanto riguarda l'articolo 5 del decreto-legge al fine di rendere più sollecita la liquidazione dei danni, è stato introdotto l'obbligo per il conducente dei veicoli coinvolti nel sinistro di denunciare il sinistro stesso avvalendosi di un modulo fornito dall'impresa di assicurazione. Ove il modulo sia firmato da entrambi i conducenti coinvolti nel sinistro, si presume fino a

prova contraria da parte dell'assicuratore che il sinistro si sia verificato nelle circostanze, con le modalità e con le conseguenze risultanti dal modulo stesso.

L'articolo 4 del decreto-legge fissa il principio della rilevanza della dichiarazione fiscale ai fini della determinazione del danno alla persona da risarcire. Sul principio si può essere d'accordo, dato il rilievo che ha assunto soprattutto oggi l'adempimento del dovere, previsto dall'articolo 53 della Costituzione, di concorrere alle spese dello Stato in proporzione alla propria situazione economica. La disposizione del decreto-legge, per altro, è sotto alcuni aspetti eccessivamente rigorosa e, sotto altri aspetti, lacunosa. Per ovviare a tali inconvenienti il Senato ha apportato alla disposizione modifiche rilevanti. È stato, infatti, precisato che, contro le risultanze della dichiarazione fiscale, è ammissibile la prova contraria; anche se, in caso di notevole sproporzione tra l'ammontare del reddito dichiarato e l'ammontare del reddito risultante sulla base delle prove fornite, è previsto l'obbligo del giudice di farne segnalazione al competente ufficio fiscale. Ciò dovrebbe valere a rimuovere ogni dubbio sulla legittimità costituzionale della norma, dubbio che, quantunque non fondato, il testo del decreto-legge potrebbe tuttavia far sorgere. È stato poi previsto che ove manchi un reddito di lavoro esattamente determinabile, il reddito da prendere a base del risarcimento non potrà comunque essere inferiore a tre volte l'ammontare annuo della pensione sociale; di questo ha già parlato, comunque, il collega De Cincque.

L'articolo 6 del decreto-legge prevede l'obbligo delle imprese di redigere e presentare ogni anno con il bilancio un apposito rendiconto diretto ad evidenziare dettagliatamente tutti i costi ed i ricavi imputabili alla gestione della assicurazione RC auto. La disposizione è stata modificata dal Senato nel senso che dal rendiconto dovrebbe risultare anche uno stato patrimoniale della particolare gestione; la modifica apportata non è affatto chiara, e darà luogo certamente a difficoltà e dubbi nella sua pratica applicazione, in quanto, data la unitarietà delle imprese assicuratrici, e quindi la necessaria unitarietà del bilancio ed in particolare dello stato patrimoniale, non si comprende come possa essere predisposto uno stato patrimoniale della gestione RC auto.

L'articolo 7 del decreto-legge, relativo alle attività che devono essere destinate dalle imprese a copertura delle riserve premi e della riserva sinistri, è diretto in sostanza a disciplinare gli investimenti delle imprese di assicurazione. L'elencazione fatta dall'articolo ha carattere tassativo, e dall'esame delle attività in esso indicate emerge chiaramente la volontà del legislatore di privilegiare gli investimenti aventi una accentuazione funzionale sociale.

È da segnalare, inoltre, che la libertà delle imprese è ulteriormente limitata anche per quanto concerne le quote della riserva premi e le quote della riserva sinistri, da investire nelle diverse specie di attività indicate dall'articolo. La disposizione attribuisce infatti al ministro dell'industria il potere di stabilire, con proprio decreto, su conforme indicazione del CIP, le quote massime delle risorse in parola, che potranno essere investite in ciascuna delle attività indicate dall'articolo.

Il ministro potrà stabilire anche quote minime di investimento per talune specie di attività. Le modifiche apportate dal Senato alle disposizioni di questo articolo hanno prevalentemente carattere tecnico. In via generale può dirsi che la disciplina prevista in materia dal decreto-legge in esame contempla le esigenze di autonomia delle imprese nella scelta delle forme di investimento con l'esigenza di orientare tale investimento verso impieghi conformi ai bisogni dell'economia nazionale, od aventi una accentuata finalità sociale.

Gli articoli da 8 a 12 del decreto-legge sono diretti ad apportare alcune importanti modifiche alla disciplina della liquidazione coatta delle imprese di assicurazione, ed a garantire l'occupazione dei lavoratori dipendenti da imprese poste in liquidazione. Le disposizioni recate nei citati articoli tendono, innanzi tutto, ad evitare l'immediata cessazione di ogni attività da parte dell'impresa posta in liquidazione coatta, immediata cessazione che — come recenti esperienze hanno dimostrato — ha effetti negativi rilevanti, soprattutto per i danneggiati, per gli assicurati, per il personale dipendente. Per impedire tale cessazione repentina dell'attività, l'articolo 8 del decreto-legge dispone che i contratti di assicurazione RC auto in corso con l'impresa posta in liquidazione continuino, nei limiti dei massimali di legge, a coprire i rischi fino alla scadenza del contratto o del periodo di tempo per il quale è stato pagato il pre-

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

mio (anziché per 60 giorni, come previsto dall'articolo 83 del testo unico).

L'impresa in liquidazione è stata inoltre autorizzata a provvedere alla liquidazione, sia pure con l'assistenza tecnica di un'impresa designata, dei sinistri verificatisi anteriormente al provvedimento di messa in liquidazione e di quelli verificatisi fino alla scadenza dei contratti in corso. Ciò consentirà al commissario liquidatore di potersi avvalere, in base all'articolo 10 del decreto-legge, del personale già dipendente dall'impresa, il quale dovrà essere riassunto. La continuazione dei contratti in corso con l'impresa posta in liquidazione consente poi al commissario liquidatore ed al fondo di garanzia di poter procedere al trasferimento del portafoglio di tale impresa ad altra od altre imprese in stato di regolare esercizio. Queste provvederanno poi anche all'assorbimento, con la necessaria gradualità, del personale dipendente dall'impresa posta in liquidazione. Quello della tutela dell'occupazione dei lavoratori dipendenti è uno degli aspetti più importanti del presente decreto-legge, aspetto che forse non è stato adeguatamente tenuto presente e valutato; esso consentirà al ministro dell'industria di poter superare le legittime, comprensibili preoccupazioni sulla sorte dei lavoratori dipendenti da imprese da porre in liquidazione, preoccupazioni che fino ad oggi hanno costituito una remora non secondaria per il concreto avvio di una politica di risanamento di un mercato assicurativo ormai abbastanza inquinato.

Infine l'articolo 12 del decreto-legge — con le modifiche apportate dal Senato — è diretto a consentire al fondo di garanzia di anticipare al commissario liquidatore le somme necessarie per il concreto avvio della procedura di liquidazione.

Fra le nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge in sede di conversione in legge dello stesso da parte del Senato, va segnalata quella che stabilisce la provvisoria esecutorietà delle sentenze che pronunciano condanna a favore del danneggiato per il pagamento delle indennità dovute in forza dell'assicurazione obbligatoria. Come ha già sottolineato il collega De Cinque, la disposizione suscita notevoli perplessità ove si consideri, in primo luogo, che esiste già per il danneggiato la possibilità di ottenere, a norma dell'articolo 24 della legge n. 990, una anticipazione sull'ammontare presumibile del risarcimento del danno e,

in secondo luogo, che — nel caso in cui la sentenza di primo grado venga riformata in appello — vi saranno poche probabilità di recuperare quanto già pagato; infine, con l'articolo 3 del decreto-legge è stato previsto, per i danni a cose e per quelli alla persona derivanti da lesioni non aventi carattere permanente e guarite entro 40 giorni, l'obbligo dell'assicuratore di pagare comunque al danneggiato la somma offerta.

Si segnala, infine, la disposizione dell'articolo 14-ter introdotto dal Senato che prevede che, per le tariffe dei premi da applicare dal 1° gennaio 1979, l'ammontare massimo dei caricamenti non potrà superare il 32 per cento del premio di tariffa. Tale disposizione merita approvazione se considerata come espressione del principio secondo il quale nella gestione del servizio dell'assicurazione RC auto occorre tendere ad una progressiva riduzione dei costi di gestione. L'affidamento della gestione del particolare servizio alle imprese private è dovuto anche alla riconosciuta capacità delle imprese private di contenere molto più di un ente pubblico i costi di gestione.

Occorre però dire che, sul piano pre-cettivo, la disposizione suscita qualche perplessità sia per la difficoltà di predeterminare oggi, nella presente situazione economica del paese, l'esatta misura di costi futuri legati, evidentemente, alla generale dinamica di tutti gli altri costi e sia perché l'opera di risanamento del mercato assicurativo imporrà un più largo ricorso al fondo di garanzia e, quindi, l'aumento per tutte le imprese del contributo dovuto al fondo stesso, oltre poi all'onere derivante dall'assunzione del personale delle imprese poste in liquidazione, onere che graverà sulle imprese che stipuleranno le speciali convenzioni previste dall'articolo 11 del decreto-legge.

Inoltre, l'affidamento al CIP del potere di approvare le tariffe sembra già di per sé garanzia sufficiente per gli utenti del servizio.

Per concludere, nell'esprimere parere favorevole alla conversione in legge del decreto-legge in questione, mi corre l'obbligo di sottolineare la richiesta, rivolta al nostro Presidente, che, per l'economia dei nostri lavori, la discussione di provvedimenti così importanti non sia per il futuro strozzata da tempi tecnici così ristretti che, di fatto, impediscono a questo ramo del Parlamento

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

di portare, con modifiche ed eventuali emendamenti, il proprio contributo, pena la decadenza del decreto stesso.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

DONAT-CATTIN, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, pur rimanendo nei termini di tempo previsti dal regolamento, mi permetto di far presente che vi sono molti provvedimenti che debbono essere approvati entro una scadenza costituzionale molto vicina: mi permetto, quindi, di chiedere la vostra collaborazione.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Mannuzzu. Ne fa facoltà.

MANNUZZU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, intervengo soprattutto per dare ragguagli — spero assai brevi — sulle modificazioni all'articolo 4 del decreto-legge nel testo licenziato dal Senato; modificazioni che, insieme all'onorevole Raimondo Ricci del gruppo comunista, ho proposto in Commissione e che sono state da queste accolte.

Il Senato ha apportato taluni notevoli miglioramenti al provvedimento governativo. Questo provvedimento ha il merito di dare un avvio — magari incerto — ad una indilazionabile dinamica di moralizzazione e di razionalizzazione negli intrighi, assai redditizi per le imprese quanto scomodi per gli utenti, delle assicurazioni sulla responsabilità civile automobilistica e dei natanti; ma ha il difetto di non sottrarsi alla logica di fondo (che invece occorre recisamente superare) della legge 24 dicembre 1969, n. 990: quella che finora ha regolato in modo non soddisfacente la materia.

Sarebbe dunque necessario continuare l'opera intrapresa dal Senato al fine di rendere accettabile, con numerose e penetranti modifiche, il provvedimento. Ciò però significherebbe in concreto provocarne la decadenza per mancata conversione entro il termine costituzionale di 60 giorni. È questa una responsabilità che nessuna parte politica può assumersi, proprio in considerazione degli elementi positivi che il decreto contiene e dell'urgenza che essi

giungano ad operare, iniziando a mettere ordine in una realtà ingrata.

Si deve dunque rinunciare a portare avanti, con tutti gli interventi opportuni, l'elaborazione emendativa dell'altro ramo del Parlamento; ma — si intende — ci si riserva di attivare il necessario impulso per una sollecita, completa, vera riforma del settore.

Tale rinuncia, però, non può concernere l'articolo 4 del decreto-legge. In esso, nel testo che è stato sottoposto alla nostra approvazione, si formula un principio che — secondo un'interpretazione possibile — appare assai grave, addirittura lesivo di norme costituzionali, stabilendo che per il risarcimento del danno dovuto per inabilità temporanea o per invalidità permanente dei titolari di reddito da lavoro ci si debba basare esclusivamente su tale reddito, per rifondere solo il mancato guadagno. Così la salute, bene fondamentale dell'individuo, bene-fine, ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione, bene autonomo, suscettibile di per sé di tutela anche mediante risarcimento (secondo la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione), viene garantita solo come bene-mezzo, in quanto produttrice di reddito, e in proporzione all'entità del reddito prodotto.

Si tratta — è evidente — di un'ipotesi di totale strumentalizzazione, di totale mercificazione della persona, in coerenza con un sistema politico che tutte le forze democratiche e popolari del nostro paese combattono da sempre. Si tratta di un'ipotesi secondo la quale l'uomo vale non per ciò che è, ma per ciò che ha o che può avere.

Ancorare il risarcimento dell'inabilità o dell'invalidità sulla base dell'entità dei redditi, senza possibili alternative, significa in sostanza rifondere iniquamente, con somme diverse, proporzionate ai vari redditi, danni patrimoniali uguali. È il caso, ad esempio, dell'incapacità a procreare, delle piccole invalidità permanenti e dei danni estetici quando, come spessissimo accade, non incidano sulla reale capacità di guadagno. Perciò, secondo gli emendamenti che abbiamo proposto e che sono stati accolti, cade l'equazione rigida ed assoluta risarcimento-reddito; e si configurano, invece, solo presunzioni in ordine all'entità del mancato guadagno conseguente ad inabilità temporanea o ad invalidità permanente: presunzioni relative ad uno degli elementi del risarcimento; mentre resta ampio spazio per la considerazione di altri diversi elementi,

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

in ottemperanza al precetto costituzionale di tutela della salute.

È positivo che su questi emendamenti, accolti dal Governo, si sia creato un ampio consenso politico, che ne rende possibile l'approvazione rapidissimamente e che ci permette di licenziare il provvedimento per l'ulteriore approvazione da parte del Senato in termini utili. È positivo impedire l'ingresso nel nostro ordinamento di norme che ne sovvertirebbero principi importanti; ed è positiva l'indicazione di metodo che si trae anche da un episodio circoscritto ma non trascurabile come questo: l'impegno unitario, per soluzioni concrete, delle forze politiche del Parlamento dà frutti validi.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Menicacci. Ne ha facoltà.

**MENICACCI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, ci troviamo di fronte ad un ennesimo decreto-legge. Dico subito che non è pensabile che si possa procedere mediante un decreto-legge ad una riforma generale del settore assicurativo, quale tutti auspichiamo. L'impressione che si trae da questo provvedimento è che non è né può essere in verità perfetto e tanto meno completo ed infatti con esso non si sciolgono i nodi importanti né si affrontano tutte le questioni del settore.

**DONAT-CATTIN, Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.** Scusi, onorevole Menicacci, il decreto-legge fu proposto in sede di Commissione industria come intervento provvisorio in attesa della legge di riforma. Tutti i gruppi si pronunciarono a favore.

**MENICACCI.** Onorevole ministro, siamo d'accordo, tant'è vero che noi diamo un valore preciso a questo provvedimento, quello di una « miniriforma » che avvia ed anticipa quella riforma organica che tutti hanno auspicato, ella compreso, onorevole ministro. Noi, infatti, siamo qui a riconoscere una sostanziale validità a questo provvedimento. Però la domanda alla quale noi dovremo dare risposta è questa: se esso, mancando di completezza e di perfezione — ella, onorevole ministro, ha ricordato l'atteggiamento favorevole di tutti i gruppi, ma tutti i gruppi hanno rilevato la incompletezza e la imperfezione del provvedimen-

to — risponda bene alla necessità urgente, quanto meno di avviare l'innovazione della legge n. 990 del 1969 per adeguarla, come da tutti è richiesto, date le sue incongruenze, alla nuova realtà economica e sociale della nazione. « Incongruenze » ho detto, tra le quali la più importante è quella, se non erro, della sfrenata rincorsa — ella lo sa, onorevole ministro — tra le richieste delle compagnie e gli aumenti concessi dal Ministero, secondo una logica che dovrebbe essere contraria all'azione del Governo, che sarebbe intesa appunto a contenere l'inflazione.

Per noi, onorevole ministro — credo anche per molte forze politiche qui presenti — l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per le auto è un servizio sociale gestito in forma privatistica ma per conto dello Stato, dal quale, quindi, vengono stabiliti i premi che si potrebbero anche definire « tasse annue per gli automobilisti ». Non so se questa impostazione incontra il consenso del ministro, ma per noi i costi di esercizio del servizio debbono essere fissati dallo Stato con un limite invalicabile. Vorremmo cioè paragonarli agli aggi riconosciuti dallo Stato per determinati servizi e non ai rimborsi a pie' di lista, ai quali, invece, sono venuti sempre più a somigliare in base al rapporto istituitosi tra il suo Ministero e le aziende assicuratrici. Ciò presuppone una suddivisione del premio complessivo e diversi meccanismi sul modo di risolvere il rapporto tra l'utente della strada e le aziende predette.

Quel che abbiamo lamentato nel recente passato è il comportamento non sempre corretto di molte compagnie assicuratrici per la pressoché totale assenza di controlli da parte dello Stato e per le non poche smagliature della legge n. 990 che, appunto, andava adeguata con una decisione meditata, specialmente in ordine alla materia tariffaria (approntata in modo frettoloso e per noi inaccettabile), il tutto con una buona dose di coraggio, con maggiore coerenza e maggiore volontà rinnovatrice, specialmente per ridurre le possibilità di arbitrio delle forze imprenditoriali responsabili dell'inquinamento del mercato che, credo, il ministro Donat-Cattin in cuor suo ammetta.

Come non mettere in risalto, per altro, le difficoltà in cui si trovano alcune compagnie, anche per la eccessiva facilità con cui negli ultimi tempi molte nuove imprese hanno ottenuto le autorizzazioni ad esercitare il ramo « responsabilità civile auto »,

entrando nel mercato senza mezzi operativi adeguati, con evidenti gravi conseguenze a carico degli utenti?

La vigilanza su queste imprese assicuratrici è del tutto insufficiente, per cui si impongono un rafforzamento delle strutture del servizio preposto a tale vigilanza, maggiori controlli per l'autorizzazione all'esercizio e per la revoca delle autorizzazioni stesse, adeguando, per altro, la disciplina nazionale alle direttive comunitarie vigenti in materia. Vigilanza tanto più opportuna, onorevole ministro, in quanto — diciamolo — la legge n. 990 del 1969 privilegia le imprese assicuratrici private le quali negli ultimi anni si sono dedicate nella grande maggioranza proprio al settore delle assicurazioni obbligatorie RCA, da cui, nonostante le loro lamentele e gli alti lai, debbono trarre profitti notevoli e probabilmente eccessivi, senza poi parlare dei fenomeni, non troppo circoscritti, di scorretta gestione del servizio.

Che vi fosse la necessità di questo adeguamento è, dunque, fuori discussione. Lo ha ammesso, per altro, lo stesso relatore. La legge n. 990 aveva creato un vero e proprio stato di confusione nel settore dell'assicurazione della responsabilità civile. Abbiamo chiesto in giro, all'utente della strada, al produttore di automobili, agli esperti del settore assicurativo: è emerso che i problemi insoluti sono tanti, si accavallano e si moltiplicano. Certo, il Parlamento, con la legge n. 990, non aveva dimostrato di saper « fare diritto » in modo moderno ed adeguato alle esigenze del paese.

Quali sono i problemi più impellenti? Occorre dare certezza alle garanzie finanziarie necessarie allo svolgimento della attività di assicurazione. Occorre verificare i margini tecnici indispensabili per fornire in modo socialmente valido le prestazioni assicurative limitandone i costi. Occorre, infine, assicurare una normativa che vincoli le imprese alla osservanza di termini precisi entro i quali pagare gli indennizzi. È spesso scandaloso l'atteggiamento delle società assicuratrici che mirano solo a guadagnare tempo, per scoraggiare comunque gli aventi diritto. Inoltre, occorre approvare norme che dissuadano dall'ingresso o dalla permanenza nel mercato di operatori incapaci, di veri e propri avventurieri; occorre controllare, con una regolamentazione appropriata, gli investimenti operati dalle imprese stesse; occorre rivedere la normativa per dare una protezione effettiva ai dipen-

denti ed agli assicurati, in caso di dissesto delle società.

Trattasi di esigenze che non peccano certamente di astrattezza e di inapplicabilità e tendono solo a dare una necessaria razionalizzazione al settore, senza che ne derivi aumento di costi e di oneri.

È indubbio che il provvedimento governativo oggi al nostro esame, già discusso, emendato e quindi approvato dal Senato, non risponde appieno alle esigenze che ho sopra indicato. Credo di farne una valutazione responsabile definendolo — come ho detto all'inizio — una miniriforma. Per convincersi di ciò, basterebbe rifare la storia — anche se breve — del come e del perché si è giunti a discutere questo provvedimento.

La questione di una revisione della legge n. 990 si era posta da molti mesi. Ricorderà l'onorevole rappresentante del Governo gli ordini del giorno presentati da varie forze politiche diretti proprio al ministro dell'industria, sollecitato a precise responsabilità operative e politiche, affinché si disponesse la anzidetta revisione. Il Governo fu indotto ad assumere un impegno preciso, di effetto vincolante, nei confronti del Parlamento. Ed è per rispettare tale impegno che si è pervenuti al decreto-legge del 23 dicembre 1976, n. 857, che concerne appunto la modifica della disciplina della assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, oltre che dei natanti. Il mantenimento di tale impegno ci induce — ed è questa la prima ragione — ad esprimerci non negativamente in ordine a tale decreto-legge, che si sforza di introdurre una normativa volta ad avviare, quanto meno, la auspicata razionalizzazione del sistema assicurativo.

Vi è un'altra ragione che ci sollecita a non esprimerci criticamente contro l'intero provvedimento, ad essa consiste nel fatto che tale provvedimento impone un migliore e più efficace sistema di controlli sul settore. Si adottano cioè taluni meccanismi che, almeno sulla carta, dovrebbero assicurare tali controlli meglio che nel passato, in maniera più corretta e più rigorosa. Quindi, un migliore esercizio da parte del ministro dell'industria dei suoi poteri di vigilanza e miglioramento del servizio e della moralizzazione del settore: due obiettivi che vediamo proposti, appunto, nel decreto-legge in esame.

Quali i punti più qualificanti che ci piace sottolineare? Innanzitutto, estensione dell'obbligo dell'assicurazione ai terzi traspor-

tati; quindi, nuovo procedimento per la determinazione delle tariffe; misure per evitare eccessivi ritardi nel pagamento del risarcimento, con la previsione di sanzioni amministrative per il caso di inadempimento; disciplina degli investimenti delle compagnie assicuratrici allo scopo di assicurare il pronto ed immediato realizzo; sistema di garanzie a favore dei dipendenti e degli assicurati per il caso di liquidazione amministrativa delle attività.

Non ci è sembrato giusto ignorare o sminuire, quindi, la portata di questa miniriforma e gli apprezzabili elementi di novità che essa contiene. Ma anche volendo escludere nel nostro esame una ostilità preconcetta, la mia parte politica non può considerarsi pienamente soddisfatta delle nuove norme, le quali non compiono, onorevole ministro, tutti i passi in avanti, nella giusta direzione, che era pur possibile sin d'ora realizzare. Si ha qualche fondato motivo di ritenere che, nel formulare il decreto-legge (e vorrei che l'onorevole ministro mi smentisse al riguardo) e nel non volerlo emendare, si siano tenuti presenti più gli interessi delle compagnie assicuratrici che non degli utenti. In ogni caso il settore reclama ben altre esigenze tutte indilazionabili. Ne cito una soltanto: le modifiche in tema di liquidazione dei sinistri secondo il modello collaudato positivamente in materia di controversie di lavoro, o ancora di riduzione dei costi di gestione e di controllo e limiti allo strapotere di certe compagnie in confronto ad altre.

Personalmente ho guardato con favore alla avvenuta rieiezione al Senato di un emendamento soppressivo della norma che dava alle compagnie assicuratrici la possibilità di investire le riserve anche in titoli azionari. Si è addotto a giustificazione di ciò l'attuale grave stato di crisi delle imprese italiane e la conseguente mancanza di garanzie che un eventuale investimento in titoli azionari comporterebbe per i cittadini assicurati.

Dissentito da tale impostazione, che può trovare una spiegazione solo nella volontà di perseguire una politica di privilegio degli impieghi obbligazionari e che è comunque inopportuna e pericolosa nel particolare difficile momento dell'economia, per la sfiducia che manifesta nelle strutture industriali della nazione.

Queste critiche non sono soltanto nostre, in verità; montano anche da altri settori della Camera e in particolare da sinistra,

la quale sinistra però si induce a non opporsi al decreto-legge solo perché — sono parole espresse dal senatore Scamarcio del gruppo socialista in sede di dichiarazione di voto nell'altro ramo del Parlamento — « vi è la necessità di puntellare un Governo la cui alternativa è solo l'avventura ».

No, non è soltanto l'avventura, semmai è la netta chiusura all'avventurismo di sinistra, che proprio in questi giorni sui grandi temi dell'economia e del lavoro si dimostra incapace di fronteggiare la situazione e che ci offre oggi un decreto-legge frutto di una certa intesa ristretta, inadeguata e scarsamente funzionale sul piano operativo.

La destra politica si batterà per reclamare una riforma generale del settore, secondo le indicazioni che ho ritenuto di dover esprimere all'inizio del mio discorso.

Il presente decreto-legge non può rappresentare se non il primo passo verso una definitiva sistemazione della materia. Questa considerazione ci induce ad un voto di attesa — che non può che essere di astensione — perché siamo convinti dei limiti del provvedimento e perché non intendiamo prestarci a favorire, bloccando l'iter del decreto stesso, le compagnie assicuratrici.

Mentre ci asteniamo, intendiamo offrire la nostra disponibilità perché si pervenga alla sistemazione definitiva e ormai improcrastinabile di questa materia. Chiediamo intanto una iniziativa delle altre forze politiche e in particolare del Governo: di portare cioè avanti una indagine conoscitiva per acquisire tutti quegli elementi di conoscenza del settore che permetteranno di affrontare più responsabilmente l'attesa riforma di carattere generale.

Voglio formulare — e concludo — un auspicio: non vorrei che questo fosse il Governo del rinvio, contrario ad ogni innovazione e ad ogni seria proposta rinnovatrice.

Il nostro impegno è di batterci per una seria riforma del settore, all'insegna della razionalizzazione e soprattutto della moralizzazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole De Michelis. Ne ha facoltà.

DE MICHELIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, farò il possibile per attenermi all'invito che ci è stato rivolto di essere il più possibile brevi

e, nel contempo, per riuscire a motivare in modo chiaro e convincente le ragioni per le quali qualche giorno fa nelle Commissioni riunite industria e giustizia il nostro gruppo ha votato contro il disegno di legge che stiamo discutendo, nella formulazione che ci è pervenuta dal Senato e che è stata poi in parte emendata dalle due Commissioni. Riproponiamo in questa discussione sulle linee generali, le nostre argomentazioni sperando di trovare da parte degli altri gruppi e del Governo, quell'attenzione e quel consenso che non abbiamo trovato in Commissione, nel qual caso evidentemente potremmo ritenere superate le ragioni che ci hanno portato in sede di Commissione ad esprimere voto contrario.

Il discorso sarebbe lungo su questo provvedimento perché le ragioni e le posizioni che ciascun gruppo ha preso e prende rispetto ad esso sono comprensibili solo situandolo nel quadro del dibattito relativo alla riforma del settore assicurativo in generale e di questo particolare ramo assicurativo, che dura ormai da alcuni anni e che ha da tempo coinvolto le forze politiche in confronti anche in sede parlamentare.

Solo situandosi in questo contesto si possono capire le ragioni per le quali noi riteniamo che l'attuale testo del provvedimento sia assolutamente insufficiente, senza con questo voler assumere un atteggiamento in qualche modo radicale, chiuso, di preconcetta affermazione di alcune posizioni specifiche.

In realtà, rispetto al problema della riforma del settore assicurativo in generale, e di quello della responsabilità civile automobilistica in particolare, la nostra parte politica ha sempre avuto, nel corso di questi anni, un atteggiamento estremamente realistico, facendo i conti nel modo più preciso possibile con la situazione esistente e con l'esigenza di avviare un processo di modificazione di questa situazione, compatibile con il funzionamento del settore, con la presenza dell'iniziativa privata nello stesso, ma compatibile nel contempo con l'esigenza di arrivare innanzi tutto a fornire all'utenza un servizio migliore ai costi minori possibili.

Per questo già nel 1973, quando si è avviato questo confronto tra le forze politiche, noi abbiamo cercato di individuare una strada che non si limitasse alla affermazione di principio della necessità di pub-

blicizzare completamente l'esercizio di questo ramo assicurativo, così come pure, in linea generale e teorica, sarebbe più che sostenibile, vista la particolare natura di questo servizio e la sua obbligatorietà per l'utenza automobilistica. Non abbiamo sostenuto questa posizione perché ci rendevamo conto, come poi tutti si sono resi conto nel corso di questi anni, della impraticabilità a breve periodo di questa operazione e dell'esigenza quindi — per non oscillare tra l'affermazione di principio proiettata in un futuro lontano e l'accettazione supina, nel frattempo, della situazione esistente — di individuare dei percorsi riformatori che, muovendosi nella direzione di una presenza e di un controllo pubblico sempre maggiori, nel breve periodo potessero però recare sollievo all'utente sotto il profilo sia dei costi sia della qualità del servizio prestato.

Per questo, con una proposta di legge presentata nella passata legislatura e ripresentata in quella attuale, abbiamo individuato una strada che permette di sfuggire a questa alternativa del tutto o del niente, e che rende possibile la realizzazione di una presenza pubblica maggiore nella gestione e nel controllo di questo servizio assicurativo. Per questo, nel corso del dibattito che si è svolto nel 1975 ed ancora nel 1976, abbiamo accettato (in attesa di discutere una riforma più complessiva dell'assetto del settore, caratterizzata a nostro modo di vedere appunto da una maggiore presenza pubblica) di procedere comunque a interventi di razionalizzazione e di prima iniziativa riformatrice, per ovviare a quelle carenze che in modo più evidente erano emerse e sulle quali, almeno a parole, già nel corso di quegli anni veniva a evidenziarsi, almeno nelle dichiarazioni verbali, una convergenza positiva di tutte le parti interessate, sia a livello politico che a livello sociale ed economico.

Da questo punto di vista abbiamo assunto un atteggiamento che si è mantenuto coerente nel tempo e che ha avuto in sede parlamentare la sua prima espressione nella presentazione, alla fine del 1975, di un ordine del giorno al Senato, che trovò il consenso del Governo di allora e delle altre forze politiche e che indicava con chiarezza le tappe di questo percorso riformatore. Ma già allora c'era un punto estremamente importante che noi mettevamo in luce, e che in quel momento veniva accettato da tutti e diventava quindi una

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

condizione decisiva ai fini di verificare l'effettiva volontà di imboccare questo percorso riformatore: e cioè il problema della contestualità tra razionalizzazione e riforma del sistema vigente e del concreto sollievo per l'utenza, attraverso una determinazione delle tariffe che avvenisse utilizzando immediatamente la nuova normativa.

Nel 1975 ci fu risposto — e forse allora non poteva che essere così — che era impossibile realizzare in quel momento questa contestualità, perché si era in dicembre ed entro il 31 del mese il ministro avrebbe dovuto determinare le nuove tariffe; era necessario intervenire con provvedimenti amministrativi, ma anche (come di fatto stiamo facendo oggi) con provvedimenti di tipo legislativo e quindi era impossibile non distanziare nel tempo gli interventi relativi all'adeguamento delle tariffe e gli interventi di tipo riformatore.

Già allora, però, vi fu un impegno del ministro, prima in sede parlamentare, poi con un comunicato emanato il 31 dicembre 1975, in cui ci si richiamava ai lavori di recente conclusi di una apposita commissione ministeriale: quello di rendere comunque possibile tale contestualità, se non per le tariffe del 1976, almeno per quelle del 1977, dal momento che c'erano dodici mesi a disposizione e che c'era fin da allora l'impegno ad emanare i provvedimenti amministrativi e a proporre misure legislative. La scadenza allora annunciata fu quella del 31 gennaio 1976.

In realtà, invece, le cose sono andate come ormai tutti sappiamo: per motivi che probabilmente sono anche, in parte, oggettivi, conseguenti alle vicende politiche del paese, questi tempi sono slittati; il 1976 è trascorso rapidamente, e ci si è ritrovati alla fine dell'anno nelle medesime condizioni in cui si era alla fine del 1975, e quindi nuovamente nell'impossibilità materiale di affrontare in primo luogo i provvedimenti riformatori, per poi determinare le tariffe, in tempo utile per il 1977. Si è quindi arrivati — facendo un passo avanti rispetto all'anno precedente — ad una contestualità solo di espressione di volontà e di decisione politica: il Governo ha emanato il decreto-legge che stiamo convertendo in legge nello stesso momento in cui il Ministero competente è giunto alla determinazione delle tariffe, emanando il relativo decreto.

A questo punto, la nostra parte politica — proprio perché questo aspetto dell'imme-

diato intervento a favore dell'utente fosse in qualche modo rispettato — si è mossa nel dibattito parlamentare, prima al Senato ed ora alla Camera, cercando di avanzare proposte che permettessero di recuperare tale contestualità; ciò anche in considerazione del fatto che, almeno a parole, vi era la convergenza delle forze politiche e del Governo in merito alle misure da prendere. Il nostro obiettivo era e rimane quello di anticipare già per il 1977 gli effetti positivi che scaturiranno dalle misure del decreto-legge, così come modificato in sede parlamentare, soprattutto al Senato.

Questo spiega perché al Senato e in sede di Commissioni riunite della Camera, abbiamo presentato certi emendamenti: non tanto, quindi, per riaffermare nostre convinzioni, nostre posizioni, nostre idee di riforma, e segnare quindi la nostra posizione rispetto a quella delle altre forze politiche; non si trattava della volontà di far prevalere a tutti i costi la nostra visione, la nostra impostazione su quella degli altri, ma piuttosto di giungere a recuperare quella contestualità, ad un intervento immediato, e quindi ad un immediato sollievo dell'utenza di questo servizio.

Consideravamo questo tanto più importante in quanto ci è sempre parso — e nessuno ha mai smentito questa nostra impostazione — che questi provvedimenti dovessero essere esaminati non solo avendo presenti i problemi, pure importanti, delle società private che operano in questo campo o l'assetto, pure importantissimo, della tutela dell'occupazione nel settore, ma soprattutto ai fini della tutela dei 15 o 16 milioni di automobilisti italiani utenti di questo servizio. Naturalmente eravamo indotti a fare questa battaglia con tanta maggiore forza e con tanta maggiore convinzione in quanto — come abbiamo subito reso noto, e come abbiamo documentato a sufficienza, credo, in sedi diverse da quella parlamentare (e solo motivi di tempo ci impediscono di riportare qui tali argomentazioni) — abbiamo dato un giudizio decisamente negativo sulle tariffe, così come il Ministero le ha determinate. Abbiamo cercato di spiegare le ragioni per le quali, secondo noi, non era affatto incompatibile con il buon funzionamento del settore giungere ad aumenti molto più contenuti, o addirittura a nessun aumento per il 1977. Quindi ritenevamo e riteniamo opportuno che, attraverso la conversione in

legge di questo decreto-legge, si potesse comunque correggere almeno in parte una scelta che riteniamo sbagliata e tale da costituire un aggravio ingiustificato per la collettività, tanto più nel particolare momento economico-sociale che stiamo vivendo.

Ecco perché abbiamo presentato un complesso di emendamenti tendenti ad operare su tutte le componenti del costo di questo servizio. In primo luogo, quella quota dei premi incassati che le compagnie riversano agli automobilisti nel corso dell'anno per pagare i sinistri: interesse dell'utenza è far sì che questa parte, sul totale dei premi incassati, sia la più ampia possibile. Da questo punto di vista il decreto-legge introduce importanti innovazioni, fissando termini e snellendo le procedure, tutelando l'utenza più di quanto non avvenga in base alla attuale normativa.

Vi sono però altre due componenti del costo di questo servizio: la prima riguarda la quota dei premi incassati accantonata ogni anno dalle compagnie per pagare i sinistri che non si liquidano entro l'anno. Evidentemente, l'interesse pubblico, dell'utenza, da tradurre in precise norme, che avevamo sintetizzato in precise indicazioni respinte dal Governo e poi anche in sede parlamentare, è quello di far in modo che per questo tipo di accantonamenti, di riserve, non fosse lasciata alle compagnie mano libera. È necessario un vincolo totale su tutte le somme messe a riserva, e si impongono due controlli: innanzitutto, sul rendimento finanziario, perché il ministro sa bene che nel corso di questi anni ampie polemiche sono sorte tra la stessa amministrazione dello Stato e le imprese private, circa la valutazione di questo rendimento finanziario. Le cifre accettate figurativamente, per calcolare le tariffe, sono assolutamente inferiori ai reali rendimenti finanziari di cui godono le compagnie come conseguenza dell'esercizio di questo servizio obbligatorio. La nostra proposta di vincolare queste somme presso la Banca d'Italia, fissandone il rendimento finanziario, da questo punto di vista, avrebbe proiettato una chiara luce fin nei più reconditi angoli, contribuendo finalmente in maniera decisiva e non solo per le frange marginali, a moralizzare fino in fondo, dal punto di vista della chiarezza e della trasparenza di bilancio e di comportamento, la presenza degli operatori privati in questo settore.

Il secondo controllo da esercitare è poi quello sulla utilizzazione di questi investimenti, finalizzandoli il più possibile a scelte coerenti con le linee di politica economico-sociale che il Governo ed il Parlamento procedono progressivamente ad enunciare. In tal modo si sarebbe data alla collettività la possibilità di utilizzare queste somme in modo coerente con gli interessi generali, e non invece come in questi anni si è dovuto registrare (per esempio, nel settore immobiliare) a favore di investimenti ed interventi di carattere speculativo e comunque contraddittorio con una corretta politica in materia urbanistica od edilizia.

La seconda componente del costo di tale servizio è quella dei cosiddetti caricamenti, cioè di quella parte del premio che serve per la gestione del servizio. Con documentazioni che stimo inoppugnabili è stato da più parti dimostrato (ed alcune compagnie lo hanno fatto in concreto, collocandosi su questa strada autonomamente senza intervento governativo o legislativo) che tali costi erano contenibili e che, comunque, anche su questo terreno, poteva essere fatta chiarezza.

Per questo motivo ci siamo battuti — ottenendo anche dei risultati parziali — perché il decreto-legge recepisce meccanismi innovativi per la determinazione di questi caricamenti, e fissasse anche dei tetti quantitativi. Infatti, con una decisione importante e positiva il Senato ha fissato il tetto del 32 per cento, e ciò non a caso, ma (siamo pronti a dimostrarlo in qualsiasi momento) basandosi su elementi di valutazione assai precisi. Un tetto, quindi, entro cui contenere questo costo che oggi, invece, è stato fatto lievitare fino al 40,5 per cento, portando, da questo punto di vista, l'Italia in una posizione assolutamente anomala rispetto a quella degli altri paesi con un'economia simile alla nostra.

Quindi si è tenuto conto della possibilità di arrivare, anche da questo punto di vista, ad un reale vantaggio per l'utenza senza creare, a nostro parere, problemi insuperabili al sistema degli operatori privati di questo settore.

Però, tutto questo — ecco il punto che mi preme sottolineare con molta decisione per motivare le ragioni del nostro atteggiamento in Commissione e di quelli che vogliamo ribadire in sede di discussione sulle linee generali e anche al momento in cui arriveremo alla votazione definitiva su que-

sto disegno di legge — doveva operare in modo tale da consentire di recuperare il massimo di contestualità tra misura riformatrice e intervento ad effettivo favore dell'utenza. Invece — al di là di quella parte delle nostre proposte che non è stata accettata, e pur sottolineando la positività di quello che è stato recepito al Senato da parte del Governo per iniziativa nostra ed anche di altre forze politiche — sono rimasti nel decreto-legge due punti che non possiamo assolutamente accettare, perché rischiano di trasformarlo almeno in parte in una sorta di « grida » manzoniana. Essi infatti proiettano in un futuro molto lontano, rispetto ai problemi urgenti che abbiamo di fronte, alcune decisioni positive che vengono prese, e rischiano di capovolgere l'impostazione di fondo che tutti abbiamo accettato e che — dobbiamo riconoscerlo — ha accettato anche il Governo nel corso di questi due anni.

Lo abbiamo detto in Commissione e lo ripetiamo in aula, che riconosciamo al ministro Donat-Cattin di aver dimostrato in questi anni una sensibilità e una attenzione per questi problemi che nel passato altri Governi ed altri ministri non avevano avuto. Infatti, invece di preoccuparsi di riformare, davano solo delle autorizzazioni ad operare con quelle conseguenze cui adesso faticosamente con gravi costi si cerca di ovviare.

Ma questa attenzione e questo atteggiamento positivo rischiano di essere totalmente vanificati per questi due punti che sono contenuti nella versione finale del decreto-legge che viene oggi portato al voto della Camera.

Mi riferisco al fatto che per quanto riguarda il tetto dei caricamenti, e quindi della possibilità di avere in questo settore — visto che per gli investimenti non si è voluto fare — una modifica normativa che possa apportare un effettivo ed immediato sollievo per l'utenza dal punto di vista del costo del servizio, la applicazione è stata fatta slittare al 1° gennaio 1979. Prevedendo, quindi, che non solo per il 1977, ma anche per il 1978, siano lasciate decine e decine di miliardi a disposizione delle compagnie con una sola giustificazione: perché esse continuino a mantenere per tutto questo tempo una organizzazione che tutti giudichiamo inefficiente ed eccessivamente onerosa, mantenendo così una situazione di spreco di cui la collettività viene costretta a farsi carico per ancora due anni.

Il secondo punto, molto grave, è che — per motivi che abbiamo compreso, dal punto di vista della dinamica delle vicende parlamentari, anche se essi non sono sufficienti a farci assumere delle responsabilità che non sono nostre — il Senato ha approvato un emendamento del Governo con il quale le tariffe del 1977 vengono approvate dal Parlamento, con conseguente assunzione da parte di questo della relativa responsabilità. Contemporaneamente, il Governo non ha accolto un emendamento in cui si chiedeva che per le tariffe successive, cioè per la loro determinazione, venissero sentite le Commissioni parlamentari. Quindi, per il futuro queste Commissioni non verranno sentite, ma per quello che concerne queste tariffe — sulle quali è noto il motivo del nostro giudizio negativo — il Parlamento deve assumersi la responsabilità attraverso l'approvazione del decreto-legge n. 857.

Questi due punti ci hanno spinto a modificare, dopo una valutazione più attenta e più approfondita, il voto di astensione che abbiamo dato in quella sede; voto comunque motivato in modo molto critico.

Nel caso in cui questa discussione non inducesse gli altri gruppi e lo stesso Governo a modificare il proprio atteggiamento, ci vedremo costretti ad esprimere voto contrario, in quanto non riteniamo possibile che una parte come la nostra (e il nostro discorso dovrebbe valere per tutte quelle parti politiche che si sono battute seriamente per una reale riforma di questo settore) venga poi ad assumersi una responsabilità che non le appartiene e che non trova motivazione alcuna. Infatti, le modifiche che noi proponiamo possono essere fatte immediatamente, possono essere sostenute; vi è solo un problema di volontà politica. Quindi, il rifiuto di queste modifiche significa soltanto distorcere tutto il senso del dibattito e del confronto, spostando il centro dell'interesse dalla tutela dell'utente e della collettività alla tutela di interessi, di problemi anche legittimi — non dico di no — di tipo organizzativo e aziendale riguardanti solo gli operatori privati del settore. E questa evidentemente una impostazione che non possiamo accettare e che ci costringerà, nel caso in cui essa venisse mantenuta, a confermare anche in aula l'atteggiamento che abbiamo tenuto in Commissione.

Desidero concludere il mio intervento, signor Presidente, con una considerazione che va al di là di questo decreto-legge.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Comunque si chiuda la vicenda di questo provvedimento — che noi comunque riteniamo opportuno non decada, come già abbiamo detto in Commissione; infatti, non abbiamo creato alcuno ostacolo che in qualche modo conducesse alla decadenza del provvedimento stesso — è chiaro che questa disussione avrà aperto una fase nuova del confronto politico per la riforma di questo settore. In ogni caso, visto come sono andate le cose, visto soprattutto l'atteggiamento che è stato tenuto dagli operatori privati di questo settore, recentemente confermato anche in modo emblematico dall'ultima assemblea dell'ANIA e dal fatto che proprio in questo momento significativamente si è voluto riconfermare un vertice che vede accanto operatori pubblici e privati, questa vicenda parlamentare apre una fase nuova che, per quello che ci riguarda, affronteremo alzando il tiro e accentuando il nostro impegno. Dato che il percorso razionale, ragionevole e realistico che per due anni tutti insieme con fatica abbiamo cercato di imboccare non trova comprensione e atteggiamenti di collaborazione, ma vede il prevalere dell'interesse aziendale, dell'interesse di parte, è evidente che a questo punto ci si dovrà impegnare per raggiungere obiettivi più radicali che incidano più decisamente nell'attuale assetto del settore.

Questa discussione non sarà stata comunque inutile. Questo confronto non sarà stato comunque inutile. L'interesse del paese nei confronti di questo problema dimostra che questo non è un punto marginale della battaglia riformatrice che va condotta sul terreno economico e sociale nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Costamagna. Ne ha facoltà.

**COSTAMAGNA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'articolo 4 del decreto-legge di cui è in discussione la conversione prevede che la liquidazione del danno per i sinistri cagionati dalla circolazione stradale è determinata sulla base della dichiarazione dei redditi annuale o della certificazione rilasciata dalle amministrazioni autorizzate ed interessate, secondo il modello 101.

L'evidente, o dichiarato, scopo moralizzatore della presente legge viene, a parere del sottoscritto, frustrato da una disposizione come questa che, se sarà approvata così come

è formulata nel disegno di legge di conversione, porrebbe intanto i giudici nelle vesti di cacciatori degli evasori fiscali, anziché in quella di accertatori del danno. E questa è per intanto una conseguenza che non si può accettare.

Inoltre, la norma in parola in realtà favorirebbe sostanzialmente le compagnie assicuratrici, perché il suo unico effetto sarebbe quello di diminuire fortemente gli indennizzi di risarcimento a tutto scapito dei danneggiati, che, evasori del fisco o meno, vedrebbero fortemente diminuiti i vari importi risarcitori: è inutile infatti cullarsi, almeno per ora, nella credibilità delle dichiarazioni dei redditi; la situazione in questo campo è quella che è, e per primo il parlamentare ha il dovere di non assumere l'atteggiamento dello struzzo.

Se veramente si vuole fare opera moralizzatrice e paralizzatrice delle suddette evasioni, il sistema c'è, esiste. Basterebbe che in tema di responsabilità civile auto (ed il campo non è tanto piccolo!) si aggiungesse una norma che facesse obbligo agli uffici giudiziari di trasmettere in copia, ai competenti uffici delle imposte, tutte le sentenze emanate e contenenti liquidazione di danni, liquidazioni — si badi bene — avvenute sulla base delle prove fornite dalla stessa parte danneggiata.

È ovvio che una tale procedura porrebbe il fisco nella condizione di avere dichiarazioni di redditi accertati, su impulso della stessa parte, fornite oltre tutto della garanzia del giuramento dei testi che affermano, come si sa, sempre su richiesta dell'interessato, le varie attività, comunque redditizie, della parte lesa.

Una tale norma verrebbe ad ottenere un duplice scopo moralizzatore: il primo sarebbe quello di portare a conoscenza del giudice l'effettiva entità del danno ed il secondo quello di portare a conoscenza dell'ufficio imposte l'importo del reddito dichiarato totalmente da parte del contribuente, che ovviamente non potrebbe più modificarlo in sede fiscale.

Una tale procedura, ortodossa fino allo scrupolo, non potrebbe trovare accuse di parzialità, atteso che di fronte agli uffici fiscali, l'ordinamento vigente già prevede procedure differenziali di accertamento, come ad esempio capita per gli accertamenti per i lavoratori a reddito fisso, il cui reddito è noto all'origine e le relative imposte sono riscosse ancor prima del pagamento delle retribuzioni, e per i lavoratori con

altro tipo di reddito per cui le varie forme di accertamento non sono riuscite finora a portare alla veridicità l'entità dei redditi stessi, su cui le imposte vengono riscosse poi a distanza di anni.

Oltretutto, sempre parlando della norma di cui all'articolo 4 del decreto-legge occorre anche porre attenzione alla possibilità di impugnazione per vizio di legittimità costituzionale, solo che si tenga presente da una parte la limitazione delle facoltà di prova che si avrebbe nelle controversie giudiziarie per risarcimento dei danni derivati dalla circolazione veicolare e dall'altra la disparità di trattamento che verrebbe ad essere instaurata sempre in tema di ammissibilità dei mezzi di prova nel campo del risarcimento dei danni da illecito civile generale. Infatti l'articolo 2043 del codice civile recita testualmente che qualunque fatto doloso che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno. Il codice — come si vede — parla di danno in genere, mentre l'entrata in vigore della norma di cui si discute, così come essa è, verrebbe a creare due diversi modi per risarcire il danno provocato da illecito civile: il primo in seguito a qualsiasi fatto illecito la cui entità continuerebbe ad essere accertata e determinata con la procedura fin qui seguita e cioè con la più ampia facoltà di prova; il secondo riguarderebbe i soli illeciti derivanti dalla circolazione la cui entità si vuol fare accertare con una procedura evidentemente più restrittiva.

Per quanto attiene alla normativa in generale, debbo segnalare una grave lacuna: la mancanza di una norma transitoria che regoli le procedure in corso.

Signor Presidente, o si precisa in questa sede, testualmente, che la norma ha (come molti uffici giudiziari hanno già cominciato ad affermare) carattere sostanziale, oppure — se si tratta di norma a carattere processuale — lo si deve dichiarare, provvedendo alla formulazione delle predette disposizioni transitorie.

Nessuno all'infuori di noi parlamentari può fornire una interpretazione autentica, senza costringere successivamente gli organi giudiziari a difficili acrobazie e a diverse interpretazioni.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riz. Ne ha facoltà.

RIZ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il disegno di legge che reca norme inerenti alla modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli contiene senza dubbio una serie di norme valide ed opportune. Tuttavia ve ne sono altre che ci lasciano estremamente perplessi. Intendo riferirmi al sistema di formazione delle tariffe, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 14-bis, norma che richiama il sistema attuale di formazione delle tariffe, basandosi sulla incidenza dei sinistri che si sono verificati nelle singole province.

La ragione della nostra doglianza consiste nel fatto che, nella provincia di Bolzano, notoriamente, abbiamo un notevole traffico di veicoli stranieri per merci in transito e per forestieri che si recano in altre province italiane ma che attraversano le strade della nostra provincia. Continuando a basarsi sul sistema dell'incidenza dei sinistri che si verificano nelle singole province, si manterrà il notevole squilibrio fra una provincia e l'altra e una manifesta disparità di trattamento.

Ad esempio: due province attigue come quelle di Bolzano e di Belluno hanno degli indici tariffari completamente diversi: Bolzano ha 115, mentre Belluno ha 76. Tale differenza, ovviamente, deriva semplicemente ed unicamente dal fatto che nella provincia di Bolzano vi è il passo del Brennero ed altri valichi di confine attraverso i quali passa una gran parte di coloro che si recano in Italia e transitano le merci di importazione ed esportazione.

Ebbene, se l'assicurazione è obbligatoria nello Stato, tutti i cittadini dovrebbero sopportare il peso dell'assicurazione nella stessa misura. Pertanto noi riteniamo assolutamente iniquo il sistema attualmente in vigore (previsto dal decreto ministeriale del 30 dicembre 1976 e richiamato nell'articolo 14-bis) secondo il quale le province sono differenziate in base all'incidenza dei sinistri in esse verificatisi.

Queste sono le nostre eccezioni a questo disegno di legge. Speriamo in un ripensamento in sede di elaborazione del regolamento, che questo disegno di legge prevede.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Felicetti. Ne ha facoltà.

FELICETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Go-

verno, credo che nessuno possa ritenere esagerato l'impegno dimostrato negli ultimi anni dalle forze democratiche e dal nostro partito attorno alla questione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti. A questo impegno non era possibile sottrarsi, innanzitutto per le gravi distorsioni che si sono determinate nel sistema; in secondo luogo per l'enormità degli interessi in gioco, di carattere sociale e di carattere economico; infine per gli errati indirizzi della politica governativa in questo settore.

Grazie a questo impegno che risale, per quanto ci riguarda, al momento stesso dell'approvazione della legge n. 990 del 1969 (che giudicammo negativamente ed alla quale, per primi, contrapponemmo una nostra proposta di legge); grazie al vigore con il quale l'opinione pubblica ha rivendicato misure di moralizzazione e di riforma, oggi perveniamo all'esame del decreto-legge n. 857. Un decreto-legge contro il quale il presidente dell'ANIA ha quasi gridato allo scandalo, ritenendolo punitivo nei confronti delle compagnie assicuratrici; un decreto che altri hanno giudicato con sufficienza, per l'asserita inconsistenza del contenuto innovativo. A nostro avviso siamo, in ambedue i casi, di fronte ad interpretazioni ingiuste ed a forzate esasperazioni di posizioni polemiche.

In verità, ci troviamo di fronte ad un provvedimento che certo non sconvolge la logica della legge n. 990, pur se contiene, tuttavia, alcune innovazioni che vanno sottolineate, anche se non sono sufficienti a fornire delle garanzie complete di moralizzazione del mercato e di tutela degli utenti e dei danneggiati. Tali innovazioni avrebbero pur potuto essere più incisive, se il Governo avesse avuto più coraggio e maggiore volontà politica nel percorrere la via di un ridimensionamento sostanziale del potere e dei vizi di certo mondo finanziario che controlla e regola il mercato assicurativo italiano.

Tuttavia, un primo « pacchetto » di correttivi viene ad essere introdotto nella logica di quel principio di contestualità tra momento tariffario e momento normativo per il quale ci siamo battuti anche in questa sede. E questo principio ha, in qualche modo, potuto affermarsi e, affermandosi, ha prodotto un risultato che non è valutabile solo in termini di quantificazione — cui pure è necessario procedere — delle innovazioni introdotte, ma anche in termini po-

litici, nel senso che abbiamo la consapevolezza di aver messo in movimento un meccanismo — quello della radicale riforma della legge n. 990 — sul quale serrato procederà il confronto.

In questo senso giudichiamo importante l'impegno, assunto dall'onorevole ministro al Senato, di presentare sull'argomento un disegno di legge entro il prossimo mese di giugno.

Tale logica della contestualità, tuttavia, si è affermata in modo non lineare, se è vero, come è vero, che il ministro, sul piano tariffario, ha voluto operare — pesantemente contestato da un ampio arco di forze democratiche — al di fuori di ogni pur possibile confronto in sede parlamentare, pervenendo a decisioni che sono andate al di là delle stesse aspettative delle imprese e che, a nostro avviso, non hanno tenuto sufficientemente conto della rilevante flessione prodottasi nel numero di sinistri denunciati nel corso del 1976 e di una serie di elementi connessi alla diminuzione dell'intensità della circolazione che avevano indotto una compagnia assicuratrice di tutto rispetto, l'Unipol, a chiedere meno di quanto accordato dal Governo.

Da questo comportamento emergono contraddizioni ed ambiguità che debbono essere rapidamente superate, per affermare, anche in questo settore così delicato della vita nazionale, il metodo del confronto alla luce del sole, che non può eludersi sia che si dibatta di questioni tariffarie, sia che si adottino decisioni cautelative verso imprese inadempienti: è il caso della Secura e dell'Assipopolare, che in un mercato rigorosamente controllato non avrebbero neppure potuto sperare di operare.

Ma veniamo all'esame del decreto-legge che certamente non soddisfa tutte le attese dell'opinione pubblica, in particolare per quanto riguarda il rinvio al 1° gennaio 1978 della estensione della garanzia ai terzi trasportati, dell'adeguamento dei massimali minimi di legge, della introduzione della polizza unica personalizzata e al 1° gennaio 1979 della fissazione del tetto massimo del 32 per cento per le spese di gestione.

Dobbiamo chiarire di fronte al paese che il rinvio nella introduzione di queste innovazioni, che potevano tutte, a nostro avviso, trovare copertura nell'ambito dell'aumento del 20 per cento fissato per le tariffe 1977 e che avrebbero recato rilevanti vantaggi agli utenti, è dovuto allo stato di disordine e di inquinamento del mercato,

che è stato ritenuto incapace di recepire immediatamente alcune di queste innovazioni. Il disordine e l'inquinamento sono dati reali della situazione. Lo sanno bene gli assicurati della Columbia e della Centrale e le decine di migliaia di danneggiati che, a volte da anni, attendono la giusta riparazione dei danni subiti.

Ma questa situazione come si è prodotta? Non si è prodotta forse per la facilità con la quale sono state rilasciate licenze di esercizio ad imprese improvvisate talvolta anche da speculatori sprovveduti? Non si è prodotta forse per la mancanza di quei controlli che pure la legge imponeva e per i quali prevedeva anche il reperimento dei mezzi finanziari?

Dobbiamo chiarire ancora una questione. Non è fondata, a nostro avviso, la tesi secondo la quale l'introduzione di certe innovazioni determinerebbe inevitabilmente o la lievitazione del costo del servizio ovvero, nello spazio di 22 mesi — come si è scritto — la riduzione di 2.700 posti di lavoro nelle compagnie e di 2.800 posti di lavoro nelle agenzie. Questi fenomeni negativi si produrranno, certo, se la politica delle imprese rimarrà quella che è oggi, gravata da uno squilibrio esasperato tra il ramo della responsabilità civile automobilistica e gli altri rami di attività, nei quali vecchia ed inadeguata appare, anche nel confronto con altri paesi, la capacità complessiva dell'industria assicurativa, i cui prodotti, mancando tra l'altro investimenti nella ricerca, risultano superati rispetto alle esigenze di un mercato che chiede servizi corrispondenti ai nuovi bisogni di sicurezza delle famiglie e delle aziende. Questi fenomeni negativi si produrranno se l'organizzazione dello specifico settore della responsabilità civile auto rimarrà gravata dal peso di pericolosi parassitismi e da macroscopici fenomeni di disarticolazione del settore.

Questi sono problemi sui quali assai opportuna sarebbe, tra l'altro, una riflessione seria del gruppo dirigente dell'azienda di Stato, la cui presenza sul mercato e la cui funzione non può ridursi all'assai poco opportuna presenza del presidente dell'INA nell'ufficio di presidenza dell'ANIA, ma che dovrebbe segnalarsi, viceversa, per stimolare un comportamento diverso delle imprese verso la collettività.

A questo riguardo, emblematicamente va sottolineato il silenzio dell'INA a proposito della vicenda tariffaria del 1977. In-

sodisfazione, dunque, per la necessità di dover rinviare l'immediata introduzione di alcune norme, importanti e qualificanti. Insoddisfazione anche per il mancato accoglimento di alcune nostre proposte, intese a rendere più agevole il momento della liquidazione, attraverso la introduzione del principio, pure operante con generale soddisfazione in mercati esteri, del pagamento del danno direttamente da parte della compagnia del danneggiato, salvo il recupero presso la compagnia avversaria mediante l'istituzione di meccanismi di compensazione tra compagnie.

Sempre sul versante del risarcimento, due gruppi di proposte hanno incontrato resistenza e incomprendimento: anzitutto, la introduzione lineare del concetto del diritto al risarcimento del danno per lesione alla integrità fisica e psichica delle persone, da valutarsi indipendentemente dalla eventuale determinazione della perdita di guadagno. In questo senso, un opportuno recupero è stato realizzato attraverso l'accoglimento dell'emendamento dell'amico Mannuzzu. In secondo luogo, la fissazione di procedure più rapide ed automatiche nei giudizi derivanti da sinistri da circolazione.

Confermati questi nostri motivi di insoddisfazione, intendiamo sottolineare gli elementi positivi che caratterizzano la nuova normativa, così come ci viene consegnata dal dibattito serrato che ha visto impegnato l'altro ramo del Parlamento. Ci riferiamo alle innovazioni introdotte a difesa degli assicurati, essendo stata esclusa la possibilità di operare conguagli tariffari nel corso dell'anno, dopo che è stato avviato il processo per pervenire all'unica formula di polizza personalizzata ed è stato svincolato il momento della formazione della tariffa da potestà deliberative che hanno sempre prodotto decisioni contestate e contestabili.

In secondo luogo, ci riferiamo alle innovazioni introdotte a difesa dei danneggiati, sul terreno della semplificazione delle procedure delle liquidazioni dei danni alle cose, sulla estensione della stessa procedura per i danni alle persone guarite entro 40 giorni, sul terreno della garanzia della congruità delle offerte da parte della compagnia, sulla previsione di meccanismi di penalizzazione delle compagnie che volessero eludere questi principi, ed ancora, sulla affermazione di criteri più equi nel risarcimento di danni per invalidità permanente e per inabilità temporanea, aggan-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

ciato alla dichiarazione dei redditi e comunque mai inferiore a tre volte l'ammontare annuo della pensione sociale, ed infine, sulla introduzione del principio dell'esecutività immediata delle sentenze di primo grado.

In terzo luogo, ci riferiamo ancora alle innovazioni introdotte a favore della collettività attraverso, fondamentalmente, tre strade: la prima, quella del controllo pubblico degli investimenti e delle riserve, affidando al CIPE il compito di orientare, secondo le esigenze della programmazione, gli investimenti del settore. Vorremmo raccomandare in questo senso una particolare attenzione alle esigenze del movimento cooperativo. La seconda, quella dell'acquisizione di elementi di chiarezza e trasparenza nella gestione dei bilanci delle imprese. La terza, quella del previsto intervento del Parlamento nell'esame dei rendiconti annuali, da presentarsi da parte del conto consortile.

In quarto luogo, ci riferiamo infine alle innovazioni introdotte a favore dei lavoratori del settore, per garantire loro, in caso di liquidazione coatta, la conservazione del posto di lavoro, attraverso il contestuale trasferimento ad altra impresa del portafoglio e dei dipendenti.

Se il decreto reca questi segni positivi, che obiettivamente valutiamo senza mettere in ombra il permanere di incertezze, insufficienze e reticenze, ciò si deve all'ondata di collera che ha animato la pubblica opinione in conseguenza del disservizio e della tracotanza delle imprese che non hanno saputo e voluto corrispondere alla fiducia che lo Stato loro accordava con la legge n. 990 del 1969. Si deve all'azione unitaria delle forze sociali e delle forze politiche democratiche che hanno rivendicato vigorosamente misure riformatrici; si deve anche all'esito positivo e proficuo del confronto svoltosi nell'altro ramo del Parlamento, nel quale utili convergenze e significative intese hanno potuto manifestarsi tra le forze politiche democratiche.

Per quanto ci riguarda, i comunisti a quel confronto hanno contribuito con il consueto senso di responsabilità e recando il più attento contributo, assumendo alla fine del dibattito un atteggiamento di astensione. Coerenti con quell'atteggiamento anche in questa Assemblea ci asterremo. La insoddisfazione derivante dal mancato accoglimento di talune nostre istanze ci avrebbe stimolato alla continuazione del confronto,

se perentoriamente — pena la decadenza del decreto — non ci vedessimo costretti a considerare necessario concludere l'iter parlamentare del provvedimento entro il prossimo 27 febbraio. I tempi ristrettissimi consentono dunque solo l'introduzione di un aggiustamento all'articolo 4 del decreto-legge, resosi indispensabile per non compiere un passo indietro rispetto a quella normativa che con il decreto al nostro esame volevamo superare. Il consenso dell'onorevole ministro, che riteniamo di poter considerare un impegno politico, affinché entro il 27 l'aggiustamento venga recepito anche dal Senato, ci tranquillizza circa la sorte del decreto-legge. Certo, si può discutere delle cause che ci hanno irretito in questa ristrettezza di tempo, tuttavia questa è la situazione odierna e, di fronte a questa situazione, la nostra scelta è che, per avere il meglio, non vogliamo correre il rischio di perdere il bene che nel decreto siamo riusciti ad introdurre.

Del resto, consideriamo il testo al quale siamo pervenuti tanto faticosamente — chi non ricorda le vicende dell'ordine del giorno presentato in quest'aula in occasione del dibattito sul bilancio dello Stato — solo come punto di partenza e non come punto di arrivo del nostro impegno in questo settore. Vigileremo perché la normativa introdotta sia effettivamente e rigorosamente operante; incalzeremo perché non prevalgano interpretazioni distorsive e punitive per gli assicurati in merito a questo provvedimento e allo stesso decreto ministeriale sulle tariffe, che consentirà — per il meccanismo perverso del *bonus-malus*, così come ha funzionato lo scorso anno — introiti assai superiori a quelli calcolati, per effetto dell'aumento del 20 per cento; ci batteremo, in occasione dell'ormai imminente discussione del disegno di legge con il quale l'Italia recepisce le direttive comunitarie — disegno di legge che, tra l'altro, prevede la riorganizzazione o, potremmo dire, l'organizzazione del servizio tecnico-ispettivo della direzione generale delle assicurazioni presso il Ministero dell'industria —; insisteremo con tutti i mezzi a nostra disposizione perché si proceda alla costituzione e all'avvio dell'attività dell'apposita Commissione interparlamentare di indagine, già decisa nel corso della VI legislatura e che non ha potuto operare per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Per queste vie, consapevoli dell'enorme dimensione sociale ed economica del pro-

blema, acquisiti i momenti positivi introdotti dal decreto-legge, lavoreremo con il più grande impegno per pervenire rapidamente ad una radicale riforma della legge sulla obbligatorietà dell'assicurazione della responsabilità civile; riforma che, a nostro avviso, non potrà prescindere dalla necessità di affermare una nuova concezione del risarcimento del danno alle persone, di recepire gli orientamenti che vanno emergendo a livello di dibattito internazionale in materia di *no fault* (in materia di superamento del concetto stesso di colpa) nel settore dell'infortunistica stradale. Assumendo noi e le altre forze politiche impegni in queste direzioni, daremo al paese la certezza che la piccola riforma che stiamo per varare costituisce l'avvio di un processo riformatore che dovrà vedere impegnati tutti gli schieramenti democratici e che nulla potrà concedere, stando alle esperienze ormai dolorosamente consumate, al parassitismo, all'avventurismo, alla speculazione. Un processo riformatore, che dovrà conseguire la piena efficienza del servizio e la più rigorosa tutela degli assicurati e delle vittime della strada: una tutela, dunque, di quegli interessi legittimi che nella nuova situazione politica a nessuno è più consentito di eludere o di sottovalutare. (*Applausi all'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Baghino. Ne ha facoltà.

**BAGHINO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, ho ascoltato poc'anzi una precisazione circa l'uso dello strumento del decreto-legge per questa materia, uso che sarebbe stato concordato tra tutti i gruppi politici presenti al Senato. Vorrei però rilevare che occorre chiedersi perché si sia giunti all'emanazione di un decreto-legge. Vi si è giunti perché malgrado le disfunzioni, le disarmonie, le scorrettezze che derivano proprio dalla mancata applicazione della legge n. 990 (una legge che risale al 1969), non si è provveduto tempestivamente a correggere la situazione esistente ed a garantire, almeno in questo campo, un'azione corretta, morale e giusta a tutela dell'utente.

Non solo, ma io noto un'altra stranezza. Ho sempre pensato che si ricorresse al decreto-legge per consentire l'immediata attuazione di un provvedimento, in modo da impedire qualsiasi interferenza, qualsiasi azione furbesca nelle more dell'approvazio-

ne del provvedimento stesso. Eppure, in questo caso il decreto-legge, che reca la data del 23 dicembre 1976, è stato pubblicato non già — come solitamente avviene — il giorno successivo, ma il 29 dicembre. Di fatto dunque noi abbiamo avuto a disposizione per la conversione in legge, non i 60 giorni che la Costituzione prevede, ma circa 66. Ed oggi non siamo in grado di elaborare un provvedimento organico, che intervenga con una certa completezza in questo settore. Viceversa, dobbiamo in tutta fretta approvare il testo che ci viene presentato, senza apportarvi eccessive modifiche, affinché il Senato possa approvare il testo modificato dalla Camera senza rendere necessario un nostro ulteriore esame, per il quale non vi sarebbe tempo: infatti il decreto scade il 27 febbraio, ed oggi siamo già al 23.

Queste sono le disfunzioni provocate dalla continua presentazione di decreti-legge. Perché si è giunti a tanto? Non si poteva dare alle Camere, anche attraverso l'ausilio delle Commissioni competenti, la possibilità di affrontare integralmente tutti i problemi che investono il settore? Oggi invece dobbiamo riconoscere che ci troviamo in presenza di una miniriforma, di un semplice correttivo, che dobbiamo approvare in tutta fretta. Poi interverranno i vari giuochi politici, le varie interferenze degli enti interessati, le pressioni di coloro che hanno in mano il potere e la finanza, e noi dovremo intervenire ulteriormente. Questa miniriforma porterà all'aumento delle tariffe; porterà anche, certamente, a qualche vantaggio per gli utenti, a qualche maggiore garanzia: ma, quando si sa che i servizi preposti, in forza della legge n. 990, alla vigilanza delle imprese di assicurazione non sono riusciti a funzionare adeguatamente, ci si deve domandare che cosa ci si propone ora. Forse l'impegno di farli funzionare? L'impegno perché questi servizi vengano potenziati?

Manca dunque ogni garanzia, perché quando si stabilisce una norma e si incarica un determinato istituto di farla rispettare, bisogna che questo sia in grado di funzionare, che sia efficiente, altrimenti la norma non ha alcuna efficacia, rimane lettera morta. Abbiamo provveduto, è vero, a migliorare, a perfezionare, a correggere, a togliere qualche stortura, ma le garanzie quali sono? Che cosa avverrà? Quale servizio controllerà adeguatamente le smagliature della legge n. 990? Queste smagliature

ture sono state tali e tante che, dopo sette anni, si è pensato di emanare il decreto-legge n. 857; un decreto-legge, per altro, che ha subito correzioni notevoli al Senato, qualche correzione alla Camera, e che tuttavia non sodisfa neppure i relatori. Ho sentito infatti che i due relatori — uno per la Commissione giustizia ed uno per la Commissione industria — hanno rilevato delle carenze, o addirittura hanno espresso delle perplessità. C'è dunque un relatore che ha visto approvare, correggere ed accettare una norma in Commissione, e che si accorge che, in definitiva, essa non risponde al requisito della certezza del diritto, che non è affatto chiara (è una frase che ho sentito pronunciare dai relatori), che suscita perplessità.

I dubbi, le incoerenze, le perplessità, le incertezze, la mancanza di chiarezza, ci mostrano come il decreto, in definitiva, sia talmente incompleto che creerà altri problemi, dando luogo ad altre interpretazioni soggettive: di qui la sua inefficacia, di qui le contestazioni che certamente sorgerranno. Esiste già, tra l'altro, una polemica sui giornali in merito all'applicazione. Gli autotrasportatori, per esempio, sono stati colpiti da un provvedimento di adeguamento alle norme della CEE del 1° gennaio 1977 che riguarda le portate degli autoveicoli; ed ecco che l'ANIA immediatamente aumenta le sue pretese. È possibile permettere ad enti privati di gestire questa che, per la sua obbligatorietà, costituisce una vera e propria tassa automobilistica? Arriviamo al punto di chiedere al Ministero di fissare tariffe che rispondano alle esigenze non già degli utenti, ma delle società. Non si è pensato ad un'azione che potesse interessare anche gli utenti: una maggiore educazione, un maggior rispetto del codice della strada, un'azione propagandistica ed educativa. No, questo non interessa, interessano solo le tariffe, interessano soltanto le 128 società autorizzate all'applicazione della RCA. Si bada solo a società che con gli aumenti delle tariffe pensano di potersi salvare da una disastrosa situazione, creatasi perché non è stata accertata la serietà di chi intraprendeva questo servizio pubblico, questo servizio sociale.

Questo è il difetto, questo è l'errore che ha caratterizzato gli interventi nel settore. Spiegando al Senato perché le finalità di questo decreto-legge sono limitate, lo stesso ministro ha lamentato l'incompletezza e la

mancata conclusione dei lavori della Commissione di indagine, costituita da oltre un anno. Era possibile che il Governo non assumesse proprie iniziative, dati i guasti vieppiù manifesti e gravi, ed attendesse che la Commissione completasse i suoi lavori, per indicare le linee politiche per una riforma organica, completa e strutturale? Non c'è stata in proposito un'iniziativa dell'esecutivo.

Vediamo certo alcuni elementi utili in questo provvedimento, né possiamo opporci ad un risanamento serio del mercato. Prendiamo atto dell'assicurazione fornita dal ministro che non è stata più concessa, da parecchio tempo, alcuna autorizzazione all'esercizio di attività assicurative. In questa mancata concessione di altre autorizzazioni sta l'evidente riconoscimento che la precedente proliferazione delle imprese era dovuta a carenze di accertamenti e di garanzie. Considerato l'obbligo di pagamento dei sinistri entro 60 giorni per il danno alle cose, si nota per l'utente qualche aspetto favorevole in questo provvedimento, ma come si può dimostrare che non si era in grado di varare una legge moderna, completa, viva ed organica in due o tre mesi? Come è possibile obbligare tutti i gruppi a convertire in legge questo decreto-legge, in definitiva indicando tutte le esigenze della riforma, per lamentarne poi il carattere troppo estensivo? Come è possibile accantonare una discussione che potrebbe andare troppo oltre? Ecco i limiti, i difetti e gli inconvenienti di questo decreto-legge.

Non intendo affrontare gli aspetti più strettamente giuridici del problema, perché confido (altrimenti, ci faremo senz'altro parte diligente in questo senso) che il problema venga affrontato al più presto in modo organico. Se necessario, presenteremo noi stessi una proposta che si presenta quanto mai urgente. Il varo di questo decreto può giustificarsi solo se si assume l'impegno di mettersi immediatamente al lavoro per realizzare una riforma organica e per fornire a questo servizio sociale un valore morale, di difesa della collettività, impedendo speculazioni da parte dei privati.

Ecco perché la nostra preoccupazione di fronte alla continua presentazione di decreti-legge va oltre questo caso specifico, in quanto, tutte le volte che noi ci troviamo di fronte ad un decreto-legge, ci viene detto che si tratta di una miniriforma, che si tratta di intervenire parzialmente e tempestivamente e che poi sarà fatto uno studio

approfondito e sarà presentato un provvedimento organico. Ad ogni dibattito per la conversione in legge di un decreto-legge ci sentiamo ripetere queste cose.

Se noi dovessimo tenere fede a questi impegni, da domani non potremmo far altro che discutere ed approvare provvedimenti organici; non faremmo altro non solo nei restanti anni della legislatura — sempre che non vi siano elezioni anticipate —, ma nei decenni che verranno. Tutto è infatti parziale, settoriale! Non si affronta un problema in modo concreto e definitivo in alcun settore.

È questo il nostro disappunto, è questa la nostra preoccupazione. Ecco perché, lungi dall'affrontare tutti i problemi, specie quelli di carattere sociale e giuridico che questo decreto-legge presenta, attendiamo alla prova sia i gruppi politici, sia il Governo, perché chiediamo che almeno in questo campo l'impegno venga rispettato, pur mantenendo tutte le nostre riserve sulla possibilità che ciò possa avvenire.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Costa. Ne ha facoltà.

**COSTA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, interverrò molto brevemente per esprimere il nostro giudizio favorevole su questo provvedimento. Evidentemente, dal punto di vista del diritto costituzionale, il decreto-legge in questa materia — non sono io a scoprirlo — è una autentica follia. Tuttavia il provvedimento, nel suo complesso, non può che essere giudicato, in questo momento e di fronte anche alla molteplicità dei problemi sul tappeto, in base sia alla necessità di un adeguamento delle tariffe, sia alla necessità di risanare il settore, sia alla necessità di contemperare la crescita delle tariffe rispetto all'attuale situazione economica nazionale in termini positivi, in quanto è difficile ritenere che si potesse andare molto oltre.

Per quanto riguarda i contratti vi sono alcune novità che potranno manifestare degli effetti positivi fra non molti mesi: in particolare è da sottolineare l'obbligatorietà dell'assicurazione in favore dei terzi trasportati, con una individuazione maggiormente analitica del concetto di trasportato e delle esenzioni relative al conseguente risarcimento, nonché l'obbligo del risarcimento quando il mezzo circoli contro la volontà del proprietario o dell'assicurato.

Sempre in tema di contratti un altro elemento, che mi pare debba essere valutato con attenzione, è quello relativo alla polizza personale generalizzata, anche se pone dei problemi piuttosto consistenti per quanto riguarda la sua concreta applicazione, proprio in tema di omogeneizzazione tra le varie compagnie assicuratrici. Ma, evidentemente, questa è la strada da seguire a livello internazionale; ed è una strada già battuta da altri paesi, organizzati al riguardo in maniera migliore e il cui esempio anche noi dobbiamo certamente seguire.

Naturalmente, si poteva anche rispondere alle esigenze espresse dal mondo assicurativo in termini più adeguati se si fosse evitato il ricorso al decreto-legge o comunque se la necessità che ha presieduto alla sua emanazione non riflettesse più valutazioni politiche che altro.

Mi pare tuttavia che si sia risposto alle istanze del mondo assicurativo in modo abbastanza positivo, tentando innanzitutto di operare una moralizzazione di questo settore. Né va dimenticato che la legge n. 990, che oggi si tende a modificare, è una legge, sotto il profilo cronologico, che ha avuto scarso rodaggio, ma che comunque ha provocato effetti indubbiamente positivi, anche se parallelamente ha mostrato delle lacune. Il fatto che si modifichi questa legge in misura così rilevante, a distanza di sette anni dalla sua entrata in vigore, è un dato che deve essere sottolineato.

Con questo provvedimento si cerca anche di offrire un binario alla dinamica delle imprese. Evidentemente, si tratta di un binario ancora incerto, che presenta delle difficoltà, ma che indubbiamente rappresenta una linea lungo la quale si tende ad operare.

Si lascia spazio all'iniziativa privata e questo mi pare sia un aspetto che, come rappresentante del mio partito, devo sottolineare. Si tratta di uno spazio ancora vasto, seppure oggi più limitato da un più esteso controllo pubblico, che evidentemente non può essere disatteso. L'iniziativa privata — dobbiamo dirlo — viene mantenuta viva non soltanto nel nostro paese, ma a tutti i livelli nell'ambito europeo. L'iniziativa privata in questo settore ha avuto una sua grande funzione nel passato e potrà ancora averne nel futuro, anche se sarà sottoposta ad un maggiore controllo. Le precedenti esperienze in materia di nazionalizzazione hanno creato perplessità piuttosto notevoli

anche in coloro che ne furono i più caldi sostenitori.

Altrettanto positivo giudico il fatto che le tariffe vengano analiticamente dimensionate, e che la liquidazione dei danni sia accelerata.

A questo punto, vorrei fare alcune brevi osservazioni. È vero che nel provvedimento vengono apposti limiti positivi e negativi all'azione delle compagnie assicuratrici. Una norma che vincola particolarmente le compagnie di assicurazione è quella che sancisce l'offerta del risarcimento entro 60 giorni e il pagamento nei successivi 15 giorni, nonché quella relativa alla provvisorietà della sentenza di primo grado in tema di risarcimento del danno. Indubbiamente c'è nel provvedimento anche un aspetto di moralizzazione della gestione dell'attività infortunistica, laddove, all'articolo 4 del decreto-legge, si limita il danno in relazione alle pretese risarcitorie dei danneggiati. Non nascondo che mi riferisco anche ad esperienze di natura personale, comunque il discorso va affrontato in relazione non soltanto al danno alle persone, ma anche al danno alle cose. È vero — e mi riferisco a quanto ho sentito affermare dal collega di parte comunista — che si è verificato un grosso disservizio. È vero che nel passato c'è stata una tracotanza da parte delle imprese assicuratrici. Ma vorrei sottolineare un aspetto importante della questione, e cioè quello della speculazione che si è innestata in questo settore da parte dei privati. Tale speculazione ha tratto origine dalla disfunzione dell'attività delle società di assicurazione. Infatti, queste ultime, quando dovevano pagare 100, venivano costrette — magari dalla legge — a pagare 100 anche a distanza di uno, due, tre o cinque anni; di conseguenza, la richiesta del cittadino arrivava a 200, 300, a 500 ed anche a 1000. È un settore, questo, nel quale tutti abbiamo esperienze personali. La prassi cui accennavo viene accettata come del tutto normale.

Io sono sempre stato dalla parte degli assicurati, e non ho alcuna particolare ragione di difendere certe posizioni delle imprese assicuratrici. Ma è indubbio che il ritardo nei pagamenti incide in misura rilevante nel determinare spinte alla speculazione. Il disservizio delle società assicuratrici ha inciso in misura considerevole nel creare questa situazione, ma è necessario dire che, in modo assai generalizzato, esiste uno *spunt* abbastanza abituale, che è quello di farsi risarcire il danno al parafango o alla

carrozzeria della propria autovettura in misura triplicata rispetto alla reale entità del danno stesso. Queste cose mi pare debbano essere dette. Se le società di assicurazione avessero il coraggio di presentare denunce per truffa, di ricorrere più sovente al magistrato in questo settore, ne risulterebbero avvantaggiati in maniera non indifferente, certamente, i bilanci delle stesse compagnie, e chi aspettasse veramente un risarcimento per danno alla persona o alle cose potrebbe molto più facilmente ottenere tale risarcimento.

Nel richiamare le argomentazioni espresse precedentemente, confermo dunque il voto favorevole del mio gruppo alla conversione in legge del presente decreto-legge.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gunnella. Ne ha facoltà.

GUNNELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte a due problemi, uno di ordine generale e uno di ordine particolare. In termini generali, il decreto-legge ha posto indubbiamente dei problemi ed ha sollevato tutta una serie di polemiche e di argomentazioni. Sempre in termini generali, vorrei ricordare che dopo la legge n. 990 del 1968, nel 1970 da parte di chi parla fu presentata una proposta di legge per il controllo degli investimenti delle società assicuratrici, e per avere nello stesso tempo una possibilità di maggiore controllo sulla loro gestione. Dal 1970 ad oggi, naturalmente, si è fatto molto poco al riguardo, e devo dire che l'opposizione delle compagnie di assicurazione è stata in proposito molto dura. Non dobbiamo dimenticare che le assicurazioni rappresentano uno dei più grossi affari d'Italia, soprattutto in termini di investimento e di liquidità; sono interessanti, a questo proposito, i rapporti tra assicurazioni e banche per la gestione di tale liquidità.

Sempre in termini generali, si deve evitare, a nostro avviso, che eccessivi rigorosi controlli pubblici possano affievolire, man mano, la pluralità degli operatori assicurativi nel nostro paese. D'altra parte va detto che il permissivismo che si è determinato in quest'ultimo decennio ha creato una proliferazione di situazioni assicurative che hanno a loro volta provocato un disagio notevole negli utenti. È necessario che siano considerati punti fermi il fatto di mantenere la pluralità degli operatori nel settore e di controllare, incidendo sulla stessa, la

qualità di questa pluralità. Attraverso una migliore riorganizzazione ed un migliore funzionamento della direzione generale delle assicurazioni presso il Ministero dell'industria, si deve procedere ad una revisione delle società assicuratrici, tale da garantire quello che è un pubblico servizio, anche se espletato attraverso uno strumento privatistico, cosa sulla quale noi siamo d'accordo.

Devo ancora dire, con riferimento a questo decreto-legge, che, a parte la serie di positive innovazioni particolari relativamente alla RCA, vi sono anche alcune indicazioni interessanti concernenti il problema dei bilanci delle società e che riguardano la determinazione dei costi e l'elasticità o meno dei premi. Dobbiamo stare molto attenti a questo riguardo, perché nella gestione assicurativa punti di riferimento devono essere in primo luogo quello dell'interesse dell'utente; in secondo luogo quello di raggiungere gli obiettivi per i quali l'assicurazione viene posta in essere; mentre il terzo punto deve essere quello di evitare che l'eccessivo garantismo dei clienti possa influire poi in termini negativi sulla stessa organizzazione delle strutture assicurative, se si vuole mantenere il pluralismo e non si vogliono determinare situazioni di passività od incongruenze contabili ed economiche nelle aziende assicurative operanti nel nostro paese. Questo in una prospettiva di possibilità di controllo dei bilanci, dato che i bilanci possono avere diversi tipi di organizzazione. Non dobbiamo dimenticare che la nazionalizzazione dell'industria elettrica fu preceduta dall'invito rivolto alle aziende, a termini di legge, a redigere secondo moduli prefissati i propri bilanci, facendo venir meno quella che è una delle particolarità delle società per azioni, la possibilità cioè di redigere i bilanci in un modo o nell'altro, a seconda della propria organizzazione e delle indicazioni del consiglio di amministrazione.

Infatti, la rigidità dell'impostazione del bilancio può portare a scompensi molto maggiori di quanto non si possa immaginare. Si può ovviare a ciò con una migliore organizzazione del controllo da parte dell'organismo statale a ciò preposto, dei comitati interministeriali, del comitato speciale, ovvero anche attraverso il Parlamento che, con le relazioni previste particolarmente per la RCA (ma che devono essere estese a tutto il settore assicurativo), deve avere la possibilità di effettuare questo tipo

di controllo in uno dei settori più importanti della nostra struttura economica.

Per quanto riguarda altri eventuali problemi derivanti dalla presente normativa, dobbiamo dire che — contrariamente a molte critiche espresse in quest'aula — sono preferibili le difficoltà indotte da determinati avanzamenti ed aggiustamenti legislativi rispetto agli scompensi determinatisi nel passato nell'attesa messianica del grande provvedimento generale di improbabile attuazione, attesa che, ad un certo momento, si risolverebbe in una persistenza di vecchie strutture anziché nell'avvio di nuove iniziative. Vi sono indubbiamente degli aspetti positivi nel provvedimento in esame: nuovi massimali, termini, tempi, scadenze, migliore protezione per l'assicurato, maggiori obblighi per l'impresa di assicurazione nel procedere alla liquidazione dei danni, nonché riflessi del reddito dell'assicurato in caso di liquidazioni per infortuni di ordine personale. Si tratta di una serie di aspetti che dovranno necessariamente trovare posto in un quadro generale più organico per evitare l'affastellamento di tante norme che potrebbero far perdere il filo conduttore di una certa « filosofia » che dovrebbe presiedere alla soluzione globale di tali problemi. Questi vari aspetti, quindi, dovranno trovare posto in un quadro organico che il Governo è stato sollecitato da tutte le parti politiche a predisporre, data l'importanza e la complessità del problema ora sotto gli occhi di tutti.

Altri aspetti particolari riguardano la situazione organizzativa dell'azienda assicuratrice, e i relativi rapporti con gli agenti generali e con i dipendenti diretti. Si tratta di un problema assai importante poiché, se noi abbiamo determinato un massimale di caricamento per le spese entro un certo livello e questi massimali vengono raggiunti da chi non li ha, compromettono — almeno nel tempo breve — chi già li possiede e li ha sorpassati. Sono problemi che aggiungono rigidità a questa forma di amministrazione: infatti, dobbiamo valutare, nel quadro generale, che cosa grava sull'assicurato. Questa è una valutazione che deve essere sottoposta al riscontro ed al controllo da parte della pubblica amministrazione, anche ai fini dell'accertamento effettivo del reddito delle imprese di assicurazione in termini fiscali.

Quando pretendiamo di stabilire lo schema dei costi, dei ricavi e dei premi in base alle statistiche provinciali (anche se la cir-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

colazione è nazionale, per cui non sappiamo se un sinistro provocato a Bolzano debba essere liquidato con le tariffe di Trapani o viceversa), si verificano delle situazioni alle quali bisogna porre rimedio più che con la rigidità della legge, con la capacità ed il rigore del controllo della pubblica amministrazione, nonché con il rigore del riscontro parlamentare che deve essere attuato in questo settore. Non vorrei, perciò, che questi elementi di rigidità, invece di favorire l'utenza, possano invece danneggiarla.

Vorrei concludere con due considerazioni. La prima riguarda la necessità di difendere gli assicurati, pur colpendo quelli non in regola. Dobbiamo difendere il pluralismo degli operatori assicurativi e colpire con decisione e fermezza coloro i quali vengono meno ai principi generali cui deve uniformarsi l'esecuzione di un pubblico servizio.

Allo stesso tempo dobbiamo raggiungere, relativamente all'indirizzo da dare agli investimenti, un risultato di ordine pubblicistico. Pur se il Senato ha fornito indicazioni diverse, io sostengo che tale indirizzo deve essere specificato solo per il Mezzogiorno e per quelle strutture pubbliche che possono essere attribuite, sotto forma di *leasing*, ai comuni, alle province e agli enti locali, i quali, obbligatoriamente (dato che la relativa spesa è inserita in bilancio), corrisponderanno un canone di affitto alle società assicurative. In questo modo impediamo che la massa enorme di liquidità di cui parlavo in precedenza possa tradursi in elemento di pressione e di turbamento per il mercato nazionale. Non dobbiamo infatti dimenticare quanto si è verificato, in questi ultimi tempi, nel settore assicurativo in termini di tras migrazione di pacchetti azionari. Il momento, tra l'altro, è stato particolarmente difficile per alcune imprese assicuratrici a causa della loro condotta sbagliata in tema di amministrazione e non perché le tariffe non fossero remunerative. Vari errori sono stati compiuti anche in sede ministeriale: le pseudomutue, le pseudocooperative, la concorrenza abnorme in termini di acquisizioni di quote di mercato hanno indubbiamente comportato uno scadimento della qualità del sistema assicurativo.

Vorrei fare un'ultima osservazione di carattere tecnico. L'articolo 7 del decreto-legge, nel testo modificato dal Senato, prevede che le società possano investire in titoli azionari ed obbligazionari dell'IRI, dell'ENEL, dell'EFIM e dell'EGAM, ma non

dell'ENI. Non comprendo il motivo di questa esclusione perché a me sembra che l'ENI, soprattutto per i suoi programmi di sviluppo energetico, possa offrire, nel momento in cui emette dei titoli, notevoli garanzie relativamente alla loro sottoscrizione da parte delle società assicuratrici e relativamente alla costituzione del patrimonio. Probabilmente si è trattato di un errore di carattere materiale; tuttavia ritengo opportuno che su di esso venga richiamata l'attenzione dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore per la XII Commissione, onorevole Paolo Enrico Moro.

**MORO PAOLO ENRICO, Relatore per la XII Commissione.** Riferendomi agli interventi dei colleghi, vorrei rilevare come le osservazioni formulate, pur se sono validamente sostenibili, rientrino nell'ambito di quella indagine conoscitiva di cui tutti abbiamo auspicato un rapido avvio.

Nella situazione odierna, il principio di tendere ad una progressiva riduzione dei costi — ed è questo il punto che è stato più a lungo dibattuto — del servizio di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per le auto e i natanti, mi sembra sia stato sufficientemente realizzato. Al tal fine occorre che le imprese siano sollecitate anche dall'autorità di controllo ad adottare tutta una serie di iniziative e che il Parlamento dia a queste ultime un ampio quadro giuridico di riferimento.

Vorrei far rilevare all'onorevole De Michelis che, nel momento in cui si è criticata la predeterminazione per legge della misura massima dei carichi delle tariffe da applicare dal 1° gennaio 1979, si sarebbe dovuto procedere anche ad una seria analisi tecnica dei carichi stessi, diretta ad accertare se la misura che si intendeva fissare corrispondesse o meno alla situazione esistente e alle modificazioni che questa poteva subire nel corso del 1977 e del 1978. Tale analisi approfondita dei costi raggruppati nelle categorie delle spese generali e delle spese di liquidazione è mancata del tutto mentre, invece, avrebbe dimostrato che oltre il 75 per cento degli stessi costi è costituito da oneri da lavoro, soprattutto per quanto riguarda il personale dipendente dalle imprese. Tra le spese di liquidazione è com-

presa anche una componente rilevante costituita dai costi del lavoro autonomo, e cioè dalle prestazioni dei liberi professionisti che intervengono in sede di liquidazione del danno. Si tratta di costi incomprimibili, il cui peso nelle suindicate voci di caricamento è assai difficile da determinare; è assai difficile per le imprese contenere i livelli massimi dei caricamenti, magari anche entro quel 32 per cento che è stato testè indicato nel provvedimento.

Conferma di ciò si ha considerando anche un'altra importante componente del caricamento che è costituita dalle provvigioni che vengono pagate agli agenti. Anche queste provvigioni non possono essere comprese al di sotto di determinati limiti in quanto egualmente destinate a coprire prevalentemente i costi da lavoro del personale dipendente dalle agenzie.

Durante la discussione in Commissione è stato rilevato che questo limite del 32 per cento è stato stabilito in riferimento alla legislazione francese. Sono andato a controllare le disposizioni francesi; posso dire che il riferimento è errato perché in quel paese non esiste il corrispondente. Da comunicazioni avute, infatti, risulterebbe che in Francia questo limite sarebbe pari circa al 35 per cento.

Quanto poi ai rilievi fatti in ordine ai bilanci annuali separati per il ramo RCA e per gli altri rami, ritengo di dover ribadire le perplessità che impongono, data l'unitarietà giuridica di queste imprese di assicurazione, di dividere il bilancio con un particolare rendiconto e con uno stato patrimoniale destinato a questo particolare ramo di attività. Si tenga presente che la regolamentazione unitaria non consente la gestione separata di questo ramo. Può essere invece accolta in linea di principio l'idea della certificazione dei bilanci, ma è da chiedersi se sia opportuno prevedere fin d'ora per tutte le imprese che esercitano l'assicurazione RCA un obbligo generalizzato di certificazione, non essendo ancora operanti le disposizioni della riforma delle società per azioni relative alla certificazione dei bilanci delle società che operano in borsa e che, quindi, sono già soggette al controllo della CONSOB.

Per quanto riguarda poi la discussione emersa in ordine alle riserve, le eccezioni fatte dall'onorevole De Michelis escluderebbero ogni autonomia decisionale delle imprese in materia di investimenti di queste riserve, non lasciando alcun margine per

l'esercizio della funzione imprenditoriale delle stesse, anche in contrasto con la regolamentazione comunitaria vigente in questa materia. Mi sembra che la disciplina prevista dal decreto-legge costituisca invece un giusto temperamento tra due opposte esigenze: l'esigenza di salvaguardare il più possibile l'autonomia delle imprese nella scelta di questi investimenti e l'esigenza di salvaguardare l'indirizzo degli investimenti di queste riserve verso forme di impieghi corrispondenti ai bisogni dell'economia nazionale e con particolari finalità sociali.

Vi è inoltre da tener presente che la direttiva della CEE del 24 luglio 1973, con la quale è stato attuato il primo coordinamento delle legislazioni di controllo sull'attività assicurativa dei paesi membri, impegna gli Stati a lasciare piena libertà alle imprese nell'investimento delle riserve tecniche. Questa libertà è un po' la contropartita dell'obbligo imposto alle imprese stesse di disporre di un certo margine di solvibilità con il quale far fronte alle richieste di risarcimento.

Per quanto riguarda, da ultimo, l'osservazione secondo la quale le tariffe 1977 sarebbero state disposte sotto la responsabilità del Parlamento, faccio rilevare all'onorevole De Michelis che tali tariffe sono state emanate con decreto ministeriale e sono, quindi, un atto per il quale la responsabilità piena è del Governo. L'articolo 14-bis ha soltanto una funzione di chiarimento del disposto degli articoli precedenti per evitare che si ingenerino confusioni, restando, quindi, ben definita, a mio avviso, l'autonomia del Governo nello stabilire le tariffe.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

**DONAT-CATTIN, Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non voglio certamente a quest'ora prolungare un dibattito che interessa pochi intimi con una lunga risposta.

Ringrazio i relatori e quanti sono intervenuti e mi rimetto al testo per quella illustrazione non strettamente necessaria delle caratteristiche del decreto-legge. Debbo dire, per la verità, che esistevano al momento della emanazione del provvedimento, come ancor oggi esistono, motivi di urgenza che giustificano la presentazione da parte del

Governo di un decreto-legge. Non è, quindi, accettabile la definizione di « follia » attribuita, pur nel contesto di un intervento favorevole, dall'onorevole Costa all'iniziativa governativa. Aggiungo che il decreto-legge, appunto perché tale, ha un contenuto limitato. In tal senso eravamo rimasti d'accordo, nella sede parlamentare nella quale il Governo aveva formulato la proposta alternativa di procedere alla presentazione di un disegno di legge o alla emanazione di un decreto-legge.

La discussione ha avuto per oggetto i limiti cui mi sono riferito — se gli stessi dovessero essere ampliati o ridotti — e, nella nota situazione parlamentare, si è giunti ad una serie di modificazioni, contenute nel testo trasmesso dal Senato e che il Governo sostiene nella loro interezza. Al di là, dunque, di una modificazione conseguente ad un voto del Senato che, in mancanza dell'emendamento in questione, avrebbe provocato gravi risultati, e di quella relativa all'articolo 4 del decreto-legge, proposta dall'onorevole Mannuzzu, il Governo sostiene il provvedimento approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Debbo ricordare che il decreto-legge non tratta una serie di materie — che, tuttavia, debbono essere ritenute allo stesso collegate — che sono trattate nel disegno di legge concernente la attuazione della prima direttiva comunitaria, all'esame del Senato.

In merito a quanto si è detto circa la necessità di un disegno di legge di riforma più organica e completa, a chi ha rilevato carenze nell'azione del Governo in proposito desidero precisare che, essendo stata più di un anno fa annunciata la costituzione di una Commissione interparlamentare di indagine nel settore, preliminare ad una riforma più profonda della materia, il rispetto dovuto dal Governo al Parlamento ha imposto un'attesa prima di procedere nella detta direzione. Poiché nei confronti del Governo viene esercitata dell'ironia, allorché ritarda cose che ha prima annunciato, rilevo che ad un certo punto le parti si sono capovolte. Per troncane, per altro, quella che poteva essere soltanto una recitazione di determinate parti, ho detto al Senato che la Commissione di indagine interparlamentare potrà essere molto interessante e giungere ad ottime conclusioni, ma che, intanto, noi ci impegnamo a presentare, entro la fine del primo semestre 1977, un disegno di legge organico di riforma.

Il Governo è giunto al decreto-legge in esame, avendo deciso, partendo dal lavoro di revisione delle tariffe, alla fine del 1975, attraverso una commissione consultiva presso il Ministero dell'industria, presieduta dal professor Enrico Filippi, di andare al di là del puro esame delle proposte tariffarie delle compagnie. La commissione Filippi concluse i suoi lavori il 13 maggio del 1976, consegnando al ministro una relazione sulla situazione delle compagnie, quale era possibile evincere dall'esame del conto consuntivo che poteva, per la prima volta, essere utilizzato, stante la possibilità di dar luogo ad una comparazione di dati relativi ad una serie di annate.

Il 4 giugno 1976 annunciai alla commissione consultiva prevista dalla legge n. 990 del 1969 che si iniziavano atti di revoca verso un numero limitato (due) di compagnie. Abbiamo portato avanti queste cose come prima esemplificazione e applicazione delle conclusioni alle quali era arrivata la commissione nella revisione del sistema assicurativo in atto.

Ci sono state poi le elezioni (e quindi la formazione di un nuovo Governo), si è riformata nel mese di ottobre la commissione sempre presieduta dal professor Enrico Filippi, che ha affrontato allora simultaneamente la questione delle tariffe da rivedere per la fine dell'anno e la questione della modificazione del sistema, giungendo alla conclusione della presentazione delle indicazioni, sulla base delle quali formulare poi il disegno di legge o il decreto-legge a seconda di quella che si fosse dimostrata la propensione parlamentare. La propensione parlamentare è andata in direzione del decreto-legge proprio perché sarebbe stato opportuno che alcuni istituti, anche se il disegno iniziale era piuttosto limitato e ridotto, avessero avuto applicazione immediata.

BAGHINO. Scusi, signor ministro, vorrei sapere se ha inteso rispondere anche a me oltre che ad altri colleghi, glielo chiedo per ringraziarla.

DONAT-CATTIN, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Senz'altro, io ho detto a chi mi ha rivolto...

BAGHINO. Siccome non si era mai rivolto verso questa direzione, non capivo se intendeva rispondere a me o soltanto ad altri.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

DONAT-CATTIN, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. La mia posizione è determinata unicamente dalla necessità di rivolgermi verso il microfono, non da altro.

BAGHINO. È quindi un fatto tecnico, dipende esclusivamente dal microfono. Grazie.

PRESIDENTE. Non si formalizzi sullo orientamento fisico del ministro, onorevole collega.

DONAT-CATTIN, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Prego, onorevole Baghino. Io rispondo alla Camera, a quei pochi che hanno seguito il dibattito.

Fatta questa cronologia, io devo dare attenzione — poi dirò anche con quale applicazione immediata — della collaborazione avuta dalla commissione ministeriale e in particolare dal suo presidente il professor Filippi. Ricordo che le tariffe del 1977, come quelle del 1976, risultano dalle indicazioni di una stretta « forcilla » — che il professor Filippi ha sottoposto ad analisi e che quindi le osservazioni secondo cui esse sarebbero troppo alte o troppo basse contrasterebbero notevolmente con quella competenza e rettitudine che io riconosco — e credo anche in sede parlamentare è stata riconosciuta — al presidente della commissione, tanto che voi tutti ad un certo punto, nell'esonerare il ministro dell'industria da un compito ingrato, quello di stabilire le tariffe al momento in cui si rigettino quelle delle compagnie e trasferendo questa competenza al CIP (io sarei lietissimo se il Parlamento dovesse prendersi direttamente questa incombenza, ma pare che non rientri nelle sue competenze secondo l'ordinamento costituzionale), avete pensato che fosse giusto sostituire un organo, che è quello poi di formazione tecnica delle deliberazioni del CIP, con una commissione ministeriale fatta ad immagine e somiglianza delle commissioni ministeriali che hanno agito in questo settore; il che in definitiva è un riconoscimento della validità dell'opera che hanno compiuto. Mi permetto di dire in proposito che sono piuttosto strumentali le osservazioni sulla tariffa del 1977 che, d'altra parte, erano venute anche sulla tariffa del 1976, ancorché quest'ultima, vigente una diversa maggioranza, avesse attraversato anche una fase di definizione e di esame politico da parte di suoi attuali

contestatori, come l'onorevole De Michelis, che, due giorni dopo averla approvata, vedeva il giornale del suo partito protestare violentemente contro quella tariffa.

Ecco, io non aggiungo di più, se non una considerazione che è stato facile compiere, quella cioè che si riferisce alle proposte avanzate dall'UNIPOL. L'UNIPOL ha certamente delle spese di caricamento, essendo organismo legato ad un blocco di assicurati che non presentano problemi dal punto di vista del collegamento all'organizzazione, e quindi ha spese di caricamento diverse, tanto che la tariffa proposta dalla UNIPOL viene registrata come tale con riferimento a quella compagnia. Ma il Ministero non deve fissare le tariffe con riferimento al margine più basso, bensì sulla base delle valutazioni che sono indicate nella legge n. 990. Certamente, l'aver definito, per quanto concerne la fissazione delle tariffe future, un limite preciso, che è quello del 32 per cento, per il caricamento, comporta dei problemi. Lo dico all'onorevole Felicetti che, con una serie di parole, tende a coprire una realtà che pure esiste. Tanto le compagnie quanto gli agenti e i dipendenti degli agenti, nel momento in cui si scende, nel termine di 22 mesi, dall'attuale 40,8 per cento al 32 per cento per quanto attiene al caricamento, dovranno ridurre di una uguale percentuale le uscite. E la riduzione di uscite, che per il 70 per cento circa riguardano il personale, o di consulenza o dipendente (certamente per il 55 per cento per il personale dipendente), significa una incisione nella stessa misura nel personale dipendente. Perciò questo provvedimento comporta, per il 1979, una riduzione di più di duemila persone nell'ambito delle compagnie; globalmente di più di cinquemila persone nel sistema complessivo delle assicurazioni. Noi possiamo pensare e sperare che questa riduzione intervenga per vie naturali, di *turn over*; ma certamente non sappiamo se il settore avrà questa capacità. Comunque, tutto ciò ha già destato qualche allarme sul piano sindacale, che avrà il suo sviluppo. Noi manteniamo questa misura, vedremo gli effetti della sua applicazione, tenendo conto che, da un certo punto di vista, anche la percentuale del 32 per cento rappresenta un caricamento molto forte, in astratto, per il collocamento di una merce che potrebbe anche avvenire con livelli di spesa diversi. Ma questo non può cancellare il problema occupazionale, che noi abbiamo esaminato

per un altro aspetto, quando abbiamo stabilito la ripartizione del personale in caso di intervento per revoca. L'aspetto del personale a livello di compagnie lo abbiamo esaminato e risolto in un determinato modo; pensiamo che debba anche aversi riguardo, per quel che concerne il personale che venga ad essere posto in condizione di difficoltà, all'opportunità di rendere più rapida, e non più graduale, una misura di alleggerimento di costi in una certa direzione.

Dico questo perché già l'aver stabilito per il 1979 una riduzione di questo tipo è un atto che può creare qualche preoccupazione: preoccupazione che sarebbe stata posta su un piano di rottura nel caso che noi a questa misura avessimo dato una applicazione immediata. Ed è in questi termini che rispondo alla richiesta che è stata nuovamente avanzata dal gruppo socialista, attraverso l'onorevole De Michelis, per una immediata applicazione di questa norma.

Sull'altra questione, quella per la quale ci fu un emendamento all'articolo 14, del decreto-legge introdotto in ultima istanza dal Senato, debbo ricordare che tale emendamento fu adottato dal Senato stesso con la dichiarazione, da parte del gruppo socialista, che non si intendeva con l'emendamento stabilire per il 1977 tariffe diverse da quelle che sono attualmente applicate. Anche qui non si tratta soltanto di una affermazione incontestabile sul piano storico — quindi semmai vi è una modificazione, tra il Senato e la Camera, della posizione del gruppo socialista — ma di una necessità, in relazione alle altre materie che senza questo emendamento avrebbero dovuto avere immediata applicazione, di adattamento delle compagnie alle nuove condizioni poste dalla polizza. Non penso che alcune riserve ed alcune indicazioni di scontento che sono provenute dal gruppo comunista si riferiscano alla prima parte del discorso. Quello della liquidazione del danno da parte della compagnia, per esempio (è stato già detto, ed io qui lo ripeto), è un principio che va introdotto secondo noi non immediatamente, in previsione di un aumento della litigiosità e quindi dei costi; lo stesso dicasi per l'introduzione di altre voci, come per esempio le norme sui terzi trasportati.

Sotto questo aspetto, vorrei allora fare alcune considerazioni a quanti hanno parlato di recepire misure più larghe e più moderne di risarcimento (a questo proposito l'onorevole De Michelis ci preannuncia

atteggiamenti radicali). In primo luogo, siamo in presenza di un disegno di legge che intende recepire la prima direttiva comunitaria in materia. Il sistema assicurativo in Italia, finché saremo entro la Comunità (il che per il momento non mi sembra sia posto in discussione da nessuna parte politica) si colloca nel quadro dell'economia di mercato. Ricordo a questo proposito, ancora, una inesatta affermazione del dottor Manghetti che, se non mi sbaglio, è il responsabile della politica assicurativa del partito comunista: quella che i vari Donat-Cattin o altri hanno allargato il campo delle compagnie. Donat-Cattin non ha dato mai alcuna autorizzazione, né in questo, né in altri campi, e sono due anni e rotti che faccio il ministro dell'industria, tanto per essere precisi; quindi la dichiarazione del dottor Manghetti è falsa.

Noi siamo però in presenza di un sistema non di concessione, ma di autorizzazione, e la direttiva comunitaria lo conferma. Quindi, per non aver dato alcuna autorizzazione, ho dovuto ricorrere ad alcuni accorgimenti, che a un certo punto non servono più. Eravamo cioè in una fase in cui il Senato della Repubblica aveva invitato il Governo a sospendere l'esame per introdurre innovazioni legislative. Ma è chiaro che il regime autorizzativo è un regime per il quale, adempite determinate condizioni, l'autorizzazione non si pone come liberalità del principe, ma come atto dovuto. È quindi necessario definire tali condizioni nella legge di riforma nel modo più stringente; ciò fatto, è chiaro che il mercato dovrà subire l'alea degli ingressi di chi adempie queste condizioni, come essere radicale nei confronti di coloro i quali poi a queste condizioni non ottemperano nel corso dello svolgimento dell'attività assicurativa.

Credo che questo andirivieni di entrata e uscita sia grande; quindi, ripeto, noi rimaniamo nell'ambito della CEE, e perciò nell'ambito di un sistema assicurativo che non è nazionalizzato, ma fa parte dell'economia di mercato.

Questa è la prima indicazione che conviene tener presente. Dopo l'annuncio dell'onorevole De Michelis, noi cercheremo di essere più radicali dei radicali nel formulare la legge di riforma.

La seconda indicazione di cui occorrerà tener conto è che il miglioramento del trattamento dell'assicurato ha un costo. Se non vogliamo seguire per la strada dell'in-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

troduzione di sistemi che comportano una economia assistenziale, tutti i costi devono essere pagati all'interno del servizio. Bisogna allora che, nel radicalismo in questa direzione, se lo si vuole applicare, si tenga conto dei costi e i costi vengano bilanciati. In questa direzione, secondo noi, è stato opportuno scaglionare nel tempo alcune delle disposizioni di innovazione, connesse con il decreto-legge, che manteniamo nel testo definitivo; ogni più radicale modifica della riforma delle assicurazioni potrà introdurre tutti gli elementi anche per l'applicazione immediata, compilando una colonna dei costi e degli oneri; quindi il Parlamento si dovrà pronunciare per vedere in qual modo l'assicurato, in un sistema di assicurazione obbligatoria, possa scaglionare o meno, in rapporto al reddito, gli incrementi di costi nei tempi successivi.

Illusorio sarebbe pensare che una riforma rivolta a dare un miglioramento delle condizioni offerte agli assicurati, possa nel contempo intervenire con una forte diminuzione di costi. Tali riduzioni si possono avere, dal punto di vista della gestione, in limiti determinati, ma è chiaro che l'incremento delle uscite è sovrabbondante rispetto a quello delle economie che possono essere fatte rispetto alla gestione.

Per quanto riguarda gli investimenti delle riserve, abbiamo fornito alcune indicazioni e terrò conto di quelle formulate dall'onorevole Felicetti, per quanto riguarda il sistema dell'assicurazione; così terrò conto dell'indicazione data dall'onorevole Riz circa il regolamento di esecuzione, facendo però presente che i dati di differenziazione delle tariffe da provincia a provincia, sono matematici e su di essi non abbiamo molta possibilità di incidere, se non variando il modello. Si fa tuttavia presente che il passaggio alla personalizzazione della tariffa, porta con sé un correttivo a quanto lamentato dall'onorevole Riz per la provincia di Bolzano; se avessimo un sistema di partiti rappresentativi delle province, ciò potrebbe essere lamentato da tutte le province che sono sopra la media, con il silenzio naturalmente delle rappresentanti di quelle province che sono invece sotto la media (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Sospendo la seduta fino alle 15,30.

La seduta, sospesa alle 14,20, è ripresa alle 15,30.

### Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

FELISETTI e FRACCHIA: « Modifiche della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura » (1181);

BERNARDI: « Dismissione dei beni appartenenti al demanio militare ed assegnazione a cooperative » (1182);

BERNARDI ed altri: « Provvidenze a favore dei decorati al valor civile » (1183);

BERNARDI ed altri: « Nuove norme sull'ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale » (1184).

Saranno stampate e distribuite.

### Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo unico del disegno di legge, nel testo della Commissione.

REGGIANI, *Segretario*, legge:

« Il decreto-legge 23 dicembre 1976, numero 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, è convertito in legge con le seguenti modificazioni:

All'articolo 1,

al primo comma, dopo le parole: « ai terzi non trasportati » sono inserite le seguenti: « o trasportati contro la propria volontà »;

al terzo comma, dopo le parole: « alla lettera a) nonché » sono inserite le seguenti: « gli affiliati e »;

dopo il terzo comma è inserito il seguente:

« L'articolo 6, secondo comma, è sostituito dal seguente:

« L'obbligo di assicurazione si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso di un certificato internazionale di assicurazione rilasciato da un apposito ente

costituito all'estero, che attesti l'esistenza di una assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dal veicolo o dal natante, a condizione che il certificato risulti accettato da un corrispondente ente costituito in Italia, presso il quale l'assicurato e l'assicuratore si intendono domiciliati, che si assuma di provvedere, nei limiti e nelle forme stabilite dalla presente legge o degli eventuali maggiori massimali previsti dalla polizza di assicurazione alla quale si riferisce detto certificato, alla liquidazione dei danni causati nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, garantendone il pagamento agli aventi diritto e sia, a tale effetto, riconosciuto dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Sono applicabili le disposizioni che regolano l'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile ai sensi della presente legge »;

il quarto comma è sostituito dal seguente:

« L'articolo 11 è sostituito dal seguente:

« Ogni impresa deve trasmettere al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per la preventiva approvazione, le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza relative all'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti per ogni tipo di rischio da essa derivante.

Le tariffe dei premi devono essere formate calcolando distintamente i premi puri ed i caricamenti.

Per il calcolo dei premi puri, l'ammontare dei sinistri avvenuti in ciascuno degli esercizi presi in considerazione deve essere determinato senza tener conto delle spese di qualsiasi natura, imputabili al servizio di liquidazione dei sinistri stessi.

I caricamenti debbono essere determinati tenendo conto delle spese generali, di gestione, sia agenziali che di direzione, delle spese imputabili al servizio di liquidazione dei sinistri nonché di ogni altro onere relativo all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria e di un margine industriale compensativo dell'alea di impresa. L'importo complessivo dei caricamenti non può tuttavia superare il limite massimo né essere inferiore al limite minimo che sono fissati con decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Com-

missione ministeriale di cui al successivo sesto comma; con lo stesso decreto possono inoltre essere fissati i limiti massimi per singole voci del caricamento.

Le modalità e i criteri per la valutazione dei premi puri e dei caricamenti saranno stabiliti dal regolamento. Nello stesso regolamento saranno indicati i criteri in base ai quali le imprese potranno prevedere variazioni dei premi stabiliti nelle tariffe in caso di aggravamento o diminuzione dei rischi nonché le procedure e le modalità per l'assicurazione dei rischi non contemplati nelle tariffe approvate o che rivestano, per qualsiasi causa, sia soggettiva che oggettiva, carattere di particolarità o di eccezionalità.

Le tariffe e le condizioni generali di polizza, nonché le successive modifiche, sono approvate per un periodo non inferiore ad un anno con provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che avrà preventivamente sentito una Commissione ministeriale formata da un rappresentante della direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo, da un rappresentante dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) quale ente gestore del conto consortile e da cinque esperti nominati dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Il parere di detta Commissione sostituisce quello della Commissione centrale dei prezzi di cui all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347, e successive modificazioni e integrazioni.

Nel caso che le tariffe e le condizioni di polizza non possano essere approvate per difetto dei prescritti requisiti tecnici, il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che avrà sentito la Commissione ministeriale di cui al comma precedente, stabilisce altre tariffe e condizioni di polizza che l'impresa di assicurazione è tenuta ad adottare per un periodo non inferiore ad un anno.

Il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Commissione ministeriale sopra indicata, può chiedere alle imprese di modificare, entro un termine da esso fissato e comunque non inferiore a trenta giorni, le tariffe e le condizioni di polizza approvate qualora, posteriormente alla loro approvazione, si siano verificate sensibili variazioni dei rischi cui

si riferisce l'obbligo di assicurazione previsto dalla legge. Qualora l'impresa interessata non ottemperi alla richiesta, il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, stabilisce la nuova tariffa e le condizioni di polizza che l'impresa stessa dovrà applicare.

Le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza son inserite di diritto nei contratti di assicurazione con decorrenza dalla prima scadenza annuale di premio successiva alla data di pubblicazione del relativo provvedimento CIP nella *Gazzetta Ufficiale* e comunque dal 365° giorno successivo alla pubblicazione stessa.

Le imprese sono tenute ad accettare, secondo le condizioni generali di polizza e le tariffe approvate o stabilite dal Comitato interministeriale dei prezzi, su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, le proposte per l'assicurazione obbligatoria che siano loro presentate in conformità della presente legge.

Il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato può con proprio decreto, sentita l'apposita Commissione ministeriale, stabilire che per determinate categorie di veicoli a motore per i quali vi è obbligo di assicurazione, i contratti debbano essere stipulati in base a condizioni e tariffe che prevedano, ad ogni scadenza annuale, la variazione in aumento o in diminuzione del premio applicato all'atto della stipulazione, in relazione al verificarsi o meno di sinistri nel corso di un certo periodo di tempo oppure in base a clausole di « franchigia » che prevedano un contributo dell'assicurato al risarcimento del danno, determinando, in questo caso, l'ammontare minimo e massimo di detto contributo.

Il decreto di cui al precedente comma deve essere emanato entro il 31 luglio dell'anno precedente a quello per il quale esso deve valere » »;

il quinto comma è sostituito dal seguente:

« L'Istituto nazionale delle assicurazioni è tenuto, entro il 30 novembre di ogni anno, a pubblicare ed a trasmettere al Parlamento una dettagliata relazione in base ai dati desumibili dalla gestione del conto consortile da esso comunicati al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Le modalità della pubblicazione sono stabilite dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ».

il settimo comma è sostituito dal seguente:

« L'articolo 21 è sostituito dal seguente:

» Nel caso previsto alla lettera *a*) del primo comma dell'articolo 19, il danno è risarcito soltanto se dal sinistro siano derivate la morte o una inabilità temporanea superiore a 90 giorni, o una inabilità permanente superiore al 20 per cento, con il massimo di lire 15 milioni per ogni persona sinistrata nel limite di lire 25 milioni per ogni sinistro; il risarcimento del danno ha luogo per intero, sempre nei limiti di somma sopra indicati, anche se si verifica una sola delle ultime due ipotesi suddette.

La percentuale di inabilità permanente, la qualifica di vivente a carico e la percentuale di reddito del sinistrato da calcolare a favore di ciascuno dei viventi a carico sono determinate in base alle norme del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante il testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Nei casi previsti dalle lettere *b*) e *c*) del primo comma dell'articolo 19, il danno è risarcito nei limiti dei massimali indicati nella tabella A allegata alla presente legge per i veicoli o i natanti della categoria cui appartiene il mezzo che ha causato il danno » ».

All'articolo 2,

l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

« La predetta attestazione deve essere consegnata dal contraente nel caso che lo stesso stipuli altro contratto per il medesimo veicolo al quale si riferisce l'attestato stesso »;

dopo l'ultimo comma è aggiunto il seguente:

« Il mancato rilascio da parte dell'impresa della predetta attestazione importa la irrogazione di una sanzione pecuniaria nella misura di lire 50 mila per ogni attestazione non rilasciata. Per l'applicazione della sanzione pecuniaria si osservano le disposizioni della legge 24 dicembre 1975, n. 706. La competenza per la irrogazione delle sanzioni è degli uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato che ne versano l'importo all'Istituto nazionale

delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada" ».

All'articolo 3,

al primo comma, le parole: « copia del modulo di denuncia » sono sostituite dalle altre: « denuncia secondo il modulo »;

alla fine del primo comma è aggiunto il seguente periodo: « La somma offerta deve essere congrua rispetto all'entità del danno »;

dopo il primo comma è inserito il seguente:

« L'obbligo di comunicare al danneggiato, entro sessanta giorni dalla richiesta di quest'ultimo, la misura della somma offerta per il risarcimento del danno, ovvero di indicare i motivi per cui non si ritiene di fare offerta, sussiste anche per i sinistri che abbiano causato lesioni personali, non aventi carattere permanente, guarite entro quaranta giorni da quello del sinistro. La richiesta di risarcimento deve essere presentata dal danneggiato con le modalità indicate al precedente comma; essa deve contenere ogni indicazione utile per la valutazione del danno ed essere accompagnata dagli elementi probatori del danno stesso, nonché da certificazione comprovante l'avvenuta guarigione »;

al secondo comma le parole: « al precedente comma » sono sostituite dalle altre: « al primo comma »; le parole: « da entrambi i conducenti » sono sostituite dalle altre: « dai conducenti »;

al settimo comma, dopo le parole: « L'inosservanza » sono inserite le altre: « da parte dell'assicuratore »; le parole: « in misura pari alla somma offerta dalla impresa e in ogni caso in misura non inferiore a lire centomila » sono sostituite dalle altre: « nella misura di lire centomila, o, se è stata fatta offerta superiore, in misura pari alla somma offerta »;

dopo il settimo comma è inserito il seguente:

« In caso di sentenza a favore del danneggiato il giudice, quando vi sia una notevole sproporzione fra la somma liquidata e quella offerta dall'impresa di assicurazio-

ne e accerti che la sproporzione è dovuta a dolo o colpa grave dell'impresa stessa, d'ufficio condanna l'impresa a pagare all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada", una somma non superiore alla differenza fra l'offerta e il liquidato al netto di rivalutazione e interessi. Copia della sentenza è comunicata dalla cancelleria del giudice che l'ha pronunciata all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada" ».

L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

« Nel caso di danno alle persone, quando agli effetti del risarcimento si debba considerare l'incidenza dell'inabilità temporanea o dell'invalidità permanente su un reddito di lavoro comunque qualificabile, tale reddito si determina per il lavoro dipendente sulla base del reddito di lavoro maggiorato dei redditi esenti e delle detrazioni di legge, e per il lavoro autonomo sulla base del reddito netto risultante più elevato tra quelli dichiarati dal danneggiato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche degli ultimi tre anni ovvero, nei casi previsti dalla legge, dall'apposita certificazione rilasciata dal datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

È in ogni caso ammessa la prova contraria, ma quando dalla stessa risulti che il reddito sia notevolmente sproporzionato rispetto a quello risultante dagli atti indicati nel comma precedente, il giudice ne fa segnalazione al competente ufficio delle imposte dirette.

In tutti gli altri casi, il reddito che occorre considerare ai fini del risarcimento non può comunque essere inferiore a tre volte l'ammontare annuo della pensione sociale.

Le spese sostenute dagli ospedali o case di cura convenzionate con enti regionali per le prestazioni di cure mediche, per la somministrazione di medicinali e per il ricovero debbono essere rimborsate direttamente alle Regioni, le quali possono stipulare con gli assicuratori e le imprese designate apposite convenzioni per la determinazione delle somme da rimborsare e delle modalità del rimborso.

I criteri di cui al primo e al terzo comma sono applicati per il risarcimento

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

dei danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti dopo l'entrata in vigore della presente legge ».

All'articolo 5, primo comma, sono aggiunte, in fine, le parole: « da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ».

Dopo l'articolo 5 è inserito il seguente:

« Art. 5-*bis*. — Le sentenze che pronunciando condanna a favore del danneggiato per il pagamento delle indennità spettanti a norma della presente legge e della legge 24 dicembre 1969, n. 990, sono provvisoriamente esecutive ».

All'articolo 6, il secondo comma è sostituito con il seguente:

« Dal rendiconto debbono risultare tutti i costi e i ricavi imputabili alla gestione dell'assicurazione di cui al primo comma, con relativo stato patrimoniale, nonché un prospetto analitico delle attività destinate a copertura delle riserve tecniche ».

All'articolo 7,

al primo comma, i punti 1), 4), 5), 9) e 10), sono sostituiti dai seguenti:

« 1) depositi in numerario presso la Banca d'Italia, la Cassa depositi e prestiti, le casse di risparmio postale e gli istituti e le aziende di credito di cui all'articolo 54 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni ed integrazioni »;

« 4) titoli emessi dagli istituti autorizzati ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ed integrazioni »;

« 5) titoli emessi dagli istituti autorizzati ad esercitare il credito fondiario sul territorio della Repubblica a favore degli enti e società indicati nell'articolo 68, lettera b), della legge 12 ottobre 1971, n. 865, per l'accensione di mutui che fruiscono dei contributi e della garanzia sussidiaria dello Stato, in base alla stessa norma »;

« 9) titoli azionari ed obbligazioni dell'IRI, dell'ENEL, dell'EFIM, dell'EGAM, e di società da questi controllate, nonché

di società per azioni, escluse le società di assicurazione e le società controllate e consociate, quotate in borsa da almeno cinque anni »;

« 10) beni immobili, o quote di essi, situati nel territorio della Repubblica, liberi da ipoteche ».

All'articolo 10, il primo comma è sostituito dal seguente:

« Per l'assolvimento dei compiti previsti nel precedente articolo 9, il commissario liquidatore provvede a riassumere il personale già dipendente dall'impresa posta in liquidazione. Un apposito comitato composto da rappresentanti del Governo e della organizzazione sindacale della categoria interessata esaminerà la posizione del personale dirigente ».

All'articolo 12, primo comma, le parole: « e che siano state poste in liquidazione coatta amministrativa » sono sostituite dalle altre: « e che, alla data di pubblicazione del presente decreto, si trovino in stato di liquidazione coatta amministrativa o che vi vengano poste successivamente ».

All'articolo 14, il terzo comma è soppresso;

all'ultimo comma, la parola « 1976 » è sostituita dalla seguente: « 1977 ».

Dopo l'articolo 14, sono inseriti i seguenti:

« Art. 14-*bis*. — Le tariffe e le condizioni generali di polizza approvate o stabilite con decreto ministeriale 30 dicembre 1976 continuano ad applicarsi per l'anno 1977 e sono inserite di diritto nei contratti di assicurazione con decorrenza dalla prima scadenza di premio successiva alla data di pubblicazione del decreto stesso, e comunque dal 365° giorno successivo a tale pubblicazione ».

« Art. 14-*ter*. — A decorrere dalle tariffe dei premi applicabili dal 1° gennaio 1979, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato può fissare l'importo complessivo massimo dei caricamenti in misura non superiore al 32 per cento del premio di tariffa.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI -- SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Per le imprese di assicurazione che abbiano stipulato le convenzioni previste dal secondo comma dell'articolo 11 del presente decreto, il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nei primi tre anni dalla stipulazione di dette convenzioni determina il limite massimo dei caricamenti eventualmente anche in misura superiore a quella prevista dal comma precedente e comunque non superiore ad un ulteriore 3 per cento, tenendo conto degli oneri che le imprese hanno assunto con le convenzioni stesse».

**PRESIDENTE.** A questo articolo unico non sono stati presentati emendamenti.

Passiamo agli ordini del giorno. Se ne dia lettura.

**REGGIANI, Segretario, legge:**

«La Camera dei deputati  
impegna il Governo

a portare a conoscenza delle competenti Commissioni parlamentari le norme attuative della legge n. 857 prima della emanazione esecutiva.

9/1144/1. **Felicetti, Miana, De Michelis, Aliverti, Mannuzzu.**

La Camera,

visto il disegno di legge, a suo tempo, approvato dal Consiglio dei ministri per quanto concerne l'autorizzazione all'esercizio dell'assicurazione della RCA in favore delle società di mutuo soccorso;

considerato che le norme comunitarie impongono una radicale disciplina in materia assicurativa, dalla quale a tutt'oggi sono arbitrariamente sottratte le società di mutuo soccorso, malgrado l'esistenza di pareri difformi e di giurisprudenza contrastante in ordine alla loro legittimità ad esercitare l'attività assicurativa;

constatati i fini altamente sociali che le società di mutuo soccorso perseguono per legge e per statuto;

visto altresì il dettame costituzionale che all'articolo 45 prevede che sia promossa, incrementata e favorita la funzione sociale della cooperazione,

impegna il Governo

a normalizzare, entro il più breve tempo possibile, l'attività delle società di mutuo soccorso, sia pure con tutte le condizioni previste dal disegno di legge presentato dal

Governo nel luglio del 1975, cioè nella precedente legislatura ed a tutt'oggi non ripresentato.

9/1144/2.

**Perrone.**

**PRESIDENTE.** Qual è il parere del Governo su questi ordini del giorno?

**MAZZARRINO, Sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo accetta gli ordini del giorno come raccomandazione.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per il parere espresso a nome del Governo, ma non posso, come Presidente dell'Assemblea, non sottolineare l'assenza, assolutamente ingiustificata, di tutti i rappresentanti del Ministero dell'industria.

Chiederò ora se, dopo le dichiarazioni del Governo, i presentatori insistano a che i loro ordini del giorno siano posti in votazione.

**FELICETTI.** Non insisto, signor Presidente.

**PERRONE.** Non insisto, signor Presidente.

**PRESIDENTE.** Passiamo alle dichiarazioni di voto sul complesso del disegno di legge.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Emma Bonino. Ne ha facoltà.

**BONINO EMMA.** Annuncio il voto contrario del gruppo radicale a questo disegno di legge, essenzialmente per due motivi.

In primo luogo, credo che, nel pronunciare questa dichiarazione di voto, non si possa prescindere dal fare il discorso — per altro spesso ricordato in quest'aula anche dal Presidente della Camera — sull'uso o sull'abuso dello strumento del decreto-legge. Secondo la nostra Costituzione il decreto-legge deve essere adottato nei casi di necessità e di urgenza, e ritengo che sia difficile trovare la necessità e l'urgenza in questo decreto-legge, soprattutto se si pensa che la maggior parte delle norme ivi contenute — anche quelle positive, più valide e che sono l'elemento portante di questo decreto — entrano in vigore il 1° gennaio 1978 o addirittura il 1° gennaio 1979; quindi, non si giustifica l'uso del decreto-

legge quando le misure stabilite dallo stesso entrano in vigore dopo un anno o addirittura dopo due anni dall'approvazione.

In secondo luogo, voglio sottolineare — come già ricordato da altri colleghi — l'andamento ricattatorio che tutto questo assume. Infatti, non solo non è possibile un esame accurato ed un dibattito approfondito sul tema, ma siamo in una situazione nella quale anche i minuti contano, in quanto il disegno di legge deve tornare al Senato per la definitiva approvazione.

Questa idea della Camera o del Parlamento come strumenti di pura e semplice ratifica della montagna dei decreti-legge che ci ritroviamo davanti mi pare si stia inaspando sempre di più persino per materie per le quali variamo norme che entrano in vigore — come ho detto — tra due anni. Ciò non toglie — ed io non lo contesto assolutamente — il carattere di urgenza e di necessità (per lo meno di urgenza) di una riforma complessiva dell'intero settore che riguarda le assicurazioni obbligatorie; urgenza per altro sottolineata un po' da tutti, anche dallo stesso Governo. Tutti aspettiamo da due anni la riforma, ricevendo invece questo stralcio di decreto-legge assolutamente parziale. Ma non è una novità il fatto di legiferare per gocce, di legiferare in materie assolutamente settoriali, che poi devono essere riviste all'insegna dei principi informativi di carattere generale che devono disciplinare un intero settore.

Ribadisco quindi che il nostro « no » è prima di tutto un « no » allo strumento usato. L'anno scorso, con l'aumento del 17 per cento delle tariffe delle assicurazioni obbligatorie, il ministro si impegnò a presentare entro l'anno e a varare contestualmente (a nostro avviso andava varata addirittura prima) una riforma generale del settore. Invece, ancora una volta ci troviamo di fronte ad un aumento delle tariffe del 20 per cento, e con il settore che è rimasto disciplinato pari pari come prima. Le uniche norme migliorative entreranno in vigore tra uno o due anni. Ci troviamo quindi in una situazione nella quale, nel giro di due anni, si è registrato un aumento complessivo delle tariffe pari al 37 per cento, che ha portato il portafoglio dai 1200 miliardi del 1975 ai 1700 miliardi attuali. Mi chiedo se questo non sia un furto legalizzato. Mi chiedo a quali motivazioni questi aumenti debbano essere ascrit-

ti. Certo l'aumento del 17 per cento rispetto all'anno scorso non ha migliorato il servizio, visto che tutto è rimasto come prima; e non credo che l'ulteriore aumento del 20 per cento potrà condurre ad effetti migliori.

Nel momento in cui si versano lacrime più o meno calde per ottenere prestiti dall'estero, abbiamo ottenuto prestiti dai contribuenti — prestiti che non saranno mai restituiti — per 500 miliardi. Ma abbiamo preferito dare questi 500 miliardi alle compagnie che, in funzione privata e privatistica, per interessi personali e per speculazione, ne potranno usufruire. Mi pare che i casi della Columbia e della Centrale siano sotto gli occhi di tutti. E non mi si venga a dire che i controlli funzioneranno meglio. L'episodio della Columbia è veramente sconcertante: si sono avute quattro ispezioni ministeriali e in tutti e quattro i casi è stata dichiarata una situazione di normalità. Poco dopo la dichiarazione di normalità, è stata chiesta la liquidazione coatta per la Columbia, che è stata dapprima ritardata e, infine, è stata disposta. E, non a caso, è stato nominato liquidatore l'ex senatore democristiano Torelli, del *clan* dei piemontesi, che ha gestito la liquidazione come tutti ben sanno, e soprattutto come sanno gli utenti.

Un discorso particolare va affrontato per quanto riguarda le dichiarazioni di portafoglio. Nel 1975 sono stati dichiarati 1200 miliardi. Facendo un calcolo sui dati che voi offrite — non sui dati che noi offriamo in modo alternativo — l'ANIA dichiarò che nel 1975 il costo medio di una polizza era di 100 mila lire. Sennonché, il pubblico registro automobilistico dichiarò pure che, nello stesso anno, erano in circolazione 16 milioni di veicoli soggetti ad assicurazione obbligatoria e più tre milioni di motoveicoli. Ora, pur contando solo gli autoveicoli, 16 milioni moltiplicato 100 mila lire credo che anche alle scuole elementari dia come risultato 1600 miliardi di portafoglio. Furono dichiarati, invece, 1200 miliardi. Il Governo sa dove sono andati a finire gli altri 400 miliardi? Sa niente per caso dei fondi neri delle compagnie di assicurazione? Questa sottrazione di portafoglio non è forse dovuta al fatto che per legge — la legge n. 990 del 1969, sempre quella — le compagnie di assicurazione sono tenute ad investire in cauzioni il 50 per cento del loro portafoglio? Effettivamente, dichiarando un portafoglio inferiore, si possono tenere a fondo nero alcune centinaia di miliardi.

Ed io credo che proprio in questo momento, in cui calde lacrime vengono versate e grida di aiuto lanciate per ottenere prestiti all'estero, forse sarebbe più importante asciugarsi le lacrime, e far vedere dove vadano a finire i soldi che si chiedono ai contribuenti, se non a fini assolutamente speculativi, in cambio di nessun miglioramento, ma proprio nessuno, del servizio. Abbiamo 126 o 128 compagnie che si interessano della RCA; per le modifiche apportate da questo decreto e per come sono strutturate, le compagnie di assicurazione non sono altro che fabbriche di caos.

Desidero che rimanga agli atti che il 30 per cento dei magistrati (è ancora un'indagine ufficiale, e non nostra) è impegnato in cause per risarcimento di danni ai parafranghi: parlo del 30 per cento dei magistrati! Da qui poi lo scandalo sulla giustizia che non funziona.

Credo che non sarà questo decreto-legge a migliorare alcuna delle condizioni esistenti, e credo che lo strumento usato sia un ricatto nei confronti dell'intero Parlamento; ci ritroviamo - ed è stato segnalato non solo da me - nell'impossibilità di discutere a fondo.

L'ultima cosa che desidero rilevare riguarda una modifica apportata all'articolo 3 del decreto-legge, quale ci è stato trasmesso dalle Commissioni riunite. Dopo il settimo comma dell'articolo 3 è stato inserito un ulteriore comma, che recita: « In caso di sentenza a favore del danneggiato il giudice, quando vi sia una notevole sproporzione fra la somma liquidata e quella offerta dall'impresa di assicurazione e accertati che la sproporzione è dovuta a dolo o colpa grave dell'impresa stessa, d'ufficio condanna l'impresa a pagare all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del « Fondo di garanzia per le vittime della strada », una somma non superiore alla differenza fra l'offerta e il liquidato al netto di rivalutazione e interessi ».

Mi chiedo da dove le assicurazioni prenderanno questi soldi per pagare le multe. Dove? Non vorrei - perché sono sospettosa di natura - che tutto questo implicasse un inasprimento dei carichi, che si tradurrebbe poi in un inasprimento delle polizze, e quindi in un aumento delle polizze stesse. Sarebbero quindi gli utenti a pagare le multe, per il fatto che le assicurazioni non pagano gli utenti. Questo giro vizioso non mi è assolutamente chiaro, anche perché, essendo centinaia di migliaia le pratiche per sinistri, pur ammettendo che per ognu-

na la somma sia di 50 o di 100 mila lire, c'è un giro di centinaia di milioni che vorrei solo sapere chi paga. Spero che non siano gli utenti, ma vorrei che questa disposizione fosse meglio chiarita, dato che non è facilmente comprensibile.

Per tutte queste ragioni annunciamo il nostro voto contrario, ed invitiamo il ministro a tener fede alle sue dichiarazioni ed ai comunicati che sono stati fatti, affinché la riforma dell'intero settore venga finalmente effettuata, perché non è ammissibile un aumento del 32 per cento, e cioè di 500 miliardi, nel giro di due anni, senza che gli utenti ricevano in cambio nulla. A nostro avviso si tratta semplicemente di malcostume e di furto legale.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Ricci. Ne ha facoltà.

**RICCI.** La mia sarà una breve dichiarazione di voto, la quale intende innanzi tutto condividere e ribadire le valutazioni complessive che, a nome del nostro gruppo, sono state fatte in sede di discussione sulle linee generali dall'onorevole Felicetti.

Noi vogliamo in particolare ribadire la necessità che i principi di moralizzazione si affermino nell'applicazione pratica della nuova normativa che sarà approvata, e questo sia dal punto di vista del rapporto imprese-utenti, sia da quello del rapporto non meno importante imprese-vittime della strada, sia infine dal punto di vista del rapporto imprese-collettività per quanto si riferisce in particolare alla questione, che è di grande rilevanza, degli investimenti delle riserve premi e sinistri.

Sottolineiamo che ci troviamo di fronte ad un provvedimento che è insoddisfacente perché ancora parziale, e facciamo derivare da questo nostro giudizio il nostro voto di astensione ma, insieme ad esso, il nostro impegno positivo per portare avanti, insieme alle altre forze democratiche, il progetto di radicale riforma della legge n. 990 del 1969, che è così ampiamente atteso e rivendicato dalla pubblica opinione.

Possiamo dire, per altro, che l'area del nostro dissenso si è ristretta in qualche misura per il valore positivo (che intendo particolarmente sottolineare) dell'ulteriore miglioramento che è stato apportato al decreto-legge su proposta dell'onorevole Manuzzu e del nostro gruppo, con riferimento alla nuova stesura di parte dell'articolo 4

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

del decreto-legge. Tale stesura ha trovato larghe convergenze e l'assenso del Governo.

La nuova stesura dell'articolo 4 deve essere compresa nella sua piena portata. Nella dizione originaria, anche dopo i miglioramenti introdotti dal Senato, nella economia complessiva di questa norma si lasciava sostanzialmente integro il rischio di dare una sanzione legislativa al principio — ormai superato da tutta la giurisprudenza più avanzata e più avvertita ed anche dalla suprema corte (che si è in merito pronunciata nel 1973) — secondo il quale l'unico ed esclusivo criterio di valutazione del danno provocato da inabilità temporanea o da invalidità permanente dovesse essere quello della incidenza del danno fisico e psichico sul reddito prodotto e della capitalizzazione del reddito stesso. Questo principio è in contrasto con quanto è affermato dall'articolo 32 della Costituzione che tutela la salute ed il diritto all'integrità fisica come diritto primario di tutti i cittadini. Quindi, si tratta di una norma che tutela in modo particolare quelle persone che non sono titolari di un reddito da lavoro, in relazione a danni o a menomazioni della propria capacità fisica e psichica che non incidono direttamente sulla capacità del lavoro o, più particolarmente, sulla produzione del reddito. Intendo riferirmi al caso dei bambini, dei minori, degli studenti non produttori di reddito, delle casalinghe, degli anziani, dei disoccupati, oppure ancora a danni che non incidono sulla produzione del reddito come, per esempio, per citare un danno di particolare rilevanza, la perdita della capacità di procreare.

Il testo originario dell'articolo 4 del decreto-legge e quello modificato dal Senato non lasciava — a nostro avviso — alcuno spazio interpretativo o, comunque, vi era il rischio che questo spazio interpretativo non esistesse. Questo rischio è tanto evidente che la stessa magistratura (la seconda sezione del tribunale civile di Genova) ha sollevato una eccezione di incostituzionalità, con una ordinanza recentissima del febbraio di quest'anno, sul testo del decreto-legge, affermando che la dizione contenuta nella norma (prima della modifica introdotta dalla Commissione) non lasciava spazio interpretativo a liquidazioni del danno da invalidità temporanea o permanente che prescindessero dal reddito del danneggiato.

Si deve rilevare anche il rischio di un altro conflitto con una norma costituzionale: quella dell'articolo 3. Infatti, in defi-

nitiva, in tema di diritti personali, il decreto-legge n. 857 discriminava i cittadini per censo e quindi per condizioni sociali; esso comportava una disparità di trattamento non giustificata da una obiettiva diversità di situazioni fra danneggiati che abbiano riportato lesioni in seguito ad incidenti stradali e danneggiati che abbiano riportato lesioni per altri motivi, in dipendenza del fatto che questa tassatività dei criteri di valutazione del danno vengono introdotti proprio in una legge speciale che riguarda i sinistri e le loro conseguenze nella circolazione stradale.

Le modifiche introdotte dal Senato all'ultimo comma dell'articolo 4 del decreto-legge sono sostanzialmente positive. Infatti, per le persone prive di reddito, è previsto l'obbligo di riferirsi ad un dato certo (la pensione sociale) e quindi si reca certezza in un settore che è stato fino ad oggi praticamente abbandonato all'arbitrio e alle diverse tendenze della giurisprudenza. I tribunali, infatti, hanno liquidato i danni subiti da soggetti privi di reddito secondo i criteri più disparati; le imprese assicuratrici molto spesso si sono fatte forti di queste incertezze della giurisprudenza, qualche volta per negare e quasi sempre per ritardare i pagamenti.

Tuttavia, l'introduzione di questa modifica da parte del Senato, se fosse rimasta inalterata la prima parte dell'articolo, non avrebbe inciso sulle valutazioni di fondo: ti valuto solo per quello che guadagni e se non produci uso, per valutarti, uno strumento fatto su misura per gli emarginati, cioè la pensione sociale. Le modifiche introdotte dalla Commissione mettono in discussione la logica privatistica presente nel testo originario dell'articolo e, mentre da un lato introducono i criteri che devono essere seguiti per la liquidazione del danno, dall'altro lasciano ampio spazio ad un criterio risarcitorio autonomo ed indipendente dal reddito per il danno fisico-psichico. Ciò è perfettamente coerente con il disegno di una società fondata (come prevede la Costituzione) su valori diversi da quelli strettamente economicistici.

Auspichiamo pertanto vivamente che — tenuto conto della convergenza che questa modificazione ha fatto registrare, nonché dell'esplicito assenso espresso anche ultimamente dal ministro dell'industria — tale nuova stesura che, a nostro avviso, è fortemente migliorativa rispetto al testo originario, possa dare maggior vigore ed effica-

cia al disegno di legge che sarà — me lo auguro vivamente — approvato dalle Camere. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Preti. Poiché non è presente, s'intende che vi abbia rinunciato.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole De Michelis. Ne ha facoltà.

DE MICHELIS. Interverrò molto brevemente, sia perché il dibattito svoltosi questa mattina ha esaurito le varie argomentazioni relative al disegno di legge in esame, sia perché le repliche del relatore e del ministro non hanno introdotto elementi nuovi rispetto alla situazione da noi già conosciuta.

Annuncio comunque che il mio gruppo parlamentare manterrà anche in aula l'atteggiamento assunto in Commissione e cioè voterà contro la conversione in legge del decreto-legge. Vorrei solo approfittare di questa occasione per svolgere alcune brevissime considerazioni su alcuni argomenti con i quali il ministro dell'industria, questa mattina, ha inteso rigettare le due proposte di modifica che avevamo avanzato ed alle quali avevamo condizionato un nostro atteggiamento diverso in sede di votazione finale.

Per quanto riguarda il problema delle conseguenze che l'immediata applicazione del tetto del 32 per cento per i caricamenti avrebbe sotto il profilo occupazionale, ritengo che i termini in cui la questione è stata posta non siano corretti, in quanto tale applicazione non comporterebbe delle riduzioni occupazionali. In realtà l'attuale costo del servizio corrisponde ad una certa organizzazione delle aziende assicuratrici, ad un certo modo di utilizzare il personale alle dirette dipendenze dell'agenzia ovvero le collaborazioni autonome di cui si servono le compagnie di assicurazione. È evidente che da questo punto di vista il problema che si pone è quello di operare una trasformazione di questo tipo di organizzazione. Non vi sarebbe pertanto un effetto automatico di espulsione di forza-lavoro, ma semmai un problema di riorganizzazione che, probabilmente, avrebbe effetti anche sul piano dell'occupazione. Il rilievo dunque va fatto, a nostro parere, almeno sulla base dei dati che sono in nostro possesso, non tanto per quanto riguarda l'occupazione diretta nel settore assicurativo,

quanto piuttosto per quello che riguarda quella rete di organizzazioni autonome, soprattutto nel campo delle perizie per la liquidazione dei danni, che sono prosperate nel corso di questi anni attorno al settore assicurativo.

Quindi, in realtà, il quesito reale che ci si propone ancora, anche dopo che il Parlamento avrà approvato questo disegno di legge di conversione, non è tanto quello di vedere il momento nel quale si dovrà arrivare a questa riduzione occupazionale, quanto piuttosto quello di sapere se in questo settore si debba ritenere prevalente l'interesse dell'utente — l'interesse dell'utente comporta evidentemente la fornitura di questo servizio al minor costo possibile — o non invece l'interesse di chi questo servizio è chiamato a fornire per conto o da parte della pubblica amministrazione. Da questo punto di vista rimangono intatte le nostre convinzioni sulla possibilità e sulla opportunità di applicare immediatamente queste modifiche organizzative, sulle quali pure il Governo, le forze politiche e, al Senato, i gruppi parlamentari si sono dichiarati evidentemente consenzianti nel momento in cui hanno introdotto questo emendamento che fissa il tetto di caricamento al 32 per cento.

La seconda considerazione riguarda invece la questione della corrispondenza tra le scelte riformatrici, che noi proponiamo di fare e di cui discuteremo nel prossimo futuro, e la normativa di tipo comunitario.

Conosciamo molto bene le direttive comunitarie e riteniamo che le proposte che abbiamo avanzato, e che riproporremo in tutte le prossime occasioni di confronto parlamentare su questa materia, siano e possano essere compatibili con l'impostazione di fondo di queste direttive, fermo restando evidentemente il fatto che non è possibile che, soprattutto in un settore come questo, per un servizio obbligatorio, si possa in qualche modo accettare meccanicamente, acriticamente, un'impostazione di mercato — senza volere con questo rifiutare il mercato nel settore assicurativo — e, quindi, automaticamente accettare che l'attuale organizzazione di questo settore venga mantenuta così com'è anche per il prossimo futuro.

Anche su questo terreno, quindi, avremmo modo, credo, di riconfrontare le nostre opinioni con quelle delle altre forze politiche e del Governo. Resta, comunque, intatta la nostra convinzione che, anche da questo punto di vista, fosse possibile sin

da ora (recependo, d'altronde, le conclusioni alle quali unanimemente era arrivata anche la commissione ministeriale, presieduta dal professor Filippi), recepire indicazioni che andassero nella direzione di quelle che noi abbiamo proposto.

Comunque, ormai la fase di questo confronto è terminata. Noi manteniamo la nostra posizione proprio per sottolineare la nostra volontà di continuare questa battaglia e di riprenderla con maggior vigore immediatamente dopo questa vicenda. In questo senso confermiamo il nostro giudizio negativo e il nostro voto contrario a questo disegno di legge di conversione.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Silvestro Ferrari. Ne ha facoltà.

**FERRARI SILVESTRO.** Il gruppo della democrazia cristiana esprimerà voto favorevole al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente la modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti.

Il provvedimento in esame, pur compatibilmente con l'esigenza che alcuni problemi vengano affrontati dopo una approfondita indagine conoscitiva da parte del Parlamento e soprattutto in correlazione al recepimento della normativa comunitaria in corso di approvazione, ha tuttavia risolto molti degli aspetti negativi che erano emersi dall'applicazione, ormai pluriennale, della legge n. 990 del 1969. In particolare sono stati affrontati e risolti gli aspetti relativi alla formulazione delle tariffe, con una più dettagliata analisi dei costi e con l'affidamento al CIP dell'emanazione del relativo decreto, su proposta del ministro dell'industria. Sono stati, inoltre, abbreviati, con evidenti vantaggi per tutti, i tempi di liquidazione dei danni, anche se non può sottrarsi che alcune norme fanno sorgere perplessità sul piano giuridico e procedurale. Non va, inoltre, sottovalutata la disciplina degli investimenti che è notevolmente più rigida della precedente ed è volta a far sì che gli investimenti stessi siano indirizzati a finalità di prevalente interesse sociale.

Particolare rilievo assumono anche le norme che modificano il sistema di finanziamento e l'ambito di operatività del fondo per le vittime della strada. Questo fondo infatti, coprirà d'ora innanzi una mag-

giore fascia di sinistri e consentirà altresì l'assorbimento del personale dipendente dalle imprese assicurative poste in regime di liquidazione coatta amministrativa, facilitando anche l'opera di moralizzazione di cui ha urgente bisogno il settore assicurativo.

Per queste considerazioni, tenuto conto, altresì, che nel pur breve tempo decorso dall'inizio della legislatura con il provvedimento in discussione vengono risolti i problemi più urgenti nel settore della responsabilità civile automobilistica, ribadisco il voto favorevole del gruppo della democrazia cristiana.

**PRESIDENTE.** Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto nel prosieguo della seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province (1023).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali, avvertendo che il gruppo parlamentare Costituente di destra-democrazia nazionale ne ha richiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, terzo comma, del regolamento.

Come la Camera ricorda, nella seduta del 17 febbraio scorso, la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Gorìa, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**GORIA, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'affrontare i problemi legati al primo importante intervento sul delicato tema della finanza locale, non possiamo dimenticare il contesto nel quale si è sviluppata, soprattutto a partire dall'inizio degli anni '70, l'attività dei comuni e delle province.

La loro posizione di prima linea su un fronte di bisogni sociali crescenti si è scon-

trata con la estrema rigidità dell'entrata prevista nella prima fase di attuazione della riforma tributaria. Le crescenti difficoltà di reperimento dei mezzi finanziari utili al funzionamento regolare della Cassa depositi e prestiti — difficoltà esasperata da una evoluzione eccezionale dei tassi bancari — hanno fatto il resto, limitando la possibilità di ripianare i bilanci con tempestività e a condizioni normali. Che su una piattaforma così deteriorata per accadimenti oggettivi si siano innestati fenomeni di leggerezza amministrativa può anche essere vero. In ordine a questo aspetto però non dobbiamo dimenticare che per il rispetto che tutti dobbiamo al concetto di autonomia, lo Stato non può esorbitare dalle sue funzioni proprie, ovvero dal controllo di legittimità e dalla gestione pur rigorosa degli strumenti di Governo dell'economia, necessari per mantenere la visione unitaria della spesa pubblica.

Il provvedimento che stiamo discutendo non implica quindi discorsi discriminanti sul tema degli enti locali, e proprio in questa direzione può forse essere ricercato il suo più grosso limite; nel momento cioè in cui sacrifica l'equità alla constatazione di una crisi eccezionale che va affrontata con mezzi eccezionali. È comunque attraverso i piani di cui sopra, ovvero attraverso la rimeditazione del conflitto che il potere nazionale ha creato tra compiti, risorse e disponibilità finanziarie, che riusciamo a comprendere un disagio sempre più grave delle autonomie locali; disagio che ha avuto le sue forme più appariscenti ed inquietanti nel progressivo consolidamento di un rapporto, definito giustamente, a mio avviso, perverso tra enti locali e sistema bancario; rapporto imperniato sul credito a breve; rapporto capace non solo di appesantire, grazie agli altissimi tassi applicati, i bilanci degli enti oltre ogni ragionevole limite, ma anche di squilibrare in termini difficilmente controllabili lo stesso meccanismo del credito. Un problema che non è azzardato definire esplosivo e che si innesta in un discorso più vasto — ma anch'esso non più procrastinabile — di ridefinizione dei compiti e dei poteri delle autonomie locali affiancato da un riordino complessivo dei canali e delle misure di finanziamento.

L'esigenza di giustizia vuole però che si dia al decreto-legge in oggetto il suo giusto significato, che non può essere limitato soltanto ad un tamponamento brutale della situazione ormai giunta al limite di

rottura. Certo un taglio netto di quei rapporti (prima definiti perversi) tra enti locali e sistema bancario, il blocco — o, meglio, il raffreddamento — nella espansione della spesa corrente, ed in particolare di quella rappresentata dal personale, sono gli aspetti immediatamente percepibili dell'intervento.

Il decreto-legge tuttavia, soprattutto dopo l'ampia discussione che ha qualificato il duro lavoro della VI Commissione — lavoro di cui cercherò di ricordare alcuni dei tratti più importanti —, va oltre. Comincia cioè a prefigurare su alcuni punti, un disegno più complessivo, detta norme di comportamento utili a far muovere i primi passi verso quel riassetto organico, il cui cenno si è voluto riferire nel decreto-legge sia come segno di volontà politica sia come condizione di buon funzionamento del nuovo meccanismo approntato.

L'indirizzo secondo il quale occorre differenziare i canali di finanziamento del settore pubblico da quelli di finanziamento del settore privato emerge con una certa chiarezza dal meccanismo predisposto; meccanismo predisposto non solo e non tanto per il consolidamento, quanto piuttosto per il finanziamento delle gestioni del 1977, « anno ponte » — come è stato definito — verso una riforma globale. Anche il sistema di reperimento delle risorse, se può apparire dettato in prima battuta da situazioni contingenti, contiene in sé gli elementi di un discorso importante ovvero dell'impegno in virtù del quale in una fase di revisione complessiva della finanza pubblica dobbiamo garantirne il funzionamento senza provocare distorsioni gravi del mercato finanziario.

L'ampliamento della portata del decreto-legge — si pensi soltanto all'inclusione delle aziende di trasporto gestite da comuni, province o loro consorzi — tende a fare azione di accertamento della realtà prima ancora ad adeguare il provvedimento a quel ruolo di ampio supporto della futura e più importante riforma cui è chiamato. Inoltre, inteso a sgombrare il campo da situazioni più o meno sommerse e quindi a produrre verità — potrei dire — è l'obbligo sancito per i consigli degli enti locali di deliberare un piano di riorganizzazione delle loro strutture amministrative e aziendali in base a criteri di efficienza, economicità di gestione, professionalità e soprattutto mobilità del personale, ancorché — lo

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

constatiamo amaramente — senza ancora sufficienti indicazioni sui compiti a venire.

Gli stessi aspetti di blocco delle assunzioni appaiono ricondotti ad una *ratio* accettabile. Per gli investimenti si è inteso affiancare al tradizionale controllo delle leve creditizie — sul quale, mi auguro, il Governo vorrà dare con l'occasione specifiche indicazioni — un limite allo stesso tempo qualitativo e quantitativo, consentendo di impegnare i cespiti delegabili solo a garanzie di mutui destinati ad opere pubbliche obbligatorie e contenendo tale garanzia entro gli importi di spese già deliberati per tali opere negli esercizi precedenti.

Per il personale si è inteso riprodurre la situazione realizzatasi nel 1976 affidando con fiducia agli enti locali la risoluzione, nel quadro di un tetto complessivo predeterminato, dei delicati problemi aperti tra le categorie protette o legate ai servizi di recente attuazione. L'ipotesi adottata vuole in qualche modo verificare nel concreto la reale portata della mobilità interna come strumento di riorganizzazione anche della pubblica amministrazione e sotto questo profilo, oltre che per le sue implicazioni economiche, mi pare debba essere valutata.

Certamente, onorevoli colleghi, siamo — come qualcuno ebbe a dire — nella emergenza dell'emergenza. Tutto andrà vanificato se non sapremo far seguire a queste buone parole una iniziativa di ben altra portata e ben altra prospettiva. Ancora, sul piano degli interventi urgenti appare non più dilazionabile la rivalutazione, per il 1977, delle entrate sostitutive, come pure un intervento organico ed adeguato per sottoporre al necessario controllo il fisiologico disavanzo dei trasporti pubblici. I due temi, ampiamente discussi nella VI Commissione della Camera, costituiscono il necessario raccordo tra un ripiano, quale pur parzialmente si è cercato di prevedere con il decreto-legge oggi all'esame, per la sua conversione, e la normalizzazione del processo di articolazione della spesa pubblica tra i diversi settori.

È per questo che non credo fuori luogo chiedere, con l'occasione di questa discussione, un approfondimento sul tema specifico della posizione governativa nella direzione richiamata dalla discussione in Commissione. Un approfondimento che non soltanto consentirà alle autonomie locali di guardare al futuro con minori preoccupazioni, ma testimonierà anche la sensibilità del Governo relativamente al pronto recu-

pero di una situazione che, non da oggi, si è andata deteriorando oltre ogni ragionevole limite.

Su questo terreno l'impegno è di tutti, del Governo, delle forze politiche, delle stesse autonomie locali, alle quali si chiede di essere in prima linea nel processo di ridefinizione delle loro funzioni, prima ancora che del loro ruolo come centri di spesa. Guai infatti se con una politica disattenta verso i problemi istituzionali si ottenesse di fatto una deresponsabilizzazione, come forse è avvenuto nel passato, delle autonomie locali. Cadrebbe un disegno complessivo che è alla base della stessa gestione democratica del paese.

Difficile sarà conciliare l'esigenza di ricondurre ad unitarietà di gestione la spesa pubblica con la necessità di restituire dignità e potere effettivo alle autonomie, ovvero ristabilire il giusto rapporto dialettico tra le istituzioni riducendo la conflittualità tra le stesse. Difficile, dicevo, ma anche più necessario ed urgente in quell'ottica di recupero della efficienza della pubblica amministrazione nella quale tutti proclamiamo di volerci muovere.

Con queste considerazioni e riservandomi di specificare alcuni punti emersi nel dibattito in Commissione in sede di esame degli emendamenti, raccomando all'approvazione di questa Camera il disegno di legge n. 1023 (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del tesoro.

STAMMATI, *Ministro del tesoro*. Il Governo si riserva di intervenire, in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Aniasi. Ne ha facoltà.

ANIASI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il decreto-legge del Governo per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province era atteso con ansia. Era atteso da molti mesi dagli amministratori degli enti locali come un primo provvedimento in un complesso di interventi che avrebbero dovuto essere diretti a risanare la situazione di grave dissesto economico e finanziario degli enti locali. Una attesa che si è prolungata oltre il previsto; una attesa legittima ed alimentata anche dal programma di questo Governo, che si è costituito compiendo un atto che abbia-

mo giudicato allora positivo, perché innovativo di una prassi che era consolidata: questa volta, alle consultazioni, il Presidente del Consiglio incaricato aveva convocato anche i rappresentanti delle associazioni dei comuni e delle province. Un programma, poi, quello esposto al Parlamento dal Presidente del Consiglio, che aveva il significato di una inversione di tendenza rispetto al tradizionale atteggiamento nei confronti degli enti locali, considerati tra i maggiori responsabili del dissesto della pubblica amministrazione. Una polemica, questa, ed un atteggiamento che hanno profonde radici nella mentalità e nella coscienza di una classe conservatrice, che vede nello Stato accentrato la capacità della difesa di interessi e di privilegi messi in pericolo, invece, dall'iniziativa e dal rafforzamento delle autonomie locali.

I provvedimenti annunciati dal Presidente del Consiglio Andreotti indicavano indirizzi ed orientamenti che, anche se timidi e prudenti, stavano ad indicare una direzione di marcia sostanzialmente diversa da quella del passato. Le dichiarazioni del ministro del tesoro del mese di ottobre sembravano confermare queste intenzioni. Dopo una esposizione franca che il ministro fece in Commissione finanze e tesoro della Camera, le cose però si sono modificate. In quella prima riunione il ministro ha riconosciuto per la prima volta, credo, nel Parlamento della Repubblica italiana, l'ammontare dei debiti; ha ammesso anche, parzialmente, le ragioni obiettive che erano la causa dell'indebitamento; e ha rinviato ogni decisione a dopo il convegno di Viareggio sulla finanza locale, convegno che gli enti locali svolgono ogni anno.

Ebbene, i risultati del convegno hanno dimostrato una sostanziale unità degli amministratori quanto meno sui problemi principali della finanza locale; ma da quel momento, invece, è iniziata una marcia all'indietro, con una svolta a mio avviso incomprensibile nell'atteggiamento del Governo.

All'appello drammatico dei comuni, che erano in difficoltà per il pagamento degli stipendi (si consideri che vi sono stati comuni in arretrato di 2, 3 o 4 mesi, com'è avvenuto in Calabria; ma si tratta di situazioni che si sono riprodotte in ogni parte d'Italia), per il pagamento dei fornitori, con conseguente sospensione di forniture e pericolo per l'esplicazione di servizi necessari, abbiamo avuto una risposta del Presi-

dente del Consiglio, mi pare nel mese di novembre: a fronte di una modesta apertura, di una possibile riconsiderazione delle possibilità di riconoscere capacità impositiva ai comuni, si è avuta la promessa che il Governo sarebbe intervenuto per pagare gli stipendi ed alcuni fornitori, quanto meno per il mese di dicembre.

Si tratta quindi di una svolta, confermata poi dal « decreto Stammati » ed anche dai precedenti provvedimenti-tampone, quelli che già sono stati ricordati (mi riferisco, per esempio, ai 400 miliardi concessi a undici comuni, o ai 100 per gli altri 8 mila comuni italiani).

Il giudizio su questo decreto-legge è stato immediato ed unanime da parte degli amministratori locali, da parte dei socialisti e di altre forze politiche. Debbo dire che un imbarazzato giudizio è stato dato anche da molti colleghi del partito di maggioranza relativa, molti dei quali sono aperti (lo hanno anche dimostrato in questi giorni nei dibattiti che abbiamo avuto in Commissione) di fronte ad una realtà drammatica, che una parte di essi conosce direttamente, anche per essere stati o per essere amministratori comunali.

Un giudizio, quello dei socialisti, nettamente negativo, senza mezzi termini: si tratta di un decreto che, così com'è stato presentato, si ispira ad una filosofia centralistica ed antiautonomistica; un decreto che manifesta in ogni suo articolo il proposito punitivo nei confronti degli enti locali, che accetta tutti i luoghi comuni che descrivono gli amministratori locali come incapaci e dissipatori. È un decreto antiautonomistico, perché interviene per tutelare, per imporre, per impedire, per vietare. È un centralismo che traspare, come dicevo, in ogni articolo, da quello relativo al controllo del credito fino a quello relativo al personale che, nella sua stesura iniziale, impediva financo il funzionamento ridotto ai minimi termini dei comuni e delle province. Un decreto « rozzo » è stato definito ufficialmente da un rappresentante del Governo in Commissione, e ciò in base alla sua formulazione tecnica che non teneva minimamente conto, anche sotto il profilo tecnico-amministrativo, della necessità di assicurare il funzionamento dei servizi degli enti locali, sia pure in quella logica che noi già rifiutiamo nel provvedimento originario.

Altra logica e filosofia del provvedimento che noi respingiamo, è quella di operare per bloccare ogni maggiore spesa per i co-

muni e le province, per bloccare gli investimenti al fine di contenere, si dice, il credito nel quadro della politica economica che il Governo persegue. Anche in questi mesi i socialisti hanno dimostrato senso di responsabilità e di considerazione per le esigenze di contenimento della spesa pubblica, per i fenomeni infattivi ed i meccanismi economici e fiscali che possono rischiare anche di vanificare il quadro di riferimento, al fine di far uscire il paese dalla crisi. In questo quadro, gli enti locali possono e debbono svolgere un ruolo che il Governo si ostina ancora a negare loro. Nelle fasi di crisi economica, compito degli enti locali è quello di fornire una risposta alla domanda delle comunità locali: se vogliamo contenere gli investimenti privati, dobbiamo purtroppo imporre maggiori sacrifici ai lavoratori ed è necessario poter espandere i consumi pubblici.

Vorrei citare un caso: se vogliamo che si consumi meno benzina e che i lavoratori non si servano dell'autovettura privata per recarsi sul posto di lavoro, è necessario disporre investimenti per il trasporto pubblico, da rendere più rapido ed efficiente. Se imponiamo maggiori sacrifici, dobbiamo anche considerare che saranno sopportati dalle classi più deboli: dai disoccupati, dalle donne, dagli anziani e dai giovani. Sarà allora necessario provvedere alla costruzione di più numerosi asili-nido ed all'erogazione di una maggiore assistenza per consentire più numerosi ricoveri di anziani e più consistente assistenza domiciliare ai vecchi, nelle nostre città.

Se esiste un'incapacità degli organismi statuali a spendere quanto lo Stato dispone, se aumentano continuamente i residui passivi, potremo utilizzare la capacità degli enti locali per intervenire, in quanto essi sono in grado di imprimere un avvio immediato alle opere pubbliche e sociali, contribuendo ad avviare in una certa misura anche al fenomeno della disoccupazione in un settore come quello edilizio, notevolmente in crisi.

La stesura originaria di questo decreto, invece, opera nel senso che tutto si blocca: si dice, da parte del Governo, che si vuole impedire che i comuni continuino nella prassi di aumentare i propri debiti. Ciò significa che i debiti sono il più importante e spesso quasi l'unico mezzo oggi previsto dall'ordinamento giuridico degli enti locali per adempiere le loro funzioni: se impediamo di contrarre debiti per inve-

stimenti, si rischia di impedire la costruzione di opere pubbliche e l'erogazione dei servizi sociali, se è vero che ad ogni nuovo servizio corrisponde una maggiore spesa ordinaria.

Siamo contrari al principio di bloccare indiscriminatamente la spesa ordinaria, solo però con riferimento a quella afferente ai servizi generali, per una migliore razionalizzazione del servizio stesso. Un maggior numero di scuole comporta una maggiore assistenza; si registra quindi l'esigenza di creare un maggiore spazio per la refezione scolastica, per la manutenzione delle strade, degli acquedotti e delle fognature.

Ma il vero problema, che dobbiamo affrontare in questa sede, è quello della causa dei debiti, del perché questi debiti si sono formati e dell'accumulo dei disavanzi delle nostre amministrazioni locali.

La prima considerazione che mi pare quasi superfluo richiamare è quella della soppressa capacità impositiva intervenuta con l'approvazione della riforma tributaria; la seconda è quella dell'inflazione che ogni anno ha taglieggiato i nostri bilanci del 20-25 per cento, mentre i costi dei servizi e delle opere sono andati aumentando, tanto è vero che oggi una scuola costa il doppio e anche il triplo di qualche anno fa.

I comuni — come il Governo e tutti noi sappiamo — ricorrono al credito, pagando interessi del 20, del 25 e anche del 27 per cento; i comuni italiani hanno pagato in sette anni 8.700 miliardi al sistema del credito nazionale e, se non sbaglio, nel 1976, hanno pagato per interessi ed ammortamento mutui ben 1.500 miliardi. Nel 1975, la Cassa depositi e prestiti ha avuto richieste per 4 mila miliardi; ne ha concessi solo 2 mila, ed il 70 per cento di questi, cioè 1.400 miliardi, sono andati a colmare i disavanzi, mentre solo 600 miliardi sono stati destinati agli investimenti.

Tutto questo è originato da quella struttura e da quell'ordinamento di cui dicevo prima, e tutto questo avviene con il controllo della Commissione centrale della finanza locale che da molto tempo si è chiesto che venga soppressa, ma che al contrario, in certi periodi, ha effettuato un controllo ancora più penetrante. Credo che valga la pena, sia pure di sfuggita, di ricordare come il controllo della Commissione centrale della finanza locale sia stato più penetrante dopo il 15 giugno 1975, quando si sono operati tagli ai bilanci. In altri termini, è nostra convinzione che si sia voluta

dare una punizione nei confronti dei comuni retti dalla sinistra.

Oggi il ministro dell'interno, l'onorevole Cossiga, promette la soppressione della Commissione centrale della finanza locale e, per la verità, ha anche adottato provvedimenti che ignorano il dissenso della Commissione. Ma il ministro delle finanze, con una sua circolare, precisa poi, dando disposizioni agli intendenti di finanza, che prima di autorizzare l'assunzione di mutui al credito ordinario, si chieda il parere della Commissione centrale della finanza locale: il ministro aggiunge di aver concordato il provvedimento con lo stesso ministro dell'interno.

La giustificazione dovrebbe essere quella della necessità di difendere gli enti locali dalla esosità delle banche. Atteggiamenti tutti che si rifanno ad una convinzione, quella che i disavanzi siano causati dalla cattiva amministrazione. Ebbene, sono circa 6 mila i comuni italiani in disavanzo: rappresentano il 92 per cento della popolazione, mentre qualche anno fa erano solo 500.

Ecco, dunque, ragioni numerose cui si aggiunge quella che è all'origine anche di questo decreto-legge: i comuni e le province sono prigionieri di un meccanismo perverso per cui sono costretti a fare dei debiti per pagare dei debiti. Gli enti locali hanno raggiunto un indebitamento che, per la verità, non è esattamente conosciuto né dal Parlamento né dal Governo, anche se noi affermiamo — e ritengo con qualche ragione — che esso ormai abbia raggiunto i 32 mila miliardi, di cui 5 o 6 mila — si afferma — per debiti a breve.

Come vedete, si tratta di un pressappochismo inevitabile: manca infatti — e questo è grave — una esatta valutazione. I comuni e le province non potranno certo pagare gli interessi e gli ammortamenti, e quindi il provvedimento si ispira ad una constatazione reale che non è in fondo di vantaggio per gli enti locali, ma di riconoscimento di una dura realtà: è il debitore insolvente, al quale si propone una soluzione che consenta al creditore di poter riscuotere nel tempo quanto diversamente non potrebbe mai riscuotere.

Ma i comuni, le province, le aziende municipalizzate, i consorzi debbono anche ottenere provvedimenti intesi a riequilibrare le entrate e le uscite. Se non si affronta il problema in questi termini, spesso ci ritroveremo ad esaminare provvedimenti di questo genere. Ridurre le uscite con il conso-

lidamento dell'intero debito è una richiesta dell'associazione dei comuni, delle province, è un'esigenza ormai universalmente riconosciuta. Lo stesso ministro ha più volte ripetuto che questo avverrà. Ebbene, allora noi chiediamo che in questo provvedimento si inserisca una precisa norma che stabilisca appunto queste maggiori entrate e, quindi, anche il consolidamento del debito globale.

Noi socialisti abbiamo presentato un progetto di legge al quale io rimando e che non illustrerò certamente. Tuttavia, chiediamo con il nostro emendamento — quello relativo al consolidamento dei debiti, dei 32 mila miliardi — che il consolidamento venga approvato almeno entro il 31 dicembre. Noi chiediamo che entro i 60 giorni si concedano maggiori entrate. I comuni hanno chiesto l'aumento del 25 per cento (è una misura minima di fronte all'aumento del tasso inflattivo in questi anni) per i trasferimenti relativi ai tributi soppressi. Abbiamo chiesto l'anticipazione al primo gennaio 1977 delle entrate relative all'ILOR. I comuni hanno chiesto — e noi insistiamo su questo punto — che venga istituito un fondo per i trasporti.

Dispiace dover ripetere cose conosciute e già dette. Quasi diventiamo petulanti e noiosi anche con noi stessi. Noi non siamo contrari ad un adeguamento delle tariffe. Dobbiamo, però, fare attenzione all'esigenza di praticare prezzi politici, di praticare una politica tariffaria differenziata che tenga conto delle necessità di certe categorie, come quelle dei disoccupati, dei lavoratori, dei pensionati e degli studenti.

Noi chiediamo che almeno il 50 per cento del disavanzo delle aziende municipalizzate di trasporto, che assomma ad oltre 1000 miliardi all'anno, faccia carico allo Stato. Per coprire l'altra metà del disavanzo, le tariffe dovrebbero aumentare almeno del 100 per cento. Mi pare che ciò non possa comunque avvenire, nonostante la buona volontà degli amministratori e nonostante la buona volontà dei lavoratori di sottoporsi ad altri sacrifici che forse, in questo caso, sono abbastanza ingiusti.

Il provvedimento al nostro esame, signor Presidente, onorevoli colleghi, è radicalmente mutato rispetto a quello approvato dal Consiglio dei ministri. Un lavoro lungo, meticoloso, paziente ha impegnato i colleghi di tutte le parti politiche. Devo dare atto al ministro e ai sottosegretari per l'interno e per il tesoro di attenzione e di buo-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

na volontà. Il testo che oggi è all'esame della Camera credo meriti di essere considerato in modo molto diverso per i correttivi tecnici e procedurali che vi sono stati introdotti, per gli emendamenti relativi ai finanziamenti e alle garanzie concesse dallo Stato per tutti gli enti locali, per la parziale possibilità di utilizzare i cespiti ancora delegabili, per il rinvio della restituzione delle rate di interesse e di ammortamento ad una epoca successiva al consolidamento che dovrà avvenire — come afferma il testo ora in esame — entro il 31 dicembre 1977.

Ebbene, il provvedimento è stato modificato anche con la collaborazione del gruppo socialista, che ha presentato numerosi emendamenti, che ha partecipato alla discussione in Commissione e nel Comitato ristretto insieme a tutti gli altri colleghi che — come dicevo — hanno dimostrato certamente comprensione e buona volontà, per cui oggi possiamo dichiararci relativamente soddisfatti.

Evito di richiamare le modifiche anche importanti che sono state introdotte, modifiche che quanto meno evitano la paralisi degli enti locali: l'articolo 9 riformulato dalla Commissione (anche se in una stesura che non ci soddisfa), l'estensione alle aziende di trasporto del diritto di consolidare i debiti a breve, eccetera.

È sufficiente un'attenta lettura del testo della Commissione per constatare che ci si trova di fronte ad un provvedimento nuovo, che non ha nulla a che fare — come dicevo prima — con il precedente. Si tratta comunque — è bene aggiungerlo — di una versione ancora insufficiente ed inadeguata, come è dimostrato dalla presentazione di numerosi emendamenti del gruppo socialista (che noi ci auguriamo possano essere presi in considerazione ed approvati in questa sede) ed anche di altre parti politiche.

Inadeguata ed insufficiente è, a nostro avviso, la formulazione degli articoli 1, 2, 8 e 9, ma innanzi tutto — mi si consenta — la nostra insoddisfazione totale deriva dalla mancanza di norme che si riferiscano all'esigenza di garantire maggiori entrate. Sono almeno 2 mila i miliardi necessari agli enti locali per assolvere i loro doveri nei confronti delle comunità nel 1977. Solo impegni generici, finora, sono stati quelli del ministro: non solo noi ci auguriamo che essi siano ribaditi in aula e siano oggetto di ordini del giorno (cosa che comunque non potrebbe certo veder diminuita la

nostra insoddisfazione, il nostro rammarico, la nostra grave preoccupazione per il futuro delle città e dei comuni italiani), ma vorremmo cogliere questa occasione per sottolineare che da questa situazione non si uscirà se non si affronterà il discorso generale, che è quello di por mano all'intera disciplina delle autonomie e dei poteri locali del nostro paese.

Ecco perché la nostra battaglia, la battaglia dei socialisti (ma credo non solo dei socialisti; certamente anche dei colleghi comunisti) non può essere una battaglia episodica, rivolta a provvedimenti-tampone, ma deve essere rivolta a sollecitare la riforma della finanza locale, l'attuazione della legge n. 382, che è stata oggetto l'altro ieri, mi sembra, di un provvedimento del Consiglio dei ministri che ancora non si conosce, secondo una abitudine certamente non commendevole che è quella di approvare provvedimenti, certamente rilevanti anche sotto il profilo costituzionale, per renderli noti dopo molto tempo, dando la impressione che nel momento in cui vengono approvati non siano forse interamente formulati.

Noi riteniamo che debba essere affrontato un discorso generale sulle autonomie, per costruire la Repubblica delle autonomie. Credo che qui, sia pure di sfuggita, vada ricordato, proprio per richiamarci ad una filosofia che deve ispirare i nostri atti ed i nostri interventi, che non concordiamo con la concezione, che fu propria dello Stato prefascista, dei poteri locali contrapposti allo Stato, al potere costituito. Con l'approvazione della Costituzione, il popolo, i lavoratori, sono entrati nello Stato, sono lo Stato; non è quindi un antagonismo, il nostro; non è quindi una rivendicazione pietistica; non è quindi il comune per conquistare lo Stato, l'ente locale per conquistare lo Stato. Il potere locale deve essere concepito, invece, per attuare la Costituzione: le regioni, le province, i comuni — dice la Costituzione — sono lo Stato.

Ecco quindi questa differenza, che noi continuamente sottolineiamo, e che vorremmo fosse raccolta, una volta per sempre, dal Governo, tra lo Stato-ente e lo Stato-ordinamento. E se ci muoviamo su questa strada, credo che allora potremo affrontare nelle prossime settimane, nei prossimi mesi il discorso della riforma della legge comunale e provinciale, il discorso della redistribuzione delle funzioni tra i

diversi livelli di Governo; della redistribuzione, quindi, anche delle risorse tra amministrazione centrale (Stato-ente), ed amministrazione periferica dello Stato (comuni, province e regioni).

È per questo che i socialisti presenteranno tra qualche mese una proposta di riforma della legge sulle autonomie. Ecco perché i socialisti si batteranno per il trasferimento dei poteri dallo Stato alle regioni, secondo la più ampia accezione dei termini, e come minimo prendendo a base lo studio della commissione Giannini, una commissione nominata dalla Presidenza del Consiglio, ed i cui lavori, a nostro avviso e per le notizie che abbiamo, sono stati disattesi dallo stesso Consiglio dei ministri. Se sono vere le notizie che ci sono giunte, il testo che è stato approvato è un testo certamente non accettabile.

Onorevoli colleghi, credo ci si debba rendere conto che siamo di fronte ad una svolta storica per quanto riguarda l'apparato dello Stato, ma, per quanto riguarda l'assetto istituzionale della nostra Repubblica, il trasferire alle regioni la competenza in materia di assistenza, di agricoltura, di turismo, di sanità, di artigianato e di istruzione professionale è un fatto di attuazione costituzionale e significa dare un contributo anche alla soluzione dei problemi del paese.

Non è questa la sede per affrontare questo discorso: ma qual è, allora, la sede idonea? Stiamo facendo un discorso sulle conseguenze nate da un ordinamento giuridico antiquato e da tutti — a parole — ritenuto superato. Vi sono stati tanti ordini del giorno di consigli comunali, provinciali, vi sono state dichiarazioni di ministri e di Presidenti del Consiglio che poi non hanno trovato alcuna attuazione. Il nostro è un ordinamento che non recepisce le istanze costituzionali. I debiti che si sono accumulati e quelli futuri sono la conseguenza di riforme che non sono state fatte o che sono state fatte male, come quella fiscale che si è rifatta ad un centralismo che oggi tutti riconoscono eccessivo. Si è attuato il trasferimento dei compiti dallo Stato ai comuni ed alle province senza trovare, nel contempo, un corrispettivo di maggiori entrate e di maggiori mezzi finanziari. Basti ricordare quanto è avvenuto con l'ONMI e con i patronati scolastici: oggi i comuni debbono affrontare maggiori compiti e rispondere alle maggiori

esigenze senza che, per altro, sia stata prevista nessuna maggiore entrata.

Oggi i comuni e le province sono costretti a rispondere ad una domanda crescente di case, di scuole, di servizi sociali, di assistenza e di strutture sanitarie: può il municipio dire di no alle giuste proteste delle mamme che chiedono l'abolizione dei doppi turni nelle scuole? Questa non è demagogia o retorica: si tratta di cose che ciascuno di noi ha vissuto. Sono necessari asili-nido e scuole materne.

In tutti questi anni è stato prodotto uno sviluppo distorto dell'economia che ha privilegiato — ad esempio — le autostrade rispetto ai treni ed agli autobus per i pendolari. Dobbiamo affrontare ora anche il discorso del disavanzo delle aziende di trasporto. Vorrei che, nel momento in cui ci apprestiamo a discutere e anche a modificare questo decreto-legge, evitassimo di pensare che si possano verificare tensioni sociali molto gravi. Cerchiamo di intervenire subito per non essere costretti poi, ancora una volta, a correre ai ripari.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la problematica è molto ampia ed i problemi sono numerosi: non ho certo la pretesa di esaminare tutte le buone argomentazioni che opporranno gli altri colleghi e le ragioni delle province e dei comuni che sono moltissime. Noi socialisti chiediamo al Governo di affrontare questa materia non con provvedimenti-tampone, ma con misure globali e risolutive nell'interesse della popolazione rurale ed urbana, del nord e del sud. Il Governo si faccia carico del problema della finanza locale nel quadro unitario della finanza pubblica, e affronti il problema del disavanzo degli enti locali nel quadro del disavanzo pubblico globale, dando ad ogni problema una soluzione funzionale per la soluzione anche dei problemi economici del paese e della sua crisi politica ed istituzionale.

Siamo convinti che rafforzare le autonomie locali significhi anche dare un serio contributo a sconfiggere la strategia della tensione. In questi otto anni i nostri comuni sono stati anche baluardo e tutela contro i disegni eversivi. Il Governo — chiedono i socialisti — affronti i problemi più generali delle autonomie e dei poteri locali, con la convinzione che regioni, province e comuni sono lo Stato: lo Stato che il Governo deve tutelare nello spirito della Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI*).

**Modifica nell'assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede referente.**

PRESIDENTE. La XI Commissione (Agricoltura) ha chiesto di poter esprimere il proprio parere sul disegno di legge: « Norme sui programmi di edilizia residenziale pubblica » (1000), attualmente assegnato alla IX Commissione (Lavori pubblici) in sede referente.

Tenuto conto della materia oggetto del disegno di legge, il Presidente della Camera ritiene di poter accogliere la richiesta.

**Si riprende la discussione.**

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Garzia. Ne ha facoltà.

GARZIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, credo sia opportuna anzitutto una premessa che, del resto, non è mia ma riprende un concetto che il ministro del tesoro ha espresso in sede di VI Commissione allorquando ebbe a chiarire le motivazioni che avevano indotto il Governo ad emanare il decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province, che recepisce tra l'altro — ed è opportuno ricordarlo — molte istanze espresse da vari convegni regionali dell'ANCI e dell'UPI.

Nel ricordare il quadro generale dell'economia italiana e le cifre del disavanzo del bilancio statale — cui andavano sommati ulteriori disavanzi, in particolare quelli dei bilanci degli enti locali (i debiti dei comuni e delle province assommano infatti a circa 33 mila miliardi) — il ministro del tesoro indicò le tre direttrici lungo le quali è opportuno agire quando seriamente ci si propone di porre rimedio ad una situazione che richiede un deciso intervento all'interno dell'economia del paese, anche per dare credibilità internazionale allo sforzo di correzione intrapreso, così da consentire la concessione di quei prestiti di cui abbiamo chiaro bisogno.

In una situazione di emergenza come la nostra occorre, pertanto, intervenire in tre direzioni: la manovra fiscale, la spesa pubblica, il costo del lavoro. L'altro paese europeo che si è trovato in una situazione simile alla nostra — alludo all'Inghilterra —

ha posto in essere una serie di provvedimenti relativi alla spesa pubblica ed al costo del lavoro, nonché ad una nuova e maggiore pressione fiscale. Ha ottenuto così, in un certo senso, una dichiarazione di avvio alla convalescenza e il soccorso occorrente in termini di prestiti internazionali. Nel nostro paese si può dire, stando almeno alle dichiarazioni del ministro delle finanze, che l'operazione fiscale si è conclusa, anche se ritengo in modo pesante per ogni cittadino, che viene bruscamente richiamato alle proprie responsabilità tributarie.

Sono apparse in questi giorni sulla stampa le vivaci proteste dei cosiddetti lavoratori autonomi i quali, senza alcuna loro responsabilità, vengono e verranno chiamati nel corso del corrente anno all'assolvimento di debiti fiscali pregressi e presenti. Basti pensare che inizia in questi giorni l'esazione del « condono » e dell'IRPEF del 1974, mentre ci si avvia all'autotassazione per i redditi conseguiti nel 1976 e si deve inoltre prevedere a settembre l'anticipo del 75 per cento dell'imposta relativa ai redditi da dichiararsi relativamente al 1977, salvo i correttivi di legge.

La pressione fiscale investe, evidentemente, anche i lavoratori dipendenti, che già assolvono alla tassazione contestualmente al conseguimento del reddito, e che debbono sopportare l'aumento della tassazione indiretta ed il peso dell'inflazione.

In questo quadro si è inserita la considerazione della finanza locale, sia per la quota rilevante che essa rappresenta nella spesa pubblica, sia perché la situazione delle province e dei comuni non consentiva ulteriori dilazioni né ulteriori provvedimenti di emergenza. Sarebbe stato un grosso errore continuare negli interventi di soccorso, pur conoscendo in tutta la sua dimensione negativa lo stato delle cose. Per questo credo che il decreto-legge in esame e la sua conversione in legge possano essere considerati come primo, chiaro passo verso una politica della « scure » nella spesa pubblica. L'essenza del provvedimento deve pertanto essere apprezzata.

Ma vi è un altro aspetto che, forse, l'opinione pubblica non ha sufficientemente considerato; quello cioè che non siamo davanti ad un provvedimento che vuole definire *in toto* il problema della finanza locale, bensì siamo chiamati a pronunciarci su una legge che, sia pure opportunamente emendata per intese tra le parti politiche,

si rivela da un lato come provvedimento-tampone e, dall'altro, come legge di transizione. Soprattutto questo aspetto transitorio è stato oggetto di richieste di chiarimento e di illustrazione negli incontri che la Commissione ha avuto con l'ANCI e con l'UPI.

Qualche affrettato giudizio negativo non ha tenuto conto della situazione di emergenza o meglio, come puntualmente il relatore ha riferito, di quella che è stata definita « la emergenza nella emergenza », in cui il Governo ha operato. Si tratta, infatti, di un provvedimento che tende a spezzare la spirale perversa del ricorso al credito a breve da parte degli enti locali e del conseguente accumularsi di oneri passivi in interessi bancari, che sono ovviamente andati via via ad accrescere il *deficit* della maggioranza di essi. Da qui il divieto del ricorso al tesoriere, se non relativamente ad un periodo temporale limitato, subentrando nella sostanza alla banca di credito ordinario la Cassa depositi e prestiti, con il consolidamento, i mutui di copertura dei disavanzi e le anticipazioni. Di qui il consolidamento delle esposizioni a breve, così da dare respiro agli enti locali e, secondo quanto previsto nell'emendamento della Commissione, anche alle aziende di trasporto di comuni, province e loro consorzi.

Sarebbe lungo, onorevoli colleghi, il discorso sulle aziende di trasporto, consorzi o meno. Infatti, nei riguardi delle stesse, le amministrazioni locali hanno adottato nel tempo politiche diverse. È chiaro che il concetto base è quello di un pubblico servizio, tanto più valido quanto più i problemi del traffico si sono via via complicati nei nostri comuni. Si sono però create varie disparità nella determinazione del prezzo corrispettivo del trasporto, sino a situazioni che oggi, forse, possono essere definite eccessive. La comprensione nella legge, ai fini del consolidamento, anche di tali aziende, deve a mio avviso stimolare gli amministratori responsabili ad una più attenta politica tariffaria.

La Commissione ha anche previsto che i cespiti delegabili potranno essere impiegati, sino alla concorrenza di importi di spese già deliberati e non concretati in mutuo, a garanzia di mutui destinati esclusivamente ad opere pubbliche obbligatorie, con priorità per quelle indicate all'articolo 16-bis della legge 16 ottobre 1975, n. 492.

È chiaro che occorrerebbe molto tempo per illustrare tutti gli emendamenti apportati al testo originario del decreto e perciò mi limiterò a citarne taluni, anche se sono tutti, a mio modesto avviso, sostanzialmente migliorativi, pur senza snaturare gli scopi e i fini del provvedimento stesso.

Da quanto ho esposto, appare allora che la legge in esame non è soltanto definibile come un « provvedimento tampone », ma trova una sua piena giustificazione nella sua esplicita natura di provvedimento transitorio, destinato a collocare la situazione drammatica maturata fino allo scorso anno nelle nuove proposte di legge relative alla finanza locale, che dovrebbero dare agli enti locali non soltanto un nuovo e più chiaro assetto finanziario, ma anche una nuova identificazione del loro ruolo. Questo almeno è negli auspici e si ricava dalle comuni indicazioni che derivano sia dai progetti di legge già presentati in materia, sia da quelli in fase di elaborazione.

È, tra l'altro, significativa la convergenza nella volontà di ridare agli enti locali una sia pure limitata e regolamentata autonomia impositiva ed una più vera ed efficace partecipazione all'accertamento fiscale.

Mi pare si possa affermare, comunque, che vi è un punto fondamentale comune sia al decreto del quale si discute oggi la conversione in legge, sia alle proposte per la riforma della finanza locale: il chiaro richiamo cioè, al contenimento della spesa corrente e, in certo senso, una indicazione alla pianificazione della spesa di investimento.

Non credo sia qui il caso di entrare nel giudizio di buona o cattiva amministrazione di questo o di quel comune, di questa o di quella provincia, di questa o di quella azienda o consorzio comunale o provinciale di trasporto, ma occorre dare atto al Governo di avere effettuato con il decreto-legge n. 2 un brusco richiamo alla difficile, anzi drammatica realtà generale dell'economia italiana cui concorre, in bene e in male, lo stato delle finanze locali. Era però giusto che la Commissione tenesse conto delle diverse e varie situazioni, in modo da consentire un riequilibrio di tali diversità, comprese quelle dei comuni che, amministrati con risparmio e oculatezza, finiscono per non trovarsi in pareggio per la prima volta nel corso del presente anno. Indubbiamente qualche perplessità sorge da due grossi problemi: il primo riguarda il buon funzionamento della Cassa depositi e pre-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

stili, chiamata ad un notevole sforzo soprattutto organizzativo; il secondo riguarda la certezza che entro l'anno si approvi la nuova legge sulla finanza locale.

Il primo di questi problemi costituisce un grosso impegno per il Governo, mentre la Commissione ha previsto, nei suoi emendamenti, l'ipotesi del carico delle rate di mutuo da consolidamento, che verranno a pesare sugli enti locali in assenza appunto delle innovazioni legislative sulla finanza locale, addossandole allo Stato.

Sotto questi aspetti si può affermare che mentre si fanno richiami, sia pure bruscamente — come del resto in questo momento economico è necessario — si propone altresì una sufficiente comprensione delle diverse situazioni e si dà agli amministratori comunali una sufficiente garanzia per il futuro ed anche uno spazio per operare nella spesa per gli investimenti.

Ma una legge destinata alla riduzione della spesa corrente degli enti locali non poteva non considerare il problema dei dipendenti, la cui retribuzione costituisce una grossa fetta della spesa corrente. La formulazione originaria del decreto-legge non poteva che proporsi in termini che non esito a definire drastici e perentori, anche da questo punto di vista.

D'altra parte la problematica relativa ai dipendenti è estremamente varia, considerando ad esempio, le esigenze dei comuni con vivace attività turistica che hanno bisogno di assunzioni stagionali, e quelle dei comuni con organico recentemente ampliato e regolarmente approvato, che si sarebbero visti puniti per una estrema, oculata gestione del personale dipendente. Gli emendamenti apportati dalla Commissione in materia hanno previsto, nella collaborazione di tutte le parti politiche, le diverse ipotesi, comprese le assunzioni cosiddette temporanee e il problema degli stagionali, fissando come riferimento la situazione del 1976.

Il problema da richiamare è, però, quello inerente alla necessità di riempire i vuoti in organico ed evitare la paralisi dei servizi essenziali che gli enti locali debbono rendere per legge ai propri amministratori.

Concludendo, credo che si possa sottolineare come il Governo non si sia sottratto al dovere di intervenire nella materia (e l'intervento presentava scarsi margini di popolarità) e come abbia agito secondo una logica temporale di prospettiva che trova

piena giustificazione nel difficile momento che il nostro paese attraversa.

Ma a nulla varrebbero i più esatti e dettagliati provvedimenti, risultati da una precisa proposta governativa e dai miglioramenti ulteriori derivanti dalla comprensione più circostanziata del problema e dalla collaborazione delle parti politiche, senza l'autoresponsabilizzazione di tutti e, in questo caso, sia degli amministratori sia dei dipendenti degli enti locali, in una visione di partecipazione all'impegno comune per il superamento della gravissima crisi economica dalla quale non è possibile, appunto, se non attraverso il consenso e la collaborazione di tutti.

Ho omesso di entrare nei particolari tecnici della legge e dei relativi emendamenti anche perché l'onorevole relatore lo ha fatto egregiamente; ma mi si consenta un breve richiamo.

La legge è anche un invito agli enti locali ad una revisione di criteri di amministrazione e ad una ristrutturazione dei servizi, degli uffici e delle aziende speciali; il che suppone anche la mobilità del personale. Sarebbe irrealistico non consentire in tal senso e, del resto, l'inventario delle situazioni di disavanzo è il punto di partenza del riassetto della finanza locale nei progetti di legge cui ho fatto riferimento e che dovrebbero consentire un nuovo e definitivo modo di gestire gli enti locali stessi. Il 1977 è stato definito un anno difficile per il contribuente italiano e sarà certo un anno difficile anche per gli amministratori locali. Gli eventi, tuttavia, non consentono scelte diverse da quella dell'austerità, della compressione della spesa pubblica in particolare. Poiché il provvedimento in esame contiene, in definitiva, un giudizio e una proposta coerenti con questa realtà, devo esprimere su di esso un positivo apprezzamento a nome del mio gruppo (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Menicacci. Ne ha facoltà.

**MENICACCI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, tutta la pubblica opinione italiana, la classe politica, i lavoratori in genere e persino gli altri paesi europei presenti con noi nella CEE, mostrano vivissima preoccupazione per quel fenomeno in via di aggravamento che risponde al nome di inflazione. Questa gene-

rale preoccupazione aumenta nel momento in cui il fenomeno si accompagna al crescere della disoccupazione e al diminuire delle attività produttive.

Proprio per il quotidiano acuirsi di questa nostra preoccupazione ci domandiamo se il provvedimento in discussione, il decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province, qualificato — diciamolo subito — come famigerato, fin dal suo primo apparire, sulla stampa di sinistra e da tutte le amministrazioni rosse della penisola, e che ha appunto natura congiunturale, abbia il merito almeno di collocarsi in una prospettiva antinflazionistica. Sono tanti i demiurghi che suggeriscono da vari pulpiti i rimedi per allentare la tensione inflazionistica. Quello che la mia parte politica può rimarcare, pensando ai vari vertici economici via via proposti o indetti, è che difetta una impostazione complessiva dei problemi, specie a fronte dell'emergenza degli ultimi tempi.

Se la parola d'ordine è per tanti quella di ridurre il tasso di inflazione, troppi problemi rimangono irrisolti, o comunque lasciati in ombra: possiamo ricordare il problema del costo del denaro, tutta la politica dei tassi di interesse e persino della economicità degli istituti di credito (un insieme di problemi la cui incidenza è notevole sia in punto di inflazione sia sui costi di produzione).

Non esistono un'analisi ed una valutazione rigorose con conseguenti interventi da parte del Governo sul problema della dinamica dei prezzi in tutto il settore industriale (da quelli dell'industria di base, a quelli dell'automobile, fino a quelli del ramo alimentare). E che dire del vistoso aumento dei prezzi al consumo di determinati generi importati dall'estero? Hanno ragione quanti — e sono inascoltati — conclamano che lasciare irrisolti tali problemi significa impostare la politica antinflazionistica in modo non credibile e unilaterale. Non è comunque questa l'occasione per vagliare in profondità questa politica antinflazionistica (non mancheranno occasioni per tornarci sopra in modo più compiuto); ci interessa invece un'altra questione di gravissima rilevanza, che attiene strettamente al provvedimento in discussione: quella del disavanzo pubblico quale causa — tra le principali — dell'inflazione, una causa che va rimossa se si vuole contrastare efficacemente il fenomeno.

Sono anni che da destra invociamo — e non siamo i soli, per la verità — un piano di risanamento della finanza pubblica. Certamente, tale piano non può raggiungere i suoi effetti in pochi mesi o in uno o due anni, ma essenziale è che operi immediatamente. Un dato è certo, che cioè nessun partito (a cominciare dal partito comunista, che è partito di Governo, e che proprio in questi giorni ha organizzato un convegno per cercare di dimostrare che la spesa pubblica può essere fattore di rinnovamento e di progresso) ha dato un contributo serio alla delineazione di questa esigenza. Certo, si parla di revisionare le leggi di spesa già in vigore; si invoca una programmazione pluriennale della spesa stessa articolata per settori sulla base di ben definite priorità e proporzioni; c'è chi invoca il risanamento della giungla retributiva, tenendo ferme le conclusioni che anticiperà la Commissione parlamentare d'inchiesta; c'è chi aggiunge una riforma sanitaria capace di razionalizzare i servizi e la spesa eliminando gli sprechi e le davvero sempre più intollerabili distorsioni, si da non comportare alcun onere per la estensione o la unificazione delle prestazioni.

Potremmo aggiungere molte altre questioni, quali il processo di trasferimento delle funzioni e del personale alle regioni, in forza della legge n. 382 del 1975, che tarda a trovare esecuzione (eppure la commissione Giannini aveva assicurato di voler ultimare i lavori nei primi mesi dell'anno scorso); la riforma della pubblica amministrazione; la riforma delle aziende autonome dello Stato; la riorganizzazione dell'amministrazione tributaria e del sistema fiscale su basi di equità e di efficienza, e, perché no, di severità; il tutto allo scopo di accrescere la produttività, di eliminare gli sprechi e quindi — grande sogno dell'età nostra — di risanare la pubblica finanza, ai cui effetti è legato appunto il fenomeno inflazionistico.

In questo ambito si inserisce l'altro importante discorso della riforma della finanza degli enti locali. Tutti i partiti da anni ne parlano, non c'è comune in Italia — e sono, se non vado errato, ben 8.079 —, non c'è provincia o regione che non abbia invocato tale riforma, allo scopo di liberare, attraverso appropriate operazioni di consolidamento, gli enti locali da oneri sempre più opprimenti, frutto di una situazione debitoria assurda. Lo Stato, in sostanza, deve dare una mano ai comuni ed alle province,

per togliere dall'armadio lo scheletro degli oltre 30 mila miliardi di debiti accumulati finora. È la condizione che gli enti locali hanno posto da tempo, e l'ultima volta è stato al recente convegno di Viareggio, per accettare l'impegno, da fissare sempre per legge, di riportare in pareggio i loro bilanci.

Si è fatto un gran discorso su chi dovesse provvedere per primo, lo Stato o gli enti locali; noi della destra rileviamo che una legge finanziaria è prioritaria, in quanto ci troviamo di fronte ad una emergenza finanziaria così grave — lo rilevò il ministro Pandolfi settimane fa e lo ha ribadito recentemente il ministro Stammati — da lasciare pochi e subordinati spazi ad un disegno di soluzione globale dei problemi della finanza locale. Deve però seguire immediatamente l'approvazione di una normativa che ridefinisca funzioni, poteri e doveri degli enti locali, proprio per non far sopravvivere alla bell'e meglio i comuni e le province italiani, senza però che sia lesa con norme di condotta imposte dall'alto e con forme di coordinamento centralizzatrici l'autonomia degli enti locali, che noi vogliamo difendere e salvaguardare. Auspichiamo quindi una riforma che assicuri ai comuni ed alle province entrate certe ed adeguate ai compiti da svolgere, sulla base — si è scritto tante volte — di parametri obiettivi. Il tutto allo scopo di impedire il riprodursi di gestioni in *deficit* e intollerabili indebitamenti consolidati. Sono anni che i Governi in Italia avrebbero dovuto intervenire in questa direzione, con misure adeguate di riforma e di risanamento. E si è trattato di Governi orientati a sinistra, mentre il 70 per cento degli italiani è amministrato da giunte locali di sinistra! Non avervi provveduto è stato un fatto di grave irresponsabilità. Si è messo in moto, senza che si fosse tentato di disinnescarlo, un meccanismo di crescita incontrollata della spesa pubblica e di conseguente grave pressione inflazionistica. Non ci è piaciuto il comportamento dei Governi di questi ultimi anni, proprio in quanto privi di coerenza finanziaria. Abbiamo visto da un lato i governi obbligare gli italiani a pesanti sacrifici, specie a danno dei lavoratori a reddito fisso, restringendo i salari e gonfiando le tariffe dei pubblici servizi; dall'altro lato gli stessi Governi fingere di dimenticare il dovere di combattere gli sprechi, gli sperperi del pubblico denaro, e quindi consentire allegramente il gonfiarsi della spesa

pubblica che attiene alla vita delle amministrazioni statali e delle strutture decentrate dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni. È stata questa una gestione irrazionale della spesa pubblica, ed è in questa irrazionalità — lo diciamo con tono fermo — la causa principale del disastro che sembra investire l'economia della nazione. Riconosciamolo: abbiamo visto spesso all'opera una classe dirigente sperperatrice, una scriteriata dilapidatrice delle sostanze pubbliche in un consumo senza frutto, in dissipazioni, in sprechi sconsiderati. La conferma viene proprio dalla crisi finanziaria degli enti locali, che ormai sono con l'acqua alla gola. Abbiamo definito disennata la politica della spesa perseguita dalle varie amministrazioni locali, con in testa in verità quelle delle regioni rosse, rette a maggioranza dai comunisti (lo so per certo, perché vivo ed opero politicamente in Umbria), in quanto essa era diretta piuttosto a conseguire successi occasionali, o magari elettorali, più che ad assicurare servizi ed opere di fondamentale importanza. Questa politica è stata resa possibile da una legislazione che ormai aveva fatto il suo tempo (ma che non si è voluto adeguare), da procedure e difficoltà burocratiche spesso paralizzanti, da controlli di legittimità che, in nome di una autonomia anacronistica, consentivano al debito pubblico di dilatarsi pressoché illimitatamente. Ecco qualche dato: 81 comuni capoluogo di provincia e 82 amministrazioni provinciali in *deficit* su 94 province; in *deficit* anche 2.011 comuni, sui 2.207 dell'Italia meridionale e insulare, pari al 91,1 per cento; 1.500 su 1.644 comuni dell'Italia centrale, pari all'88,2 per cento; e 505 comuni su 4.117 dell'Italia settentrionale, pari ad oltre il 12 per cento. Dieci grandi comuni, da soli, rappresentano la metà del disavanzo globale di tutti gli enti comunali.

Quello che mi spiace ricordare ai colleghi comunisti è che il numero delle amministrazioni deficitarie è in aumento, e tra queste si distinguono proprio quelle rette da loro, con in testa la Toscana e l'Emilia-Romagna, rispettivamente con il 91,2 per cento e l'88,5 per cento dei comuni in *deficit*.

Se poi aggiungiamo l'ente regione, il quadro si chiude: la regione è in crisi ed è un fattore della crisi. Come non rilevare che la legislazione regionale è sorgente di tanti e tanti rivoli dispersivi che da un

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

lato hanno scarsa incidenza sul tessuto sociale ed economico della nazione, pur assetato di sostegni finanziari, mentre, per un altro verso, consentono il tristissimo fenomeno dei residui passivi (oltre 3 mila miliardi di lire a fine '74 ed oggi, 1977, più del doppio, per le sole regioni a statuto ordinario)?

Responsabilità, dunque, dei comuni, delle province, delle regioni, cui si aggiungono altrettante precise responsabilità della classe dirigente, che non ha voluto o saputo razionalizzare organi, funzioni e strutture del potere locale, così da costruire quello Stato delle autonomie che, or sono trent'anni, con chiarezza venne delineato nella Costituzione della Repubblica italiana. Se è mancata l'attuazione completa dell'ordinamento regionale, se ha fatto difetto la riforma della legge comunale e provinciale, che è ancora quella del 1934, e così quella della pubblica amministrazione, quella della finanza pubblica, quella sulle procedure della programmazione economica e sociale, anche allo scopo di definire il ruolo delle regioni e degli enti locali per la formazione e l'esecuzione dei piani economici, non è certo più tollerabile il modo in cui le amministrazioni locali si sono disposte ai prelievi della Cassa depositi e prestiti.

Un altro dato offriamo a disdoro delle amministrazioni, specialmente di colore rosso: dopo la Sicilia è in testa la Toscana, con un prelievo, per abitante, di lire 29.578 (sono dati del 1974); segue l'Emilia-Romagna, con lire 21.182. Sono cifre che danno la misura del « modo nuovo » di governare dei comunisti, se paragonate ai prelievi *pro capite* di altre regioni, come la Sardegna con sole lire 15.412, il Veneto con lire 9.574, o addirittura il Friuli-Venezia Giulia, con lire 7.885. Sono valori che ci inducono — contrariamente a quanto ha tentato di negare l'onorevole Aniasi in precedenti occasioni — a fare una classifica dei comuni distinguendoli in « buoni » e « cattivi », intendendo che quest'ultimo appellativo si applica a quelli che hanno preteso di vivere al di sopra delle loro possibilità ed a spese degli altri e che oggi (per il disposto dell'articolo 1 del provvedimento in esame, lo dico per inciso) vengono per di più premiati a confronto degli altri, amministrati più accortamente o con maggiore prudenza.

Ci dev'essere una spiegazione a tutto ciò: squilibri in un dissesto, a conferma

di una dissennata ed allegra politica finanziaria sulla quale si rende necessaria una Commissione parlamentare di inchiesta per individuare le rispettive responsabilità.

La destra politica denuncia un altro fenomeno, che era diventato intollerabile: il ricorso alle banche, ben disposte (e le ragioni erano politiche e finanziarie al tempo stesso) ad aprirsi alle sollecitazioni degli enti locali che, così facendo, sottraevano risorse per gli investimenti produttivi nei vari settori economici. Diciamo questo senza accodarci all'attacco che viene da sinistra contro il sistema delle banche, con l'obiettivo di colpire soprattutto, attraverso le banche, il risparmiatore italiano.

Domandiamoci piuttosto come usavano queste risorse gli enti locali; chiediamolo agli onorevoli colleghi che protestano da sinistra contro il provvedimento in discussione.

Tutte le entrate ordinarie dei comuni e delle province non erano sufficienti per retribuire il personale. Circa l'indebitamento, poi, circa il 40 per cento era rappresentato ancora da spese per il personale, il 30 per cento dall'ammortamento dei mutui contratti; il 10 per cento dal servizio di nettezza urbana; il 12-13 per cento dai servizi secondari ed opere non strettamente indispensabili (parliamo ad esempio di lussuosi asili-nido sperimentali, per lo più falliti, messi in atto in Emilia); il residuo 7-8 per cento dagli impieghi produttivi. Sono queste le cifre che ci offre il cosiddetto « modello Bologna », che da anni si è cercato dalla destra di mettere in risalto in senso critico. Esso è stato propagandato dai suoi amministratori ai fini elettorali e perfino a livello europeo.

Dietro il presunto efficientismo delle amministrazioni « rosse », si nasconde una vera e propria rapina presso la Cassa depositi e prestiti a danno delle amministrazioni e delle regioni più povere. Sempre riferendoci ai dati del 1974, l'Emilia-Romagna e la Toscana da sole si sono appropriate del 22,1 per cento delle disponibilità della Cassa, pur vantando solo il 13,5 per cento dell'intera popolazione nazionale, con un numero di comuni pari al 7,8 per cento rispetto al totale degli 8.079 comuni d'Italia, il cui reddito *pro capite* è tra i più significativi e più alti del nostro Stato.

Se gli enti locali sono stati — è vero — un grave fattore di inflazione, l'inasprimento degli squilibri è stato voluto e pilotato dal partito comunista italiano, che è stato

alla guida di importanti enti locali (oltre due terzi del totale) ed ha contribuito a rendere ingovernabile il paese. Ma non basta!

Avete voluto burocrazie elefantache: un aumento di personale del 700-800 per cento rispetto a quello del 1940. Ora si pretende di creare altre burocrazie in nome del decentramento e della partecipazione dando vita a nuovi enti locali o per meglio dire a « nuovi livelli di governo »: comprensori, comunità montane, comunità di pianura, distretti scolastici, unità sanitarie locali, consigli di quartiere o circoscrizionali, e chi più ne ha più ne metta! Tutti questi livelli di governo non ce li possiamo permettere. Recentemente, il Presidente della Repubblica francese, invitato a considerare queste sperimentazioni italiane, le ha rifiutate per il suo paese, asserendo causticamente che « la Francia non è ricca come l'Italia ».

Nel momento in cui le forze politiche dicono basta all'indebitamento, devono dire basta alla crescita degli oneri che deriveranno da questi nuovi livelli di governo, che non potranno non incidere nel fenomeno inflazionistico di cui ho parlato all'inizio. È necessario rimuovere tutte queste cause di disordine economico di burocratizzazione crescente e quindi di miseria, attraverso riforme di struttura radicali, dando chiarezza alle funzioni, consentendo alle competenze di prevalere, adeguando i mezzi e razionalizzando le circoscrizioni territoriali, risolvendo con un taglio coraggioso il fenomeno dei 6 mila « comunipolvere » e quindi pervenendo ad un nuovo assetto di tutto il potere locale. Tutto ciò non è sufficiente; va soprattutto cambiata la mentalità perché sia restituito a tutti i cittadini il gusto della correttezza e della saggia amministrazione della cosa pubblica, dandone il relativo esempio.

Onorevoli colleghi, chiediamo tutte queste cose perché, se si vuol risanare la finanza dei comuni e delle province, non è possibile prescindere dalla riforma dell'intero sistema delle economie locali, né è tollerabile perdere molto altro tempo. Da destra, chiediamo al Governo di definire entro l'anno corrente il regime ordinario della finanza locale, presentando al Parlamento provvedimenti organici, che consentano di risolvere questo problema nella sua globalità, sotto l'aspetto normativo e finanziario, quale avvio al definitivo assetto strutturale dell'amministrazione comuna-

le e provinciale. Siamo ben consapevoli che il raggiungimento di tali obiettivi richiede tempi non brevi, mentre le esigenze degli enti locali appaiono drammatiche e più pressanti. Una prima soluzione nel breve termine può essere offerta da provvedimenti in discussione.

Il decreto non ci rende del tutto soddisfatti, perché ci pare congelato in modo tale che si rischia nei prossimi mesi di paralizzare ancor più gli enti locali. Preferiremmo infatti vedere aumentare la durata dei mutui e contenere gli interessi; spostare la decorrenza dei tassi di ammortamento alla riforma definitiva della finanza locale; includere nel provvedimento, ma in modo chiaro ed organico, le aziende municipalizzate consortili; assicurare la garanzia dello Stato per mantenere una quota di cespiti destinabili ad investimenti (eccessivo mi sembra il rigore delle misure fissate dal decreto); assicurare la massima funzionalità della Cassa depositi e prestiti con meccanismi rinnovati. In tal senso, il provvedimento verrebbe a rappresentare una occasione più valida per avviare al risanamento la finanza locale.

Circa il blocco delle assunzioni sulle quali si è fatto un gran discorrere, la mia parte politica è pienamente d'accordo e lo è per il testo originario, che non a ragione si è preteso di modificare. Il divieto di nuove assunzioni di personale, statuito dall'articolo 9, era inteso a congelare l'attuale situazione degli organici in attesa dei provvedimenti di definitivo riassetto delle amministrazioni locali. Le sinistre — in particolare — hanno sparato a zero contro siffatta norma e sono riusciti a farla modificare, sì da farle perdere la rigidità originaria. Non possiamo non registrare criticamente tale modifica di effetto estensivo. Sono dinanzi agli occhi tanti atti arbitrari posti in essere dalle amministrazioni locali, che hanno consentito numerose assunzioni illegali di personale comunale e provinciale. Il sistema di tali assunzioni, che si realizzavano in violazione della normativa vigente in materia, è stato quasi sempre dettato — anche perché le stesse si verificavano in periodo immediatamente precedente alle elezioni amministrative — da motivi di clientelismo politico.

Se si fossero esperite indagini (ma per queste cose non esistono pretori d'assalto!), si sarebbero per certo rilevati elementi atti a legittimare imputazioni d'interesse privato

in atti d'ufficio nei confronti degli amministratori: quante delibere, con cui — eludendo l'obbligo di bandire pubblici concorsi, nonché la normativa sul collocamento e sulle assunzioni obbligatorie dei riservatari — si assumeva personale avventizio per la esecuzione di lavori di ordinaria amministrazione, perpetuando, poi, attraverso una periodica e sistematica riconferma delle persone negli incarichi, i rapporti di dipendenza dall'ente comunale o provinciale! Si tratta di attività deliberativa con finalità clientelari, nonché di strumentalizzazione per fini privatistici degli atti delle amministrazioni comunali e provinciali. Ebbene, l'articolo 9 del provvedimento in esame non pone un fermo rigido a tale attività, che ha determinato un pauroso aggravamento dell'indebitamento generale degli enti locali. Noi insistiamo per il blocco delle assunzioni, almeno fino a quando, proprio allo scopo di rivedere le piante organiche, non saranno determinati i parametri ottimali tra personale dipendente e popolazione amministrata.

In ogni caso la mia parte politica ha deciso di sostenere il provvedimento posto al nostro esame. E ora di finirlo con il meccanismo dei debiti contratti per finanziare i debiti: il meccanismo che è già costato oltre 8 mila miliardi di lire in sette anni agli enti locali e che conduce alla progressiva dilatazione del disavanzo e all'indebitamento, non essendo gli enti — lo ha giustamente rilevato la relazione che accompagna il disegno di legge n. 1023, presentato dal ministro Stammati — « in grado di restituire alle scadenze né le somme avute in anticipazione, né i relativi interessi ».

Si cominci, dunque, con il consolidare le anticipazioni a breve termine concesse dalle aziende di credito ai comuni e alle province fino a tutto il 31 dicembre 1976, e ciò allo scopo di interrompere ogni rapporto di finanziamento a breve tra aziende di credito ed enti locali. Riteniamo quindi positivo il ripristino del rapporto creditizio degli enti locali con la Cassa depositi e prestiti, interrompendo così quello con gli altri istituti di credito.

In verità, le proposte di preconsolidamento del debito pregresso degli enti locali a carico della Cassa depositi e prestiti non risolve, a nostro parere, il problema, giacché se libera gli enti stessi dal peso degli interessi passivi (interessi cioè, maturati

sulle anticipazioni e non ancora regolati), di fatto trasferisce tale onere sullo Stato e, per conseguenza, riduce le disponibilità dello Stato stesso per erogare i mezzi finanziari agli enti locali per l'esercizio in corso.

Vediamo favorevolmente, inoltre, quella parte del provvedimento con cui si pretende di rendere più leggere le posizioni debitorie degli enti locali, mediante la trasformazione delle loro morosità in mutui decennali garantiti *ope legis* dallo Stato in due direzioni: nei confronti della Cassa depositi e prestiti e nei confronti della sezione autonoma di credito comunale e provinciale.

Consolidamento, dunque, e dilazione nel tempo dell'enorme disavanzo degli enti locali: ci sembrano misure non più procrastinabili. Ma non possono essere considerate misure bastevoli. I disavanzi si possono ripianare solo se si impediranno nuovi *deficit* dei comuni e delle province, imparando lassative disposizioni-quadro ed assicurando nuove ed aggiuntive provvidenze.

In particolare chiediamo che si indichino le effettive disponibilità delle risorse; che si stabiliscano rigidamente le priorità delle spese; che si tenti di avviare un sostanziale pareggio tra entrate e uscite; che si operi in modo da bilanciare meglio le componenti della spesa, tra la spesa corrente ed investimenti; che si superi la vecchia logica dei nuovi debiti per pagare gli interessi dei debiti vecchi, i quali — lo sappiamo — rappresentano ormai uscite obbligatorie. In sintesi, occorre stabilire, attraverso leggi-quadro della Repubblica e leggi delle regioni, le priorità della spesa degli enti locali, rivedendo la disciplina delle spese obbligatorie e facoltative con il proposito di evitare l'accentuarsi degli squilibri tra nord e sud, impedendo la creazione di opere e di servizi costosi e poco utili o addirittura superflui in determinate zone, quando in altre magari mancano quelli di vitale interesse.

Noi attendiamo queste norme di condotta dall'alto, in quanto auspichiamo che le forze politiche di maggioranza convergano verso una « gestione rigorosa » della cosa pubblica, sapendo che è impossibile attuarla senza fissare precise norme di comportamento, così come non è possibile attuare una migliore ripartizione delle ri-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

sorse a favore degli enti locali — soprattutto, come noi chiediamo, di quelli più deboli e meno favoriti — prescindendo da forme di coordinamento che evitino le ingiustizie da me prima lamentate e che assicurino efficientismo e coll'efficientismo il progresso economico, sociale e civile in genere.

Norme di condotta, coordinamento per una politica manageriale, fermo restando il principio autonomistico: questo è un primo problema da risolvere di incidenza fondamentale. Ve ne è un secondo: il problema delle entrate o, più esattamente, il problema dell'autonomia impositiva da concedere o meno agli enti locali. Un'altra cosa è infatti necessaria: incrementare le entrate del 25-30 per cento, se si vuole avviare un sostanziale pareggio tra entrate ed uscite e ridurre il ricorso alle anticipazioni e all'indebitamento. Come è possibile che lo Stato si accolli solo per Roma oltre 350 miliardi di lire per interessi passivi annui che, con l'allungamento dei tempi di rimborso delle rate dei mutui in base al costo attuale del denaro, potrebbero più che raddoppiare?

Se per Roma si impone un provvedimento speciale, date le funzioni particolari che la città è chiamata a svolgere, per tutti gli altri comuni e per le province, oltre che bloccare la politica dell'indebitamento complessivo, è necessario assicurare tempestivamente i mezzi finanziari indispensabili alla loro vita. Come incrementare le entrate? Intanto si possono fare alcune cose di sicuro effetto, senza dimenticare la riforma della contabilità generale dello Stato auspicata persino dal Capo dello Stato nel suo ignorato messaggio al Parlamento.

Vorremmo vedere smobilitato il contenzioso tributario relativo all'IAF, IF, imposte di consumo e imposta sul valore locativo. Come? Mediante un meccanismo di sanatoria generale, facendola finita, nel breve termine, con un contenzioso la cui lungaggine giova soltanto a coloro che devono pagare. In più, va decisa una sanatoria anche per i proprietari di immobili abusivi — e sono tanti — attraverso l'incameramento (può essere un metodo conforme a giustizia anche se eccezionale) da parte dei comuni di un *quantum* rapportato al valore commerciale della costruzione abusiva. Inoltre, si deve avviare la riforma dei sistemi di tesoreria e di esazione, allo scopo di eliminare quegli aggi

onerosi che al presente vengono erogati a banche o ad organismi finanziari con carattere privato. In più, occorre aumentare il gettito del contributo statale alla cassa degli enti locali, visto il pesante processo inflattivo di questi ultimi anni, senza però appesantire le possibilità per una adeguata politica di investimenti; e ciò si può garantire inducendo lo Stato a ridurre contestualmente le sue spese di parte corrente.

In sintesi, spetta allo Stato di finanziare tutto il settore che attiene all'espletamento dei servizi di pubblica utilità. Allo Stato compete un secondo livello di finanziamento: quello per i servizi sociali, anche se la ripartizione delle risorse dovrebbe avvenire nel quadro di una programmazione regionale (lo Stato, cioè, trasferirebbe i fondi alle regioni, le quali a loro volta li ripartirebbero tra gli enti locali). Un terzo livello di spesa è quello che attiene ai servizi non di prima necessità: questo dovrebbe restare, invece, a totale discrezione dei comuni, i quali avrebbero la facoltà di tassare i propri contribuenti in ordine soltanto a quel tipo di decisioni di spesa. Ipotesi, queste, non astratte, né molto lontane, ma che ci sembrano capaci di conciliare il principio del coordinamento e del rigore con quello dell'autonomia.

Se ciò vale per il capitolo delle entrate, altre decisioni vanno prese — e noi le proponiamo da destra — per evitare sprechi e dispersioni. La linea di austerità in via prioritaria passa per gli enti locali. Basta con il comune imprenditore! Basta con la funzione immobiliare della provincia! Al più, gli enti locali devono essere organi programmatori dei servizi sociali collettivi. Un esempio: la provincia di Perugia spende oltre un miliardo per acquistare l'Isola Maggiore del lago Trasimeno, precedentemente pagata con un pugno di lenticchie; è un assurdo da impedire. A che servono poi gli ECA? Gli enti comunali di assistenza vanno eliminati in quanto hanno esaurito la loro funzione assistenziale in una società che non ha più una struttura agricola, tipica del nostro sistema economico degli anni '40 e '50.

Si decidano, inoltre, gli amministratori a rivedere e perequare il prezzo dei servizi erogati nel quadro di un miglioramento quantitativo e qualitativo, per adeguarli alle esigenze della società moderna. E così per le opere di urbanizzazione primaria: il loro costo va attribuito completamente agli

utenti che beneficeranno di tali opere. Su tutto invochiamo, da destra, la razionalizzazione delle procedure e dei servizi e quindi chiediamo nuovi modelli organizzativi, una migliore utilizzazione del personale attuale, secondo un criterio di mobilità all'interno delle unità produttive (dipartimenti, divisioni, settori) dei comuni e delle province.

Sono proposte che incidono, proposte nel breve, nel medio e nel lungo termine, le quali non possono più restare senza esito. Ad esse deve raccordarsi quella riforma generale delle autonomie locali che ormai tutti invocano.

Circa il provvedimento in discussione, ci interessa avere qualche chiarimento. Gradiremmo sapere dal signor ministro il sacrificio finanziario che lo Stato sarà chiamato a sopportare, anche a volerlo limitare al 60 per cento circa del disavanzo stimato, cioè delle spese correnti che nel tempo breve sono incomprimibili. C'è chi lo calcola in 16 mila miliardi, rispetto ai 25 mila miliardi di lire previsti più spese ed investimenti. Se queste cifre sono esatte noi chiediamo che a tale sacrificio sia preposta una programmazione della spesa la quale — escluso qualsiasi sperpero assistenziale o clientelare — comprenda la corretta utilizzazione degli impegni di spesa non utilizzati. Mi riferisco, onorevole ministro Stamatì, ai residui passivi, che spesso derivano da incapacità o da vera e propria speculazione, ma che possono eliminarsi modificando le procedure, specie se si sono formati approfittando di congegni di autorizzazione, di pareri e di visti compiacenti.

È nell'ambito di questa programmazione della spesa che va visto anche il problema relativo alle aziende municipalizzate, particolarmente quelle dei trasporti, di cui urge riequilibrare i costi. E su questo problema le proposte della destra democratica sono presto articolate. Nel breve tempo: primo, perequazione tariffaria, che si accompagna — ripeto — ad un miglioramento quantitativo e qualitativo del servizio offerto ai cittadini; secondo, razionalizzazione delle aziende; terzo, blocco delle assunzioni clientelari; quarto, migliore e più economica utilizzazione del personale dipendente; quinto, trasformazione obbligatoria del debito delle aziende municipalizzate e di quelle speciali in partecipazione azionaria per gli istituti di credito di diritto pubblico e di banche irizzate, mediante la preventiva modifica della norma giuridica che regola

queste aziende. Nei tempi medi e lunghi, compartecipazione alla gestione finanziaria e tecnico-amministrativa degli utenti dei servizi, degli istituti di credito e delle imprese che insistono sul territorio e si avvalgono del servizio di trasporto pubblico.

Un altro problema va risolto: quello della ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti, semplificando le procedure e disciplinando il sistema dei prelievi, in modo da equilibrare gli interventi con preferenza verso le regioni a più basso reddito individuale.

Si impone anche una diversa disciplina del sistema di prelievo dai normali istituti di credito allo scopo di evitare le facili speculazioni dei gruppi, nonché degli individui; come pure la sottrazione indiscriminata delle risorse finanziarie alla attività privata, che finisce — impedendo il finanziamento delle opere pubbliche e delle imprese produttive — con l'incrementare il processo inflattivo, la recessione del settore industriale e l'abbassamento dei livelli occupazionali.

Il Governo, inoltre, deve dirci se intende proseguire nella tendenza in atto verso la proliferazione di nuovi livelli di governo locale sia sub-comunali che intercomunali, la quale impone nuove, costose e per lo più inutili burocrazie, oltre che una crescente conflittualità di competenze di pari passo con la paralisi amministrativa.

Un altro impegno va preso: riformare il sistema dei controlli delle regioni (mi riferisco a quelli attivi e passivi) e degli enti locali: va riproposto e reso più incisivo il controllo di legittimità mediante il ricorso a più efficienti strutture degli organi centrali e periferici dello Stato.

Potrei aggiungere anche il discorso delle deleghe di funzioni amministrative dello Stato alle regioni, secondo l'articolo 118 della Costituzione, e dallo Stato e dalle regioni agli altri enti locali: una norma costituzionale, questa, rimasta inapplicata proprio per l'emergere di una ferma volontà accentrativa e nello Stato e nelle regioni, oltre che per la incapacità strutturale degli enti locali ad esercitare in concreto le deleghe.

La via da seguire, in conclusione, passa per il consolidamento dei debiti pregressi, per l'aumento delle entrate, per un nuovo e definitivo assetto della finanza locale. Su questa linea si trova anche la destra politica democratica presente in Parlamento.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Franchi. Ne ha facoltà.

**FRANCHI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, nell'affrontare, molto rapidamente, l'esame del provvedimento, non posso fare a meno di richiamare alcune dichiarazioni dell'onorevole ministro Stammati rese il 19 ottobre davanti alla Commissione finanze e tesoro della Camera. Dichiarazioni che noi condividiamo, anche per le preoccupazioni in esse contenute e che sono anche le nostre, ma dichiarazioni che ci avevano aperto l'animo ad una certa speranza di vedere finalmente qualcosa di nuovo in materia di enti locali dopo trent'anni. Ho parlato di trent'anni, ma per la verità essi sono di più perché l'impegno per la riforma degli enti locali e soprattutto della finanza locale era contenuto nel programma dei partiti del Comitato di liberazione nazionale.

Quindi, più di trent'anni! E non c'è stata dichiarazione di Presidente del Consiglio in sede di dibattito sulla fiducia, né programma elettorale dei partiti in occasione di elezioni politiche e, soprattutto, di elezioni amministrative, nei quali non si sia garantita la riforma degli enti locali, della legge provinciale e comunale — poi chiamata la riforma delle autonomie — e in particolare della finanza locale.

Ripeto, le dichiarazioni del ministro ci avevano aperto l'animo alla speranza che resta oggi profondamente delusa di fronte all'ennesimo provvedimento tampone che, se anche lo si volesse considerare — come ha fatto l'onorevole Garzia — transitorio, resterebbe un provvedimento tampone e per giunta transitorio, perché da più di trent'anni in questa materia si va avanti sulla strada della provvisorietà e della transitorietà.

Vorrei ricordare alcune dichiarazioni in tema di assetto definitivo di questo vastissimo settore degli enti locali che, stranamente, il Parlamento italiano, di fronte ad importantissimi e reiterati convegni, di fronte alle richieste delle organizzazioni degli enti locali, di fronte ad una stampa che — vorrei dire — quotidianamente denuncia l'aggravarsi del fenomeno, di fronte alle dichiarazioni di allarme rese in ogni occasione in quest'aula e nell'altro ramo del Parlamento, non ha mai affrontato non dico alla radice, ma nemmeno nella sua globalità. Si dice, ad ogni occasione, che è indispensabile la riforma organica,

che non si risolverà nulla senza questa riforma, ma ci si guarda bene dal farne oggetto di un serio studio, anche se più volte ci è stato detto che questo studio era stato condotto a termine.

Rammento una dichiarazione dell'onorevole Gui, allora ministro dell'interno; ci assicuro che il disegno di legge in materia era pronto. Rammento anche che quando l'onorevole Rumor era ministro dell'interno ci venne a dire che la riforma della legge comunale e provinciale non era più allo studio, ma era già pronta e che sarebbe stata presentata al Parlamento. Noi abbiamo atteso di settimana in settimana la presentazione di questo disegno di legge, ma siamo al punto di prima.

Ritornando alle dichiarazioni del ministro Stammati sull'assetto definitivo, debbo dire che in esse si diceva che era necessario incidere sui criteri della determinazione delle spese e delle entrate.

Circa le entrate, esse sono attualmente regolate — salto naturalmente qualche parola, ma potrei leggere integralmente — dal regime transitorio previsto dalla delega per la riforma tributaria, per altro resa assolutamente inadeguata dall'accelerazione del processo inflazionistico; il quadro è quindi preciso: regolate, transitoriamente, da una legge-delega che, oggi si dice, sarà rispettata entro l'anno, cioè tutto dovrebbe avvenire entro il 1977, quando nei precedenti trent'anni non si è fatto nulla.

Quanto alle spese, anche qui il quadro sintetico è molto preciso: è da sottolineare che le funzioni degli enti locali sono rimaste sostanzialmente quelle del 1934. Altra affermazione interessante è quella in cui si dice che non si intende fare una difesa degli amministratori locali, ma che molti sono gli esempi di sprechi e di cattiva amministrazione. Anche qui credo che si possa liquidare il problema se ci siano stati o meno degli sprechi: non mancano certo gli esempi di sprechi e di cattiva amministrazione! Noi del Movimento sociale italiano-destra nazionale ci siamo permessi di pubblicare — e lo pubblichiamo periodicamente — un elenco delle condanne degli amministratori rossi e bianchi per peculato e per cattiva amministrazione, denunciando sprechi e scandali.

Se accanto a questa affermazione del ministro Stammati poniamo una affermazione dell'onorevole Lagorio resa alla penultima assemblea nazionale dell'ANCI in

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Viareggio, «riconosciamo i momenti di spreco», il discorso relativo al quesito se si siano verificati o meno sprechi nelle amministrazioni locali è un discorso chiuso. E il ministro aggiunge che gli sprechi in molti casi hanno potuto aver luogo data anche la carenza dei controlli. E il discorso dei controlli che ogni tanto si apre, ma non si porta mai a compimento, in quanto si ha paura di affrontarlo, perché esiste una tendenza precisa e interessata sia da parte democristiana, sia da parte del partito comunista — che fanno a gara in tale tendenza — ad affievolire i controlli fino a farli scomparire del tutto, in nome naturalmente delle cosiddette autonomie. Il ministro parlava dei controlli come di un «punto essenziale del processo di risanamento». Ma come si può pensare ad instaurare un processo di risanamento senza questo punto di riferimento stabile ed insuperabile? E come si può pensare ad un risanamento affievolendo ogni giorno di più i controlli e guardando ad essi come ad un intervento autoritario da parte del potere centrale?

Altro fatto interessante è che per la prima volta vediamo il linguaggio politico recepire il linguaggio della dottrina, che da molto tempo aveva individuato la gravità del vizio di origine del nuovo ente regione. Con soddisfazione abbiamo sentito dire che «passo preliminare per il risanamento della finanza locale è, in conseguenza, una ridefinizione delle funzioni». Per la prima volta sentiamo recepire il linguaggio della dottrina, linguaggio che per altro proviene da un illustre docente della sinistra: fu il Giannini che per primo aprì il discorso della funzione, dicendo che le regioni non sarebbero andate avanti e sarebbero fallite, se non si fosse superato il concetto equivoco della materia, per individuare il concetto della funzione.

Aveva aperto l'animo alla speranza un ministro che affermava la necessità di ridefinire tutte le funzioni a tutti i livelli. Inoltre, lo stesso ministro affermava — questa ci sembra una conclusione — che «se non si procede a tale ridefinizione delle funzioni degli enti locali, appare inutile ed anzi controproducente procedere ad interventi generalizzati, blocco delle assunzioni del personale, delle spese correnti, dell'indebitamento, eccetera, che darebbero luogo, data l'estrema differenziazione dei problemi delle singole amministrazioni, ad ulteriori sperequazioni».

Onorevoli colleghi, potrei fermarmi qui, e potrei dire che questi sono i motivi per i quali voteremo contro questo provvedimento. Nella parte conclusiva della replica del ministro Stammati si annuncia questo capolavoro. Ed ecco le conclusioni: provvedimento controproducente, in quanto sarebbe non solo inutile procedere ad interventi generalizzati; blocco delle assunzioni di personale; blocco delle spese correnti; indebitamento. Sono, più o meno sfumati, con qualche maglia di apertura o meno, i principi informatori del provvedimento al nostro esame, definito controproducente dallo stesso ministro nel momento stesso in cui lo presentava. E non soltanto tale provvedimento è controproducente, ma è anche causa sicura di ulteriori sperequazioni. Ma come si fa ad andare avanti in questo modo? Si ha la consapevolezza di varare un provvedimento che provocherà sperequazioni, che è controproducente e addirittura — come il ministro dirà più avanti — «diseducativo». Questa è la verità: concreta e saggia amministrazione, non amministratori con i paraocchi, che non avendo una lira non rendono i servizi essenziali alla comunità locale. Perché è saggio l'amministratore che fa un debito per fornire un servizio indispensabile alla sua comunità; ma ancor più saggio è l'amministratore che si è privato del gusto di posare la prima pietra per un'opera utile, ma non indispensabile (ma sono queste le opere che costituiscono il biglietto da visita per fare le campagne elettorali!). Invece, chi ha dilapidato il denaro pubblico, viene premiato.

Non mi si venga a dire che con questo provvedimento noi attueremo il blocco nella contrazione di nuovi debiti: i comunisti, gli amministratori rossi faranno a gara con gli amministratori democristiani nel contrarre nuovi debiti. Non l'hanno forse inventata loro soprattutto, la politica dell'indebitamento? Il motivo, allora, era chiaro; ora sono un po' più cauti, per le contraddizioni della loro politica, alle quali non possono sfuggire.

Altre osservazioni che ci erano piaciute, aveva fatto il ministro, ma ci troviamo di fronte a molte contraddizioni. Ci troviamo di fronte ad un ministro che vede la situazione, che capisce la situazione. Ma poi, cosa fa? Incide alla radice del male, oppure presenta un provvedimento come questo? E non ci si venga a dire che ci troviamo di fronte ad uno stato di necessità:

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

questa non è un'attenuante, ma un'aggravante, perché lo stato di necessità è stato volutamente creato, quando si è amministrato sapendo di potere pure sperperare, perché poi sarebbero arrivate le leggi per il ripiano dei bilanci, le sanatorie e provvedimenti di questo genere.

Aggiungeva il ministro: « Riteniamo non risolvibile nella situazione attuale, a meno di non accentuare le attuali distorsioni ed offrire un esempio diseducante per gli amministratori comunali, il problema degli oneri dei debiti contratti per la copertura del disavanzo ». Ed anche questo ho l'impressione che riguardi il provvedimento; il problema si ritiene non risolvibile, se non pagando questo durissimo prezzo della diseducazione e dell'accentuazione delle distorsioni. Ce lo dice il Governo, ce lo dice lo stesso ministro !

E molte altre sono le contraddizioni della politica che caratterizza sia i democristiani, sia i comunisti in questa materia. Oggi si sostiene una tesi, e domani se ne sosterrà un'altra. Ricordo l'entusiasmo, in quest'aula, all'epoca della riforma tributaria, quando, in nome della difesa e della esaltazione delle autonomie, si toglieva agli enti locali proprio una caratteristica tipica dell'autonomia, e cioè la possibilità di procedere all'imposizione diretta. Ricordo l'entusiasmo di tutti; non di noi del MSI-destra nazionale, che denunciavamo questa situazione, dicendo che così sarebbe stato eliminato il supporto dell'autonomia.

Sentiamo parlare, oggi, di imposte di nuova istituzione, come se ce ne fossero poche; per carità, ci manca solo un'altra pioggia di imposte ! Il ministro ha detto infatti che altro punto caratterizzante l'assetto definitivo, oltre al rafforzamento dei controlli di efficienza, potrebbe essere l'allargamento della facoltà dei comuni di rinnovare il gettito tributario. E questo, attraverso che cosa ? Aumentando il margine di discrezione dei comuni nella fissazione delle aliquote, naturalmente per le imposte per le quali tale facoltà è loro riconosciuta, o con addizionali alle imposte erariali o infine con imposte di nuova istituzione. È tutto il rovescio, cioè, di quello che si è fatto con la riforma tributaria. Ecco la contraddittorietà, per l'assoluta carenza di una visione organica di questo problema. È facile esaltare le autonomie che stanno agli enti locali come la libertà all'individuo, ma è quando si opera sul

terreno concreto della legislazione che si vede, poi, la sincerità di un proposito.

« Infine » — dice il ministro — « è indispensabile ripristinare il nesso tra l'entrata e la spesa: questo principio va regolato ». Non è pensabile e possibile fare amministrare gli enti locali senza che il Governo dia degli indirizzi e stabilisca delle priorità. In quel caso si griderebbe all'attentato alle autonomie; ma noi invochiamo indirizzi di questo genere circa le priorità. Non è pensabile sperperare denaro. Assistiamo, in piccoli comuni, alla elargizione delle regioni per impianti sportivi, ancora prima che nello stesso comune si provveda alla costruzione di servizi essenziali quali gli ambulatori o le aule scolastiche. Vogliamo pensare (o così facendo oltraggiamo le autonomie ?) a dare degli indirizzi o a stabilire, per legge, quali siano le priorità ? Ecco perché è giusto e sacrosanto il principio secondo il quale bisogna commisurare le spese alle entrate: si tratta di un punto essenziale. A questo punto bisognerebbe affrontare il problema dei trasporti: noi condividiamo l'impostazione, che però non è stata realizzata. Saranno solo buone intenzioni di un ministro che dice che bisogna rivedere anche questa materia, poiché sappiamo tutti quanto le aziende municipalizzate incidano nel processo inflazionistico e dell'indebitamento.

Di fronte a queste considerazioni mi chiedo in nome di che cosa dovremmo approvare questo provvedimento. È grave che si debbano dire queste cose in Parlamento. Certo, so benissimo che arriva il momento in cui il comune non ha i mezzi per pagare gli stipendi dei suoi dipendenti, per cui questo provvedimento deve essere approvato per forza. Chi si assumerebbe la responsabilità di non far pagare gli stipendi ? Più di una volta il nostro gruppo è stato costretto da questa specie di stato di necessità ad approvare provvedimenti assurdi, e non soltanto assurdi: anche qualcosa di più. Ad un certo punto bisogna trovare il coraggio di dire basta. Ebbene, noi diciamo basta.

Non è pensabile creare gli stati di necessità nell'interesse politico di grossi gruppi che si spartiscono — ormai praticamente al 50 per cento — l'amministrazione degli enti locali in Italia. Si vuole restare nel caos, andando avanti con le teorie soltanto nei convegni. Infatti, quello che si apprende riguardo allo stato dei poteri locali nei convegni numerosissimi indetti dal partito

comunista rimane nei documenti conclusivi, ma non si traduce poi in proposte legislative e non si invocano i dibattiti per la riorganizzazione di tutta questa complessa materia. Infatti, il partito comunista e la democrazia cristiana hanno interesse a che il caos rimanga negli enti locali, perché gli enti locali sono strumenti di lotta politica per la conservazione del potere per quanto riguarda la democrazia cristiana e per la conquista del potere per il partito comunista.

Ricordo un bellissimo discorso dell'onorevole Laconi, uno degli uomini più prestigiosi del partito comunista. Quando si discuteva dell'ordinamento regionale, ad una interruzione democristiana che gli rinfacciava il voltafaccia del partito comunista in materia di regionalismo, rispetto all'atteggiamento tenuto all'epoca dell'Assemblea costituente, l'onorevole Laconi con facilità rispose: « abbiamo imparato da voi! ».

Per don Sturzo il regionalismo era lo strumento di lotta per la conquista dello Stato liberale laico. Noi non andremo mai avanti con una saggia politica degli enti locali perché la visione che ne hanno la democrazia cristiana ed il partito comunista è quella di uno strumento di lotta per la conquista e la conservazione del potere. Quindi più si resta nel caos, più si ha agio di manovrare. E la riprova — freschissima — di come il partito comunista concepisce questi strumenti è data dal convegno di Bologna, tenutosi poche settimane fa, uno dei loro tanti convegni, all'indomani del quale i giornali titolarono a quattro o cinque colonne: il partito comunista fa marcia indietro in tema di consigli di quartiere. Certo, il relatore aveva detto che i consigli di quartiere sarebbero diventati, di lì a poco, strumenti di lotta della democrazia cristiana contro le amministrazioni rosse! Lo stesso dicasi per il mutevole atteggiamento del partito comunista in tema di comprensori. Era uno dei loro cavalli di battaglia, poi arrivò il giorno della conquista delle regioni attraverso una serie di tattiche veramente fredde e lucide delle quali il collega che ci onora del suo ascolto, l'onorevole Triva, è maestro. Attraverso il comitato di intesa tra regioni, province e comuni, il partito comunista, una volta conquistate le regioni, affievolì il discorso dei comprensori, tant'è vero che continua a condurlo solo nei convegni e sulle riviste, ma non nella realtà. Il comprensorio infatti si trasforma e di-

venta organo della regione. I comunisti sono alla ricerca dell'ente locale nuovo, cioè dell'ente locale della regione, perché comuni e province spesso si sono dimostrati anche molto fieri e dignitosi, soprattutto quelli piccoli, di fronte al gigante costituito dalla regione. Quest'ultima è diventata lontana, accentratrice, ricca di tutti i vizi della burocrazia statale: lo si legge in un interessantissimo studio di Feliciano Benvenuti, il quale ha analizzato la situazione del personale in una delle cosiddette regioni-modello, cioè nel Friuli-Venezia Giulia. La regione ha imparato tutti i vizi della burocrazia statale, senza per altro coglierne i pregi. I vecchi burocrati statali, infatti, almeno erano attaccati all'idea dello Stato, erano fieri di servirlo; al contrario degli impiegati della regione. E questo discorso non lo facciamo solo noi, colui che ho citato non proviene certo dalle nostre file!

Ecco perché ritengo che non sia più sperabile che si arrivi ad una riforma organica finché non muta l'atteggiamento della democrazia cristiana e del partito comunista (e li cito perché detengono la maggior parte del potere locale). Questi atteggiamenti mutevoli hanno dunque impedito le riforme, ma non per carenza di volontà, bensì in ossequio ad una precisa strategia.

Ed è bene che le migliaia e migliaia di piccoli comuni che ci inviano ordini del giorno spesso accorati e disperati sappiano che non è l'intelligenza che manca in riforme di questo genere. La verità è che mentre il mondo intero, dall'Unione Sovietica agli Stati Uniti d'America (e in Europa vi sono grandi fermenti), è alla ricerca delle dimensioni ideali dell'ente territoriale, in Italia non si fa niente e si resta ancora al concetto del comune così com'è, con funzioni che risalgono alle esigenze del 1934 e che si riallacciano a quelle che vennero addossate ai comuni dal fascismo in tempo di guerra e per motivi bellici. Nemmeno quelle si sono rimosse! Altro che arretratezza! Le funzioni sono queste perché così si vuole, perché così gli enti locali, sostanzialmente in ginocchio ma formalmente esaltati nella loro autonomia, diventano strumenti clientelari per le campagne elettorali politiche. Questa è la realtà! Così siamo a questo pauroso disastro, anche perché non si è in grado di studiare e di comprendere i problemi dei comuni.

Per quanto riguarda la provincia, sentiamo discutere se abolirla o meno. Noi diciamo, senza preconetto, che occorre studiare il problema. Vediamo che oggi nella provincia, che forse 4 o 5 anni fa era meno considerata, c'è qualcuno che comincia a vedere — a parte innegabili necessità anche di revisioni territoriali — una dimensione che potrebbe essere omogenea ed interessante, soprattutto di fronte alla nullità, alla incapacità di vita di migliaia di piccoli comuni che potrebbero essere, non dico sostituiti, ma almeno aiutati da un ente concepito su basi nuove, la provincia appunto, soprattutto nella gestione dei servizi e nella attuazione di opere che i piccoli comuni da soli non potrebbero mai realizzare. Ora da tutto questo siamo infinitamente lontani, anche perché simili discorsi non si improvvisano; voi invece improvvisate ogni giorno, a seconda delle alterne vicende politiche, proponendo l'istituzione di nuovi enti, senza darvi la pena di verificare la validità di quelli già esistenti.

Ma diciamoci la verità: siamo leali quando affermiamo che l'attuale struttura del comune è valida? Noi siamo qui a lamentarci dell'ormai sistematico uso da parte del Governo dello strumento del decreto-legge. Ebbene, i consigli comunali di che cosa si lamentano? Si lamentano delle delibere di urgenza. Oggi l'ordine del giorno di un comune o di una provincia è preceduto da una lunga teoria: ratifica della delibera di urgenza. Allora, siamo sinceri, a che cosa è ridotto il consiglio comunale? A mero strumento di ratifica della volontà della giunta. Dobbiamo privare una collettività, una cittadinanza, di un organo rappresentativo, come il consiglio comunale (il piccolo parlamento locale)? No! Ma non è forse il caso di vederne le funzioni? Vogliamo aumentare i poteri di un sindaco facendolo eleggere direttamente dal popolo e creando dei consigli integrati dalle rappresentanze reali, concrete, di quelle che noi chiamiamo le categorie?

Io ricordo alcuni discorsi. Ricordo che il partito socialista nel Comitato di liberazione aveva avanzato idee di questo genere, che valeva la pena, forse, di portare avanti, e visioni di assemblee così integrate. Oggi come le chiamate? « Partecipazioni »: il discorso va bene; le etichette non contano. Però facciamo sì che rappresentino le comunità locali e che non siano

invece assemblee avulse dalla realtà, così avulse che sentite il bisogno di dire che sono al di fuori della realtà delle comunità locali.

Il discorso più facile sarebbe lo stralcio delle riforme generali di quella della finanza locale. Ma noi neghiamo come partito politico che oggi sia sufficiente la riforma della finanza locale, perché non vale la pena di dare dei nuovi mezzi ad enti vecchi e decrepiti nella mentalità e inefficienti nelle strutture e negli organi. Vogliamo degnarci di rivederle tali strutture, considerando che il mondo intero, ripeto, dall'Unione Sovietica agli Stati Uniti d'America, sperimenta organi nuovi e crea strutture nuove per il potere locale? Ecco perché ci troviamo con un indebitamento che si aggira sui 30-40 mila miliardi e con una previsione per il 1980 di 120-130 mila miliardi; ma la cosa più spaventosa è che i comuni e le province, malgrado questo indebitamento, non hanno realizzato opere o migliorato servizi.

Purtroppo, siamo fermi alla legge numero 382, e al trasferimento delle funzioni, mentre vanno avanti solo i convegni. Ci troviamo in presenza di uno Stato che non trasferisce completamente le funzioni alle regioni e di regioni che non delegano a comuni e province le proprie. Ci siamo sforzati di essere obiettivi e riconosciamo che spesso lo Stato non riesce a trasferire le funzioni perché l'equivoco della materia fa sì che quando lo Stato parla, per esempio, di agricoltura, è portato a scorporare da questa materia il problema relativo alla difesa del suolo che ritiene di dover gestire da sé. Così come ci rendiamo conto che lo Stato ritenga di dover gestire in proprio la materia relativa ai porti e agli aeroporti, anche quando tende a trasferire alle regioni materie relative all'urbanistica.

Quindi, obiettivamente riconosciamo che certi trasferimenti sono di difficile attuazione anche perché questo nuovo ente è nato con un vizio d'origine ed ha, tra l'altro, messo in crisi gli enti locali minori.

Molte volte abbiamo polemizzato con amministrazioni regionali di diversa matrice politica per la mancata attribuzione di competenze a province e comuni, ma successivamente abbiamo dovuto riconoscere la difficoltà di un trasferimento di questo genere in presenza di piccoli comuni che possono contare su un ufficio tecnico che

magari consiste in un geometra consorzio da dieci comuni e un segretario generale che svolge la propria opera per non più di qualche ora al giorno.

Anche per questi motivi si rendono inoperanti valide idee, mentre bisogna avere il coraggio di affrontare la situazione e non sottovalutare ulteriormente uno dei fenomeni più spaventosi e più paurosi tra i tanti che agitano il nostro paese. Rimuoviamo gli equivoci, soprattutto ora che si è d'accordo sulla necessità di un ripensamento, e procediamo ad un nuovo disegno di tutte le funzioni.

Ritengo che uno dei problemi più importanti sia quello di procedere all'individuazione della funzione che si attribuisce ad un determinato ente. Se accanto alla funzione saremo in grado di predisporre adeguati strumenti finanziari il problema del potere locale e del coordinamento tra il potere locale e il potere centrale sarà, se non risolto, quanto meno avviato ad una positiva soluzione.

Affrontare il discorso delle responsabilità sarebbe troppo lungo; infatti, gli enti locali potrebbero lamentarsi nei confronti dello Stato di essersi visti addossare nuovi compiti senza le necessarie coperture finanziarie, per non parlare dei nuovi impegni che erano costretti ad accollarsi per venire incontro alle incalzanti esigenze delle comunità locali. D'altra parte il Governo potrebbe imputare agli enti locali la colpa di avere avuto troppi momenti di sperpero del denaro pubblico.

A questo proposito nel convegno di Viareggio, ci fu uno scontro di cui fu protagonista lo stesso onorevole Triva che parlava a nome di tutti, anche dei democristiani naturalmente. Infatti, i democristiani in materia di enti locali sono sempre rappresentati dal partito comunista. Le saprete queste cose, perché sarebbe grave non saperle; sono i comunisti che hanno voluto le regioni in quel modo per parlare coralmemente il linguaggio delle regioni. Non esiste infatti oggi in Italia « la » regione, esistono « le » regioni, esiste il consorzio di fatto (i comunisti lo volevano anche di diritto) delle regioni e ogni tanto questa situazione scappa loro di mano e c'è magari l'onorevole Fanti — come successe quando era presidente della regione Emilia-Romagna — che la mattina si sveglia e sogna il consorzio delle regioni ricche del nord. In quell'occasione noi non voi democristiani, fermammo i comunisti, precipitandoci a Pa-

lermo a gridare in quelle regioni del mezzogiorno d'Italia che il partito comunista stava tentando di consorzio le regioni ricche del nord per mettersi in contatto con l'Europa e mettere quindi in ginocchio le regioni povere del Mezzogiorno. È vostra la responsabilità della demagogia e del clientelismo e delle conseguenze deleterie che ne sono derivate. Non è giusto, onorevoli colleghi, è anzi disumano e soprattutto delittuoso che certi modelli, a spese della comunità nazionale, siano stati propagandati in giro per l'Europa con grandi battages pubblicitari pagati dal popolo italiano: troppo comodo pubblicizzare il trasporto gratuito tra Bologna ed un altro comune emiliano quando al comune di Matera manca l'acqua o mancano le aule scolastiche! Mai voi della democrazia cristiana avete fatto discorsi sul modo sfrenato in cui i comunisti hanno attinto al pubblico denaro, come se l'Italia si potesse dividere a pezzi! Sarebbe bello! Prima si fanno le cose indispensabili e necessarie, poi quelle utili! Sono quindi i comunisti che hanno contribuito in maniera determinante al processo inflazionistico con i prelievi sulla Cassa depositi e prestiti: le regioni rosse infatti da sole prelevano quasi quanto le altre regioni d'Italia.

Voi democristiani, poi, li premiate con questi provvedimenti e i comunisti sono pronti a ricominciare la politica più spregiudicata dell'indebitamento; mentre i cittadini ignorano che il loro debito va a gravare sulla intera collettività nazionale e che così si accentuano gli squilibri e le contraddizioni nord-sud. Non si conquista il ceto medio del nord se non attraverso il grande efficientismo dei servizi, ma tale efficientismo costa caro e lo pagherebbe il mezzogiorno d'Italia che sarebbe privato di strumenti, servizi ed opere essenziali. Facciamola questa battaglia! Facciamola insieme, rivediamo insieme tutto l'assetto del territorio, c'è da scoprire e da inventare una dimensione territoriale giusta, che consenta il minimo impiego di denaro, il minimo impiego di personale che possa soddisfare le esigenze di una collettività in una zona omogenea! Usciamo fuori però — altrimenti saranno sempre prediche inutili e fiato sprecato — da questa politica democristiana e comunista che concepisce l'ente locale come strumento di lotta per la conservazione e la conquista del potere! Mettiamo mano soprattutto alla riforma della Cassa depositi e prestiti (io l'ho chiamata riforma, di-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

ciamo riordinamento, revisione) perché è indispensabile per conseguire la perequazione del prelievo fiscale. E attenzione soprattutto ad accostarsi alle banche perché il potere economico quando mette le mani sul potere pubblico pregiudica irrimediabilmente il discorso delle autonomie locali.

E attenzione alla dissennata politica delle assunzioni (lo so che il blocco rigido porterebbe a vietare persino la integrazione degli organici) perché abbiamo dei comuni in cui l'impiegato comunale o l'operaio non sanno nemmeno dove collocarsi, né capisco perché non sia stata loro attribuita una specifica funzione. Gli scandali di grandi comuni del sud — che sono anche gli scandali dei grandi comuni dell'Italia settentrionale — dovrebbero pure insegnarci qualcosa. Ma faceva comodo la dissennata politica delle assunzioni, perché il potere clientelare ha bisogno anche degli individui disposti alla clientela.

Per questo noi siamo contrari al presente provvedimento, e non ce ne vorranno quei comuni che hanno amministrato bene. Noi votiamo contro perché sarebbe per noi immorale incoraggiare una politica di spreco quale ho descritto. Siamo vicini alle esigenze degli enti locali, ma vogliamo vederli diventare enti che servano l'intera collettività, in una Repubblica, se volete, delle autonomie, ma una e indivisibile. Per questo il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale voterà contro la conversione in legge di questo provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

#### Presentazione di un disegno di legge.

STAMMATI, *Ministro del tesoro*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STAMMATI, *Ministro del tesoro*. Mi onoro presentare, a nome del ministro del lavoro e della previdenza sociale, il disegno di legge:

« Norme in materia di trattamenti di integrazione salariale ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato e distribuito.

#### Approvazione in Commissione.

PRESIDENTE. Informo la Camera che la II Commissione (Interni) nella riunione di oggi, in sede legislativa, ha approvato la seguente proposta di legge:

ACHILLI ed altri: « Provvedimenti per la società umanitaria fondazione " Prospero Moisè Loria di Milano " » (737), *con modificazioni*.

#### Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciampaglia. Ne ha facoltà.

CIAMPAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il provvedimento in discussione ha assunto una grande importanza in quanto ha permesso, con una serie di dibattiti e con un confronto serrato, di fare il punto della situazione su tutto il settore delle autonomie locali. Da questo dibattito e da questo confronto sono scaturite soluzioni positive, perché, come qui è già stato osservato, noi ci avviamo — o almeno mi auguro che ciò avvenga — a porre in essere una politica per le autonomie locali che risponda al dettato costituzionale, ma soprattutto una politica che superi il vecchio contrasto tra il potere centrale statale e gli enti locali. Noi ci auguriamo quindi che il dibattito in corso possa concludersi con l'affermazione di una linea diversa per quanto concerne il modo di considerare la politica degli enti locali.

A questo dibattito, che ha visto prevalere le tesi autonomistiche, noi abbiamo partecipato con convinzione e senza strumentalizzazioni. Noi riteniamo, proprio per la nostra concezione politica, che uno Stato democratico difende le proprie libertà e la propria democrazia nella misura in cui si articola in enti diversi, fino ad arrivare agli enti locali più piccoli. Vediamo quindi con soddisfazione il prevalere delle tesi autonomistiche, quelle tesi autonomistiche alle quali si sono avvicinati quasi tutti i gruppi politici, in uno sforzo unitario, in una visione programmatica; quelle autonomie che non debbono solo fermarsi all'articolazione dello Stato in regioni, province e comuni, ma che debbono rivedere il concetto fondamentale della partecipazione, che sola può essere garanzia, a livello di base,

di quel pluralismo politico di cui tutti oggi si fanno propugnatori. Proprio nella misura in cui questa partecipazione sarà effettiva potremo dire che avremo raggiunto l'obiettivo del perfezionamento delle istituzioni democratiche nel nostro paese.

Non dobbiamo preoccuparci, a mio avviso, se questa partecipazione (mi ricollego a quanto hanno detto altri colleghi, sia in aula, sia nei vari dibattiti e convegni) attraversa oggi un momento di crisi, una crisi che vediamo a livello di consigli di quartiere, di circoli scolastici, di unità di base, ed anche nelle fabbriche. Possiamo denunciare questa crisi, ma non rigettiamo solo per questo motivo il concetto di partecipazione. Questa crisi esiste perché la partecipazione popolare deve avere ora la sua estrinsecazione concreta. Se non vogliamo essere nei consigli di quartiere, dobbiamo attribuire ad essi delle funzioni chiare, che non siano un duplicato di quelle dei consigli comunali. Da questo dobbiamo partire, a mio avviso, perché vi sia una nuova definizione delle funzioni, a tutti i livelli, delle autonomie locali.

Mi sia permesso a questo punto ricordare un'altra polemica di questi giorni: provincia sì, provincia no. È una polemica che deve essere superata, perché credo — e ritengo che su questo punto siamo tutti d'accordo — che nell'approfondire il dibattito sulle autonomie locali vi sia la forte necessità di individuare un'entità intermedia tra comune e regione che possa rispondere ai problemi della programmazione, della gestione, del territorio e dei servizi della cosiddetta « vasta area ».

Credo sia quindi fuor di luogo la polemica sulla provincia: noi dobbiamo preoccuparci di definire i limiti ottimali, le funzioni ottimali di questo ente intermedio, che potrebbe anche essere una provincia rivista, oppure il comprensorio, sia pure con funzione diversa, appunto non come entità regionale, ma come entità intermedia tra la regione e il comune.

Sempre restando sul piano della ridefinizione delle autonomie locali, credo si debbano rivedere anche le funzioni dei comuni, perché ad esse dovranno poi essere legati i problemi della finanza locale, delle risorse a disposizione degli enti locali. Ecco quindi che noi consideriamo questo dibattito importante. Tutte le parti politiche si sono impegnate a giungere al più presto a questa nuova definizione delle funzioni degli enti locali.

Un altro aspetto prevalente di questo dibattito è che tutti si sono trovati d'accordo nel ritenere che le autonomie locali hanno bisogno di un'adeguata porzione delle risorse nazionali: per far funzionare le autonomie locali è necessario mettere a loro disposizione le opportune risorse che potranno provenire da una finanza derivata come quella attuale o anche da una finanza diretta, come quella che potrebbe essere individuata in alcuni settori, con una nuova capacità impositiva per i comuni ed altri enti locali. Questi ultimi, comunque, devono disporre dei mezzi necessari per funzionare.

C'è stato un riferimento a quanto operato in occasione della riforma tributaria e voglio richiamare all'attenzione degli onorevoli colleghi che quando è stata approvata la relativa legge-delega vi è stato un accordo di tutte le parti politiche sull'opportunità di rinviare ad un secondo tempo la parte concernente la finanza locale. Credo che siamo prossimi alla scadenza di tale rinvio previsto dalla legge-delega per affrontare il problema della finanza locale: dell'attuale situazione disastrosa dei comuni, per altro, non può esser attribuita la responsabilità alla legge relativa alla riforma tributaria. Bisogna risalire alle cause che hanno condotto a questa spirale di indebitamento dei comuni; dobbiamo ricollegarla a quanto detto all'inizio del mio breve intervento in quest'aula: il continuo contrasto tra una posizione centralizzata, una visione centralizzata dell'amministrazione dello Stato e quella autonomistica, che conferiva invece maggiori poteri agli enti locali, ha finito con il trasformarsi in un contrasto di ordine strumentale. Le posizioni centralistiche erano assunte in un determinato momento da determinate forze politiche, come qui è stato ricordato. Vi è stata una lotta contro lo Stato liberale da parte del movimento cattolico, che cercava di insistere a proposito delle autonomie locali; subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, abbiamo assistito ad una posizione per così dire morbida, assunta da alcune forze di sinistra nel nostro paese.

Le autonomie sono sempre servite per la conquista di posizioni politiche e ricordo che l'aspetto positivo di questa discussione, in questi giorni, è rappresentato dal superamento del contrasto fra impostazione centralistica ed autonomistica. Bisogna dunque riconoscere che, se nella gestione degli enti locali si sono registrati guasti o

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

disfunzioni, ciò è dovuto allo stato di incertezza che si è determinato. Da un lato vi erano le forze che contrastavano ogni attribuzione di maggiori poteri e risorse agli enti locali; dall'altro, forze opposte sostenevano la necessità di affidare a questi enti locali maggiori funzioni e poteri tentando di individuare maggiori risorse. Le cose si sono deteriorate, in questa incertezza: è iniziata la spirale dell'indebitamento; sono emersi casi macroscopici nella gestione degli enti locali. Si è trattato di fatti isolati, dovuti alla mancanza di una direttiva chiara e precisa, ma questa situazione deve essere superata per aprire finalmente un discorso chiaro per l'avvenire. Dobbiamo conferire con un parametro certo risorse proprie agli enti locali, necessarie per portare avanti la gestione dei propri enti.

Nello stesso tempo, dovremmo affrontare il problema della finanza locale, rivedendo la questione dell'imposizione che, secondo me, dovrebbe restare legata all'unicità dell'accertamento; altrimenti, in questo caso, verremmo a vanificare tutta l'impostazione generale della riforma tributaria. Però, dovremmo prevedere delle risorse — che dovrebbero essere studiate ed individuate meglio —, per gli scopi facoltativi che vengono assegnati agli enti locali, riferite ad una certa capacità impositiva che potrebbe identificarsi con una addizionale o con una maggiore partecipazione degli enti locali al processo di accertamento. Nello stesso tempo, ritengo che sarebbe un grave errore se noi pensassimo di istituire nuove imposte e di consentire ai comuni un accertamento diretto. L'accertamento, secondo la mia opinione, dovrebbe restare unico; bisognerebbe solo avere una possibilità di manovra per quanto riguarda le aliquote e la partecipazione degli enti locali al processo stesso.

Un altro aspetto è quello del consolidamento generale dei debiti. Guai se noi pensassimo ad un nuovo regime della finanza locale, lasciando indietro il peso dei vecchi debiti che non sono solo quelli che costituiscono oggi l'oggetto del provvedimento in esame. È necessario, quindi, procedere al consolidamento generale.

Debbo dare atto al Governo, al ministro, al sottosegretario, che questa volontà esiste. Quando abbiamo parlato dell'ammortamento e del consolidamento dei debiti a breve, è stato anche convenuto che, se

entro il 1977 non sarà emanato un provvedimento generale, vi sarà un altro strumento che dovrà regolarizzare l'ammortamento degli attuali debiti consolidati.

Mi auguro allora, che vi sia finalmente la buona volontà di affrontare entro quest'anno una regolamentazione definitiva di tutto il regime della finanza locale del nostro paese.

Per quanto riguarda il provvedimento al nostro esame, ritengo che, dopo le modifiche apportate dalla Commissione, esso possa essere considerato rispondente agli obiettivi per i quali è stato adottato. Ciò non poteva affermarsi per la sua stesura originaria: se fosse stato approvato in quella stesura, il provvedimento non avrebbe certo raggiunto lo scopo di costituire un elemento antinflazionistico, perché si sarebbe trattato di un modesto provvedimento di blocco monetario che avrebbe prodotto solamente nuove e più grandi difficoltà alla gestione degli enti locali.

Credo che la « filosofia » del provvedimento, che in un certo qual modo vuole sottrarre gli enti locali alla spirale dell'indebitamento nei confronti del sistema bancario, possa essere stata così raggiunta con le modifiche apportate dalla Commissione, dove si è espressa — voglio ripeterlo — una ampia e larga maggioranza che fa del provvedimento un elemento efficace per la politica degli enti locali.

Però, qualora questo provvedimento dovesse restare una cosa a sé stante, se a questo provvedimento non venisse immediatamente affiancato un provvedimento generale sulla ridefinizione degli enti locali, se non riuscissimo ad approvare, entro breve termine, una nuova disciplina concernente il regime della finanza locale, questo provvedimento invece di aiutare gli enti locali, creerebbe ancora una nuova spirale di indebitamento negli enti stessi.

Io partecipo alla attività di varie Commissioni da tre legislature, e mi pare di aver rilevato per la prima volta una volontà unanime di tutte le parti politiche per risolvere questo problema. Ecco perché ritengo che questo provvedimento, se considerato come un provvedimento-ponte, legato agli altri due grandi provvedimenti relativi alle autonomie locali ed alla finanza locale, potrà essere utile rispetto agli obiettivi per i quali è stato emanato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Galasso. Ne ha facoltà.

GALASSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la fisionomia della società italiana del nostro tempo denuncia tumultuosi mutamenti rispetto al passato anche prossimo, per cui non ci si può sorprendere se i tentativi di analisi e gli studi approfonditi su di essa si sono moltiplicati nella ricerca faticosa di una nuova articolazione istituzionale che sappia meglio interpretare e canalizzare le ansie e le esigenze che dal suo volgere derivano.

Il processo evolutivo coinvolge, onorevoli colleghi, insieme alle altre strutture tradizionali dello Stato, l'assetto, i compiti, la funzione e la vita stessa degli enti locali, che vivono un momento di particolare interesse di crescita civile, nell'ora stessa nella quale sono divorati da una crisi economico-finanziaria che si inserisce in quella più vasta che investe lo Stato.

Nel turbinio delle cifre che sono comparse nello specchio delle entrate e delle spese complessive dell'operatore pubblico, l'indebitamento degli enti locali ha raggiunto incrostazioni tali da diventare quasi ingovernabile. In tale difficile contesto, si è mosso il Governo con l'emanazione del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, nel tentativo apprezzabile di rendere ulteriormente praticabile la via della finanza locale, con il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province, che altrimenti sarebbero ineluttabilmente destinati alla paralisi totale, con conseguenze incontrollabili sul piano istituzionale, sul terreno sociale, persino sul piano amministrativo e politico.

Non mi attarderò, signor Presidente, onorevoli colleghi, nella analisi delle ragioni e delle cause politiche che hanno determinato il clima di asfissia che avvolge gli enti locali, perché esse sono tutte facilmente riconducibili alla gestione politica delle maggioranze parlamentari che hanno dato vita ai Governi succedutisi dal 1960 ad oggi, e a quelle più variegate dal punto di vista della espressione politica, che vanno dalla democrazia cristiana al partito comunista italiano, al partito socialista italiano e agli altri partiti minori, che nello stesso periodo di tempo hanno gestito la vita amministrativa di comuni, province e regioni.

Maggioranze parlamentari e giunte amministrative hanno determinato un indebitamento pubblico che ammonta a cifre stratosferiche, irraggiungibile per una gestione finanziaria che non fosse drogata sotto lo aspetto dell'investimento quanto demagogica

per le conquiste e i servizi sociali promessi e non acquisiti. Le nocive, incancellabili conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: un ulteriore commento guadagnerebbe di certo coloriture ed espressioni kafkiane, ma non porterebbe alcun contributo alla soluzione del problema delicatissimo e grave che questa discussione comporta.

I deputati del gruppo Costituente di destra-democrazia nazionale, invece, vogliono offrire un modesto quanto valido contributo perché si facciano i primi passi seri e concreti per aiutare comuni e province ad uscire dalla difficile situazione in cui versano e di cui il nostro gruppo prende responsabilmente atto, e nel contempo perché gli amministratori siano sensibilizzati a gestire con maggiore e deciso rigore la finanza locale.

Il nostro gruppo, infatti, si accinge ad esprimere un voto favorevole, che vuole essere di critica stimolante e costruttiva, alla conversione in legge del decreto-legge in esame, sempre che lo stesso non subisca ulteriori manipolazioni e smagliature, come quelle profilate e patite in Commissione, che tendono a snaturare l'originaria rigorosa impostazione data al provvedimento dal ministro Stammati.

Certo, saremmo tacciati di superficialità di giudizio se non dessimo atto ai relatori Pumilia e Goria dello sforzo fatto per recepire le numerose prese di posizione degli amministratori locali e delle forze politiche che, a seguito dell'emanazione del provvedimento, per alcuni aspetti indubbiamente restrittivo (io direi necessariamente restrittivo), hanno riproposto il problema delle condizioni generali della finanza locale ed hanno tentato la dilatazione della reale dimensione del decreto stesso. Ma mancherebbe al nostro dovere se non raccomandassimo ai relatori ed al Governo di arginare con decisione le pressioni che provengono da quegli amministratori e da quelle forze politiche che puntano a snaturare, a svuotare la portata e la funzione stessa del decreto che vuole essere - e non può che essere, allo stato attuale - unicamente una premessa, come è stato ben detto, urgente e necessaria, anzi indispensabile e propedeutica rispetto ai provvedimenti organici di riassetto funzionale degli enti locali ed a quelli relativi al regime definitivo della finanza locale e della sistemazione delle posizioni debitorie complessive degli enti locali.

Noi non ci nascondiamo le condizioni in cui versa la finanza locale ed in particolare

la drammatica situazione di cassa dei comuni, in attesa della realizzazione delle somme sostitutive dei tributi soppressi, loro dovute dallo Stato, nonché dei mutui ad integrazione del disavanzo economico di bilancio da parte degli istituti di credito. Né ci è difficile capire come la quasi totalità degli enti suddetti sia costretta a far ricorso ad anticipazioni, rivolgendosi ai tesoriere e più in generale agli istituti bancari, a condizioni non sempre favorevoli, per non dire spesso grandemente onerose, come avviene in questo periodo a causa della pesante situazione del mercato del credito.

Non neghiamo che l'indisponibilità di cassa degli enti locali possa costituire una causa di disordine sociale e di ulteriori dissesti finanziari. Essa, infatti, non consente di adempiere tempestivamente le obbligazioni assunte verso terzi e, in particolare, verso i dipendenti, e contribuisce inoltre all'ulteriore dilatazione del disavanzo e dell'indebitamento, non essendo comuni e province in grado di restituire allo scadere dei termini le somme avute in anticipazione, né i relativi interessi. Ma in questo delicato momento economico, tali preoccupazioni vanno rese compatibili con le risorse finanziarie disponibili. Si rende necessario ed indispensabile, quindi, a nostro sommo avviso, alzare argini precisi rispetto alle pressioni provenienti da talune forze politiche, che si riconoscono nelle istanze del partito socialista e del partito comunista, se si vuole interrompere (per utilizzare una espressione felice dell'onorevole Pumilia) il rapporto perverso tra enti locali ed aziende di credito, rapporto che ha contribuito in modo decisivo ad allargare l'area del dissesto della finanza locale e ad accelerare la corsa all'accaparramento delle risorse.

Cedere alle pressioni significherebbe, in questo momento, vanificare di ogni contenuto positivo il valore del consolidamento in mutui delle esposizioni a breve, e disperdere al vento i propositi e gli obiettivi deflattivi che si vogliono conseguire. A nostro sommo avviso, pur meritando dunque particolare attenzione le posizioni preoccupate assunte dall'ANCI e dall'UPI, sarebbe opportuno e doveroso mantenere anche la durata decennale del consolidamento a breve, in primo luogo perché servirebbe da stimolo ad una più rigorosa amministrazione del denaro pubblico, ed in secondo luogo perché il mantenimento della durata così indicata favorirebbe l'assorbimento della questione nella più generale sistemazio-

ne delle posizioni debitorie complessive, come ha rettamente osservato l'onorevole relatore nel corso della discussione in Commissione.

D'altra parte, nella articolazione del decreto-legge il rigore del divieto di ricorso al credito a breve, con l'esclusione per le normali anticipazioni di tesoreria, è mitigato dalla previsione che nell'anno corrente, potendo non essere ultimata la fase finale del riassetto finanziario degli enti locali, le anticipazioni per la normale attività (per importi comunque non superiori a quelli dei mutui autorizzati per l'anno precedente) siano effettuate dalla sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti.

Il decreto-legge, dunque, in buona sostanza, se da una parte persegue l'obiettivo di eliminare quella notevole parte della spesa corrente costituita dai maggiori oneri per l'interesse sulle anticipazioni bancarie, dall'altra assicura il soddisfacimento del bisogno di cassa degli enti senza determinare in prospettiva una paralisi della vita amministrativa, come si paventa — forse forzatamente e in modo demagogico — da talune forze politiche della « non sfiducia ». Nell'ambito di tale spirito si radica la normativa del blocco (ormai per la verità non più rigido, dopo la rielaborazione in Commissione dell'articolo 9) delle assunzioni, che obbedisce all'esigenza imprescindibile del contenimento della spesa unitamente a quello della migliore razionalizzazione della politica del personale.

Meraviglia — per la verità — l'attacco massiccio mosso a tale impostazione da parte di tutta la sinistra che contrasta — a mio modo di vedere — con le proclamate indifferibili esigenze della produttività e della riqualificazione della spesa, per sfuggire alla inesorabile morsa inflattiva. Non riusciamo a spiegarcelo se non con il disegno di continuare, nel solco che si rimprovera alla democrazia cristiana, a battere la strada della lottizzazione politica e degli apparati clientelari nell'esercizio del potere, in aperta contraddizione con i propositi di lotta al parassitismo burocratico e di riforma efficientistica della pubblica amministrazione di cui, pur da tempo, si mena vanto ed a suffragio dei quali si fanno convegni e conferenze, nazionali e regionali, molto propagandati.

In armonia con precise assunzioni di responsabilità politica, il nostro gruppo ritiene che non vadano ulteriormente alte-

rate le linee ispiratrici del provvedimento in un momento così grave e difficile della vita economica, politica e sociale del paese. Ogni forza politica interroghi se stessa, in libertà di critica e di giudizio, prima di avanzare nuove richieste che superino gli argini della compatibilità con le immiserite risorse finanziarie dello Stato. Noi di democrazia nazionale intendiamo farlo, senza presunzione e con estremo rigore nelle valutazioni, consentendo ad ognuno un serio collegamento con i problemi dello Stato e della società.

Sono cresciuti nel paese processi di sviluppo sociale e civile che investono e forzano tutte le forze politiche, nonché con la loro dialettica oggettiva le croste irrigidite, le linee di demarcazione ideologica dei partiti. Ad essi si impone un rapporto nuovo, un nuovo modo di essere più aperto e dinamico con la società civile, una valorizzazione piena dell'ansia di mutamento che emerge dalla domanda di partecipazione e di democrazia che sale dal paese.

Si tratta di un nuovo modo di essere che non può e non vuole significare per noi, per la destra democratica italiana, la difesa acquiescente e passataria dello Stato e delle sue istituzioni, ma deve assumere, come noi intendiamo assumere, l'impegno civile e politico che attraverso una seria elaborazione culturale e politica punti alla sostituzione di arrugginite articolazioni istituzionali con la creazione di nuovi strumenti al passo con i bisogni della società che avanza. Tutto ciò deve essere sottratto alla suggestione della cultura statuale con orientamenti egemonici di ispirazione gramsciana ed alle lusinghe della filosofia della conflittualità tra potere centrale e spinte autonomistiche.

A tal proposito va subito precisato che noi siamo portati a concepire e ad interpretare in modo nuovo l'autonomia ed i poteri delegati degli enti locali, ristrutturati e vivificati come espressione plastica del buon funzionamento di uno Stato moderno — cioè modernamente articolato — che sostenga ed esalti l'unità e l'autorità in armonia con il dettato costituzionale. Una destra politica nuova e moderna, come noi vogliamo essere, non può considerare l'istanza di delega dei poteri locali come l'inclinazione alla costruzione di un apparato burocratico che disegni uno Stato malamente centralizzato, negatore della domanda di partecipazione e dell'essenza di democrazia e, per-

ciò, mortificatore dell'unità e dell'autorità dello Stato stesso.

Con questo breve cenno ai lineamenti ideali da cui scaturisce un chiaro impegno politico, pensiamo di servire alla causa della ripresa della nazione, fuori da ogni significato o mistificazione demagogici. In piena autonomia politica daremo voto favorevole al disegno di legge di conversione che, come ho già detto, ove non siano traditi i suoi primitivi orientamenti, può indicare una nuova linea di tendenza nell'affrontare i gravi problemi del paese.

**PRESIDENTE.** Comunico che nel prosieguo della seduta sarà votato a scrutinio segreto il disegno di legge n. 1144, oggi esaminato, che dovrà tempestivamente essere discusso dal Senato pena la decadenza per l'inosservanza del termine costituzionale per la conversione in legge. Poiché la votazione avrà luogo mediante procedimento elettronico, decorre da questo momento il termine di preavviso di 20 minuti previsto dal quinto comma dell'articolo 49 del regolamento.

È iscritto a parlare l'onorevole Triva. Ne ha facoltà.

**TRIVA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, se per giudicare il significato del problema che abbiamo di fronte ed il suo peso nella vita del paese noi guardiamo alla quantità ed alla qualità della passata produzione legislativa, per stabilire quante volte il Parlamento, in questi trent'anni, si è occupato in modo impegnativo della finanza locale, non possiamo non giungere alla conclusione che la finanza locale e la conduzione economica dei comuni sono questioni che quasi non esistono, sono questioni sulle quali è quasi colpevole, rispetto a tante altre urgenze che premono, perdere tempo per fare leggi e decidere interventi. Se ci chiediamo qual è stata l'ultima volta in cui abbiamo adottato provvedimenti di rilievo a favore della finanza locale, se ci chiediamo quante volte questo tema è stato al centro del dibattito parlamentare e politico, dobbiamo concludere, lo ripeto, che finanza locale e conduzione dei comuni sono questioni che veramente contano poco, che non hanno peso nella vita nazionale, che non provocano conseguenze. L'ultima volta che ciò è accaduto infatti — lo ricordo a tutti — è stato nel 1971, in occasione dell'esame

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

della legge di delega per la riforma tributaria. Per la verità non si trattò di un intervento positivo perché il Governo propose, e la maggioranza approvò, un emendamento soppressivo della finanza locale. La nostra legislazione, dunque, è sempre stata finalizzata a confiscare i pochi poteri positivi ed autonomi ancora esistenti, a cristallizzare le entrate, ad incrinare ancora di più e a rendere rovinosa la situazione esistente, più che a definire quale ruolo dovesse avere la finanza locale nella finanza pubblica e come dovesse essere assicurato — altrimenti sarebbe vano parlare di programmazione — il necessario coordinamento tra la finanza statale, quella regionale e quella degli enti locali.

I comuni — si disse allora — non sapevano gestire le imposte (ma cosa mai sanno gestire i comuni? Né imposte, né spese, né servizi) e pertanto avrebbe provveduto lo Stato. In realtà forse era anche vero che i comuni facevano un cattivo uso del potere impositivo, ma quello che non è apparso molto chiaro in quella occasione e quello che non è stato rivelato era la fonte della informazione circa il cattivo uso del potere impositivo. A me sembra che questa fonte stia venendo alla luce proprio in questi giorni, proprio in occasione del ricevimento da parte dei comuni della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche del 1976 per l'imposta del 1975. Citerò soltanto alcuni casi che riguardano un comune dell'Emilia, il comune di Parma, per mostrare la differenza che esiste fra quanto era stato concordato in sede di imposta di famiglia fra il comune e alcuni debitori di imposta e quanto è stato dichiarato in sede di denuncia del 1976. Cito dei nomi: fratelli Barilla — noti, credo, a tutti —: imposta di famiglia concordata nel 1973: 580 milioni; IRPEF 1976: 172 milioni; fratelli Salvarani: 335 milioni nel 1973, 30 milioni nel 1975; Bornioli: 118 milioni, nel 1973; 59 milioni nel 1976; Balestrieri: 278 milioni nel 1973; 36 milioni nel 1976.

Credevo che non sfugga a nessuno la presenza in questo periodo di una pesante accelerazione infattiva che avrebbe dovuto far aumentare, e non certamente diminuire, il reddito accertato e denunciato. I casi sono numerosissimi, ma ho voluto citarne soltanto alcuni, anche perché il tema non riguarda direttamente il ministro Stammati, anche se lo riguarda indirettamente per i « vuoti » che si registrano, a seguito di

questa inidoneità e incapacità della riforma, soprattutto nei confronti del reddito delle imposte dirette, a garantire i flussi che sono necessari. In quella occasione, per la verità, si è manifestato il sospetto — doppiamo riconoscerlo — che la finanza locale presentasse qualche problema, avesse qualcosa contro la quale intervenire. Si è previsto — non si sa mai che cosa possa accadere — con fantasia veramente latina, un fondo di rinnovamento decennale, ma si è scoperto poi — anzi l'ha scoperto l'esecutivo — che la preoccupazione era infondata perché il Governo, che è estremamente rispettoso della legge, ha sempre iscritto nel bilancio la voce « fondo di risanamento », senza però considerare necessario prevedere alcunché, ad eccezione delle paroline « per memoria ».

Per trovare l'ultima volta nella quale ci siamo occupati davvero di finanza locale, bisogna risalire al 1966. Ma neppure allora si è trattato di un provvedimento corposo e penetrante, bensì di una importante indagine conoscitiva che ha impegnato la Camera in una approfondita valutazione dei problemi e che è giunta a delle conclusioni estremamente importanti che sono state affidate alla relazione conclusiva, riassunte in indicazioni precise, mai per altro prese in considerazione.

Quindi è chiaro che se giudichiamo il valore del problema nell'ottica della produzione legislativa e quindi dell'impegno politico, la conclusione è che il problema non esiste quasi, oppure, poiché i comuni invece esistono, che la finanza locale non pone problemi. Così in realtà dovrebbe essere: la finanza locale dovrebbe corrispondere più o meno alle funzioni che i comuni debbono svolgere. Se per giudicare, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il valore, il peso, la dimensione dei problemi, invece di guardare attraverso l'ottica della politica del Governo, degli indirizzi e delle scelte che sono stati praticati verso, ma forse è più giusto dire contro, le autonomie locali, noi guardiamo alla realtà del paese, dobbiamo concludere che il gravissimo dissesto della finanza degli enti locali, la condizione spesso disperata in cui si trovano i comuni, la paralisi che già investe tanti fondamentali servizi, rappresentano in verità la testimonianza, ed è molto grave, di una insensibilità politica che ha pochi confronti: poche volte si è dovuto registrare una simile colpevole e grave indifferenza di fronte a vitali esi-

genze dell'ordinamento, dello sviluppo economico, della risposta alla domanda sociale; insensibilità che ci sono state e tuttora sono presenti nella forza politica responsabile del Governo nazionale.

Infine, guardiamo, come è giusto e come è doveroso, e nello stesso tempo teniamo strettamente collegate la politica che è stata praticata e le conseguenze che tale politica ha provocato; poiché non possiamo pensare ad un Governo, anzi a tanti Governi distratti e disattenti, in tutt'altre faccende affaccendati, non possiamo pensare che le forze politiche che hanno formato la maggioranza non sapessero e non vedessero il progressivo inaridirsi, e il progressivo indebolirsi del tessuto di base. Non sentivano le richieste, le proposte che venivano dalle associazioni unitarie dei comuni?

Onorevoli colleghi, dobbiamo chiederci perché questa politica si è protratta per tanto tempo. Perché un così insistente, duro e testardo silenzio-rifiuto nei confronti di questi problemi?

Oggi la situazione in molti grandi comuni è cambiata; oggi in tutti i capoluoghi di regione, da Napoli sino a tutto il nord con la sola eccezione di Trieste, il partito che da trent'anni è al Governo e che per tanti anni è stato al Governo di questi comuni siede nei banchi della minoranza.

Per molto tempo, nella grande maggioranza di questi comuni, e di altri, e ancora oggi in molti comuni, la prima responsabilità è stata della stessa forza politica che regge il Governo del nostro paese e che è stata la protagonista principale di queste amministrazioni comunali. Anzi, si è teorizzato, ad un certo momento, su una pretesa necessità e positività di rendere meccanico questo trasferimento e questa omogeneizzazione tra centro e periferia. Ma perché allora, malgrado questa situazione anche di omogeneità politica, il silenzio-rifiuto non è stato rotto? Perché, contro ogni logica economica e politica, si è continuato ad agire come se la finanza locale fosse quella di un altro pianeta e non parte organica e non scindibile della finanza pubblica e come se le sue condizioni fossero prive di conseguenze sulla finanza pubblica generale, sugli impieghi e le destinazioni del risparmio, sul volume degli investimenti, sui flussi monetari, su un indebitamento delle imprese fornitrici di beni e di servizi a comuni e province,

sulla stessa qualità e quantità della spesa corrente?

Questo è il nodo politico che abbiamo di fronte oggi e sul quale dobbiamo discutere; questo è il nodo che dobbiamo cominciare a sciogliere se vogliamo risolvere in modo serio, responsabile ed efficace, nell'interesse del paese, questo grave e pesantissimo problema che colpisce la vita delle città — l'onorevole relatore ha parlato di « prima linea delle istituzioni » e io sono d'accordo — che rende quindi fragile, debole ed esposto tutto il sistema dell'ordinamento e non soltanto le popolazioni più povere e deboli che più di altre chiedono l'intervento del potere pubblico.

Con queste affermazioni non intendo assolvere tutta la schiera degli enti locali, né intendo dire che l'intera entità dell'indebitamento è stata prodotta e causata dalla politica generale. Non lo abbiamo mai fatto e tanto meno, comprenderete bene, lo possiamo fare ora che c'è consentito di guardare, dall'interno, a tanti bilanci dai quali eravamo rimasti esclusi. Ora, infatti, ci è consentito verificare i tanto sbandierati e mai esistiti pareggi di bilancio: non mi riferisco a quello che è stato trovato all'interno di tanti bilanci, non mi riferisco soltanto alle situazioni di tipo napoletano, senatore Stammati, né dico che non c'è stata nessuna spesa inutile e nessuna scelta che non fosse prioritaria perfino dove abbiamo da sempre avuto la responsabilità della direzione di questi enti. Problemi di rigore, di severità, di lotta agli sprechi, di maggiore produttività, di coerenza nelle scelte da fare esistono, sono abbastanza diffusi; li consideriamo dei problemi importanti e non intendiamo tirarci indietro, intendiamo assumerci tutte quante le nostre responsabilità e praticare, con rigore e con energia, una politica di riduzione della spesa corrente, di produttività della spesa, di mobilità del personale, di efficacia dell'azione del potere locale.

Questo, onorevoli colleghi, non può e non deve sostituire o ridurre l'impegno sulle cause oggettive e di fondo che stanno all'origine del guasto generale e complessivo; io sono d'accordo sul fatto che dobbiamo essere estremamente attenti a quelle che sono le cause oggettive dell'indebitamento, ma questo non può servirci a nascondere le cause profonde e politiche; questo non può servire ad innalzare dei « polveroni » moralistici o predicatori per nascondere le ragioni strutturali o le scelte

che hanno provocato la situazione che oggi abbiamo di fronte nei comuni italiani. Voglio citare solo un caso riferendomi ad una città che non è dell'Emilia e non è neanche una di quelle che sono state poste sul banco degli accusati perché sarebbero state responsabili di una allegra e disseminata politica dei servizi sociali. Voglio citare Firenze che, per molti anni, è stata amministrata da maggioranze che non ci comprendevano. Ebbene, a Firenze un commissario prefettizio — badate — non una vecchia amministrazione, ha presentato per il 1975 un bilancio di 174 miliardi di spesa e di 50 miliardi di entrate: 124 miliardi di disavanzo. La Commissione centrale, che non entra nel merito delle spese ma guarda solo le disponibilità o le possibilità di concedere mutui, ha riconosciuto un mutuo di 81 miliardi, quindi quel bilancio era « ufficialmente » 131 miliardi.

Ebbene, due cose voglio sottolineare innanzitutto: che di quei 50 miliardi di entrate, 49 miliardi e 500 milioni del bilancio di Firenze sono destinati a pagare gli interessi passivi per la stragrande maggioranza per anticipazioni di cassa; in secondo luogo, che il bilancio approvato in 131 miliardi, secondo il mutuo autorizzato presso la Cassa depositi e prestiti, si è chiuso con un consuntivo di 184 miliardi.

Ci sono delle spese inutili a Firenze, onorevoli colleghi? Io penso che ce ne possano essere, anzi ce ne saranno, senz'altro. Per quale importo: 10 miliardi, 15, 20 miliardi? Lo scarto resta tale da non consentire a nessuno di guardare solo al versante della spesa inutile o al rigore ignorando quelle che sono le cause di fondo. Bisogna quindi affrontare quelle.

Come negare allora, di fronte a questa convinzione generalizzata, di fronte a tante verità dell'ultima ora, che farebbero o dovrebbero fare arrossire molti colleghi che si sono sbracciati a condannare i disavanzi delle amministrazioni « rosse » dell'Emilia e della Toscana e a difendere i pareggi che al primo stormir di fronda e al primo chiudersi di certi flussi del sistema bancario locale hanno immediatamente rilevato la loro inconsistenza e la loro fallacia, come negare, dicevo, che esista un errore di fondo, una politica che provoca queste convergenze? Come negare che o sciogliamo il nodo che è a monte, che sta all'origine di questo guasto, o noi non usciamo da questa situazione sia per il peso, la rilevanza e l'incidenza che la condizione

della finanza locale hanno assunto all'interno di tutta la finanza pubblica, sia per il peso che la finanza pubblica ha in tutta l'urgente lotta contro l'inflazione e per uscire dalla crisi?

È chiaro che dalla condizione della finanza locale, da come si affronta questo problema, deriva un giudizio su come si intende nel concreto operare per utilizzare la centralità della finanza pubblica nella lotta contro l'inflazione e la crisi, per rilanciare il processo produttivo e per ottenere un nuovo modo di essere dello sviluppo economico.

Il nodo di fondo, onorevoli colleghi, è il rapporto che esiste tra il modo di essere del potere ed il carattere e le finalità dello sviluppo. La condizione dei nostri comuni è in realtà l'espressione, una delle espressioni, dei guasti che hanno provocato in Italia le scelte di politica economica da una parte ed il modo di organizzare e di essere del potere dall'altra. Il nodo è il ruolo, la funzione ed i compiti che spettano ai comuni in un ordinamento che certo è unitario, e deve essere sempre più unitario, ma che è fondato ed articolato su autonomie regionali e locali. La verità è che, allora, deve essere chiaro e dobbiamo avere come punto di riferimento nell'analisi dei provvedimenti e di questo provvedimento, che la finanza pubblica deve essere sorretta dal principio della unitarietà, sia dal versante della spesa, sia da quello dell'entrata e del credito. Consentitemi anche di dire che l'estrema gravità della situazione economica, le difficoltà pesanti dell'intera finanza pubblica, da una parte rendono oggettivamente più difficile oggi di quanto non fosse alcuni anni fa affrontare e risolvere il problema della finanza locale; ma dall'altra parte — e non pensate che sia paradossale la mia osservazione — le stesse condizioni di gravità, di pesantezza e di difficoltà estrema possono essere di aiuto in questa impresa che si propone di sciogliere il nodo politico principale. E possono esserci di aiuto, onorevoli sottosegretari, perché le risorse sono oggettivamente scarse nell'immediato e nessuno può seriamente pensare di realizzare una sistemazione dei vuoti e di quanto manca nella finanza locale attraverso una semplice operazione di trasferimento di una pari quantità di risorse dal bilancio dello Stato.

Il risanamento reale richiede tempi che non possono essere brevi. Non è la quantità delle nuove risorse attribuite che qua-

lifica oggi un provvedimento; è la qualità, è la presenza o l'assenza di un segnale che dia certezza di invertire la tendenza e che riveda la concezione ed il ruolo che è stato attribuito, nelle passate politiche, ai comuni, alle regioni, all'intero sistema delle autonomie.

Per esaminare il decreto-legge in discussione e le risultanze alle quali siamo pervenuti in Commissione, credo che dobbiamo avere presenti sempre due fondamentali esigenze. La prima è quella di un equilibrio estremo nel comprendere che non si può praticare ed affermare l'esigenza e la urgenza di rendere permanente nel nostro modo di agire il principio della unitarietà della finanza pubblica, e poi guardare solo esclusivamente alle esigenze della finanza locale.

La seconda esigenza che dobbiamo sempre avere presente e che dobbiamo rispettare è che sarebbe fallace, sciocco e velleitario andare alla ricerca di un provvedimento che risolva di colpo tutti i problemi della finanza locale. Un simile provvedimento non esiste; ma sarebbe ugualmente grave e pericoloso, però, se di fronte ad una situazione estremamente complessa noi lasciassimo che le cose continuino come sono sempre andate, o adottassimo provvedimenti troppo legati alla vecchia logica, al vecchio modo di concepire come subordinata ed esterna la finanza degli enti locali.

È stato per queste considerazioni, onorevoli colleghi, che noi abbiamo espresso un giudizio positivo sul fatto che esistesse un decreto-legge in proposito; e per questo abbiamo lavorato, affinché tutte le grandi forze politiche che esprimevano le legittime, giuste, energiche proteste dei consigli comunali, la presa di posizione dell'ANCI e del suo presidente, ad ogni livello, venissero indirizzate e finalizzate non tanto a fare dei processi al passato, quanto piuttosto a costruire uno schieramento, una piattaforma di proposte positive per modificare il decreto-legge.

Perché, allora, abbiamo affermato che l'esistenza del decreto-legge era positiva? Non certo, onorevole ministro Stammati, per i suoi contenuti. Lo abbiamo detto e lo ripetiamo anche in questa sede: nel testo pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* il decreto-legge non costituiva neppure una base di discussione. Dove stava, allora, l'elemento positivo dal quale dovevamo muovere per costruire la proposta e le modifiche? L'elemento positivo, onorevole ministro Stam-

mati (gliene ho dato atto in più di un momento della discussione), stava nel fatto che questo decreto-legge creava una condizione nuova e provocava una catena di reazioni.

La condizione nuova che creava il decreto-legge — anzi, che ha creato il decreto-legge — era che esso costringeva tutte le forze ad uscire allo scoperto, rendeva minimo, oserei dire inesistente, lo spazio per poter rinviare, per nominare magari delle Commissioni di indagine, per ammorbidire, riassorbire la situazione, ed obbligava ad un rapporto ravvicinato.

Quali erano le reazioni che provocava il decreto-legge come tale? Fondamentalmente erano tre. La prima è che esso ha messo in moto (e noi dovremo fare ogni sforzo perché questo movimento non cessi) l'operazione verità; un'operazione che costringerà a far venire in superficie la realtà vera della condizione di tutti i comuni e le province, e quindi ad individuare la dimensione reale del fenomeno, e su quella costruire una soluzione che non sarà nei tempi brevi, ma che deve oggi essere disegnata nelle sue componenti fondamentali, perché ogni passo sia mosso nella giusta direzione.

La seconda delle reazioni è che il provvedimento quasi materializzava e metteva sotto il naso di tutti il principio dell'unitarietà della finanza pubblica. Un decreto che comincia recependo la proposta, che viene da tempo dall'ANCI, del consolidamento in operazioni di lungo periodo di uno stato debitorio soffocante, poneva di fronte ad una realtà caratterizzata da 30 mila miliardi di indebitamento complessivo, 8 mila miliardi di disavanzo per le spese correnti e 7.500 miliardi di anticipazione a breve. E non è ancora venuto allo scoperto tutto, perché manca ancora quanto rappresenta una spesa fatta, ma non coperta dal decreto di autorizzazione, a seguito di approvazioni che intervengono normalmente ad un anno di distanza ed anche a seguito del ritardo nella presentazione dei disavanzi.

Ebbene, onorevoli colleghi, quale poteva mai essere la forza politica che, di fronte ad una realtà di questo genere, poteva permettersi ancora di sostenere che la finanza locale è una finanza separata, che non ha peso né rilevanza di carattere nazionale, che la si può anche ignorare, che si può stare anche anni e anni senza

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

affrontarne i problemi, perché tanto poi non succede niente? Il lungo silenzio-rifiuto ha provocato tanti guasti; siamo arrivati oggi al punto che la condizione si presenta con toni aspri nella sostanza del suo valore.

La terza reazione è che il decreto-legge rendeva evidente la pesante carica patogena e quindi il valore centrale che assume nella condizione attuale di lotta contro l'inflazione il problema del risanamento della finanza pubblica. Per questo il decreto-legge era importante: ne abbiamo dato atto. Essenziale però era anche cambiarlo in modo radicale. Ma perché e come? Era necessario cambiarlo perché esso, onorevole ministro Stammati, quale era — ora non è più — si sarebbe potuto definire l'ultima manifestazione, il colpo di coda di un modo inaccettabile, dannoso per il paese e pericoloso per l'ordinamento, di concepire la presenza della finanza locale ed il ruolo dei comuni.

Il decreto-legge si presentava sorretto dalla logica di chi, avendo con l'usura posto un debitore in condizioni disperate, si propone di portargli via la proprietà con un'ultima operazione e con poca moneta. Se tale giudizio appare troppo severo e pesante, perché ben diversa era la volontà ispiratrice, allora devo dire agli onorevoli rappresentanti del Governo che il decreto-legge, in ogni suo articolo (lo abbiamo verificato), in ogni meccanismo palesava un'incredibile allergia per i comuni italiani ed i loro amministratori, un'inaccettabile carica di sfiducia e di sospetto, quasi un'irritazione per il fatto che i comuni esistono con le loro petulanti ed assurde pretese di costituire una parte insopprimibile del nostro ordinamento.

Ho detto che il decreto-legge prevedeva il consolidamento del debito a breve, ma a quale prezzo? A quali condizioni? Puniva i comuni per non aver ottenuto, dalla Cassa depositi e prestiti, i mutui a paraggio; li puniva perché si erano lasciati tagliare dalla Commissione centrale per la finanza locale spese essenziali; prevedeva per essi investimenti pari a zero, confiscando ai comuni tutte le delegazioni; chiudeva e chiude per i comuni gli sportelli delle banche — ed è giusto —, ma nel contempo non dà certezza e regolarità nei flussi che dovranno sostituire le anticipazioni; abbandonava all'arbitrio di privati tesorieri ben 1800 comuni d'Italia, fra l'altro piccoli ed ubicati nel Mezzogiorno; ca-

ricava sui comuni annualità pesantissime, di 7.500 miliardi in dieci anni al 15 per cento di interesse invece che in 35 anni al 9 per cento; non aumentava e non aumentava di una sola lira le risorse comunali e provinciali.

Non siamo neppure al livello del 1976 in ordine alla percentuale di incremento; il decreto-legge riduceva o tentava di ridurre i comuni alla più totale impotenza; li trasformava in una sorta di servizio economico affidato al buon funzionamento della Cassa depositi e prestiti. Il fatto che il Governo, per affrontare questo problema, abbia pensato ad un decreto-legge di questa natura, è molto grave. Ma che il Governo, nel confronto con il Parlamento, abbia modificato in parte la volontà politica che lo aveva sorretto, è ugualmente importante e non abbiamo alcuna difficoltà a dargliene pienamente atto. Aggiungo che è particolarmente importante per tre fondamentali ragioni.

La prima è rappresentata dal fatto che questo modo di procedere al confronto porta il segno di una concezione corretta e giusta dei rapporti che devono esistere tra Governo e Parlamento, e consente a quest'ultimo ed alle forze politiche in esso presenti di dare sostanza alla centralità dell'istituzione parlamentare. La seconda ragione è rappresentata dal fatto che il problema affrontato, non settoriale o di categoria, investe, interessa e si collega ad un modo di concepire l'ordinamento, di organizzare la finanza e quindi di promuovere lo sviluppo economico. In breve, il problema ha carattere nazionale e valore generale. La terza ragione è rappresentata dall'importante e seria volontà delle forze politiche democratiche di ricercare il terreno dell'intesa su una parte notevole delle questioni nodali, ed anche di questo sono lieto di dare pienamente atto a tutti i colleghi delle altre parti politiche.

Diciamo che in parte notevole si è interrotto (ce lo diciamo in tanti qui dentro) il malcostume politico di forze e spesso di persone che nelle assemblee dell'ANCI votavano le assillanti e giuste rivendicazioni, presentate al Governo dai comuni ma che poi, nelle Assemblee parlamentari, votavano a favore del Governo, respingendo le rivendicazioni che avevano approvato. Il decreto-legge, dunque, onorevoli colleghi, con un lavoro impegnato, serio, lungo, anche aspro e vivace in qualche momento è stato profondamente modificato.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Qual è il giudizio che esprimiamo su queste conclusioni e sul lavoro della Commissione? Il nostro giudizio è che, considerato il punto di partenza, il lavoro e la conclusione sono da considerarsi sufficientemente positivi. Alcune importanti questioni sono state risolte in modo giusto; altre, ugualmente importanti, restano aperte anche se resta fermo il nostro impegno a portarle avanti. Il decreto-legge, in realtà, ha perduto in larghissima parte, quasi totalmente, il carattere punitivo e repressivo che aveva nei confronti delle autonomie, ma le modifiche, a nostro giudizio, non sono ancora tali da far assumere al provvedimento stesso il significato netto e chiaro di un modo diverso e nuovo di guardare le autonomie, che non significa libertà di spesa, assenza di rigore, mancanza di coordinamento, bensì una nuova prassi ed una nuova logica nei rapporti fra i livelli istituzionali nel ruolo delle autonomie, nella corresponsabilità di tutti i livelli istituzionali nella grande battaglia del rinnovamento che, per altro, in questo decreto-legge non esiste.

Onorevole ministro Stammati, nel linguaggio che ella è solito usare, è ricorrenza l'uso delle immagini per spiegarci una politica, per renderla immediatamente comprensibile; ed io spero di non essere accusato di plagio se userò un'immagine, anzi se uso le immagini che le sono proprie: quelle dei convogli e degli orizzonti.

Quello che manca ancora in questo decreto-legge, causa in realtà di certe vivacità, forse eccessive, anche nel dibattito, sta proprio in questo fatto, e cioè che, malgrado le modifiche, ad un esame approfondito, il decreto non è ancora diventato quel convoglio-staffetta che deve inaugurare una nuova linea, affinché gli altri convogli — che partono immediatamente — possano andare con sicurezza verso l'orizzonte del risanamento e del rinnovamento.

Noi, in questo decreto-legge, abbiamo cercato di inserire quanto più era possibile la politica del convoglio-staffetta, ed abbiamo cercato di buttarci sul convoglio quanti più fili fosse possibile perché rappresentassero, per i convogli che verranno, i fili di Arianna delle indicazioni e delle anticipazioni della riforma. Mi riferisco al consolidamento, al nostro insistente intervento sul problema degli investimenti, sulla necessità di mettere ordine nel settore del trasporto pubblico (potrei citarne molti altri): interventi finalizzati non a

separare la politica dei comuni da quella più generale del rigore, della severità, del coordinamento e della produttività della spesa pubblica, ma a diventare — così come vuole la Costituzione, come chiede il quadro della realtà e della società italiana — i protagonisti di questa vicenda.

Su questo terreno voglio essere estremamente chiaro, onorevole ministro Stammati, perché voglio impedire a chicchessia di accusarmi di incoerenza, e cioè di predicare a parole l'unitarietà della finanza, ma di praticare nei fatti e nei comportamenti una attenzione rivolta esclusivamente alla finanza comunale, alle attese dei comuni.

Il limite di fondo resta ancora da superare, e noi pensiamo di poterlo superare nel dibattito in quest'aula. Ecco perché abbiamo mantenuto i nostri emendamenti qualificanti, quale quello, ad esempio, di destinare nuove risorse, di incominciare un graduale spostamento di risorse dallo Stato verso i comuni, di incominciare, sia pure gradualmente, a stringere le forbici che si allargano ad ogni trionfale dichiarazione del ministro Pandolfi perché le entrate dello Stato, contrariamente alle previsioni, aumenteranno di 1.000-1.500 miliardi. Si allargano così sempre di più la forbice tra le risorse che, prelevate dal paese, vengono trattate dagli organi centrali dello Stato e quelle che, invece, vengono trasferite ai comuni, che sono risorse destinate a beni e servizi essenziali per la popolazione più debole, più esposta, a servizi di fondo, a quei servizi che rappresentano già, per la scelta di queste amministrazioni, l'intuizione e la proposta di un tipo di sviluppo diverso, non più fondato sui consumismi individuali, ma sulla crescita progressiva, anche se graduale, del consumo pubblico e del consumo collettivo.

Il limite di fondo che è ancora da superare, che ci porta a dire che solo in parte si è modificata la sostanza della volontà politica del Governo, non risiede — onorevole ministro Stammati, ho capito tante volte le sue preoccupazioni — esclusivamente nel fatto che avete rifiutato di aumentare le risorse dei comuni. La nostra riserva non è sulla quantità dei mezzi che questo decreto-legge rifiuta di aumentare, anche se non neghiamo che questo sia un grosso problema; la riserva è sul modo in cui si continuano a concepire i rapporti tra i diversi livelli istituzionali. La riserva è sul modo in cui continuate a concepire la

funzione di direzione politica generale del paese. E, per essere chiaro fino in fondo, voglio fare un esempio. Mi riferisco, onorevole ministro del tesoro, a quanto è accaduto in Commissione in materia di fondo nazionale dei trasporti. Noi abbiamo proposto, di fronte alla constatazione del carattere patologico, anzi fisiologico, che ha il settore dei trasporti per quanto riguarda il disavanzo, di avviare da quel lato il processo di risanamento e di consolidamento della finanza locale. Abbiamo proposto un fondo nazionale, che legittimasse un intervento regolatore e disciplinatore in ordine alle tariffe, intorno alla individuazione di quelli che sono costi ottimali da riconoscere e non costi in atto, che possono avere all'interno sprechi, concessioni corporative od altro. E abbiamo proposto che il contributo si limitasse alla differenza tra le entrate provenienti dalle tariffe determinate per legge regionale e il costo economico ottimale. Abbiamo proposto che venissero destinati a questo fondo seicento miliardi. Si è obiettato che non vi sono i mezzi, ma poi, presi dalla logica del decreto, non si è potuto rifiutare gli emendamenti apportati al provvedimento e che prevedono che venga dato il 100 per cento della anticipazione a breve termine sui disavanzi di bilanci comunali e provinciali, concernenti per il 50 per cento disavanzi dei trasporti. Inoltre, avete dovuto riconoscere la necessità di dare l'anticipazione a breve per l'altro 50 per cento del disavanzo.

In realtà, mentre noi chiedevamo 500 o 600 miliardi per la costituzione del fondo nazionale dei trasporti, che avrebbe consentito di avviare un processo di risanamento, la vecchia concezione questa volta ha giocato male nei vostri confronti, ed il risultato è stato che dalla Cassa depositi e prestiti arriveranno 900 miliardi al settore dei trasporti.

Ecco perché noi riteniamo che questo sia un metodo che bisogna cambiare, che bisogna rivedere. Ecco perché il decreto-legge non ha ancora quel segno nuovo che noi consideriamo essenziale. Riteniamo, tuttavia, che il risultato che è stato raggiunto, la chiarezza del confronto, abbia creato tre condizioni positive per il futuro. La prima è che — mi sembra — abbastanza generale è il senso dell'urgenza che a questo provvedimento segua, nel giro di poche settimane, un nuovo provvedimento che guardi al versante delle nuove risorse. Noi diciamo che se questo accadrà in questa sede,

anche il nostro atteggiamento ne sarà seriamente influenzato. La seconda condizione è data dalla consapevolezza abbastanza diffusa che, se il risanamento chiede tempi non brevi, è però urgente definire presto il disegno complessivo, ed è quindi urgente che il Parlamento discuta la riforma della finanza locale. La terza delle condizioni è rappresentata da alcune crepe — voglio augurarmi che la mia interpretazione sia giusta — che mi sembra si siano aperte nel muro del silenzio-rifiuto e della concezione antica, stanca e sbagliata del ruolo dei comuni.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la situazione è molto pesante, e per superarla è necessario — lo abbiamo detto tante volte — l'impegno di tutte le forze democratiche e di ogni livello istituzionale. Una cosa, però, dobbiamo tenere sempre presente: la condizione perché questo impegno complessivo si realizzi è che non venga abbandonata mai la prima linea. E la prima linea delle istituzioni — ha ragione il relatore —, la prima linea del nostro ordinamento sono i comuni.

Ed allora, condizione essenziale e motivo di riflessione profonda per tutti noi è l'impegno affinché i comuni non perdano mai, nei confronti dei loro cittadini, la propria credibilità: perché se questo, onorevoli colleghi, dovesse accadere, ogni disegno ed ogni obiettivo, per quanto serio e rigoroso, sarebbe destinato al fallimento (*Applausi all'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

#### **Votazione segreta di un disegno di legge.**

**PRESIDENTE.** Indico la votazione segreta finale, mediante procedimento elettronico, sul disegno di legge n. 1144 oggi esaminato.

*(Segue la votazione).*

Dichiaro chiusa la votazione e invito gli onorevoli segretari a verificarne le risultanze.

*(I deputati segretari verificano le risultanze della votazione).*

Comunico il risultato della votazione:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976,

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

n. 857, concernente modifica della disciplina della assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti » (approvato dal Senato) (1144):

Presenti . . . . .	376
Votanti . . . . .	211
Astenuti . . . . .	165
Maggioranza . . . . .	106
Voti favorevoli . . . . .	175
Voti contrari . . . . .	36

(La Camera approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Accame	Carta	Fortuna	Perrone
Aiardi	Caruso Ignazio	Fracanzani	Pertini
Aliverti	Casadei Amelia	Franchi	Pezzati
Allegrì	Casati	Froio	Piccinelli
Amabile	Castellucci	Fusaro	Piccoli
Amalfitano	Castiglione	Galasso	Pisicchio
Ambrosino	Cattanei	Galli	Pisoni
Andreoni	Cavaliere	Galloni	Pompei
Andreotti	Cavigliasso Paola	Gargani	Pontello
Aniasi	Cazora	Garzia	Porcellana
Armella	Cerquetti	Gasco	Portatadino
Arnaud	Cerullo	Gaspari	Postal
Azzaro	Ciannamea	Gava	Prandini
Baghino	Ciccardini	Giglia	Presutti
Ballardini	Citaristi	Giordano	Preti
Bambi	Citterio	Giuliani	Quaranta
Bandiera	Corà	Goria	Quarenghi Vittoria
Barba	Corder	Gunnella	Quattrone
Bardotti	Costa	Ianniello	Quietì
Bassetti	Costamagna	Iozzelli	Radi
Bassi	Cresco	Labriola	Rende
Belci	Cristofori	Laforgia	Revelli
Belussi Ernesta	Cuminetti	La Loggia	Riz
Benedikter	Dal Maso	La Penna	Robaldo
Bernardi	D'Arezzo	La Rocca	Rocelli
Bianco	Darida	Lattanzio	Rosati
Bodrato	De Cinque	Leccisi	Rossi di Montelera
Boffardi Ines	de Cosmo	Lenoci	Russo Vincenzo
Boldrin	Del Castillo	Lettieri	Salomone
Bonalumi	Del Duca	Licheri	Sanese
Borri	Dell'Andro	Lobianco	Sanza
Bortolani	De Martino	Lombardo	Savino
Brocca	De Michelis	Lucchesi	Savoldi
Buro Maria Luigia	Erminero	Malvestio	Scalia
Cabras	Evangelisti	Mammi	Scarlato
Calabrò	Federico	Manfredi <b>Manfredo</b>	Scotti
Campagnoli	Felici	Mannino	Scovacicchi
Cappelli	Ferrari Marte	Mantella	Sedati
Capria	Ferrari Silvestro	Marabini	Segni
Carelli	Ferri	Marocco	Servadei
Carenini	Fioret	Marton	Silvestri
Carlotto	Fontana	Marzotto Caotorta	Sobrero
Cárolì	Fornasari	Matta	Speranza
		Mazzarrino	Spigaroli
		Meneghetti	Squeri
		Merolli	Stella
		Meucci	Tassone
		Mezzogiorno	Tedeschi
		Mora	Tesini Aristide
		Morazzoni	Tesini Giancarlo
		Moro Aldo	Tombesi
		Moro Paolo Enrico	Trabucchi
		Nucci	Urso Giacinto
		Orione	Urso Salvatore
		Orsini Gianfranco	Usellini
		Padula	Vecchiarelli
		Pellizzari	Venturini
			Vernola

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Villa  
Vincenzi  
Vizzini  
Zambon  
Zaniboni

Zolla  
Zoppi  
Zoso  
Zuech  
Zurlo

*Si sono astenuti:*

Adamo  
Alborghetti  
Alici  
Allegra  
Amarante  
Angelini  
Balbo di Vinadio  
Baldassari  
Baldassi  
Baracetti  
Barbarossa Voza  
  Maria Immacolata  
Barbera  
Bardelli  
Bartolini  
Belardi Merlo Eriase  
Bellocchio  
Berlinguer Giovanni  
Bernardini  
Bernini Bruno  
Bernini Lavezzo  
  Ivana  
Bertani Eletta  
Bertoli  
Biamonte  
Bini  
Bocchi  
Bolognari  
Bonomi  
Bosi Maramotti  
  Giovanna  
Bottarelli  
Brini  
Broccoli  
Buzzone  
Cacciari  
Calaminici  
Calice  
Cantelmi  
Canullo  
Cappelloni  
Carandini  
Cardia  
Carlassara  
Carmeno  
Carrà  
Caruso Antonio  
Casalino  
Casapieri Quagliotti  
  Carmen

Castoldi  
Cecchi  
Ceravolo  
Cerrina Feroni  
Ciai Trivelli Anna  
  Maria  
Cirasino  
Ciuffini  
Coccia  
Codrignani Giancarla  
Colomba  
Colonna  
Colurcio  
Conte  
Corallo  
Corradi Nadia  
Cravedi  
D'Alena  
D'Alessio  
Da Prato  
de Carneri  
De Gregorio  
Di Giulio  
Dulbecco  
Esposito  
Facchini  
Faenzi  
Fantaci  
Fanti  
Felicetti  
Flamigni  
Formica  
Fortunato  
Fracchia  
Furia  
Gambolato  
Garbi  
Giadresco  
Giannantoni  
Giannini  
Giura Longo  
Gramegna  
Granati Caruso  
  Maria Teresa  
Grassucci  
Gualandi  
Guerrini  
Guglielmino  
Lamanna  
Libertini

Lodi Faustini Fustini Pochetti  
  Adriana Pratesi  
Lodolini Francesca Pucciarini  
Macciotta Pugno  
Mancuso Raffaelli  
Manfredi Giuseppe Raicich  
Mannuzzu Ramella  
Marchi Dascola Enza Ricci  
Margheri Riga Grazia  
Martino Rosolen Angela Maria  
Martorelli Salvato Ersilia  
Marzano Sarri Trabujo Milena  
Masiello Sarti  
Matrone Sbriziolo De Felice  
Miana Eirene  
Miceli Vincenzo Scaramucci Guaitini  
Migliorini Alba  
Millet Sicolo  
Mirate Spagnoli  
Monteleone Spataro  
Moschini Stefanelli  
Napoleoni Tamburini  
Natta Tamini  
Nespolo Carla Tani  
  Federica Terranova  
Niccoli Tesi  
Noberasco Tessari Alessandro  
Olivi Todros  
Orlando Toni  
Ottaviano Torri  
Pagliai Morena Triva  
  Amabile Trombadori  
Pani Vaccaro Melucco  
Pecchia Tornati Alessandra  
  Maria Augusta Vagli Maura  
Pellegatta Maria Venegoni  
  Agostina Vetere  
Pellicani Zavagnin  
Perantuono Zoppetti  
Petrella

*Sono in missione:*

Antoniozzi Martinelli  
Cassanmagnago Pennacchini  
  Cerretti Maria Luisa Santuz  
Granelli Zamberletti  
Maggioni

Per la discussione di mozioni e per lo  
svolgimento di interpellanze e di inter-  
rogazioni.

PRESIDENTE. Onorevole Evangelisti,  
concedo a lei la parola in seguito alle ri-  
chieste avanzate ieri sera dall'onorevole  
Pannella e dall'onorevole Emma Bonino.

L'onorevole Pannella ha sollecitato la discussione di alcune mozioni, presentate dai deputati del gruppo radicale, riservandosi di chiedere che per tre di esse la Camera fissi la data della discussione, ai sensi del primo comma dell'articolo 111 del regolamento. L'onorevole Emma Bonino, a sua volta, ha sollecitato lo svolgimento di una serie di interpellanze e di interrogazioni, sempre dei deputati del gruppo radicale, chiedendo altresì l'applicazione dell'articolo 137, secondo e quarto comma, e dell'articolo 129, secondo comma, del regolamento.

Invito dunque l'onorevole sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ad esprimere l'avviso del Governo su tali richieste.

**EVANGELISTI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.** In merito alle richieste preannunziate dall'onorevole Pannella nella seduta di ieri, circa la fissazione della data di discussione di tre mozioni che vertono rispettivamente sulle operazioni immobiliari degli enti ecclesiastici, sulla stampa e sugli agenti di custodia, il Governo osserva preliminarmente che alcuni di tali argomenti saranno trattati nel quadro della discussione che si terrà in sede di Conferenza dei capigruppo. Pertanto, se il gruppo radicale dovesse insistere per una discussione autonoma di tali mozioni, il Governo, data la mole di lavoro parlamentare pendente davanti all'Assemblea, non potrebbe proporre una data ravvicinata e sarebbe costretto ad indicare una data lontana da oggi almeno tre mesi.

Approfitto di questa occasione per fare una precisazione per quanto riguarda i solleciti avanzati da altri deputati del gruppo radicale — sempre nella seduta di ieri — per lo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni. Il Governo ha chiaramente dimostrato la propria disponibilità allo svolgimento di questi importanti strumenti del sindacato ispettivo, come l'ordine dei lavori, proprio di questi giorni, ampiamente dimostra; desidero tuttavia aggiungere che, in base ai dati ufficialmente riscontrabili dell'attività parlamentare fino a tutto il 10 febbraio 1977, si può affermare che il gruppo radicale non può certamente lamentarsi della volontà del Governo di rispondere alle sue iniziative in questo settore. Infatti, su 69 documenti presentati dal gruppo radicale (tra mozioni, interpellanze ed interrogazioni), 29 hanno già ottenuto rispo-

sta, con una percentuale del 42 per cento, contro il 37,7 per cento dei documenti del gruppo comunista, il 38,3 per cento di quelli del gruppo demoproletario, il 28,3 per cento di quelli del gruppo democristiano, il 41 per cento di quelli del gruppo del MSI-destra nazionale, il 30 per cento di quelli dei gruppi liberale, socialista e socialdemocratico e il 33 per cento di quelli del gruppo repubblicano.

Ciò dimostra ampiamente l'assoluta inconsistenza di ogni accusa rivolta al Governo di voler escludere dall'attività ispettiva il gruppo radicale (*Applausi al centro*).

Ora, rispetto alla nuova sollecitazione avanzata dal gruppo radicale per ben 24 tra interpellanze ed interrogazioni, il Governo ha il dovere di sottolineare che, a parte l'impossibilità materiale — in base ai tempi tecnici — di aderire a tutte le richieste, la questione dello svolgimento di tanti documenti parlamentari non può essere risolta prescindendo da una ben definita programmazione dei lavori parlamentari. Di conseguenza, ove il Governo dovesse, in questo momento, dare una risposta formale circa i singoli documenti citati nella seduta di ieri, non potrebbe che appellarsi all'articolo 131, primo comma, e 137, quarto comma, del regolamento della Camera, dichiarando, allo stato, di non poter rispondere.

Ciò non toglie che, nel corretto rapporto che deve intercorrere fra il Governo e tutte le forze parlamentari, il Governo cercherà, nei limiti del possibile e nel quadro della programmazione dei lavori parlamentari, di venire incontro alle richieste del gruppo radicale, di volta in volta, nella stessa misura e con le stesse modalità riguardanti le risposte ai documenti presentati da tutti gli altri gruppi della Camera (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** Vorrei, anzitutto, sottolineare che ci troviamo di fronte a due questioni distinte: quella relativa alla fissazione della data di discussione delle mozioni, che prevede una certa procedura, con la decisione finale da parte dell'Assemblea, ai sensi dell'articolo 111, primo comma, del regolamento, qualora la richiesta dell'onorevole Pannella venga formalizzata, e quella relativa allo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni, in ordine alla quale non si può che prendere atto delle dichiarazioni del Governo, pur se gli interpellanti e gli interroganti hanno tutto il

diritto di ricorrere alle procedure previste dal regolamento.

Per quanto riguarda in particolare le precisazioni del Governo sui solleciti avanzati dal gruppo radicale per lo svolgimento di un considerevole numero di strumenti del sindacato ispettivo, debbo sottolineare la positiva novità di tale esplicita dichiarazione del Governo, volta ad evitare la sempre negativa pratica del silenzio governativo dinanzi ai ripetuti solleciti di parlamentari.

Di fronte a questa posizione del Governo — assunta, del resto, sulla base di precise norme regolamentari — la Presidenza conferma che eserciterà ogni suo potere nell'ambito della programmazione dei lavori della Camera per consentire lo svolgimento del maggior numero possibile di strumenti del sindacato ispettivo, nella giusta considerazione delle esigenze prospettate da parte di tutti i gruppi parlamentari.

Onorevole Pannella, ella ha sentito che il sottosegretario, nella prima parte del suo intervento, ha osservato che alcuni temi toccati dalle mozioni presentate dal suo gruppo potranno essere trattati adeguatamente in sede di discussione di provvedimenti legislativi o di altre questioni già previste per le prossime sedute della Camera. Se ella non si ritenesse soddisfatto di discutere questi temi in quelle circostanze, il Governo ha dichiarato di non poter rispondere prima di tre mesi.

PANNELLA. Signor Presidente, a norma del primo comma dell'articolo 111 del regolamento, vorrei proporre una data per la discussione di queste mozioni. Parlerò, evidentemente, in relazione a ciascuna di queste mozioni.

Per quello che riguarda la mozione relativa alla riforma urgente del corpo degli agenti di custodia, per adeguare e aumentare l'organico, per restituire ai compiti di istituto questi agenti, per rispondere ad una situazione drammatica della quale penso che tutti i colleghi in quest'aula si rendano conto semplicemente leggendo i giornali, debbo dire che tale mozione si lega alla drammaticità della situazione. Ogni giorno ci troviamo dinanzi a delle mine vaganti, esplosive, di morte, che stanno uscendo dalle carceri: ad ogni evasione corrisponde un potenziale assassino braccato, un potenziale scontro a fuoco. In pochi giorni ne abbiamo visti sette e ne avremo ancora nei giorni che verranno.

Riteniamo, quindi, che il problema di un immediato aumento degli organici, e di una ristrutturazione acconcia del Corpo degli agenti di custodia, debba essere prontamente affrontato. Questa riforma va adottata subito. A nostro avviso, non è possibile aspettare gli itinerari legislativi normali, che vanno sollecitati, invece, attraverso l'idoneo strumento della mozione, che appunto abbiamo presentato.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, che data propone per la discussione di questa mozione?

PANNELLA. Signor Presidente, ho illustrato il contenuto della mozione e ho messo in evidenza le cause che rendono necessario l'immediato aumento degli organici del Corpo degli agenti di custodia con una riforma che abbiamo ipotizzato nella mozione stessa. Sarò curioso di vedere quali saranno i gruppi politici che riteranno, questa nostra, una iniziativa partigiana e, nello stesso tempo, sarò lieto se ci saranno mozioni unitarie su tale argomento. Propongo comunque di fissare, quale data per la discussione, martedì 1° marzo.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, la invito a formulare tutte le proposte relative alle diverse mozioni per poi discuterle.

PANNELLA. Signor Presidente, se è possibile gradirei che si svolgessero tre brevi dibattiti separati, perché non vorrei che un argomento influenzasse l'altro.

Vorrei far comprendere che noi abbiamo presentato tre mozioni, e mentre le altre due hanno chiarissimo significato di parte politica, che rivendichiamo, questa di cui discutiamo ha un carattere niente affatto di parte. Quindi, voler parlare con serenità su questa mozione credo che sia un diritto che tra l'altro non è in contrasto con nessuna norma regolamentare. Vorrei quindi che si consentisse l'intervento di un oratore a favore e di uno contro su questa proposta, per poi passare alle altre in quanto, diversamente, si avrebbe un dibattito in parte falsato perché si tratta di oggetti profondamente diversi. Non vorrei che ci si trovasse a discutere del problema relativo agli agenti di custodia con lo stesso spirito di divisione con il quale affronteremo il problema del censi-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

mento dei privilegi e delle esenzioni vaticane, sui quali avremo un giudizio diverso.

Per questi motivi, signor Presidente, vorrei pregarla di consentire su ogni mozione un dibattito autonomo.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, io non ho detto poc'anzi che si procederà nel senso di dare la parola ad un oratore a favore e ad uno contro su tutte le mozioni. Mi parrebbe però utile che preliminarmente fossero indicate le richieste delle diverse date per la discussione delle mozioni. Resta chiaro che, dovendosi votare per ciascuna mozione, su ciascuna darò la parola ad un oratore a favore e ad uno contro, a norma del primo comma dell'articolo 111 del regolamento, non intendendo perciò in alcun modo confondere nella discussione e nella decisione le varie proposte.

Comunque, se ella ritiene di non essere d'accordo su questa proposta della Presidenza, non ho difficoltà a procedere nel senso da lei indicato.

PANNELLA. La ringrazio, signor Presidente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 111 del regolamento, sulla proposta dell'onorevole Pannella di fissare la data del 1° marzo prossimo per la discussione della mozione sugli agenti di custodia, darò dunque la parola, ove richiesta, ad un oratore a favore e ad uno contro.

FRANCHI. Signor Presidente, chiedo di parlare a favore.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Il gruppo del MSI-destra nazionale è favorevole alla proposta del gruppo radicale tendente a discutere il 4° marzo le mozioni sulla situazione degli agenti di custodia; tra l'altro anche noi abbiamo presentato un'interpellanza sullo stesso argomento.

Mi dispiace che il dibattito su un argomento di questo genere si svolga in questo clima perché ritenevamo una conquista del nuovo regolamento quella di poter discutere, in fine di seduta, sull'ordine dei nostri lavori al fine di dare ordine e disciplina agli stessi senza delegare, una vol-

ta tanto, ai presidenti dei vari gruppi parlamentari. Non è possibile, signor Presidente, di fronte a problemi così assillanti, quale quello della violenza nelle carceri e dello stato di disagio, forse irrecuperabile, degli agenti di custodia, che il Governo dica di non essere pronto a rispondere prima di tre mesi. Non si tratta soltanto — ed è già un dato spaventoso — delle evasioni quotidiane; poi andiamo a decorare alla memoria gli agenti che muoiono per assicurare alla giustizia gli assassini, quando nelle carceri italiane c'è la sicurezza dell'evasione.

Discutere mozioni e svolgere interpellanze, di fronte alla inesistenza di strumenti legislativi, significa stimolare il Governo a predisporli; ma se anche la discussione non servisse nemmeno a questo, servirebbe pur sempre a ridare una briciola di fiducia ad un corpo che ormai è sfiduciato ed in fase di disimpegno. Figuriamoci che cosa penserebbero gli agenti di custodia, che tanto bisogno hanno di concrete iniziative del Parlamento, se noi rinviassimo di tre mesi un dibattito di questo genere. Io mi auguro quindi che il 1° marzo si possa discutere di questo problema: queste le ragioni del voto favorevole del nostro gruppo alla proposta dell'onorevole Pannella.

BERNARDI. Chiedo di parlare contro.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERNARDI. Signor Presidente, noi accogliamo l'invito del Governo, non perché non ci rendiamo conto dei gravi problemi connessi all'attuale momento carcerario con tutte le sue implicazioni esterne ed interne, o di quelli che investono nel mondo carcerario in particolare gli agenti di custodia. Ne abbiamo fatto oggetto di una risoluzione unitaria in sede di dibattito sull'ordine pubblico e domani il ministro Bonifacio risponderà in Commissione giustizia proprio su questo tema.

Il Governo del resto non ha detto che vuole rinviare il dibattito di tre mesi, ma ha soltanto invitato l'onorevole Pannella a considerare l'opportunità di discutere di questo problema in sede di Conferenza dei capigruppo, quando si tratterà dell'ordine dei lavori, perché con l'attuale calendario che prevede impegni così gravosi per l'Assemblea, il Governo non ritiene — nonostante la coscienza della gravità dei fatti — di poter rispondere prima.

COSTA. Aspettate che le carceri siano vuote!

BERNARDI. Non facciamo della facile demagogia!

PRESIDENTE. Onorevole Costa, la prego di non interrompere.

PANNELLA. Non credo...

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, ella ha già avuto modo di parlare.

BERNARDI. Onorevole Presidente, ricordo ancora che il ministro della giustizia risponderà domani nella Commissione competente: è chiaro quindi che non vogliamo assolutamente evadere il tema. Noi voteremo perciò contro la proposta dell'onorevole Pannella.

PRESIDENTE. Chiedo scusa agli onorevoli colleghi e ai rappresentanti del Governo, vorrei una precisazione su quello che è stato detto, anche solo per conoscenza della Camera e perché l'Assemblea possa votare con tranquillità.

Onorevole Evangelisti, che cosa si discuterà domani presso la Commissione giustizia?

EVANGELISTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Domani il ministro Bonifacio, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza della Commissione giustizia, comprendente quindi i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari — compreso il suo, onorevole Pannella —, parlerà per illustrare tutti i problemi connessi all'ordine pubblico e al sistema carcerario.

MELLINI. Qui invece siamo noi che illustriamo questi temi al Governo!

EVANGELISTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Credo di avere risposto esaurientemente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Pannella di fissare per il 1° marzo la discussione della mozione sulla situazione degli agenti di custodia.

(E respinta).

PANNELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Certo, non ci facciamo illusioni, signor Presidente, sull'esito di questa altra proposta che mi accingo a fare.

Comunque propongo di nuovo la data del 1° marzo per la discussione di una mozione che a noi sembra doveroso che la Camera discuta al più presto, perché tende a fornire al Parlamento e all'opinione pubblica italiana i dati conoscitivi senza i quali l'autorità morale per decidere, a qualsiasi livello, mi sembra non abbia nemmeno diritto di essere presupposta. Dall'inizio della legislatura abbiamo chiesto che il Governo faccia conoscere al Parlamento il numero e l'entità delle esenzioni e dei privilegi fiscali goduti dallo Stato della Città del Vaticano, oltre ad altre notizie sulla legittimità delle operazioni immobiliari compiute a Roma da enti ecclesiastici.

Chiediamo quindi, e da ben sei mesi, dei dati conoscitivi, tanto più essenziali quanto più sappiamo tutti che sono in corso delle trattative per la revisione del Concordato, sulle quali noi non potremo pronunciarcene per quanto concerne l'effettiva serietà e validità delle varie norme se non conosceremo la dinamica di attuazione storica, la quantità, la qualità dei fatti interferenti nella situazione storica del nostro paese.

Mi sembra quindi che l'urgenza sia chiara e determinata dalla volontà di fornire non a noi ma a tutti i gruppi (quello democristiano, gli altri gruppi di destra, i gruppi di sinistra, i gruppi laici), a tutti i parlamentari in quanto tali, degli elementi senza i quali noi riteniamo che il conoscere, che presume il decidere, non sarà stato ricercato, ma, una volta di più, si cercherà invece di diffondere nel paese e tra gli stessi parlamentari l'ignoranza di quella realtà che, davvero, dobbiamo in qualche misura amministrare o migliorare.

PRESIDENTE. Anche su questa proposta dell'onorevole Pannella possono parlare, a norma del primo comma dell'articolo 111 del regolamento, un oratore a favore ed uno contro.

BERNARDI. Chiedo di parlare contro.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERNARDI. Onorevole Presidente, mi rimetto alle considerazioni svolte nel mio precedente intervento, sia pure riferite ad altra argomentazione, per confermare il vo-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

to contrario del nostro gruppo alla proposta dell'onorevole Pannella.

PRESIDENTE. Poiché nessuno chiede di parlare a favore, pongo in votazione la proposta dell'onorevole Pannella di fissare al 1° marzo la data della discussione della mozione sulla legittimità delle operazioni immobiliari compiute a Roma da parte di enti ecclesiastici e sui privilegi fiscali di cui gode la Città del Vaticano.

(È respinta).

PANNELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Prendo la parola per l'ultima sollecitazione (ma temo che ne resteranno altre, signor Presidente, nel conto), che riguarda la discussione della mozione radicale sulla stampa, con la quale si sollecita l'istituzione di un servizio pubblico dell'informazione scritta che coesista con il settore privato. Noi abbiamo inteso porre in discussione di nuovo questa situazione, parallelamente - debbo dire - alla notizia, non raccolta (non a caso) dalla stampa, se non in parte, che le leggi fin qui applicate al settore e quelle che da parte del Governo continuano ad essere proposte rappresentano ancora in realtà un finanziamento pubblico di capitalisti privati, i quali agiscono solo in base alla legge del profitto, senza nessun controllo, fino al dato, estremamente preoccupante e scandaloso (ma non mi meraviglio che poche parti politiche l'abbiano raccolto) per il quale il principale editore sovvenzionato d'Italia, l'editore Rizzoli, è per il 49 per cento di proprietà della Banca Rothschild e per un altro 16 per cento di una società della quale non si sa chi faccia parte.

Dinanzi alla realtà catastrofica nella quale viviamo per quel che riguarda le garanzie alla libertà costituzionale di stampa nel nostro paese, che sono pari a quelle sull'ordine pubblico, per le quali la maggioranza di questa Camera ha mostrato un momento fa la sua particolare sensibilità, noi avanziamo anche qui la richiesta che il 1° marzo si tenga questo dibattito. Sentiremo con interesse l'onorevole Bernardi affermare ancora una volta che in realtà è il Governo che deve decidere e che noi dobbiamo disturbare il meno possibile il manovratore.

PRESIDENTE. Anche su questa proposta possono parlare, a norma del primo comma dell'articolo 111 del regolamento, un oratore a favore ed uno contro.

Poiché nessuno chiede di parlare, pongo in votazione la proposta dell'onorevole Pannella di fissare al 1° marzo la discussione della mozione sulla stampa.

(È respinta).

PANNELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. A che titolo?

PANNELLA. Signor Presidente, avendo udito quanto il Governo ci ha detto anche riguardo alle interrogazioni e alle interpellanze, possiamo ora trarne delle conseguenze. Vorrei allora proporre, signor Presidente, che alcune delle nostre interpellanze ed interrogazioni - ed in modo particolare (e spiegherò il perché) quelle relative al caso Margherito, alle quali da sei mesi attendiamo risposta - siano poste all'ordine del giorno dell'Assemblea, a termini di regolamento. Dovrà consentirmi, onorevole Presidente, non di rispondere, ma di dire all'onorevole Evangelisti ed al Governo che le sue affermazioni per quanto riguarda... (Commenti).

Mi rendo conto che la mia richiesta può apparire strana e fastidiosa a molti colleghi abituati da anni ad accettare che le loro interrogazioni restino senza risposta, perché tanto le hanno presentate solo per mostrarsi attivi presso i loro elettori, e non importa loro la sorte che avranno. Ma, per quel che ci riguarda, noi presentiamo delle interrogazioni e delle interpellanze non per demagogia, non perché ad esse non sia data risposta, e non per disinteressarcene.

L'onorevole Evangelisti, evidentemente, ha male compreso le nostre preoccupazioni. Noi non dubitavamo che, se vi fosse stata qui una lottizzazione delle risposte, la cifra più alta sarebbe spettata a noi, perché sappiamo che noi più degli altri abbiamo vegliato affinché le risposte venissero; e l'onorevole Evangelisti ce l'ha confermato, dicendo che il Governo ha risposto al 42 per cento dei nostri documenti di sindacato ispettivo.

Ma il problema, signor Presidente, è un altro: è che noi abbiamo raccolto l'invito che dalla Presidenza della Camera ci era stato rivolto. Secondo le cifre comuni-

cate dallo stesso sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, noi abbiamo presentato in media dieci interrogazioni o interpellanze al mese dall'inizio della legislatura, il che significa che ciascuno di noi ne ha presentate 2,1 al mese: ogni deputato radicale ha presentato una media di 2,1 interrogazioni o interpellanze al mese, dall'inizio della legislatura. Mi pare che non siamo stati fiscali né esagerati, ma che abbiamo tentato di esercitare con celerità, ma anche con autocontrollo, i nostri compiti ispettivi.

Quando il Governo ci viene a dire che esistono delle difficoltà oggettive, noi possiamo anche comprenderle; quello che non possiamo accettare è che il Governo, come ha fatto adesso, cerchi una scappatoia per cui, piuttosto che discutere in concreto le singole mozioni, interpellanze ed interrogazioni sulle quali intende o non intende rispondere, ci dice: «Noi, semmai, avvalendoci del regolamento, dichiariamo di non essere in condizioni di rispondere». No, signor Presidente: è su ciascun documento che il Governo ci deve dire se è o meno in condizioni di rispondere, con una motivazione specifica ed appropriata.

Mi sembra quindi che le scappatoie che l'onorevole Evangelisti ed il Governo hanno escogitato sia tanto lampante quanto lesiva dei doveri dell'esecutivo nei confronti del Parlamento. Ella, onorevole Evangelisti, a nome del Governo ci avrebbe potuto preannunciare che da ora in poi il Governo avrebbe rispettato il regolamento e che, invece di dimenticare nei cassetti le interrogazioni e le interpellanze, avrebbe risposto regolarmente, dicendo magari in alcuni casi — dopo quindici, venti o venticinque giorni — di non essere in grado di dare una risposta, perché l'argomento non piace, o non interessa. Ma questa precisazione, ripeto, dev'essere data per ogni documento, non in blocco per tutti.

In particolare, noi chiediamo che vengano fissate per lunedì le risposte del Governo alle interrogazioni ed alle interpellanze presentate da tutti i gruppi parlamentari — e non solo da noi — sul caso Margherito. Le ricordo, signor Presidente, che il Governo, dopo moltissime sollecitazioni ufficiali del Presidente della Camera perché fossero date le risposte (ne risulta traccia, del resto, nei resoconti stenografici), diede l'assicurazione che sul caso Margherito avrebbe risposto dopo il deposito della sentenza di primo grado. Il Governo

ha mancato ad un suo impegno cui era stato reiteratamente sollecitato.

Ma le nostre sollecitazioni di questa sera sono solamente le prime di una lunga serie. Chiediamo, intanto, l'iscrizione all'ordine del giorno della seduta di lunedì prossimo delle interrogazioni relative al caso Margherito, e ci riserviamo di reiterare il sollecito per l'iscrizione all'ordine del giorno delle altre interpellanze e interrogazioni già indicate nella seduta di ieri.

**PRESIDENTE.** Onorevole Pannella, le devo un chiarimento.

Se, come spero, ho ben compreso, l'onorevole sottosegretario ha fornito una motivazione corretta e non ha dato una risposta singola a più sollecitazioni: egli ha operato una valutazione di carattere generale, facendo presente che il numero delle interrogazioni e delle interpellanze, nonché i lavori che occupano di volta in volta l'Assemblea, non consentono di fornire tutte le risposte richieste; ed ha aggiunto che, se si continua con una pressione di questo genere, al Governo non rimane che dichiarare di non poter rispondere. Questa impostazione di massima, di fronte alla materiale impossibilità di rispondere, si articolerà, ove si insistesse per una risposta ad di là delle possibilità dell'Assemblea e del Governo, con singole dichiarazioni per singole sollecitazioni.

A questo punto, onorevole Pannella, non rimane che prendere atto della posizione del Governo. Già ieri sera mi sono permesso di ricordare che per lo svolgimento di interrogazioni l'articolo 130 del regolamento prevede un tempo limitato a quaranta minuti all'inizio di ogni seduta. Trascorso tale termine, si ha un rinvio automatico e se si dovesse dare una risposta formalistica (che non credo sia richiesta e che il Governo ha dimostrato di non voler dare), si potrebbero iscrivere tutte le interrogazioni all'ordine del giorno, se il Governo fosse d'accordo; ma una volta decorsi i quaranta minuti esse balzerebbero da una seduta all'altra, senza mai giungere alla risposta desiderata.

Ella conosce anche un altro vincolo regolamentare; per ogni interrogante non si possono avere più di due interrogazioni all'ordine del giorno della stessa seduta. Queste limitazioni oggettive determinano alcune difficoltà; mi sono permesso di dirle — e lo ripeto davanti a tutti — che in una riunione di stamane con il Presidente ed

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

i Vicepresidenti della Camera, si è formulata l'ipotesi di tenere alcune sedute, in giornate normalmente non occupate dai lavori dell'Assemblea, solo per svolgere interrogazioni ed interpellanze per le cui risposte si registrasse un certo ritardo. Mi pare che ciò dimostri una buona volontà da parte del Presidente, del Governo e dei gruppi, tale da venire incontro alle esigenze di tutti, e quindi anche a quelle poste da lei e dai suoi colleghi.

Comunque, la Conferenza dei Presidenti di gruppo potrà affrontare in modo approfondito l'intero problema, anche perché nelle risposte governative, come già ho sottolineato, si registrano elementi nuovi di chiarezza.

#### Si riprende la discussione del disegno di legge n. 1023.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione sulle linee generali del disegno di legge n. 1023.

È iscritto a parlare l'onorevole De Cincque. Ne ha facoltà.

DE CINQUE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero portare un breve e modesto contributo alla discussione sul decreto-legge per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine degli enti locali, che costituisce per me un significativo attestato della volontà del Governo di affrontare, sia pure in un periodo così calamitoso per l'economia nazionale e per la pubblica finanza, il problema ormai drammatico della situazione finanziaria degli enti locali e, soprattutto, della spirale incessante derivante a carico e a danno dei loro bilanci dal continuo moltiplicarsi dei debiti verso le banche a causa della permanente esposizione debitoria.

Va dato atto al Governo presieduto dall'onorevole Andreotti ed al ministro del tesoro, senatore Stamatì, di aver voluto coraggiosamente mettere in essere un provvedimento, sia pure di carattere straordinario e temporaneo, che però ha saputo dare agli enti locali, in un momento così difficile per la loro vita, una luce di speranza, un filo mediante il quale continuare a guardare in avanti nel loro futuro.

Certamente a noi non sfugge il carattere di provvisorietà del decreto in esame; certamente a noi non sfuggono i suoi li-

miti oggettivi dal punto di vista sia quantitativo, sia qualitativo; certamente a noi non sfugge il carattere precario della sistemazione che con esso viene data al gravissimo problema della vita finanziaria degli enti locali. Ma dobbiamo riconoscere che, nell'attuale situazione, il Governo non poteva fare altrimenti, non poteva fare di più.

La Commissione finanze e tesoro, nel suo sforzo di rielaborazione, ha apportato delle modifiche significative a questo decreto, ha apportato anche delle innovazioni sostanziali di principio, ma noi dobbiamo riconoscere che tutto questo è stato fatto con l'ampia disponibilità sia del Governo, sia del partito di cui questo Governo è espressione.

Siamo però di fronte ad una vera situazione di rinvio. Il decreto-legge si limita ad un'opera di tamponamento immediata, provvisoria, delle ferite sanguinanti degli enti locali, ma purtroppo non ne aggredisce le ragioni profonde, purtroppo non intacca al fondo le ragioni sostanziali di questa precipitosa crisi degli enti locali, non aggredisce alla radice i mali tradizionali del sistema finanziario degli enti locali nel nostro ordinamento giuridico. Tanto che noi possiamo ritenere che se non si procede al più presto ad un generale riordinamento di tutto il sistema della finanza locale, se noi non poniamo mano anche agli ulteriori tempi di questa operazione graduale di risanamento, indicata più volte, ed anche recentemente, nel congresso di Viareggio, dall'ANCI e dall'UPI, se noi non poniamo in essere, dopo questa operazione che potremmo chiamare di preconsolidamento, l'opera del definitivo consolidamento e quindi, ripeto, di generale riordinamento di tutta la finanza locale, anche questo decreto resterà soltanto un episodio, un momento nella difficile e travagliata storia della legislazione repubblicana in materia di finanza locale.

Dobbiamo far carico ad una mancanza di strategia politica negli anni passati da parte sia dei Governi, sia delle maggioranze parlamentari, se si è verificato questo progressivo decadimento della situazione finanziaria degli enti locali. Potremmo risalire, ad esempio, alla legge n. 1014 del 1960, che fu il primo esempio di provvedimento che non aggrediva alla radice le ragioni del verificarsi del disavanzo degli enti locali, il primo esempio di un provvedimento che poneva una sanatoria generalizzata di tutte le situazioni debitorie degli enti locali, senza guardare in fondo a qua-

li fossero le cause reali per le quali questi *deficit* si erano determinati.

Ricordiamo la lunga serie delle « legghine » annuali, o quasi annuali, con le quali si dava autorizzazione alla integrazione finanziaria a carico dello Stato per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci. Nel documento di lavoro che ci è stato distribuito vediamo che quasi ogni anno ne è stata pubblicata una.

Guardiamo alla grande occasione mancata della riforma tributaria, che è stata in certo qual senso punitiva nei confronti delle autonomie locali e che non ha posto in essere quei rimedi di principio che potevano consentire il superamento della drammatica crisi degli enti locali, riordinando nel senso, sì, di una unitarietà della finanza pubblica, ma soprattutto nel senso di un più ampio spazio concesso alle autonomie locali anche e soprattutto nel momento dell'entrata; riforma tributaria — dicevo — che, invece, ha mortificato le esigenze autonomistiche e le aspirazioni di libertà degli enti locali.

Pensiamo per un momento — chiedo venia se vado avanti a grandi balzi — alla occasione perduta del fondo di risanamento dei bilanci comunali e provinciali. Io ho avuto occasione, onorevoli colleghi, di far parte, come rappresentante dell'Unione delle province italiane, del comitato di amministrazione di questo fondo, e debbo dire che è stata una esperienza deludente e mortificante: un fondo che non ci si è mai preoccupati di attivare sostanzialmente, un fondo che avrebbe potuto, se gestito convenientemente e con criteri di apertura e di modernità, dare un ampio respiro ad una nuova politica finanziaria degli enti locali. Si è preferito andare avanti per mesi, addirittura per anni, senza consentire la sua effettiva entrata in funzione. Addirittura abbiamo dovuto reclamare pesantemente che venisse iscritta nel bilancio dello Stato una qualche cifra che almeno giustificasse l'esistenza stessa di questo fondo. Esso era invece per noi, fu salutato dagli amministratori degli enti locali — lo ha ricordato anche l'ANCI in un documento licenziato nel gennaio 1976, proponendo nuovi metodi per la gestione di questo fondo — ed avrebbe potuto rappresentare veramente l'avvio di un piano organico, dando agli amministratori degli enti locali la responsabilità del risanamento, e non aspettando invece che il risanamento stesso piovesse periodicamente dall'alto, attraverso

una generale sanatoria delle esposizioni debitorie che indubbiamente è sempre punitiva per il buon amministratore e che, invece, va a premiare coloro o colui che più hanno dilapidato.

È mancata purtroppo una visione di ampia strategia della politica finanziaria degli enti locali, una visione di questa politica finanziaria che si rendesse conto del fatto che le autonomie locali non potevano vivere e sopravvivere con mezzi e strumenti legislativi del tutto inadeguati, come quelli che attualmente regolano la vita dei nostri enti locali. Ed allora, nel porci di fronte a questo decreto-legge, nel sottolineare da un lato — e lo hanno riconosciuto oratori di tutte le parti politiche — il significato positivo del carico di responsabilità che il Governo si è fatto in questo momento per questo problema, dobbiamo, a mio avviso, dire che questo decreto-legge, anche se convertito in legge, non darà altro che una sistemazione precaria e provvisoria alla situazione debitoria quale si andrà nuovamente a creare e addirittura ad accrescere ulteriormente, se non procederemo sollecitamente alla sistemazione generale di tutti i problemi istituzionali del nostro ordinamento.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE INGRAO

DE CINQUE. Noi viviamo un momento di travagliata vita degli enti locali, anche sotto il profilo della loro stessa posizione istituzionale. E certamente il problema finanziario non può risolversi se noi al più presto, attraverso l'iniziativa del Governo ed il conforto del Parlamento, non potremo ridare una generale sistemazione al problema della vita degli enti locali, territoriali e non territoriali, nel nostro ordinamento.

Sappiamo quali sono le polemiche circa la sopravvivenza o meno della provincia, la creazione di nuovi istituti, comunità, comprensori; adesso siamo di fronte all'attuazione della legge n. 382 del 1975 attraverso i decreti delegati che il Governo in questi giorni ha approvato, e che passeranno, tra poco, all'esame della Commissione parlamentare, e quindi delle regioni; siamo in una fase in cui viviamo una travagliata esperienza di rinnovamento interno del nostro stesso Stato. Ebbene, noi non potremo certamente ritenere che i due problemi possano essere non connessi tra di loro; noi non potremo ritenere di dare una soluzione

ne organica al problema finanziario, se non risolveremo il problema istituzionale; come pure non potremo risolvere adeguatamente il problema istituzionale, se non daremo un'adeguata soluzione al problema dei mezzi finanziari.

Dobbiamo allora contemporaneamente - è un invito, un appello che rivolgo al Governo - non lasciare trascorrere inutilmente questi ultimi dieci mesi che ci separano ormai dalla fine del periodo transitorio previsto dalla riforma tributaria per la riorganizzazione di tutto il sistema della finanza locale. Non possiamo consentire che la vita dei nostri enti venga ancora mortificata in uno stato quasi parassitario, quale quello che essi attualmente vivono. Noi non possiamo consentire che i nostri enti locali continuino a portare avanti una politica di dipendenza quasi clientelare nei confronti dello Stato, perché in quello stesso momento noi ne mortificheremmo le esigenze e lo spazio autonomistico.

Ed allora vanno considerate certe proposte avanzate anche dalla parte politica nella quale ho l'onore di militare, certe proposte che considerano propedeutica una soluzione del contingente problema finanziario rispetto ad un disegno di ampio respiro sulla riforma della finanza locale. Vi sono iniziative politiche anche in Parlamento; vi sono iniziative a livello di partito che stanno prendendo corpo; e in particolare una bozza di lavoro presentata dall'ufficio enti locali della democrazia cristiana merita di essere attentamente vagliata ed approfondita, proprio perché essa si indirizza verso una nuova e più funzionale considerazione dei problemi della vita economica di questi enti.

Noi, allora, nell'accingerci a votare a favore - e credo che questo sia l'orientamento generale - della conversione in legge di questo decreto-legge, dobbiamo sottolinearne ancora il carattere temporaneo. E nel dare atto al Governo di questo sforzo, dobbiamo però dire che al più presto devono essere messi in atto tutti quei rimedi capaci di evitare che di qui a pochi mesi, al massimo di qui a qualche anno, si debba riprodurre, forse in condizioni peggiorate, la stessa situazione drammatica che ha reso necessario l'intervento del Governo attraverso il rimedio straordinario di un decreto-legge.

Ci sono ancora alcune brevi osservazioni che intenderei fare in merito alla struttura del decreto-legge. Poteva forse, con esso, il

Governo cogliere una occasione per cominciare una certa discriminazione, non certo politica, ma di carattere tecnico-amministrativo circa le cause per le quali si sono determinate queste esposizioni debitorie. Ancora una volta si è fatto di tutta l'erba un fascio; ancora una volta si è persa l'occasione per fare un'analisi approfondita dei motivi per i quali si sono determinate certe esposizioni debitorie, dei motivi per i quali in molti comuni (e lasciamo stare il loro colore politico, ma guardiamo alla qualità, alla capacità degli amministratori) si sono determinate certe paurose situazioni di appesantimento, dovute ad un certo tipo di gestione clientelare del potere locale, dovute ad un certo tipo sbagliato di politica sociale, che ha scaricato sulle spalle del contribuente nazionale il peso di certe iniziative che avevano un carattere demagogico, a livello meramente cittadino, locale o regionale.

Abbiamo parificato tutto e tutti ed abbiamo messo sullo stesso piano coloro che hanno cercato di amministrare con criteri di economicità e di saggezza e coloro che, in tutti questi anni, hanno speso a piene mani, dilapidando a profusione, senza tenere conto degli obiettivi necessariamente unitari e razionali di una politica finanziaria.

Certo, è mancato anche un controllo curato ed attento da parte della Commissione centrale della finanza locale. Non dico questo per rivolgere un appunto al Ministero dell'interno, ma direi che lo stesso tipo di controllo che tale Commissione può fare in base alle leggi non permetteva di resistere a certe pressioni che venivano dagli enti allorquando presentavano bilanci sempre più gonfiati che vedevano crescere a dismisura spese « di carattere sociale » e delle quali, molto spesso, si doveva dubitare della necessità primaria, trascurando l'assolvimento di certi obblighi primari che gli enti dovevano assolvere e che venivano poi, tranquillamente, caricati alla collettività nazionale attraverso il contributo che lo Stato dava all'ente per il pareggio del suo bilancio.

Il documento della democrazia cristiana prevede che in questa fase di preconsolidamento debba essere fatta una distinzione consistente nel caricare allo Stato, con sua totale garanzia, l'intervento ed il consolidamento di quella parte della esposizione debitoria dovuta a quelle che il nostro studio chiama « situazioni esterne » (cioè cause oggettive) di questo deficit. Bisogna

invece lasciare alla responsabilità degli enti e dei loro amministratori quella parte dell'esposizione debitoria che non fosse dovuta a tali condizioni obiettive esterne, ma che fosse dovuta invece ad indirizzi di politica amministrativa a livello locale che, anche se giustamente adottati, non potevano e non possono gravare sull'intera collettività nazionale.

Gli esempi potrebbero essere infiniti: sappiamo di comuni che hanno istituito addirittura corsi di scuola paralleli a quelli dello Stato (dalle scuole materne alle scuole superiori), forse per creare una scuola alternativa indirizzata secondo certi precisi criteri politici. Sappiamo di comuni nei quali sono state istituite addirittura le fasce orarie gratuite per il trasporto nei pubblici servizi a beneficio degli utenti; sappiamo di comuni che hanno speso cifre folli per la creazione di inutili sovrastrutture, quando in tanti altri comuni della nostra Repubblica mancavano i mezzi per provvedere anche ai servizi essenziali. Bisognava guardare al problema della nostra situazione, non mortificando gli amministratori che avevano risparmiato con avvedutezza. Si poteva considerare con maggiore attenzione e riflessione il problema della inclusione nella massa da consolidare anche dei *deficit* delle aziende di pubblico trasporto.

Sappiamo, per averlo sentito ripetere tutti i giorni sulla stampa, quale politica folle sia stata condotta con particolare riferimento a livello di aziende comunali di trasporto. A questo punto mi chiedo se sia giusto mettere questa parte di *deficit* in un unico « calderone » con quello di un piccolo e sperduto comune del nostro Mezzogiorno, nel quale, magari, mancano persino i servizi essenziali primari per una vita civile e degna di questo nome. In questo modo si sono voluti premiare coloro che hanno consentito ai dipendenti delle aziende di pubblico trasporto il raggiungimento di livelli di stipendio che contrastano con le condizioni retributive di tanti altri pubblici e privati dipendenti del nostro paese. Ad esempio, si sono premiati gli amministratori che hanno consentito i viaggi gratuiti o a tariffe di 50 lire (come avviene anche nella città di Roma), senza guardare se fosse giusto caricare alla pubblica finanza questo onere in un momento così difficile.

Ecco la grande occasione per dare una lezione di moralità amministrativa ai pubblici amministratori. Già nel 1960 con la

legge n. 1014 fu commesso questo errore: oggi lo abbiamo ripetuto facendo ancora una volta di tutta l'erba un fascio e non distinguendo il grano dal loglio (come il Vangelo, almeno a noi cristiani, avrebbe dovuto e dovrebbe insegnare).

Vi sono poi altre considerazioni di carattere più particolare che intendo richiamare. Le associazioni rappresentative degli enti locali e, in particolare, l'Unione delle province italiane, in un suo documento, ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla ristrettezza del periodo di ammortamento. Dieci anni sono pochi, perché la rata di ammortamento annua è eccessiva per condizioni finanziarie difficili quali sono quelle attuali. Anche la misura dell'interesse è troppo elevata: erano stati assicurati finanziamenti a 35 anni al 9 per cento, proprio per consentire agli enti locali di superare questo momento drammatico. Forse, in tale ambito, poteva essere dimostrata dal Governo una maggiore apertura.

Vi è poi un'ulteriore considerazione fondamentale, quella che riguarda il blocco degli organici e delle assunzioni. In proposito ho riscontrato, nel testo della Commissione, qualche contraddizione. In particolare, mi riferisco alla modifica proposta all'articolo 9, ove si stabilisce che i comuni, le province, le loro aziende e i loro consorzi non possono procedere ad assunzioni di personale ove le medesime portino il numero dei dipendenti al di sopra di quello del personale in servizio a qualunque titolo, anche a carattere precario, nell'anno 1976. Dato che, evidentemente, nel corso di tale anno possono essersi verificate delle oscillazioni nel numero dei dipendenti, quale dovrà essere la data cui riferirsi? Quella che considera i dipendenti in numero massimo o quella che li considera in numero minimo? Ovvero, ancora, quella che li vede in numero intermedio? L'amministrazione provinciale di Chieti, la mia provincia, ad esempio, aveva in aprile un certo numero di dipendenti, al 31 dicembre un numero minore: qual è la cifra che va tenuta presente per la determinazione del tetto massimo? Quella più alta?

DARIDA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì.

DE CINQUE. Ed allora sarebbe opportuno che ciò fosse chiarito, se non da un emendamento, quanto meno da una dichiara-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

razione del Governo. Nel testo legislativo al nostro esame, inoltre, non c'è alcun riferimento alle piante organiche approvate e non ancora coperte. In questo modo premiamo quegli amministratori che hanno proceduto ad assunzioni straordinarie in gran numero, a volte contravvenendo addirittura a precise norme di legge che impongono di non procedere ad assunzioni straordinarie se non per tre mesi, prorogabili di un ulteriore mese. È ancora in vigore infatti quella legge del 1947 che richiama la responsabilità degli amministratori locali qualora essi mantengano in servizio il personale straordinario oltre i quattro mesi. Tuttavia, il provvedimento prevede ugualmente che l'ente che ha in servizio un numero di dipendenti, anche a carattere precario, superiore a quello previsto dalla pianta organica, può non licenziarli, mentre l'ente la cui pianta organica sia stata approvata dalla Commissione centrale della finanza locale — che, per ragioni di oculata amministrazione, non ha proceduto alla copertura interinale dei posti, come avrebbe potuto fare attraverso assunzioni provvisorie e sta svolgendo dei concorsi — non può coprire l'organico che è stato approvato dallo stesso Governo.

Mi pare anche questa una punizione verso gli amministratori che non hanno voluto procedere alla pratica clientelare delle assunzioni provvisorie o straordinarie, pratica clientelare — ricordiamolo — che tutti gli amministratori, di qualunque parte politica, forse hanno praticato. E mi sembra che abbiamo ancora una volta mortificato in tal modo coloro che si sono mantenuti, attraverso il sistema dei concorsi, nel rispetto della legge. Forse è tardi per presentare in questa sede un emendamento e chiedere al Governo di farsi carico di introdurre un emendamento aggiuntivo, nel senso di inserire all'articolo 9 del decreto-legge dopo le parole « nell'anno 1976 », le altre « o, se maggiore, a quello della pianta organica ». Cioè noi dobbiamo prendere quel livello più elevato tra i due momenti: pianta organica e numero complessivo del personale.

Ancora un'osservazione in materia di organici. Noi abbiamo una norma che in sostanza viene a codificare una violazione di legge. È detto infatti nel testo della Commissione: « Sono fatti salvi i rinnovi o le conferme o le assunzioni in servizio di personale precario comunque intervenuti nel periodo intercorrente tra la data di

entrata in vigore del presente decreto-legge e quella della legge di conversione ». L'articolo 9 invece, nel testo originario del decreto-legge diceva: « Con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 1977, è fatto divieto ai comuni, alle province e alle aziende municipalizzate di procedere ad assunzioni di personale ». Un amministratore — lasciamo stare il caso dei rinnovi e delle conferme, vietate anch'esse dalla legge, ma invalse ormai secondo una prassi corrente — che ha fatto delle assunzioni dopo che era stato pubblicato un decreto-legge con il quale gli si faceva divieto di procedere ad assunzioni, a mio avviso non va premiato con questa sanatoria. Tale amministratore, a mio avviso, deve essere giustamente punito, disponendo che quelle assunzioni siano nulle e che se sono state fatte e il personale è stato retribuito, quest'amministratore deve essere sottoposto a giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti. Non credo che questo sia il sistema migliore per poter insegnare agli amministratori degli enti locali...

MAZZARRINO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma si riferisce al primo comma dell'articolo 9.

DE CINQUE. Sempre entro i limiti di cui al primo comma, sono fatti salvi i rinnovi o le conferme o le assunzioni in servizio.

MAZZARRINO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Nell'ambito del primo comma.

DE CINQUE. D'accordo, ma nell'articolo 9 del testo originario del decreto-legge era invece contenuto un divieto di procedere ad assunzioni. Ecco l'errore politico, a mio avviso, di concedere la sanatoria. Certo, dal punto di vista legislativo il Parlamento può fare tutto, può consentirlo, ma dal punto di vista politico si è dato un esempio diseducativo nei confronti degli amministratori. Non sto discutendo la legittimità di quello che fa il Parlamento (ci mancherebbe altro! Il Parlamento è sovrano), ma il sistema politico, sul quale io mi permetto di dissentire.

Abbiamo, infine, un altro problema aggiunto dalla Commissione con l'articolo 9-bis, quello della ristrutturazione e della riorganizzazione degli uffici. Onorevole sottosegretario, abbiamo un'esperienza amara.

a questo proposito. Vi è stato nel 1973 l'accordo nazionale per i dipendenti degli enti locali che poneva, prima e oltre il miglioramento del trattamento economico, l'esigenza di una ristrutturazione degli uffici e della riorganizzazione complessiva di tutto il funzionamento degli enti locali. Purtroppo questo non è stato fatto. L'accordo è finito dando luogo soltanto ad una mera questione di aumento di stipendi e di sistemazioni, più o meno adattate ai casi singoli, di varie posizioni di carattere normativo e retributivo.

Credo che sarà ben difficile allora portare avanti questa riorganizzazione e ristrutturazione generale di tutti gli enti locali e questa riorganizzazione dei loro servizi, anche perché, tra l'altro, manca ancora un quadro preciso di quelle che dovranno essere le nuove funzioni che gli enti locali dovranno assolvere nel nostro ordinamento giuridico.

Infine, dobbiamo porre mente seriamente alla questione dei servizi pubblici in genere gestiti dagli enti locali, che debbono essere condotti con criteri di economicità. Ho notato prima con piacere che la Commissione ha proposto un altro articolo aggiuntivo all'articolo 9 con il quale si fa carico della preparazione di questo piano di ristrutturazione anche per le aziende di pubblico trasporto. Spero che anche questo vada a buon fine, perché il peso di questi servizi pubblici gestiti in maniera antieconomica, con criteri di socialità che spesso servono soltanto a coprire esigenze demagogiche, ha costituito una gravissima palla di piombo al piede della nostra economia per il *deficit* grandissimo che gli enti locali hanno scaricato sulla pubblica finanza.

Allora, penso che si debba manifestare soddisfazione per questa iniziativa del Governo e per lo spirito con cui è stata accolta dalla Commissione finanze e tesoro, anche se non possiamo sottacere le nostre critiche e le nostre riserve di carattere particolare, di carattere specifico su taluni punti del decreto-legge nei quali, forse, si è ceduto troppo alle richieste avanzate da parte di amministratori interessati a determinate e particolari situazioni.

Il Governo forse avrebbe potuto e dovuto mantenere una linea di maggior rigore, una linea di maggiore fermezza nel difendere certi principi che erano chiaramente posti nello stesso decreto-legge. Comunque, io considero questo momento sol-

tanto una tappa; una tappa verso quel riordinamento generale sul quale mi sono soffermato all'inizio e che è ormai indilazionabile.

Concordo con il relatore quando ha detto che la vita democratica del nostro paese passa anzitutto e soprattutto attraverso la difesa delle autonomie locali, la difesa dei poteri locali che hanno costituito per il nostro Stato una gloriosa bandiera di libertà e di democrazia. Ma dobbiamo credere ed attuare questi principi che diciamo di professare.

Allora, certamente non avrebbe senso andare avanti con una legislazione comunale e provinciale ferma al 1934, se non addirittura al 1911 o al 1915; andare avanti con norme in materia di finanza locale che hanno obbedito a situazioni di carattere episodico; mortificare certe qualificanti esperienze di vita autonoma degli enti locali, quale poteva essere quella del fondo per il risanamento dei bilanci comunali e provinciali; mantenere in piedi una riforma tributaria che mortifica l'autonomia locale anche nel momento impositivo.

Infatti, se è vero che vi è un concetto unitario di finanza pubblica, anche nel momento dell'entrata, è pur vero che da parte di autorevoli correnti dottrinarie nel campo della finanza nel nostro paese si sono levate voci autorevoli che hanno difeso e sostenuto la necessità che venga mantenuta un'area impositiva propria anche alle autonomie locali.

Credo che il Governo, se vorrà dimostrare la sua volontà concreta di operare, dovrà al più presto presentare al Parlamento quei provvedimenti che sono già preannunciati nello spirito di questo decreto-legge; quei provvedimenti di cui questo decreto-legge costituisce, come ha detto prima l'onorevole Triva, il filo di Arianna che ci dovrà condurre fuori dal labirinto nel quale si sono cacciati gli enti locali nel nostro paese, soprattutto cercando di svincolarci dalle spire di un sistema bancario che non ha considerato, con il peso di interessi assolutamente non discriminati rispetto a quelli praticati alla clientela privata, la funzione peculiare che gli enti locali debbono svolgere.

Signor Presidente, ho formulato queste considerazioni con l'augurio che il Parlamento possa dare, con l'approvazione di questo provvedimento, un segno della sua sensibilità verso i gravi problemi delle

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

autonomie locali nel nostro paese (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Costa. Ne ha facoltà.

**COSTA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, cercherò di essere breve, non soltanto perché l'ora è tarda, ma perché molte delle cose affermate questo pomeriggio sono condivise da me e sono state dette e ascoltate in numerosissime assemblee; sono frutto di una serie di studi e di doglianze sulla materia della finanza locale e in particolare della finanza degli enti locali e costituiscono ormai un patrimonio comune, un patrimonio acquisito, per cui — se dovessi tornare a ripetere le cose che sono state dette dai colleghi — certamente farei peggio di loro.

Inoltre, poco fa ho ascoltato il collega De Cinque che ha esposto molte delle argomentazioni che dovevano essere oggetto del mio intervento. Devo dire che gran parte dell'intervento del collega De Cinque è condivisa non soltanto da me personalmente, ma dal mio partito e — direi anche — da molta parte di coloro che direttamente o indirettamente hanno avuto rapporti con gli enti locali. Io penso che molti di coloro che siedono in Parlamento si siano formati sui banchi dei consigli comunali e dei consigli provinciali e che, quindi, abbiano una dimestichezza particolare con questi problemi.

In un momento di crisi come l'attuale evidentemente la crisi degli enti locali — crisi di natura endemica — doveva trovare una soluzione o, quanto meno, doveva trovare uno sbocco. La proposta che ci viene formulata attraverso il decreto-legge in esame, con le modifiche apportate dalla Commissione, ci trova parzialmente consenzienti. Gli enti locali avrebbero finito, infatti, per rigenerare se stessi, per essere prigionieri delle spese correnti (per spese correnti si intendè in qualche comune il pagamento del personale, in qualche altro il pagamento degli interessi, in qualche altro ancora, in situazione migliore — parlo dei comuni di una certa entità — il pagamento assommato delle spese per gli interessi e per il personale).

Evidentemente, quando una forza qual è quella degli enti locali in questo momento serve — come dicevo prima — solo a rigenerare se stessa e non ad esercitare quelle

funzioni per le quali era ed è nato, siamo in presenza di una situazione distorta. Per di più, l'indebitamento degli enti locali è foriero primario — perché attivo, vicino alla maggioranza locale — di disordine sociale.

L'autonomia amministrativa, di cui ho sentito ancora oggi tessere l'elogio, è la figlia diretta dell'autonomia patrimoniale, dell'autonomia di natura economica; senza una autonomia di natura economica infatti, senza la capacità di spendere quello che si riesce a fare entrare direttamente e non attraverso la contrazione costante di debiti, non si acquista una sana autonomia amministrativa: si ha l'illusione di creare una autonomia amministrativa, ma in realtà si finisce per dipendere sempre da terzi.

Ma dobbiamo anche dire che, in fondo, il provvedimento in esame non ci soddisfa completamente, perché esso finisce in sostanza per premiare quegli enti che maggiormente hanno speso. Ora, io non voglio fare in questa sede una valutazione aprioristicamente negativa, dei comuni che hanno speso di più rispetto ai comuni o agli enti provinciali che hanno speso di meno. Indubbiamente ci sono comuni che dovevano spendere di più e comuni che potevano spendere di meno, ma ci sono, in particolare, comuni che hanno speso di più rispetto ad altri mentre potevano spendere soltanto come questi ed altri, invece, che hanno speso di meno dovendo spendere piuttosto quanto gli altri hanno speso.

Il discorso quindi sul servizio sociale è un discorso che ha una sua validità — non può essere negato — ma è, indubbiamente, un discorso che va inquadrato in quella che è la normale impalcatura organizzativa dell'ente locale, strutturata nelle direzioni economiche e finanziarie dell'ente stesso, in rapporto alle esigenze della collettività, ma anche in rapporto alle sue possibilità e risorse economiche. Evidentemente, non si può ritenere giusto che certi comuni non traggano una lira di beneficio da 21 farmacie comunali, che pure applicano gli stessi prezzi di altri enti.

Non è giusto che vengano considerati allo stesso livello i comuni che considerano come spesa di investimento sociale quella di sei miliardi, nel corso di un anno, per la gestione di un teatro, rispetto ad altri comuni che hanno condotto una parca politica della spesa pubblica. Non è giusto che siano considerati allo stesso modo comuni

che spendono cifre dell'ordine di 18 o 20 o 22 milioni per la retribuzione di un dirigente di azienda tranviaria o di altra azienda municipalizzata, superando talvolta del 50 o del 60 per cento il livello delle normali spese di amministrazione per quanto concerne il personale! Non è giusto che siano considerati allo stesso modo quei comuni che hanno fatto una politica di disincentivazione nei confronti di taluni asili privati nei quali il costo per ogni bambino è almeno di due terzi inferiore a quello sopportato da un ente comunale.

Direi, quindi, che il colpo di spugna indiscriminato non è giusto, anche in relazione allo spirito ed alla lettera della legge n. 1014 del 1960, che già allora in più punti veniva a premiare quei comuni che avevano fatto un uso assolutamente non corretto, o meglio non proporzionato, della spesa pubblica, rispetto ad altri che invece erano stati più parsimoniosi; e non sempre essere parsimoniosi significa mancare nei servizi sociali. Vi sono dei temperamenti, nel meccanismo proposto, che sono di una certa rilevanza e che vengono a ridimensionare in modo positivo questo colpo di spugna. In particolare è importante la funzione di intermediazione della Cassa depositi e prestiti, che ha una sua funzione positiva per quanto concerne l'applicazione di queste misure. I limiti nei mutui, i limiti degli indebitamenti a breve termine, hanno evidentemente un grosso significato e non possono che attenuare quella doglianza fatta in precedenza, che però di fatto rimane. Importante è anche l'obbligo previsto per i comuni di approvare il bilancio consuntivo nel termine di dodici mesi.

Per quanto riguarda i problemi del personale e in particolare il blocco delle assunzioni, le considerazioni da fare sono in parte quelle già svolte da altri gruppi. Indubbiamente l'articolo 9 del decreto-legge è l'articolo più contestato e più discusso; è quello che entra direttamente nel vivo delle nostre amministrazioni comunali. Non so quanti siano stati gli ordini del giorno trasmessi al Ministero, da parte degli enti locali, per l'interpretazione o per la modifica di questo articolo. Evidentemente vi è stata una sensibilizzazione delle diverse forze politiche che ha condotto ad un intervento migliorativo di tale disposizione. Però — e questo deve essere ribadito — la funzione che la norma doveva svolgere nell'ambito della normativa contenuta nel decreto-legge viene ad essere fortemente tem-

perata dalle modificazioni apportate in sede di Commissione.

Per quanto riguarda altri aspetti, è positivo il giudizio in ordine alla restituzione dell'IGE da parte dei comuni, particolarmente per quei comuni minori per i quali, appunto, si è precedentemente discusso.

Ed infine una considerazione finale concerne la valutazione globale del provvedimento. Si è detto che si tratta di un provvedimento-tampone, di un provvedimento provvisorio, in attesa di una revisione generale della materia. Diciamo che, più che curare le cause del male, finisce per curare certi effetti del male stesso; cura, sostanzialmente, la febbre invece di arrivare alla malattia ed alla sua origine. Gli interessi dovuti alle banche finivano per gravare in maniera assai rilevante sui bilanci degli enti locali ed è giusto che si sia intervenuti in maniera decisa a questo riguardo. Ma il punto essenziale è ancora quello di far ritrovare ai comuni, agli enti locali in generale, un giusto equilibrio; di farlo ritrovare attraverso le entrate dirette o sostitutive. Se infatti, non si ottiene un riequilibrio all'interno dell'amministrazione comunale, all'interno della vita dell'ente locale, non si può avere quell'autonomia alla quale si tende: senza un'autonomia di natura finanziaria non si ha — senz'altro — un'autonomia di natura amministrativa (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gunnella. Ne ha facoltà.

GUNNELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, ritengo che se non ci fosse stata la pressione determinata dalla nuova realtà delle maggioranze politico-amministrative costitutesi dopo il 20 giugno nelle grandi città d'Italia, molto probabilmente dopo il 1970 (anno del dibattito sulla riforma tributaria) non avremmo più discusso questo problema e l'avvio, che la sua soluzione costituisce, per il risanamento della finanza locale, in termini più generali.

Nel momento in cui anche da parte della sinistra vi è stata chiarissima la percezione che i comuni erano al limite della bancarotta e che la situazione inflazionistica ne aggravava le condizioni; nel momento in cui vi è stata la chiara sensazione che non poteva essere più il vecchio sistema del ripiano del *deficit* di bilancio a

garantire la vita dell'ente comunale, a questo punto si sono determinate le iniziative legislative, mentre prima tutto era stato affidato alla posizione che annualmente l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia assumeva per evidenziare problemi, ma soprattutto per fare pressione in termini di maggiore libertà, per quel che riguarda sia la politica comunale, sia quella del personale, sia quella del bilancio, sia infine quella dei pubblici servizi.

Era un problema essenziale che veniva ad essere affrontato: quello della possibilità, cioè, di accedere a mutui presso la Cassa depositi e prestiti e di esercitare pressioni sul sistema bancario per tutte le esigenze correnti per la vita normale dell'ente comunale.

Ci troviamo ora (il nodo è venuto al pettine) nel momento più difficile dell'economia e della finanza nazionale. Parliamo molto di una serie di centri di spesa autonomi, al di fuori del bilancio dello Stato, i cui *deficit*, le cui insufficienze ed i cui errori si riflettono sul bilancio dello Stato. Ma quando abbiamo condotto un certo tipo di politica negli enti locali, soprattutto nell'ultimo decennio, ebbene, anche quelli erano centri di spesa che oggi vanno a gravare, in forma diretta o indiretta, sul bilancio dello Stato.

È bene, però, che teniamo presenti anche l'incredibile elefantiasi della finanza locale, e l'importanza che essa ha nel quadro di tutta la finanza pubblica nazionale, che è stata finora sottovalutata. Vi era un certo andazzo, anche di ordine politico, e di rilassamento amministrativo, che garantiva la sopravvivenza annuale delle posizioni, o si arrivava a posizioni di pareggio di bilancio fittizie, chiamate « di rito ambrosiano ». Oggi tutto questo appare nella forma, direi, più esasperata, perché esasperata è la condizione finanziaria ed economica del paese.

Il disavanzo nel 1976 della finanza locale è calcolato intorno agli 8 mila miliardi; l'indebitamento complessivo è forse per difetto, perché — come diceva l'onorevole Triva — molte poste e molti « buchi » sono ancora nascosti, sommersi: esso ammonta a 33 mila miliardi. Soltanto dal 1965 al 1976, e cioè in un decennio, tale indebitamento si è moltiplicato per 8 volte, da 4.360 miliardi ai suddetti 33 mila. Non frenando il ritmo, nel 1981 l'indebitamento totale raggiungerà i 121 miliardi, quasi lo stesso ammontare del reddito nazionale lordo del 1975.

Nei paesi più industrializzati, l'indebitamento medio è dello 0,4 per cento; in Italia è del 6,4 per cento. Senza l'Italia e l'Irlanda, il saldo attivo dei dieci paesi più industrializzati sarebbe del 3,5 per cento, nel campo dell'amministrazione degli enti locali. Nel 1963, in Italia l'indebitamento a breve era del 4,7 per cento; nel 1973, del 17,6 per cento; oggi supera il 25 per cento. Negli ultimi 7 anni, alle banche sono stati pagati 8.700 miliardi di interessi. È chiaro che dal momento in cui, come vedremo, le entrate sono rimaste stazionarie, l'inflazione ha enormemente aggravato questa situazione.

Fra il 1970 ed il 1976 le entrate locali sono aumentate solo del 59 per cento, ed in questi sette anni l'inflazione è stata del 100 per cento. La riforma tributaria dello Stato, da condividere in ogni sua parte, ma bloccata per quanto riguarda la redistribuzione della ricchezza nazionale, determina condizioni di squilibrio che invece si volevano evitare con l'accentramento non soltanto dell'accertamento, ma anche della riscossione, ed ha recato notevolissime storture. Ponendo un indice 100 per il 1976 per quanto riguarda le entrate degli enti locali, nel 1972 abbiamo 179,3 di entrate per il fisco in generale, e 168 per gli enti locali; nel 1975 per il fisco si giunge a 278,3, per gli enti locali a 209,7; nel 1976 per il fisco l'indice passa a 382,8 e per gli enti locali a 226,3; nel 1977, se non saranno apportati correttivi, si arriverà a 461,8 per quanto riguarda il fisco e ad oltre 248 per gli enti locali: la situazione è gravissima.

Ancora: dal 1969 al 1975, l'indebitamento per investimenti è cresciuto del 134 per cento; nel 1969 vi era un rapporto quasi eguale fra l'indebitamento per investimenti e quello per i disavanzi; nel 1975 l'indebitamento per disavanzi è salito al 71,2 per cento del totale.

A questo punto, mi sembra inutile continuare a fornire questi dati, per altro noti. Ho ritenuto utile però registrarli in questa sede, perché sinora avevo ascoltato argomentazioni in buona parte condivisibili, ma non numeri che fissassero nei suoi essenziali aspetti la dimensione del problema.

Dobbiamo dire che gli enti locali rappresentano, nel quadro della spinta inflazionistica di tutta la spesa pubblica nazionale, una parte non indifferente. È chiaro che se variamo dei provvedimenti, come quello proposto dal Governo che ha molti

aspetti positivi e altri negativi - lo vedremo - e non faremo una riforma che possa fissare i compiti propri degli enti locali e riequilibrare le entrate dei comuni, sarà difficile che questa situazione così perversa possa essere bloccata dall'avvitarsi ancora di più di tutto il sistema. Motivo per cui è indispensabile andare nel vivo della funzione degli enti locali.

Dobbiamo evitare - soprattutto nel momento in cui esortiamo i comuni ad un certo rigore nella spesa (ma alcuni comuni sono stati rigorosi anche in passato) e ad evitare che situazioni locali vengano poi ad essere ribaltate in termini nazionali, sempre come *deficit* finanziari - di perdere tempo. Pertanto, al più presto, nel corso dell'anno, come è impegno del Governo e come la Commissione unanimemente ha chiesto, dobbiamo porre mano a questo problema.

Dobbiamo dire, inoltre, che questo problema sarà nel 1978 ancora più esasperato che nel 1977, perché in quest'ultimo anno, a causa della concomitanza di una serie di situazioni, si è avuto, nelle imposte dirette, un afflusso eccezionale determinato da tre componenti: imposte per il 1974-75, imposte per il 1976 e anticipo del 75 per cento delle imposte del 1977; mentre nel 1978 non avremo più questo afflusso, ma un ridimensionamento delle entrate. Quindi, ci dobbiamo porre il problema di come affrontare il maggior carico che viene addosso al bilancio dello Stato nel 1978, come previsto dall'articolo 2 di questo provvedimento, per almeno 1.700 miliardi.

Dobbiamo porci questo problema fin da questo momento; in caso contrario, nel 1978 ci troveremo in condizioni di non poter più affrontare il problema, anche perché esso verrà ancora più esasperato dalle condizioni generali del paese, se soprattutto non si verificherà un'intesa e se il quadro politico non riuscirà a tenere in termini democratici e ad avviare un certo sviluppo economico che significhi anche uno sviluppo delle entrate tributarie. Tutto questo sarà inevitabile, a meno che nel 1978 il torchio tributario non pressa ancora - non sappiamo però fino a che limite questo possa essere sopportato - la struttura economica nazionale.

Il provvedimento, a mio giudizio, va visto da due punti di vista. Il primo è quello che tende a riportare una certa razionalità in alcuni aspetti dei rapporti tra il sistema creditizio e gli enti locali. Il tentativo di

portare il finanziamento degli enti locali, dei comuni e delle province, in un ambito differente dal sistema creditizio ordinario e quindi di accentrarlo, progressivamente, in una forma di sistema creditizio direttamente attinente alla materia, come la Cassa depositi e prestiti, sia in questa struttura sia in quella futura - che auspichiamo possa realizzarsi - attiene più strettamente all'amministrazione dello Stato.

Vi è anche un provvedimento di ordine antinflazionistico, vale a dire la spinta a voler considerare un blocco effettivo delle spese correnti da parte degli enti locali: cosa che dovrebbe essere fatta anche in sede nazionale. Non è tanto una responsabilità del Governo, quanto del Parlamento il non legiferare per accrescere la spesa corrente del 1977, mentre nel frattempo il Governo dovrà vedere, nel quadro generale del suo bilancio - fatto ormai quasi interamente di trasferimenti in conto capitale e in conto corrente -, quali possano essere le effettive economie da affrontare. Infatti, solo questo è possibile fare data la rigidità della nostra impostazione di spesa.

È chiaro che l'intento antinflazionistico è stato in parte intaccato e vulnerato da modificazioni al provvedimento approvato in sede di Commissione e che noi non riteniamo di poter accettare. Nel complesso, tuttavia, il provvedimento è interessante, in quanto fissa una situazione, proiettandola nel futuro; solleva dalle preoccupazioni quotidiane gli enti locali, in quanto, al momento dell'emanazione del decreto-legge, si era creata una situazione estremamente difficile. Noi sappiamo che cosa significhino gli enti locali - sono stati definiti la « prima frontiera della democrazia » - in termini di complessità di interessi non soltanto di coloro che negli enti locali vivono, ma anche per quello che riguarda i servizi erogati dagli enti stessi.

Il problema del consolidamento, che va al di là dei 10 mila miliardi, sarà risolto per 7.500 miliardi. Indubbiamente si tratta di un provvedimento positivo. Tuttavia, noi non capiamo perché i comuni vengano sottratti da questo risanamento. Il Governo prevedeva che i comuni potessero contribuire - e lo Stato eventualmente intervenire soltanto dopo - attraverso le proprie delegazioni all'ammortamento di questo mutuo. Ma gli emendamenti proposti dalla Commissione hanno fatto sì che le delegazioni siano svincolate per motivi di investimento, con ciò credendo - ritengo - di mettere

teoricamente in libertà 5.000 miliardi da destinare agli investimenti comunali. Per motivi sostanziali molto vasti, signor ministro, che non desidero precisare, per gli stessi ovvi motivi di responsabilità forse internazionale, nel 1978 lo Stato si troverà di fronte a scadenze importanti, dalle quali non potrà sfuggire, nei confronti degli istituti bancari e nei confronti dei detentori delle cartelle che, a fronte del debito consolidato, verranno emesse dagli stessi istituti. E non sarà cosa da poco iscriverne nei bilanci dello Stato del 1978, per il pagamento di questa garanzia, 1.600-1.700 miliardi.

Noi riteniamo che vi siano anche dei riflessi nel sistema bancario. Dobbiamo dare atto al Governo — su questo punto la Commissione è stata unanime — che esiste una delimitazione ben precisa della possibilità — ad eccezione di alcuni casi che hanno vulnerato il sistema — di ricorrere al credito ordinario. Naturalmente le banche avranno impostazioni differenti nei loro bilanci, nel senso che nell'attivo non potranno portare più, come debito a breve, questi 7.500 miliardi. Sarà capovolta l'impostazione del bilancio, e questo è un grave precedente, signor ministro del tesoro, perché si è trattato di un finanziamento a breve con una raccolta di risparmi a breve. E con risparmi a breve facciamo, invece, un mutuo a dieci anni.

Questo è contro la tecnica bancaria e contro la politica monetaria. Se nel quadro generale 7.500 miliardi sono sopportabili, per quanto riguarda la formazione del risparmio, non potrebbero essere sopportabili altre aggiunte sotto questo aspetto, perché si arriverebbe all'intasamento totale del sistema bancario italiano. Dobbiamo quindi stare molto attenti, per questo aspetto fondamentale che riguarda il sistema creditizio, per il quale potrebbero derivare conseguenze negative, se non subito, in prospettiva. Non si fanno mai prestiti a lungo termine con denaro raccolto a breve termine; così sono saltate molte banche, e così è saltata la Banca italiana di sconto (per ricordare un episodio di appena poche decine di anni fa).

Anche sul piano della liquidità dei comuni è necessario fare alcune considerazioni, per vedere se questo provvedimento favorisce o meno la governabilità dei comuni nella loro attuale struttura, che deve essere modificata. Riteniamo che sarebbe un gravissimo errore, politico e funziona-

le, per lo Stato, impedire ai comuni un funzionamento effettivo rispetto ai compiti che devono assolvere. Dobbiamo dire che il disegno di legge è abbastanza soddisfacente sotto questo profilo.

Ad esempio, la norma introdotta dall'articolo 5 in cui si prevede di poter intervenire con mutui anche per sanare i residui mutui per i *deficit* degli anni dal 1973 al 1976, prevede in sostanza un totale di 6.800 miliardi; una buona parte di questi miliardi, però, sarà consolidata, perché sono stati fatti per essi crediti a breve termine e quindi lo scoperto sarebbe di 1.500-2.000 miliardi. L'articolo 6 prevede che le anticipazioni della sezione autonoma per il credito a breve termine della Cassa depositi e prestiti sulla base del *deficit* del 1976 e della residua perdita delle aziende municipalizzate dovrebbero ammontare a circa 4.000 miliardi, che naturalmente andranno in liquidità ai comuni. Il mancato pagamento degli interessi sulle anticipazioni a breve dovrebbe comportare un alleviamento della finanza locale per circa mille miliardi.

Si considera che gli enti locali, nel complesso, potranno avere da questo provvedimento in termini monetari, duemila miliardi di maggiori risorse. Noi dobbiamo dire che non siamo contrari a che gli enti locali abbiano le risorse per far fronte alle proprie normali esigenze di funzionamento e di investimento. Dobbiamo dire, però, che tutto questo deve essere visto nel quadro generale delle compatibilità rispetto al sistema cui i comuni non possono sottrarsi, come non deve sottrarsi, prioritariamente, lo Stato.

Vi sono molte altre parti del decreto che noi criticiamo, mentre di alcune riconosciamo la validità. Nel complesso, comunque, esprimeremo il nostro giudizio definitivo allorché saranno stati esaminati tutti gli emendamenti. Dobbiamo dire, però, che è indubbiamente positivo il tipo di dibattito che si è sviluppato sul provvedimento in esame come positivo è il modo con il quale l'argomento è stato affrontato, anche nei contrasti di posizione; e positivo è altresì il fatto che esiste la volontà di porre in essere, al più presto, provvedimenti più vasti.

Positivo, ancora, è che sul problema del personale ci sia già un indirizzo differente rispetto al passato, anche se non è condivisibile totalmente l'articolo 9, mentre sono condivisibili altri aspetti della program-

mazione, dell'impostazione che deve essere data e rispetto alla quale bisogna trovare poi una sanzione. È condivisibile, infine, l'obbligo della formulazione di una serie di criteri che portano alla razionalizzazione dell'attività della pubblica amministrazione. Sotto questo aspetto vi può essere una certa diffidenza sulla possibilità di realizzare tutto ciò: noi crediamo, con ottimismo, che i nostri amministratori comunali avranno oggi un senso maggiore di responsabilità rispetto al passato perché il contesto in cui oggi agiscono è differente da quello di ieri, fondato su una certa rilassatezza e con scarse possibilità di critica costruttiva e quindi di alternativa alla stessa gestione. Una critica — infatti — che diventa positiva proprio perché — fornendo una possibilità di alternativa — costringe gli amministratori ad un diverso modo di operare.

Qualche volta, da parte di alcuni colleghi della sinistra, si è temuto che ci fosse, da parte nostra, una posizione anticomunale. Ciò non è perfettamente aderente alla nostra posizione: noi siamo stati fautori anche del risanamento della situazione finanziaria dello Stato nel suo complesso. Ci rendiamo conto che i problemi dell'inflazione oggi prevalgono su altri problemi pure importanti ai fini della funzionalità dello Stato e degli enti locali; ci rendiamo conto che se noi non blocchiamo il processo inflazionistico, potremmo pregiudicare negli anni futuri la stessa riforma degli enti locali e la loro stessa capacità di inserirsi stabilmente nel contesto statale.

Anche in termini dialettici abbiamo voluto dare un contributo alla discussione; sui vari articoli parleremo in seguito e, in ogni caso, questo decreto-legge è visto dalla nostra parte politica con estremo interesse poiché pone buone premesse per il futuro.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Labriola. Poiché non è presente s'intende che vi abbia rinunciato.

Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

#### **Annunzio di interrogazioni, di interpellanze e di mozioni.**

**REGGIANI, Segretario,** legge le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni pervenute alla Presidenza.

#### **Annunzio di una risoluzione.**

**REGGIANI, Segretario,** legge la risoluzione pervenuta alla Presidenza.

#### **Ordine del giorno delle sedute di domani.**

**PRESIDENTE.** Comunico l'ordine del giorno delle sedute di domani.

Giovedì 24 febbraio 1977, alle 9,30 e alle 15,30:

*Alle ore 9,30:*

1. — Dichiarazione di urgenza di progetti di legge (articolo 69 del regolamento).

2. — Assegnazione di progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa.

3. — *Svolgimento delle interpellanze La Malfa Ugo (2-00116); Gorla (2-00122); Di Giesi (2-00123); Tortorella (2-00124); Bartocci (2-00125); Nicosia (2-00126); Tesini Giancarlo (2-00127); Mazzarino (2-00128) e Tripodi (2-00129), sulla riforma universitaria.*

*Alle ore 15,30:*

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province (1023);

— *Relatori:* Pumilia e Gorla.

2. — *Discussione dei disegni di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 866, relativo alla durata dell'incarico di ispettore dei costi presso il Comitato interministeriale dei prezzi (*approvato dal Senato*) (1158);

— *Relatore:* Giannamea;

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 868, concernente proroga del termine previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463, convertito nella legge 10 agosto 1976, n. 557, recante norme urgenti per l'organizzazione dei servizi antincendi e di protezione civile (*approvato dal Senato*) (1159);

— *Relatore:* Giuliani;

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 876, concernente assistenza straordinaria in favore dei connazionali rimpatriati dall'Etiopia nel 1975 e nel 1976 (*approvato dal Senato*) (1161);

— *Relatore*: Sanese;

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1976, n. 877, recante contributo speciale per il pagamento di retribuzioni e per il pagamento dei fornitori delle aziende del gruppo EGAM (*approvato dal Senato*) (1168);

— *Relatore*: Sinesio.

### 3. — *Discussione dei disegni di legge:*

Ratifica ed esecuzione della convenzione tra l'Italia e la Spagna relativa al servizio militare dei doppi cittadini, con allegati, firmata a Madrid il 10 giugno 1974 (*approvato dal Senato*) (836);

— *Relatore*: Salvi;

Approvazione ed esecuzione dell'accordo tra gli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio da un lato, e il regno di Norvegia dall'altro, con allegato, protocollo e atto finale, firmato a Bruxelles il 14 maggio 1973 (505);

— *Relatore*: De Poi;

Approvazione ed esecuzione dell'accordo fra gli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, da una parte, e lo Stato d'Israele, dall'altra, con allegato e protocolli, firmato a Bruxelles l'11 maggio 1975 (*approvato dal Senato*) (835);

— *Relatore*: De Poi;

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla protezione so-

ciale degli agricoltori, firmata a Strasburgo il 6 maggio 1974 (*approvato dal Senato*) (837);

— *Relatore*: Pisoni.

### 4. — *Discussione delle proposte di legge:*

COLUCCI ed altri: Assunzione da parte dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato dei dipendenti di ditte appaltatrici non inclusi nella legge 22 dicembre 1975, n. 727 (757);

RUSSO VINCENZO ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 22 dicembre 1975, n. 727, recante norme sulla sistemazione di lavoratori dipendenti da imprese e cooperative appaltatrici di servizi presso l'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (224);

— *Relatore*: Garzia.

### 5. — *Discussione del disegno di legge:*

Assegnazione al Comitato nazionale per l'energia nucleare di un contributo straordinario di lire 20.180 milioni nel quadriennio 1974-1977 per la partecipazione all'aumento del capitale della società Eurodif e di lire 23.750 milioni nel triennio 1976-78 per anticipazioni alla stessa società (791);

— *Relatore*: Aliverti.

La seduta termina alle 21,25.

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI**

**Dott. MARIO BOMMEZZADRI**

---

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE**

**Dott. MANLIO ROSSI**

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

**RISOLUZIONE IN COMMISSIONE,  
INTERROGAZIONI, INTERPELLANZE  
E MOZIONI ANNUNZiate**

**RISOLUZIONE IN COMMISSIONE**

« La VII Commissione,

considerato che i problemi dell'assetto dei carabinieri, trattandosi di un'Arma dell'esercito, interessano anche la propria competenza;

tenuto presente che il dibattito in corso investe questioni generali attinenti alla politica della sicurezza dello Stato e problemi particolari specifici di ognuno dei corpi di polizia;

valutata la opportunità, mentre procede la discussione sulle proposte di smilitarizzazione e di riassetto della pubblica sicurezza, che il necessario riordinamento della funzione di polizia tenga anche conto del carattere, storicamente acquisito, dei diversi organismi;

confermata la necessità di un programma di riforme per migliorare i servizi, tutelare i diritti degli agenti, assicurare la loro difesa personale, e conseguire l'adeguamento dei diversi ordinamenti ai mutamenti intervenuti nelle strutture dello Stato,

impegna il Governo

a fornire alle Camere elementi di conoscenza e di giudizio intorno:

all'ordinamento interno dell'Arma dei carabinieri, in rapporto sia alla attuata riforma delle regioni sia alle conseguenze della ristrutturazione delle forze armate;

al reclutamento, ai profili di carriera e all'avanzamento del personale per adeguarli maggiormente allo svolgimento della funzione di polizia;

al regime interno dell'Arma per renderlo conforme ai principi della Costituzione ed aperto alle esigenze di rappresentanza che il Governo ha ritenuto di prendere in considerazione con la proposta di legge dei principi democratici;

alla tutela giuridica e al trattamento economico del personale.

(7-00041) « D'ALESSIO, NATTA, POCHETTI, ANGELINI, FLAMIGNI, FRACCHIA, BARACETTI, BALDASSI, CERRA, CORALLO, CRAVEDI, GARBI, MARTORELLI, MATRONE, MONTELEONE, TESI, VENEGONI ».

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

NICCOLI E CACCIARI. — *Al Ministro del commercio con l'estero.* — Per sapere se risponde a verità la notizia secondo la quale l'ICE si appresterebbe ad affidare alla società SEDA la costituzione e gestione di un sistema informativo al servizio della piccola e media industria;

per sapere se il Ministro è a conoscenza che la SEDA, fondata nel 1971 dalla Affaire Holding A.G., fa parte del gruppo di società cui appartengono la compagnia di assicurazioni Columbia e la GITI F.I., della quale Augusto Tibaldi fu amministratore unico;

per conoscere comunque i motivi in base ai quali l'ICE intenderebbe procedere ad un accordo di largo respiro (si parla di 9 miliardi per i primi tre anni di gestione) con una società privata facente capo ad una *holding* svizzera, quando nel nostro paese esistono strutture già operanti che potrebbero garantire analoghi servizi alle imprese;

per conoscere, infine, se il Ministro intenda provvedere affinché tale servizio, di notevole importanza per la strategia commerciale delle piccole e medie imprese, venga affidato ad una società pubblica o a società *no-profit* di assistenza alle aziende. (5-00382)

GARBI, D'ALESSIO, TESI, CORALLO, MONTELEONE, CRAVEDI E GUASSO. — *Ai Ministri della difesa e dei trasporti.* — Per sapere:

se sono a conoscenza delle preoccupanti notizie apparse sul quotidiano *Stampa Sera* del 22 febbraio 1977 che ha titolato l'intera prima pagina: « Caselle - Strumenti guasti all'aeroporto - abbiamo rischiato il disastro », e per chiedere quale consistenza reale abbiano le supposizioni avanzate nell'articolo ove ci si domanda: « atterrando a Caselle negli ultimi mesi si è rischiato continuamente un disastro aereo ? »;

« quale esito si intende dare alla richiesta della FULAT per l'apertura di una inchiesta procedendo intanto al sequestro delle registrazioni di controllo effettuate dagli aerei dell'AMI sugli apparati ILS (Instrumental Landing System);

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

quale sia la reale situazione delle radiomisure in Italia e più in generale quella del controllo del traffico aereo per quanto attiene gli impianti e l'adeguatezza del personale dal punto di vista numerico e del livello di addestramento;

se è vero che Telecomdife ha acquistato alcuni anni fa un elevato numero di radar per l'assistenza al volo di cui oltre venti sarebbero ancora chiusi nei magazzini col rischio di essere tecnologicamente superati prima ancora di iniziare la loro vita operativa;

se è vero che sono già stati approvvigionati anche i tralicci dalla ditta LAREP, anche questi conservati nei magazzini e quali relazioni abbia tale ditta con alcuni alti ufficiali;

se è vero che ad invecchiare vi sia anche qualche decina di apparati ILS e VOR. Si tratterebbe di materiali del valore di alcune decine di miliardi approvvigionati, a quanto sembra in questo caso, con una rapidità superiore alla capacità di impiego da parte del complesso dell'amministrazione della difesa;

quale è il motivo del ritardo nell'impiego operativo di tali apparati. (5-00383)

GRASSUCCI, D'ALESSIO, CIUFFINI E NICCOLI. — *Ai Ministri dell'industria, commercio e artigianato e del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere — premesso:

che da circa due mesi è aperta una vertenza tra il gruppo IBP e la FILIA nazionale sui problemi della garanzia dei livelli occupazionali, degli investimenti, della diversificazione produttiva e di nuovi rapporti tra il gruppo IBP ed i produttori agricoli singoli o associati;

che, come affermato dai dirigenti della IBP nel corso di un incontro con le organizzazioni sindacali, mentre l'intero gruppo nel corso del 1976 ha prodotto e venduto più del 1975, aumentando le ore lavorative e riducendo l'uso della cassa integrazione guadagni nello stabilimento di Aprilia le ore lavorate sono diminuite;

ricordato che l'impegno assunto dal gruppo IBP di garantire i livelli occupazionali non è stato completamente mantenuto, in particolare alla Perugina, allo stabilimento Buitoni di Aprilia, alla Pepi e alla Super di San Sepolcro;

tenuto conto che le scorte di omogeneizzati sono pressoché sparite e che per-

mangono difficoltà ad evadere ordini di questo prodotto;

che l'investimento, recentemente realizzato in Aprilia, finalizzato pressoché totalmente all'ampliamento del magazzino potrebbe far pensare ad una volontà del gruppo di muoversi verso un disimpegno, sempre maggiore, nel settore produttivo nel nostro paese;

che per quanto riguarda lo stabilimento di Aprilia il gruppo prevede di lavorare normalmente fino al 31 marzo 1977, di non poter garantire lavoro pieno a tutti i dipendenti e che pertanto con molta probabilità si vedrà costretto a chiedere la cassa integrazione guadagni;

che quanto sopra descritto ha generato forti preoccupazioni tra i lavoratori dello stabilimento di Aprilia —:

quali iniziative intendono assumere per realizzare una rapida chiusura della vertenza, fornire chiare delucidazioni sui programmi produttivi del gruppo, in particolare dello stabilimento di Aprilia e riportare la serenità tra i lavoratori.

(5-00384)

CARLOTTO E ZUECH. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere — premesso che:

in virtù dell'accordo italo-libico ratificato dall'Italia con la legge n. 843 del 1957, gli istituti previdenziali e assistenziali italiani già operanti in Libia (IASAI-INAIL-INPS) dovettero cedere al nuovo istituto libico per le assicurazioni sociali, come emerge dall'articolo 12 del suddetto accordo e dall'allegato Q, tutte le loro riserve finanziarie, allora calcolate in lire libiche 175.000, costituite con i contributi dei nostri connazionali e così pure gli stessi Istituti italiani dovettero cedere per un contro valore del tutto convenzionale i loro beni mobili e immobili di cospicuo valore e ciò perché l'Istituto libico andava ad assumere l'onere di continuare, nei confronti dei nostri connazionali, l'opera assistenziale in materia;

in conseguenza della espulsione della nostra Collettività dalla Libia, a partire dal 1970, l'Istituto libico è rimasto esonerato automaticamente da ogni suo intervento assistenziale e i nostri connazionali, rientrati obbligatoriamente in Italia, hanno perduto ogni beneficio connesso all'avvenuto versamento dei contributi effettuato in ogni tempo in Libia venendosi quindi a trovare in

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

Italia in una situazione di carenza assistenziale, specie nel campo pensionistico —

se il Governo intenda o meno, in occasione dei prossimi contatti con le Autorità libiche, che preludono alla conclusione di vistosi accordi economici, proporre ad esse una equa revisione del regolamento finanziario a suo tempo concordato (per un fine che non si è attuato) nell'ambito assistenziale e previdenziale;

se, inoltre, a prescindere da quanto potrà eventualmente conseguire attraverso accordi diretti con la Libia, intenda o meno il Governo italiano provvedere ad assicurare ai profughi dalla Libia il riconoscimento dei contributi da essi corrisposti nella stessa Libia in ogni tempo, in favore degli allora Istituti italiani nonché di quello libico e se intenda o meno provvedere in favore dei lavoratori autonomi che non fruivano in Libia di alcun sistema previdenziale a causa delle carenze dell'ordinamento libico, riconoscendo ad essi, ai fini pensionistici, un'anzianità convenzionale.

Gli interroganti intendono inoltre conoscere i motivi per cui le iniziative e le proposte di regolamentazione di tale materia, avviate ed avanzate sin dal rimpatrio della Collettività italiana, non hanno avuto ancora nessun esito. (5-00385)

CARLOTTO, ANDREONI, BAMBI, BORTOLANI, CAMPAGNOLI, CASTELLUCCI, CAVIGLIASSO PAOLA, FERRARI SILVESTRO, PELLIZZARI, PISONI, SAVINO, STELLA, TANTALO, URSO SALVATORE, ZAMBON, ZARRO E ZUECH. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere — premesso che:

il recente decreto ministeriale 23 dicembre 1976 ha definito, in sostituzione della normativa precedente risalente in parte al 12 luglio 1912, l'elenco delle industrie insalubri e al numero 31 di dette industrie insalubri di prima classe (quelle cioè che devono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni) sono indicati gli « allevamenti animali ». Tale dizione generica, uguale a quella contenuta nel decreto ministeriale 12 febbraio 1971, si presta alle più disparate interpretazioni da parte delle competenti autorità comunali che devono approvare, per ciascun comune, gli elenchi delle industrie insalubri insediate nel territorio al fine di allontanarle dagli abitati assegnando ai proprietari un congruo termine per far cessare la « illecita » attività insalubre;

da alcune parti si sostiene che per « allevamenti di animali » si tratta, ai predetti effetti, solo quando il bestiame stabulato a carattere intensivo viene mantenuto con almeno il 70 per cento di mangime estraneo all'azienda agricola, e privo di fattrici per il ciclo di riproduzione e supera un determinato numero di capi per ettaro di terreno coltivato facente parte dell'azienda agricola stessa. Mentre, invece, non si tratta, secondo altre interpretazioni, di « allevamento di animali » quando i capi stabulati costituiscono allevamento poderalo con numero di capi inferiore a un determinato numero per ettaro di terreno coltivato destinati a produrre stallatico e a trasformare in carne, latte eccetera i foraggi e i cereali prodotti in gran parte dall'azienda agricola medesima;

da altre parti si sostiene più ristrettivamente che gli « allevamenti di animali » così come previsti dalla normativa, devono intendersi in qualunque caso, anche quando esiste un solo capo di bestiame ed anche un limitato numero di polli o di conigli;

tale incertezza di interpretazione provoca gravissime conseguenze negative poiché, senza il supporto di una precisa norma che escluda qualsiasi arbitraria interpretazione, ne deriva una disparità di trattamento fra comune e comune della stessa zona;

il danno che deriva all'agricoltura dall'applicazione dell'accennata disposizione, interpretata in senso restrittivo, è gravissimo poiché gli strumenti urbanistici di molti comuni prevedono vaste zone di espansione dei centri urbani nelle quali insistono, da epoca immemorabile, aziende agricole con stalle, le quali, se incluse nell'elenco delle industrie insalubri di prima classe, devono essere smantellate ed allontanate con conseguente smembramento di aziende altamente produttive di beni primari, particolarmente preziosi in questo periodo di squilibrio della nostra bilancia commerciale;

scoraggiati da ciò molti addetti all'agricoltura, costretti a sopprimere senza rimedio le loro stalle, senza sapere dove trasferirle, abbandonano il settore ponendo in crisi l'agricoltura locale ed esasperando i problemi occupazionali del settore industriale e di quello terziario —

se non ritiene opportuno diramare un'apposita dettagliata circolare contenente più precise indicazioni circa la corretta in-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

interpretazione della predetta voce « allevamenti di animali » tenendo in debito conto che gli interessi dei coltivatori e dell'agricoltura, per motivi storici, economici e sociali devono essere considerati prioritari.

(5-00386)

BARDELLI E GIANNINI. — *Ai Ministri dell'industria, commercio e artigianato, del commercio con l'estero e dell'agricoltura e foreste.* — Per sapere se rispondono al vero le notizie di stampa secondo le quali la Galbani e altre grandi industrie lattiero-casearie italiane hanno deciso di produrre provolone e altri tipi di formaggi in Germania per immetterli poi sul mercato italiano, realizzando in tal modo lucrosi profitti grazie al sistema dei montanti compensativi vigente nella Comunità e provocando rilevanti danni alla economia nazionale per l'appesantimento della bilancia dei pagamenti e le distorsioni di mercato che ne deriverebbero.

Qualora le notizie predette risultino fondate, gli interroganti chiedono inoltre di sapere:

a) se il Governo non ritenga di dover intervenire con ogni urgenza e fermezza

in sede comunitaria per richiedere la non corresponsione dei montanti compensativi a favore di operatori economici che si rendono responsabili di così gravi manovre speculative;

b) quali misure il Governo intenda adottare per impedire investimenti all'estero e conseguenti esportazioni di capitali palesemente finalizzati a scopi speculativi contrastanti con gli interessi nazionali e con le stesse norme istitutive della Comunità economica europea.

(5-00387)

TAMINI, BARTOLINI, GAMBOLATO, MARGHERI, MACCIOTTA, FURIA, PUGNO E SARRI TRABUJO MILENA. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale, delle partecipazioni statali e dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere quale atteggiamento intendono adottare in relazione alla decisione di Montefibre (Montedison) di operare massicci tagli occupazionali, violando così apertamente un accordo sindacale che era stato stipulato con precise garanzie da parte del Governo.

(5-00388)

\* \* \*

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA SCRITTA**

**BASSI.** — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere se intenda disporre che venga presa nella dovuta considerazione la motivata richiesta del consiglio comunale di Campobello di Mazara, affinché venga trasformato da meccanico in automatico il passaggio a livello che taglia la principale strada di accesso a quel centro abitato, di ragguardevole importanza agricola. (4-01916)

**BASSI.** — *Ai Ministri delle finanze e dell'interno.* — Per conoscere se intendano prendere in considerazione l'istanza presentata dal consiglio comunale di Campobello di Mazara, tendente al ripristino della presenza della Guardia di finanza nella popolosa frazione di Tre Fontane che costituisce, in mancanza del nucleo dei carabinieri, unico motivo di sicurezza per quella popolazione. (4-01917)

**VIZZINI.** — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere se risponda a verità la notizia diffusa dagli organi di stampa, circa le dimissioni presentate da un gruppo di dirigenti centrali dell'IRI — notizia smentita dall'ufficio di presidenza dello stesso ente e successivamente confermata dai diretti interessati — ed i motivi per i quali i dirigenti stessi hanno lasciato il loro posto di lavoro e di responsabilità.

L'interrogante, premesso che una simile iniziativa dei massimi dirigenti di un ente a partecipazione statale non può non ripercuotersi negativamente sulla pubblica opinione in un delicato momento della situazione economica che il nostro paese attraversa, chiede di conoscere quali iniziative il Governo abbia intraprese, o intenda intraprendere, con l'urgenza che il caso richiede, per chiarire al Parlamento la reale situazione del nostro massimo ente a partecipazione statale. (4-01918)

**MEZZOGIORNO.** — *Ai Ministri dei lavori pubblici e delle partecipazioni statali.* — Per sapere — premesso:

che la società ICLIS con i contributi previsti dalle leggi 21 aprile 1962, n. 195, 29 marzo 1965, n. 218 e dal decreto mini-

steriale 5 marzo 1964, n. 8698, ha costruito, secondo le caratteristiche richieste dalle disposizioni di legge per l'edilizia popolare, 240 alloggi in via Montagna Spaccata, 290 — Pianura (Napoli) da destinare ai dipendenti della società ITALSIDER;

che espletato l'appalto e costruiti gli alloggi (1966) i dipendenti della ITALSIDER presero possesso delle abitazioni loro assegnate contestando la esistenza di gravi vizi di costruzione. Dopo innumerevoli solleciti la ICLIS provvede ad alcune modifiche e riparazioni;

che nonostante i lavori effettuati i vizi permangono e gli assegnatari citano in giudizio la ICLIS. Nel corso del processo viene nominato un comitato tecnico, il quale assume che i vizi esistevano ma con i praticati lavori sono stati eliminati;

che nonostante il parere del comitato tecnico, la ICLIS interviene con una spesa di circa due miliardi per eliminare i vizi dell'opera (cifra di poco inferiore al costo dell'intero villaggio);

che tutti i rapporti tra assegnatari e ICLIS, relativamente alla vicenda, sono stati tenuti dalla ITALSIDER, attraverso suoi rappresentanti, pur non avendo veste alcuna essendo la ITALSIDER solo datore di lavoro degli assegnatari;

che la ITALSIDER provvede essa stessa ad erogare il denaro necessario per i lavori di definitiva sistemazione dell'immobile;

che nessun ente, preposto al controllo e alla vigilanza di lavori finanziati con contributi dello Stato, risulta essere intervenuto per far luce sulla « strana vicenda », ma che addirittura si sia proceduto al collaudo di un'opera, con parere favorevole, quando la stessa società appaltatrice (ICLIS) ne riconosce i vizi con lavori e spese suppletive —

se è stato operato il controllo dagli organi preposti.

Se il controllo fu positivo, perché sono stati eseguiti ingenti lavori? chi ha erogato le somme necessarie?

È vero che la ITALSIDER è proprietaria tramite la ICLIS di vasti terreni in località Monterusciello di Pozzuoli ed in altre zone del napoletano per la costruzione di case per lavoratori siderurgici?

Come mai non si realizzano altri alloggi per i lavoratori pur essendoci i terreni, mentre si stanziavano fondi per la riparazione di immobili la cui competenza ed onere

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

doveva gravare solo sulla società appaltatrice? (ICLIS).

Per sapere inoltre quali rapporti intercorrono tra la ICLIS e la ITALSIDER? può la ITALSIDER erogare somme a copertura della ICLIS? le cifre su menzionate compaiono nei bilanci delle due società? poiché la transazione è firmata per la INCIS dai legali rappresentanti della ITALSIDER e dirigenti della stessa ITALSIDER, non vi è conflittualità? (4-01919)

SCOVACRICCHI E COLOMBA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Per sapere se siano a conoscenza che nella provincia di Udine il contributo per « perdita vestiario, mobili e suppellettili » previsto, nella misura massima di 1 milione e mezzo, dall'articolo 17 della legge n. 336 del 1976, sia stato liquidato agli interessati nel rapporto di circa un settimo del danno accertato dai comuni;

per sapere se non ritengano che tale rapporto, imposto, secondo la prefettura di Udine, dalla scarsità dei fondi disponibili, sia manifestamente inadeguato e irrisorio;

per conoscere quali provvedimenti intendano eventualmente adottare al fine di aumentare l'entità del contributo stesso.

(4-01920)

FELISETTI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere - premesso che:

1) la cooperativa edilizia « Giustizia » di Parma con raccomandata RR del 19 febbraio 1974 ha trasmesso ricorso (per la esclusione di Salvatore Ruffolo dal diritto di subentrare come socio nella cooperativa edilizia Giustizia di Parma) alla commissione di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica di Bologna, al Ministero dei lavori pubblici, direzione generale edilizia statale e sovvenzionata di Roma e al Provveditorato regionale delle opere pubbliche per l'Emilia-Romagna di Bologna;

2) in data 2 luglio 1974 la commissione regionale di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica di Bologna trasmetteva, per l'invio al Ministero dei lavori pubblici, al Provveditorato regionale delle opere pubbliche di Bologna, detto ricorso, unitamente a tutta la documentazione prodotta (verbale di assemblea straordinaria della cooperativa Giustizia di Parma, informativa a carico del Ruffolo rilasciata

dalla Legione dei carabinieri di Parma - Nucleo investigativo - in data 16 aprile 1974 ed il parere della commissione di vigilanza di Bologna in data 15 aprile 1974);

3) con raccomandata del 10 luglio 1974, n. 2558 di protocollo il Provveditorato regionale alle opere pubbliche di Bologna trasmetteva al Ministero dei lavori pubblici, direzione generale edilizia statale e sovvenzionata, divisione XVI-bis - Roma il ricorso con tutta la documentazione per i provvedimenti di competenza;

4) dopo accertamenti effettuati dalla cooperativa, non risultando pervenuta al Ministero dei lavori pubblici (strano!) la raccomandata suddetta, venivano riprodotti i documenti in data 6 dicembre 1974 e consegnati direttamente al dottor Caccopardo, funzionario del Ministero dei lavori pubblici;

5) con raccomandata RR in data 2 febbraio 1976 la cooperativa comunicava al Ministero del tesoro - Cassa depositi e prestiti - ed al Ministero dei lavori pubblici, direzione generale edilizia statale e sovvenzionata, l'avvenuto decesso della madre del Ruffolo, Rosa Mazzocchi vedova Ruffolo (usufruttuaria), per conoscere le determinazioni da adottare nei riguardi del figlio;

6) il Salvatore Ruffolo è stato condannato dal tribunale di Parma il 30 giugno 1975 a mesi sedici di reclusione e lire 80.000 di multa per favoreggiamento della prostituzione. La sentenza è passata in giudicato il 2 marzo 1976;

7) il Ruffolo è stato diffidato dalla questura di Parma e gli è stata sospesa la patente di guida per motivi di moralità;

8) con raccomandata n. B/301 di protocollo in data 21 febbraio 1976, il Ministero dei lavori pubblici, con comunicazione a firma del primo dirigente dottor Cardelicchio, in riscontro al ricorso in data 10 aprile 1974 presentato dai soci della cooperativa, diretto ad ottenere la esclusione del dottor Salvatore Ruffolo, dal diritto di subentro nello *status* di socio, a causa di gravi irregolarità amministrative e penali poste in essere dall'interessato, rendeva noto che « nel caso di indegnità morale del socio nessun provvedimento compete al Ministero dei lavori pubblici, in quanto l'eventuale sanzione della decadenza dell'assegnazione dell'alloggio può essere comminata soltanto nei casi previsti dalla legge e cioè nella ipotesi di cui agli articoli 103 (morosità) e 105 (speculazione) del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165 ». Tale

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

comunicazione concludeva contestando la competenza del Ministero nella *subiecta materia*, salvo che « l'indegnità del socio non rifluisca in atti di speculazione »;

9) con istanza in data 20 aprile 1976, la cooperativa La Giustizia, in persona del suo presidente *pro-tempore*, ha provveduto ad integrare la documentazione già prodotta ed allegata al ricorso del 10 aprile 1974, mediante trasmissione al competente Ministero dei lavori pubblici ed a quello del tesoro, di copia autentica della sentenza del tribunale di Parma n. 276 del 1975 in data 30 giugno 1975, con cui il Ruffolo è stato condannato a mesi 16 di reclusione ed a lire 80.000 di multa, per il reato di favoreggiamento della prostituzione maschile, sottolineando altresì la formazione del giudicato, in ordine alla decisione emessa;

10) con tale esposto, la cooperativa, sottolineando la improcrastinabilità di una pronunzia sulla questione, ha chiesto la immediata applicazione dell'articolo 105 del testo unico n. 1165 del 1938, con la conseguente declaratoria di decadenza del Ruffolo dalla qualità di socio o comunque dal diritto di subentro nella qualità di socio;

11) senonché, nonostante reiterati solleciti proposti a mezzo di parlamentari, il Ministro dei lavori pubblici ha mantenuto il più rigido ed inesplicabile silenzio fino al 7 dicembre 1976, data in cui, con lettera n. 4855, il Ministero stesso, con comunicazione a firma dottor Cardelicchio, ha reso noto che « si è provveduto ad interessare nuovamente la commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare allo scopo di raccogliere determinazioni, per l'eventuale applicazione di sanzioni amministrative in danno del dottor Ruffolo »;

12) da tale comunicazione, emerge peraltro che l'originario ricorso in data 10 aprile 1974, è stato sottoposto alla commissione di vigilanza in data 4 dicembre 1975. Dell'espletato incumbente non ha peraltro mai avuto notizia la cooperativa La Giustizia, la quale ne ha appreso — *incidenter tantum* — solo a mezzo della lettera a firma dottor Cardelicchio in data 7 dicembre 1976, indirizzata all'onorevole Dino Felisetti;

13) incontestabile e grave risulta lo stato di disagio in cui versano i soci della cooperativa ricorrente, per la lentezza e contraddittorietà delle procedure in corso, oltretutto per il protrarsi conseguente di uno stato di fatto divenuto intollerabile;

14) nonostante si tratti di magistrati e l'urgenza della soluzione da adottare, il

Ministero dei lavori pubblici, direzione generale edilizia statale e sovvenzionata, divisione seconda, in 3 anni si è limitato ad eseguire tre comunicazioni in tutto, tenendo un comportamento che si commenta da sé —

a) se sia al corrente dei fatti sopra esposti;

b) se e quali iniziative intenda assumere al fine di assicurare l'assoluzione degli adempimenti cui per legge è tenuta la direzione generale edilizia statale e sovvenzionata;

c) se intenda procedere all'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari per il grave ritardo. (4-01921)

BIAMONTE. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere se e quando, finalmente, sarà definita la pratica di reversibilità di pensione intestata alla signora Volpicelli Luigia, nata il 20 dicembre 1916, vedova del caduto in guerra D'Angiolillo Giuseppe.

La signor D'Angiolillo (che chiede l'applicazione della circolare n. 323 del 27 gennaio 1976 del Ministero del tesoro) risiede alla via Libraia in Nocera Inferiore (Salerno). (4-01922)

PERRONE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere —

in presenza del fatto che le « norme per la edificabilità dei suoli » pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 27 del 29 gennaio 1977 impongono all'articolo 10 la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di infrastruttura a coloro che richiederanno la concessione relativa alla costruzione di impianti industriali, non prevedendo l'ipotesi che le opere di infrastruttura possano interamente essere realizzate a carico di pubbliche amministrazioni diverse dal comune;

visto che l'ipotesi si concreta per le infrastrutture realizzate negli agglomerati industriali dai Consorzi per le aree di sviluppo o nuclei di industrializzazione che, com'è noto, hanno il compito istituzionale dell'attrezzamento infrastrutturale delle aree, usufruendo del contributo a totale o parziale copertura della spesa, della Cassa per il mezzogiorno;

constatando che la realizzazione delle infrastrutture e, conseguentemente, l'erogazione di un tipo di economie esterne a favore degli insediamenti industriali, costitui-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

sce uno dei più importanti strumenti, con i quali il potere pubblico opera il tentativo di orientare verso le regioni depresse del Mezzogiorno l'allocazione degli investimenti industriali, cercando di creare la convenienza con la legislazione meridionalistica per contrastare le tendenze spontanee del sistema verso una ulteriore concentrazione al nord degli investimenti —

se ritenga opportuno predisporre un provvedimento amministrativo tendente a chiarire inequivocabilmente i termini della questione ed evitare altresì che col livellamento indiscriminato per tutto il territorio nazionale dei costi insediativi, venga inferto un nuovo grave colpo al Mezzogiorno d'Italia. (4-01923)

PERRONE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se, in presenza dell'incombente pericolo dovuto alla frana che minaccia l'abitato di San Fratello e per tranquillizzare la popolazione del luogo, duramente provata da precedenti fenomeni e presa giustamente da panico per l'attuale movimento franoso sempre in fase evolutiva, non ritenga opportuno predisporre un pronto intervento tendente ad evitare l'ulteriore aggravarsi della situazione che potrebbe arrecare gravi danni alle persone ed alle abitazioni.

Particolarmente l'interrogante chiede al Ministro di predisporre adeguati studi al fine di stabilire le cause che hanno provocato il movimento franoso e la realizzazione delle opere relative alla regolamentazione delle acque piovane, alla sistemazione della rete idrica e fognante ed alla realizzazione delle opere di urbanizzazione rese necessarie a seguito della espansione dell'abitato. (4-01924)

SQUERI. — *Ai Ministri del tesoro e della difesa.* — Per conoscere quali provvedimenti intendano adottare per una corretta e puntuale applicazione dell'articolo 2 della legge 15 novembre 1975, n. 572, relativa ai « miglioramenti del trattamento di pensione in favore degli appartenenti ai Corpi di polizia ».

Accade infatti che mentre il richiamato articolo 2 della legge dispone: « il decreto di liquidazione della pensione... è comunicato con ruolo provvisorio di variazione alla direzione provinciale del tesoro per la disposizione del pagamento della pensione

salvo conguaglio per eventuali rettifiche » (e ciò nell'evidente intento di evitare i tradizionali ritardi conseguenti allo svolgimento di lunghi iter burocratici) in pratica, almeno presso alcune direzioni provinciali del tesoro (fra le quali quella di Milano), si intenderebbe effettuare il pagamento della pensione solo ad iter burocratico completamente espletato.

In particolare risulta che presso la direzione provinciale del tesoro di Milano i dolorosi ritardi in atto vengono giustificati con l'inadeguatezza degli organici e con il rifiuto di riconoscere il lavoro straordinario, conseguente alla necessità di realizzare economie interne. (4-01925)

VENTURINI. — *Ai Ministri dell'industria, commercio e artigianato e del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere se siano a conoscenza della grave situazione di crisi economica e finanziaria in cui si dibatte il gruppo industriale « Vita-Mayer ».

In particolare l'interrogante chiede di sapere:

a) se e come intendano intervenire per far fronte alla situazione più grave costituita dalla crisi della Cartiera di Ceprano, nella quale circa 400 dipendenti da 6 mesi non percepiscono lo stipendio;

b) perché non sia intervenuta fino a questo momento la Cassa integrazione guadagni e se i Ministri non intendano intervenire in tale senso;

c) se non ritengano di esaminare la eventualità che la Cassa per il mezzogiorno assuma l'iniziativa di promuovere la necessaria ed urgente ristrutturazione dell'azienda al fine di consentire la ripresa del lavoro.

Infine l'interrogante chiede che i Ministri competenti, approfondendo le ragioni che hanno portato la Cartiera di Ceprano alla grave crisi presente, e nell'eventualità di un qualsiasi intervento, valutino se si tratti di responsabilità obiettive o (come l'interrogante ritiene) non piuttosto di gravi responsabilità di carattere gestionale. (4-01926)

CASALINO. — *Al Ministro del tesoro.* — Per sapere lo stato attuale della pensione di guerra di interesse del signor Colazzo Angelo, nato a Scorrano (provincia di Lecce) il 5 febbraio 1920. (4-01927)

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

**BIAMONTE.** — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dell'interno.* — Per sapere perché al signor **Garippo Giovanni** nato il 27 maggio 1887 a Contursi (Salerno) dove risiede alla via San Vito, l'INPS, sede di Salerno, gli trattiene il totale della pensione (certificato n. 4637709 cat. VO) dovutagli.

Il signor Garippo, già dipendente del comune di Contursi, deve una imprecisata somma alla Cassa di previdenza per i dipendenti enti locali (CPDEL) che il comune sta recuperando attraverso la totale trattativa della pensione derivante dalla assicurazione obbligatoria presso l'INPS.

Il novantenne vecchietto ha scritto e riscritto all'INPS e alla Cassa di previdenza per i dipendenti enti locali per essere informato, almeno, della somma totale dovuta. Purtroppo, la giusta richiesta è stata disattesa dagli uffici competenti. (4-01928)

**TOMBESI.** — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere — premesso che:

risulta all'interrogante che presso il Ministero dell'industria sono reperibili dei dati relativi al problema dell'inquinamento atmosferico nell'ipotesi di una zona franca a pieno regime delle dimensioni prospettate dagli accordi di Osimo;

tali dati, elaborati dai ricercatori della stazione sperimentale per lo studio della combustione di San Donato Milanese, sostanzierebbero le gravi preoccupazioni ripetutamente espresse dall'opinione pubblica in ordine alla tutela della salute delle popolazioni del Carso e di Trieste —

questi dati previsionali ed il giudizio dei competenti organi ministeriali. (4-01929)

**CARLOTTO.** — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere — premesso che la zona servita dalla ferrovia Ceva-Ormea (Alta Val Tanaro in provincia di Cuneo) è stata indicata come area attrezzata di sviluppo industriale, precisato che le autorità comprensoriali in vista di un futuro sviluppo industriale della zona, quale primo entroterra dei porti liguri verso Torino, chiedono addirittura il prolungamento della ferrovia da Ormea ad Imperia — quali motivi hanno indotto le ferrovie dello Stato a smantellare la linea elettrica di detta stra-

da ferrata e a ridurre le possibilità di svincolo delle merci alle stazioni capolinea.

In particolare l'interrogante chiede di sapere come sono stati utilizzati i 144 chilometri di filo di rame, dal diametro di circa 12 millimetri, recuperati in conseguenza dell'inopportuno (in questi tempi di crisi petrolifera) disarmo della linea elettrica aerea. (4-01930)

**CARLOTTO, STELLA, CAVIGLIASSO PAOLA E SOBRERO.** — *Al Governo.* — Per sapere se è a conoscenza che l'amministrazione comunale di Pralormo (Torino) intende concedere l'autorizzazione all'insediamento, in località S. Antonino del comune di Pralormo, di uno stabilimento per la lavorazione dei rifiuti industriali (inceneritore) dalle seguenti caratteristiche: a) area occupata metri quadrati 200.000; b) capacità di lavorazione: un milione di quintali annui; c) scarichi gassosi, liquidi e solidi di elevata tossicità.

Premesso che l'insediamento avverrebbe in una zona agricola ricca di colture pregiate e che i danni si estenderebbero anche ai territori dei comuni vicini, in particolare nel comune di Montà d'Alba (Cuneo), e precisato che l'area interessata è ricca di acqua che viene utilizzata, fra l'altro, dall'acquedotto comunale di Montà, gli interroganti invitano il Governo a voler predisporre i necessari accertamenti e ad adottare i dovuti provvedimenti affinché le comunità di Pralormo e Montà in generale e l'agricoltura in particolare non abbiano a subire le negative conseguenze di un insediamento industriale dannoso e pericoloso. (4-01931)

**COSTA.** — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se il Governo sia informato che il TAR di Torino (Tribunale amministrativo regionale) abbia — per la seconda volta in un anno — rinviato, per eccepito difetto di giurisdizione, alla Corte di cassazione un processo, sollevato dal professor Fassino Giuseppe, relativo alla nullità di elezioni amministrative in 17 sezioni di comuni della provincia di Cuneo.

Desidera sapere se il Governo sia al corrente che — nel medesimo processo — sulla medesima eccezione, in data 26 gennaio 1977, si era pronunciata la Corte di cassazione. (4-01932)

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

MENEGHETTI E BAMBI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere se non ritiene di dover impegnare a fondo il Governo per attuare finalmente una politica di incoraggiamento e di tutela per il settore delle produzioni florovivaistiche.

Le produzioni di questo settore, pur rientrando nel genere dei beni voluttuari di consumo, rappresentano una delle poche voci attive nella nostra bilancia commerciale con l'estero, con un saldo positivo annuo di oltre 35 miliardi di lire.

Ma anche questo sia pur modesto apporto attivo è destinato ad estinguersi e diventare negativo se i nostri produttori florovivaistici continueranno ad essere esposti all'insostenibile concorrenza dei paesi terzi, le cui importazioni sono favorite dalla politica eccessivamente liberistica della Comunità economica europea. (4-01933)

MENEGHETTI E BAMBI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per sapere se non ritiene indispensabile ed urgente opporsi alla politica liberistica che la Comunità economica europea continua a sviluppare nei confronti delle importazioni dei prodotti agricoli.

In particolare gli interroganti si riferiscono alle disposizioni tendenti a ridurre o addirittura a sopprimere i dazi della Tariffa esterna comune per i prodotti della floricoltura.

L'ultimo esempio viene dalla proposta di regolamento che attua un sistema di preferenze generalizzate in favore dei Paesi in via di sviluppo per taluni prodotti della TEC (pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* CEE « Comunicazioni » n. 220/106), e che fra gli altri prevede riduzioni dell'aliquota dei dazi per i fiori recisi di orchidee ed *anturium*.

Queste specie di prodotti esotici, sono state recentemente dal Presidente del Consiglio ricordate in una raccomandazione a limitare le importazioni di beni voluttuari dall'estero.

Orbene, in Italia la produzione dei nostri floricoltori di orchidee ed *anturium*, è grosso modo valutabile nell'ordine di 2-3 miliardi di lire annui, in parte destinati al mercato interno, in parte oggetto d'esportazione nell'area comunitaria.

Le nostre imprese floricole già subiscono la concorrenza dei paesi terzi produttori degli stessi generi, paesi dove i costi di

produzione non sono assolutamente comparabili coi nostri.

Con la politica liberistica perseguita dalla CEE, presto scompariranno queste nostre produzioni non solo con danno dei produttori, ma dello stesso Paese, che dovrà acquistare dall'estero anziché esportare prodotti sia pure voluttuari ma per i quali, a causa anche della relativa elasticità di tale mercato, è poco probabile prevedere una rilevabile contrazione dei consumi. (4-01934)

ROCELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda assumere per risolvere nell'immediato il problema del ritardo delle nomine e dei docenti nelle sedi d'insegnamento, denunciato dai consigli d'istituto delle scuole medie del mandamento di San Donà di Piave rappresentanti 22 mila genitori delle seguenti scuole medie inferiori dei comuni di: Ca' Savio (comune di Venezia), Ceggia, Eraclea, Fossalta di Piave, Jesolo (Michelangelo e D'Annunzio), Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Quarto d'Altino, San Donà di Piave (I. Nieveo e R. Onor), Torre di Mosto, Zenson di Piave e delle seguenti scuole medie superiori site in San Donà di Piave: Istituto tecnico commerciale e per geometri « L. B. Alberti », Istituto tecnico industriale, Liceo scientifico « G. Galilei » e Liceo classico.

È ben noto che detti ritardi sono diventati ormai insopportabili per i disagi che essi hanno provocato e provocheranno e pertanto, l'interrogante, chiede se il Ministro non intenda prendere in considerazione la proposta dell'assemblea dei consigli di istituto suaccennati affinché l'emanazione della ordinanza ministeriale, prevista dalla legge 13 giugno 1969, n. 282, avvenga:

a) entro il 31 gennaio di ciascun anno in modo da ottenere una conseguente anticipazione di tutti gli adempimenti previsti e precisamente:

entro il 28 febbraio: presentazione delle domande;

entro il 30 aprile: pubblicazione delle graduatorie definitive;

entro il 31 maggio: inizio dei lavori di sistemazione; trasferimenti; nomine per incarichi di insegnamento;

b) che i componenti la commissione, preposta a svolgere i lavori di cui all'ordinanza ministeriale precitata, restino in carica per l'intero anno ed esplichino la loro attività nell'osservanza dei termini. (4-01935)

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

BARDELLI. — *Al Ministro del tesoro.*  
— Per sapere — premesso che:

il decreto-legge 3 maggio 1948, n. 678, ha determinato il diritto fisso di macellazione dei bovini in lire 200 per capo non avente dente incisivo da adulto e in lire 150 per tutti gli altri;

il costo complessivo del servizio di riscossione da parte delle Direzioni provinciali del tesoro, delle Ragionerie provinciali dello Stato e dei comuni supera di gran lunga l'ammontare delle somme che vengono introitate per cui l'imposta si traduce in una perdita netta per il pubblico erario;

non appare opportuna una rivalutazione del predetto diritto di macellazione per la irrilevanza delle entrate che ne deriverebbero comunque e per non gravare i produttori zootecnici di balzelli nel momento in cui il Governo intende attuare un piano nazionale di sviluppo zootecnico —

se non ritenga di adottare i provvedimenti di sua competenza rivolti a sopprimere il diritto di macellazione in considerazione delle ragioni indicate in premessa.  
(4-01936)

SOBRERO, CARLOTTO, GASCO, MAZZOLA, ROBALDO, VINEIS, MANFREDI GIUSEPPE, MARTINO E COSTA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere — premesso:

che l'Acquedotto consorziale delle Langhe, il cui progetto risale al febbraio 1966, prevede di servire ben 82 piccoli comuni, sparsi per la maggior parte sulla zona delle Langhe Cuneesi, che ha una estensione di 1.400 chilometri quadrati, con una popolazione complessiva di 130.000 abitanti;

che detto acquedotto, inserito nel piano regolatore generale degli acquedotti (legge 11 febbraio 1963, n. 129) con lo schema n. 235, è stato riconosciuto di eccezionale interesse pubblico e ritenuto urgente ed indifferibile, in quanto mira a risolvere una grave situazione di carenza idropotabile che caratterizza negativamente una zona tra le più depresse del Piemonte sud-occidentale;

che nel 1968, per iniziativa di un consorzio appositamente costituito tra alcuni dei comuni interessati e la provincia di Cuneo, grazie alle provvidenze della legge n. 614 del 22 luglio 1966 sulle aree depresse del centro-nord, si dava l'avvio alla costruzione dell'opera;

che i primi quattro lotti dell'acquedotto sono stati realizzati con la spesa di un miliardo di lire circa a totale carico dello Stato, fruendo di stanziamenti in base alla legge sopraindicata;

che successivamente sono stati realizzati lavori per circa 3 miliardi di lire, suddivisi in ben otto lotti, col contributo della regione Piemonte, in base al decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090, ed alla legge regionale n. 28 del 16 maggio 1975, parte in conto capitale parte in annualità;

che le modificate modalità del finanziamento, col trasferimento parziale della spesa a carico del consorzio, unitamente all'elevato costo dell'opera, stanno generando grosse difficoltà per la economica gestione dell'acquedotto;

che l'eccessivo frazionamento in lotti e la continua lievitazione dei prezzi hanno determinato una assurda dilatazione dei tempi di realizzazione dell'opera al punto che, dopo quasi un decennio dal suo avvio, l'acquedotto non è ancora giunto a svolgere la sua vera funzione di approvvigionamento idrico dei comuni delle Langhe —

se di fronte alla prospettiva che si debba attendere un altro decennio prima di vedere completato l'acquedotto ed a quella ancor più preoccupante di un eccessivo onere di mutui contratti dal consorzio, non ravvisi, nel caso specifico, la esigenza di un esame approfondito di ogni concreta possibilità di predisporre appositi provvedimenti per garantire i fondi, a totale carico dello Stato, per un rapido completamento dell'acquedotto, tenendo presente che il costo della parte dell'acquedotto ancora da realizzare, ai prezzi attuali di mercato, di circa lire 7.500.000.000 può essere frazionato nell'arco di tre anni.  
(4-01937)

ZOSO E ZUECH. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere fino a quando i dipendenti da Enti locali della provincia di Vicenza e di altre province, che dovrebbero usufruire di assistenza farmaceutica e sanitaria da parte dell'INADEL, dovranno continuare a pagare direttamente le prestazioni sanitarie e le forniture farmaceutiche prescritte.

Infatti, dopo la « serrata » delle farmacie iniziata il 16 agosto 1976, che ha imposto ai lavoratori di pagare direttamente i medicinali (con i magri stipendi dei la-

voratori del settore), ad aggravare ulteriormente la situazione, anche i medici, a partire dal 16 gennaio 1977, hanno deciso di sospendere l'assistenza diretta.

I lavoratori interessati si trovano oggi nell'assurda condizione di dover pagare sia il medico che i medicinali, mentre lo stipendio mensile viene regolarmente assoggettato alle ritenute INADEL.

Il rimborso delle spese per i medicinali viene effettuato con notevole ritardo, mentre le spese per prestazioni sanitarie anticipate dagli iscritti vengono riconosciute solo parzialmente. (4-01938)

**GASCO.** — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere se corrisponda a verità che il Ministero delle finanze a pochi giorni dalla scadenza per le denunce IVA (fissata al 25 febbraio 1977) avrebbe impartito disposizioni perché la denuncia stessa venga presentata anche dalle persone giuridiche che effettuano unicamente operazioni esenti da IVA in base all'articolo 10 della legge n. 633 del 1972 e successive modificazioni.

Gli uffici periferici dell'IVA sono in questi giorni già molto oberati per le denunce annuali e non si vede come potrebbero far fronte alla ricezione di un rilevantissimo numero di denunce non previste dalla legge.

Poiché appare giusto verificare se gli enti che non presentano denunce IVA esercitano unicamente le attività previste come esenti dal citato articolo 10, l'interrogante chiede di sapere se il Ministro non ritenga opportuno che si debba ricorrere allo strumento legislativo per prevedere un congruo periodo di tempo per le denunce da parte delle persone giuridiche esenti dal versamento IVA e si stabiliscano le norme di verifica dell'esenzione con possibilità per il fisco e per il contribuente di adire le normali vie del contenzioso tributario. (4-01939)

**MORINI.** — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere quali provvedimenti ha adottato per l'applicazione dell'articolo 1 della legge 30 aprile 1976, n. 338, recante « Modifiche alla legge 19 luglio 1940, n. 1098, recante: disciplina delle professioni sanitarie ausiliarie infermieristiche e di igiene sociale, nonché dell'arte ausiliaria di puericultrice », che ha sostituito l'articolo 8 della legge 19 luglio 1940, n. 1098, con particolare riguardo all'emanazione del programma di insegnamento per il corso triennale delle scuole per vigilatrici d'infanzia, in analogia con quello già adottato per il corso triennale per le scuole per infermiere professionali. (4-01940)

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

### INTERROGAZIONI A RISPOSTA ORALE

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro delle partecipazioni statali, per conoscere i criteri grazie ai quali pure in presenza di un grave turbamento verificatosi all'Istituto per la ricostruzione industriale, con le dimissioni di un gran numero di dirigenti centrali, l'ufficio di presidenza dello stesso IRI ha ritenuto di procedere di recente ad un importante provvedimento di riorganizzazione ai vertici, ed ha attribuito ad uno dei dirigenti le funzioni generali del coordinamento finanziario.

« Gli interroganti inoltre chiedono di conoscere quale grado di coerenza il Governo ritiene di avere assicurato tra questi episodi, e tra il comportamento dei responsabili dell'IRI e i voti e gli indirizzi più volte espressi anche in sede parlamentare per ciò che concerne la riforma delle Partecipazioni statali in genere e degli enti di gestione in particolare.

(3-00783) « LABRIOLA, DI VAGNO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro delle partecipazioni statali per sapere se, in relazione alle recenti, pubbliche e critiche prese di posizione della quasi totalità dei dirigenti dell'IRI nei confronti del vertice dell'Istituto e in particolare del presidente Petrilli, ultima e più grave manifestazione di un vasto dissenso interno, condivide la valutazione espressa dal personale dell'IRI in più documenti resi noti nel recente passato sul carattere da tempo arbitrario della gestione dell'IRI, ostile a una chiara e motivata organizzazione e invece proclive a decisioni non fondate su un serio lavoro di convalida economica e quindi mortificante dell'impegno professionale del personale stesso.

« Per sapere inoltre se non ritiene, ove fosse a suo avviso fondata questa valutazione, che questo modo di presiedere e dirigere l'Istituto cui è affidata la gestione del più ingente patrimonio industriale pubblico del nostro paese non sia concausa fondamentale dei risultati economici sempre più allarmanti e onerosi per la col-

lettività realizzati dal gruppo IRI; che ad un tale risultato — così come ad accrescere la condizione di disagio del personale dell'Istituto — non stia dando un contributo esiziale il Governo che, in disprezzo della legalità, non risolve l'assurda situazione del massimo organo decisionale dell'IRI — il comitato di presidenza — composto, oltre che dal presidente, da altri quattro membri di cui due scaduti da quasi un anno (Storoni e Armani) mentre gli altri due sono funzionari del suo Ministero e quindi in rapporto di dipendenza gerarchica nei suoi confronti, in contrasto con quanto stabilisce la legge relativa allo statuto dell'IRI.

(3-00784) « PANNELLA, BONINO EMMA, MEL-  
LINI, FACCIO ADELE ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere — in relazione all'ipotesi che il Banco di Napoli ceda la gestione (se non la proprietà degli impianti e della testata) della *Gazzetta del Mezzogiorno* di Bari — quali tempestive iniziative intende prendere per dare al problema della gestione del predetto quotidiano una soluzione che concorra a rendere ancora più nitida e democratica questa espressione del pluralismo meridionalistico, in attesa di una politica nazionale per l'informazione che renda più economica e sana la condizione della stampa quotidiana e periodica.

« Gli interroganti, considerato che la questione della gestione della *Gazzetta del Mezzogiorno* non può essere ridotta a puro fatto amministrativo in quanto tocca i problemi dell'informazione, della cultura, del pluralismo politico a cui sono interessate tutte le forze politiche democratiche, i ceti sociali, il mondo della cultura d'importanti regioni dell'Italia meridionale, il corpo redazionale e le maestranze del giornale, chiedono, inoltre, di sapere se non ritenga che tale delicato problema possa essere risolto sulla base dei seguenti orientamenti:

1) difesa e mantenimento della proprietà pubblica della gestione del quotidiano (oltre che della proprietà degli impianti e della testata);

2) concrete misure di garanzia che la *Gazzetta del Mezzogiorno* sia sempre più ispirata a criteri e principi di obiettività, completezza dell'informazione, rispetto del pluralismo;

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

3) adozione di una effettiva politica di serietà amministrativa, di rigore, di liquidazione delle spese superflue, degli sprechi, dei compensi abnormi o esagerati.

«Ciò al fine di contenere e ridurre il deficit sempre più pesante del giornale e di rilanciarne la diffusione.

(3-00785) «GIANNINI, SICOLO, REICHLIN, ANGELINI, BARBAROSSA VOZA MARIA IMMACOLATA, CARMENO, CASALINO, CIRASINO, CONCHIGLIA CALASSO CRISTINA, DE CARO, GRAMEGNA, MASIELLO, SEGRE, STEFANELLI».

«Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dell'industria, commercio e artigianato e delle partecipazioni statali, per sapere quale fondamento abbia la voce giornalistica secondo la quale la Ducati Meccanica di Bologna sarebbe ceduta all'industriale argentino De Tomaso, il quale, nell'assumere con l'aiuto finanziario dello Stato, e in particolare della GEPI, la gestione della Innocenti e della Maserati (per non parlare di altro) ha dimostrato di non possedere un'adeguata solidità finanziaria e di non aver mantenuto le promesse nel settore dell'occupazione e in altri settori. Nulla lascia presumere che il De Tomaso abbia le capacità e il potenziale finanziario per estendere il suo non più piccolo impero industriale, e tutto invece induce a usare prudenza nei confronti di questa specie di "compratutto", che opera con lo stile reso celebre nell'editoria da Angelo Rizzoli, e che alla fine fa sempre calcolo sui denari dello Stato.

(3-00786) «PRETI».

«I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro della sanità, per sapere:

1) se corrisponde al vero la notizia riportata dalla stampa che approfondite ricerche sulla mutagenicità del Dichlorvos (Vapona) e degli erbicidi Diallate, Triallate (Avadex) e Sulfallate (Vegadex) sono state già da tempo eseguite all'Istituto superiore di sanità e che tali ricerche hanno inequivocabilmente portato alla conclusione che i prodotti sopraelencati sono mutageni su tutti gli organismi test;

2) in caso affermativo perché il 29 ottobre 1976 il sottosegretario onorevole Ferdinando Russo abbia risposto ad una pre-

cedente interrogazione che il Ministero della sanità attendeva prima di intervenire in proposito l'esito di indagini affidate all'università di Napoli. Risulta infatti agli interroganti che all'università di Napoli, in tal campo si fanno indagini con un solo organismo test e cioè la salmonella, mentre è noto che l'Istituto superiore di sanità, organo tecnico del Ministero, oltre alla salmonella utilizza altri organismi test in modo da misurare un più vasto spettro di azione;

3) se sia a conoscenza che ricerche sul Diallate (elaborate dall'International Agency for Research on Cancer sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale della sanità) hanno dimostrato che il Diallate è un potente carcinogeno sul topo e che tuttavia in Europa la produzione nel 1976 si stima fra 1 e 5 milioni di chilogrammi per anno. Non sono noti agli interroganti dati sulla carcinogenicità del Triallate e Sulfallate ma in vista della somiglianza di struttura con il Diallate e del molto maggiore potere mutageno è da ritenere che questi siano composti più carcinogeni del Diallate. Ricordano al Ministro che un decreto ministeriale a sua firma del 18 giugno 1976 dichiara "...che è ormai accertato che una sostanza dotata di potere mutageno deve essere considerata potenzialmente cancerogena";

4) se in caso risponda al vero quanto affermato nei precedenti paragrafi non ritenga opportuno sospendere - pur avendo presente la salvaguardia dei livelli di occupazione nel quadro della riconversione industriale - la produzione e la vendita dei summenzionati prodotti;

5) se ha allo studio un provvedimento che disciplini la produzione, commercializzazione e vendita di prodotti mutageni anche in vista della nota relazione fra mutagenesi e cancerogenesi.

(3-00787) «CASAPIERI QUAGLIOTTI CARMEN, TRIVA, BRUSCA, CARLONI ANDREUCCI MARIA TERESA».

«I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro di grazia e giustizia, per conoscere le circostanze in cui si è verificata la "evasione del giorno" effettuata da 6 detenuti dal carcere di Santa Caterina di Fossano ed in particolare per conoscere quali siano in detto carcere le condizioni di vita dei detenuti e quelle del personale

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

di custodia e le condizioni di servizio di quest'ultimo nonché per conoscere quanto e come abbiano influito le suddette condizioni nel determinare incentivi e opportunità per l'evasione.

« Gli interroganti chiedono di sapere se tale episodio non rappresenti, anche ad avviso del Governo, una ulteriore dimostrazione della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere ad offrire a detenuti ed agenti di custodia condizioni meno incivili di vita e ad aumentare gli organici del personale di custodia e modificarne le condizioni di servizio e di trattamento: »

(3-00788) « PANNELLA, FACCIO ADELE, MEL-  
LINI, BONINO EMMA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro di grazia e giustizia per conoscere le circostanze in cui si è verificata " l'evasione del giorno " effettuata da n. 3 detenuti dal carcere di Saluzzo e in particolare per conoscere quali siano in detto carcere le condizioni di vita dei detenuti e quelle del personale di custodia e le condizioni di servizio di quest'ultimo nonché per conoscere quanto e come abbiano influito le suddette condizioni nel determinare incentivi e opportunità per l'evasione. »

« Gli interroganti chiedono di sapere se tale episodio non rappresenti, anche ad avviso del Governo, una ulteriore dimostrazione della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere ad offrire a detenuti ed agenti di custodia condizioni meno incivili di vita e ad aumentare gli organici del personale di custodia e modificarne le condizioni di servizio e di trattamento. »

(3-00789) « PANNELLA, FACCIO ADELE, MEL-  
LINI, BONINO EMMA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro di grazia e giustizia per conoscere le circostanze in cui si è verificata " l'evasione del giorno ", effettuata da 8 detenuti dal carcere di Catania ed in particolare per conoscere quali siano in detto carcere le condizioni di vita dei detenuti e quelle del personale di custodia e le condizioni di servizio di quest'ultimo nonché per conoscere quanto e come abbiano influito le suddette condizioni nel determinare incentivi e opportunità per l'evasione. »

« Gli interroganti chiedono di sapere se tale episodio non rappresenti, anche ad avviso del Governo, una ulteriore dimostrazione della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere ad offrire a detenuti ed agenti di custodia condizioni meno incivili di vita e ad aumentare gli organici del personale di custodia e modificarne le condizioni di servizio e di trattamento. »

(3-00790) « PANNELLA, FACCIO ADELE, MEL-  
LINI, BONINO EMMA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno per conoscere dettagliate notizie sugli incidenti avvenuti a Napoli il giorno 22 febbraio 1977 e per sapere quali provvedimenti si intendano adottare per impedire che manifestazioni sindacali si trasformino in scorrerie teppistiche ed in azioni delinquenziali che nulla hanno a che vedere con la politica ed il sindacato. »

(3-00791) « GUARRA, FRANCHI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno, per sapere: »

se è a conoscenza del fatto che in occasione dell'apertura della settimana di mobilitazione contro la violenza indetta dal Partito radicale con la parola d'ordine " basta con la paura - per l'ordine e la pace scegliamo la non-violenza ", i funzionari della questura di Roma hanno prima non autorizzato e poi cercato di impedire l'accesso dei manifestanti a piazza Montecitorio il 22 febbraio 1977, e che i manifestanti stessi hanno raggiunto ugualmente la piazza passeggiando come singoli cittadini e dando luogo a una manifestazione esemplare per il suo carattere pacifico non-violento; »

se è a conoscenza che la segretaria nazionale del Partito radicale Adelaide Aglietta, è stata violentemente presa a spintoni da alcuni agenti di pubblica sicurezza mentre si avvicinava alla piazza e non è stata gettata a terra esclusivamente perché è stata sostenuta da alcuni compagni, e nel corso di un precedente colloquio con alcuni funzionari della questura è stata apostrofata in modo murbano mentre tentava di spiegare le ragioni della manifestazione. »

« Gli interroganti chiedono inoltre di sapere se non ritenga il Ministro che impe-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

dire o limitare manifestazioni pacifiche e non-violente rivolte a mobilitare i cittadini contro la paura, il disordine, la violenza — mobilitazione di cui oggi tutti avvertono l'esigenza di stroncare la spirale del caos, della criminalità, del terrore e dell'insicurezza che rischiano di travolgere la pace dei cittadini e la civile convivenza democratica della Repubblica — non comporti implicitamente un avallo o un incentivo a manifestazioni in cui venga fatto uso della violenza come disperata e necessaria reazione a questo tipo di politica dell'ordine pubblico, e se, per caso, questa sia la scelta e l'indirizzo del Ministero dell'interno.

« Gli interroganti chiedono infine di sapere quali disposizioni intenda dare per le manifestazioni di massa che il Partito radicale con lo stesso spirito e le stesse modalità non-violente ha annunciato di voler, con sempre maggior frequenza, organizzare sullo stesso tema, come sugli altri obiettivi delle sue lotte, al fine di assicurare pienamente il diritto di manifestazione.

(3-00792) « PANNELLA, BONINO EMMA, MEL-  
LINI, FACCIO ADELE ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per sapere:

1) la reale natura e portata dell'incidente verificatosi presso lo stabilimento ISAB di Siracusa e nel quale sono rimasti intossicati una ventina di operai;

2) quali provvedimenti intenda adottare per evitare il ripetersi di eventi di tal genere;

3) se non ritenga opportuno, di concerto con i Ministri della sanità e del lavoro, predisporre opportuni accertamenti per verificare il grado di tossicità e di inquinamento realizzato nella zona dalla ISAB e dalle aziende petrolchimiche similari con specifico riferimento alla tollerabilità di tali indici di nocività da parte della popolazione residente e dei lavoratori occupati nelle fabbriche.

(3-00793)

« SCALIA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro di grazia e giustizia al fine di sapere se corrisponda a verità quanto compare scritto su un quotidiano milanese del

giorno 24 febbraio 1977 secondo il quale si sarebbe deciso, da parte delle pubbliche autorità, " di far sorvegliare — durante la notte — l'esterno di alcune carceri della provincia di Cuneo da dipendenti di una polizia privata ".

« Nel caso ciò corrisponda al vero, gli interroganti desiderano sapere se il Governo ritenga lecito, opportuno — e serio — quanto esposto.

(3-00794)

« COSTA, VIZZINI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Governo, per sapere:

a) se è a conoscenza della gravissima situazione in cui versano i cinquantasette profughi rimasti nel campo delle " Fraschette " di Alatri, tutti anziani (età media 70 anni) e bambini;

b) se è a conoscenza che la regione Lazio, tramite l'assessore della sanità, ha disposto fin dal 31 agosto l'interruzione di ogni forma di assistenza sanitaria e del vitto ai suddetti, e che dal 31 gennaio 1977 con rigore degno di miglior causa, ha fatto sospendere l'erogazione della corrente elettrica e il servizio telefonico con il campo, isolandolo completamente, creando difficoltà facilmente comprensibili ai profughi per lo approvvigionamento alimentare e ricorrere alle cure mediche, privandoli inoltre della possibilità di utilizzare mezzi per il riscaldamento;

c) se risulta al Governo che mentre la regione Lazio prende provvedimenti così drastici e antiumanitari, la regione Campania provvede ancora a dare tutta l'assistenza ai profughi dei campi di Aversa e di Napoli.

« Stabilito che il nostro paese ospita e dà assistenza ai profughi di tutto il mondo, senza limiti di tempo e in moltissimi casi con trattamento di particolare privilegio, l'interrogante chiede se il Governo non ritiene di intervenire sulla regione Lazio perché ai profughi italiani del campo delle " Fraschette " sia nuovamente concessa l'assistenza di cui vecchi e bambini hanno assolutamente bisogno e, al di là di termini di legge la stessa regione non trovi maniera di dare giusta soluzione alla questione in considerazione che nessuno dei profughi ospitati alle " Fraschette " è in età lavorativa.

(3-00795)

« TREMAGLIA ».

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno, per sapere se sia a conoscenza dell'episodio avvenuto alle ore 20,30 circa del 23 febbraio 1977 in piazza Colonna a Roma allorché alcuni agenti di pubblica sicurezza che intendevano rimuovere l'attrezzatura di amplificazione di un automezzo del Partito Radicale in sosta per la raccolta delle firme di una petizione per la soluzione del problema degli agenti di custodia, hanno cominciato a picchiare un giovane che si era posto avanti allo sportello dell'automezzo colpendolo con calci e pugni, afferrandolo poi per i capelli e per il collo, mentre uno di detti agenti sconsideratamente e senza la minima necessità o pericolo estraeva la pistola provocando le rimostranze di numerosi passanti.

« Gli interroganti chiedono di sapere se ritenga che tali forme di comportamento, messe in atto nei confronti di cittadini pacifici e non-violenti in lotta per l'affermazione di diritti civili, discreditino le forze di polizia.

« Gli interroganti chiedono infine di sapere se non ritenga il Ministro di dover adottare misure per assicurare i cittadini contro siffatti sconsiderati, incivili e pericolosi comportamenti di appartenenti a forze di polizia e se non ritenga prendere adeguati provvedimenti per individuare e punire i responsabili dei gravissimi fatti esposti.

(3-00796) « MELLINI, PANNELLA, BONINO EMMA, FACCIO ADELE ».

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

## INTERPELLANZE

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della pubblica istruzione, per conoscere quali siano le reali intenzioni del Governo per affrontare e risolvere i gravi problemi che sono alla base della sollevazione studentesca esplosa nelle ultime settimane.

« Tale sollevazione, infatti, è innanzitutto la conseguenza della attuale fase di crisi strutturale del nostro sistema economico e sociale e della disoccupazione endemica da essa prodotta; disoccupazione che colpisce prevalentemente il settore intellettuale ed i giovani.

« È altrettanto vero, però, che a determinare questa situazione abbiano concorso altri fattori.

« Il primo di essi va certamente ricercato nell'insopportabile rinvio, da oltre dieci anni, di misure di riforma universitaria il che ha determinato una degradazione progressiva dei nostri atenei e della loro qualità sia sul piano dell'aggiornamento didattico che della ricerca.

« Basterebbe osservare il dato della spesa media per studente universitario per accorgersi come essa, in cifra assoluta, sia per il 1975 la stessa del 1967 malgrado la svalutazione determinatasi in questi otto anni. Inoltre i nuovi insediamenti universitari sorti negli anni sono quasi esclusivamente il frutto della fantasia clientelare della DC e non corrispondono ad alcun disegno organico.

« Conferma di ciò si ha dal fatto che i provvedimenti predisposti dal Ministro della pubblica istruzione per la istituzione o la statizzazione di sedi universitarie siano non solamente incompleti — non si fa cenno ad esempio alla statizzazione della antica università di Urbino; non si parla delle sedi universitarie calabresi; non si affrontano in termini operativi i problemi connessi all'attuazione della seconda università di Roma — ma tali da far presupporre che con essi si voglia soltanto legittimare i fatti compiuti.

« Essi, infatti, sono al di fuori di ogni disegno di programmazione dello sviluppo delle sedi universitarie, non esplicitano i criteri generali ai quali sono informati e non prevedono priorità nell'attuazione.

« Inoltre la bozza di disegno di legge per la riforma universitaria presentata dal

Ministro della pubblica istruzione, a causa della inadeguatezza delle risposte che fornisce alla drammatica situazione a cui si è fatto cenno, ha contribuito a rendere ancora più esplosive le nostre università.

« Né la successiva precisazione, secondo la quale si sarebbe trattato di una semplice bozza di lavoro, è sufficiente a fugare le gravi perplessità che sono emerse, né tanto meno a rendere più chiare le intenzioni del Ministro. Del resto anche la trattativa con i sindacati viene condotta senza precisare le scelte di fondo che informano la proposta governativa.

« Gli interpellanti chiedono quindi se il Ministro della pubblica istruzione intenda — modificando sostanzialmente il suo comportamento — favorire significative convergenze tra le posizioni espresse dalle forze politiche che operano per una reale trasformazione della società il che, tra l'altro, accelererebbe notevolmente i tempi di approvazione di una legge di riforma universitaria.

(2-00125) « BARTOCCI, ACHILLI, ARFÈ, LENOCI, TIRABOSCHI ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri per sapere come il Governo intenda provvedere perché sia al più presto ripristinato il normale svolgimento delle attività universitarie paralizzate da nuove ondate di agitazioni e di violenze che pregiudicano, forse irreparabilmente, le strutture accademiche e la preparazione scientifica oltre che professionale delle nuove generazioni.

« Gli interpellanti chiedono, altresì, di conoscere gli intendimenti del Governo in materia di riforma universitaria, di riforma della scuola media secondaria e circa le provvidenze per un inserimento dei giovani nel sistema produttivo nazionale

(2-00126) « NICOSIA, DELFINO, DE MARZIO, ROBERTI, BORROMEO D'ADDA, CALABRÒ, CERQUETTI, CERULLO, COVELLI, D'AQUINO, DI NARDO, GALASSO, LAURO, MANCO, MENICACCI, PALOMBY ADRIANA, SPONZIELLO ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della pubblica istruzione per sapere — premesso:

che il grave stato di malessere diffuso nelle università italiane, manifestatosi

con i recenti episodi che hanno fatto registrare forme di violenza e strumentalizzazione politica assolutamente inaccettabili che vanno pertanto fermamente condannate, affonda le radici non solo in circostanze contingenti, ma soprattutto nello stato d'animo di particolare esasperazione dei giovani espresso nei confronti di una società che non offre valide prospettive al loro inserimento e da cui consegue l'evidenziarsi di graduali fenomeni di emarginazione sociale. Da qui la sensazione di insicurezza dei giovani che si traduce nel rifiuto dell'attuale modello di società e nella frattura con il sistema e di chi lo rappresenta. Tutto ciò è aggravato dalla obiettiva inadeguatezza delle strutture di alcune grandi università in cui, non a caso, è esplosa in modo più grave la violenza e la ribellione;

che si impone pertanto il dovere da parte della classe politica di mobilitare tutte le risorse del Paese per risolvere i problemi dell'occupazione giovanile, uscendo da impostazioni di precarietà e di tipo assistenziale, anzitutto con un allargamento della base produttiva del nostro sistema economico. Ciò comporta l'adozione di rigorose priorità nelle attese della collettività che deve saper compiere inevitabili sacrifici, soprattutto da parte di quelle categorie già inserite nel processo produttivo e perciò più avvantaggiate;

che tutto ciò deve realizzarsi rifiutando forme di dequalificazione sul piano culturale e professionale delle nuove generazioni in quanto l'attuale progresso tecnologico, sia nel settore economico produttivo che dei servizi, richiede livelli sempre più elevati;

da quanto sopra deriva quindi l'indilazionabile urgenza di avviare la riforma dell'intero sistema scolastico, di cui sono positivi elementi i provvedimenti già presentati dal Governo sulla scuola dell'obbligo e della secondaria superiore, ispirata all'obiettivo di una ulteriore generale elevazione del livello culturale della popolazione e capace di corrispondere alle esigenze di professionalità espresse da una moderna e più progredita società;

che in questa prospettiva si colloca il problema dell'università per la quale va ribadito che ogni provvedimento, da attuarsi nel rispetto delle compatibilità consentite dall'attuale situazione economica, deve essere coerente con il quadro di riferimento ge-

nerale delle scelte fondamentali caratterizzanti il processo riformistico. Di queste, tali da garantire all'istituzione universitaria il preminente ruolo di "coscienza critica" della società, sono essenziali:

l'autonomia e il decentramento "della e nella" Università;

la tutela delle libere università, quale concreta espressione di effettivo pluralismo culturale;

lo sviluppo ed il potenziamento della ricerca scientifica che non può essere disgiunta dalla didattica;

la ridefinizione dei titoli di studio per una più puntuale corrispondenza con il mercato del lavoro;

la democratizzazione degli organi di gestione rifiutando ogni forma di assemblearismo;

la definizione del nuovo stato giuridico dei docenti e non docenti che sia incentivante l'impegno e la qualificazione;

l'eliminazione di ogni forma di precariato;

l'istituzione del dottorato di ricerca come idoneo strumento di reclutamento e di qualificazione scientifica;

la riaffermazione del diritto allo studio con il trasferimento della materia alla competenza delle regioni.

quali iniziative intendano promuovere, tenendo anche conto delle linee che emergeranno dal dibattito parlamentare, per avviare, entro il più breve termine, un processo organico di riforma per l'università italiana.

(2-00127) « TESINI GIANCARLO, BIANCO, BARDOTTI, BORRUSO, BROCCA, CARELLI, CASATI, CAVIGLIASSO PAOLA, CORDER, GIORDANO, MARTON, MEZZOGIORNO, PICCHIONI, QUARENghi VITTORIA, ROGNONI, SANTUZ, TRABUCCHI, ZOSO ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri della pubblica istruzione e dell'interno, per conoscere quali siano gli intendimenti del Governo, anche in relazione ai gravi perduranti episodi di disordine negli Atenei, sulla riforma dell'università, sulle sue finalità nella società moderna e quindi sulle sue strutture e in particolare per quanto riguarda il rapporto fra attività didattica e di ricerca; riforma che non può non essere inquadrata in un disegno globale di revisione anche della scuola me-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

dia superiore al fine di aprire concrete possibilità di carattere occupazionale ai giovani in Italia e nell'ambito comunitario.

(2-00128) « MAZZARINO, BOZZI, COSTA, MALAGODI, ZANONE ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro della pubblica istruzione per conoscere -

di fronte all'aggravarsi della situazione nelle università e nelle scuole italiane e della occupazione di esse da parte di studenti;

di fronte al malcontento evidente di larghi strati di studenti e di docenti anche in relazione alla carenza di locali, ai provvedimenti adottati dal Ministro ed al crescere della disoccupazione intellettuale;

di fronte al crescere degli episodi di violenza e di vandalismo ad opera di gruppi di sinistra -:

se ritenga urgente informare la Camera sulla politica in materia scolastica in genere ed universitaria in particolare che intende seguire il Governo al fine di soddisfare le legittime istanze del corpo docente e degli studenti e ripristinare nelle università e nelle scuole italiane il normale funzionamento.

(2-00129) « TRIPODI, DEL DONNO, ALMIRANTE, PAZZAGLIA, BAGHINO, BOLLATI, FRANCHI, GUARRA, LO PORTO, MICELI VITO, RAUTI, ROMUALDI, SANTAGATI, SERVELLO, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE ».

### MOZIONI

« La Camera,

nel rilevare che per il sopravvenire di un atteggiamento negativo delle autorità tunisine, l'ENI ha accettato la sostanziale revisione degli accordi stipulati nel 1973 con l'Algeria per l'importazione di 11,7 miliardi di metri cubi all'anno di gas naturale, per un periodo di 25 anni, da realizzare mediante un metanodotto sottomarino tra la Tunisia e il canale di Sicilia;

nel prendere atto che a tale decisione alternativa, l'ENI si è indotto solo dopo una iniziale resistenza alle indicazioni tunisine formulate su posizioni intransigenti,

definite vagamente " di principio " e su richieste di carattere economico ritenute immediatamente " non accettabili ", senza alcun apparente serio approfondimento della questione, che in ultima analisi appare poco credibile nei termini esplicitati ufficialmente nei giorni scorsi dal competente Ministero;

nel ricordare che il frettoloso assenso dell'ENI non può in alcun modo giustificarsi alla luce dei mutamenti intervenuti sul mercato internazionale dell'energia, mutamenti che avrebbero dovuto spingere invece per una paziente negoziazione intesa ad eliminare gli ostacoli apparentemente non insuperabili frapposti dalle autorità tunisine, in specie in occasione delle recenti trattative con il governo di quel paese, che hanno condotto ad un accordo globale con notevoli concessioni di parte italiana, che avrebbero potuto essere facilmente compensate da assenti ed intese positivi circa la realizzazione del metanodotto;

nel ritenere, d'altronde, non infondato il sospetto che, a confortare le resistenze della Tunisia e dell'Algeria sulla realizzazione del metanodotto con la Sicilia, siano stati i notevoli passi innanzi compiuti verso la realizzazione di un metanodotto sottomarino, alternativo a quello con la Sicilia, da realizzare con la Spagna;

nel valutare tuttavia che, proprio per questi motivi, permanga la validità delle condizioni e dei presupposti di convenienza economica nonché di fattibilità tecnica che indussero a suo tempo a ritenere vantaggiosi gli accordi con la Tunisia e l'Algeria per la realizzazione del metanodotto con la Sicilia, anche se le attuali, più recenti vicende consigliano l'accantonamento momentaneo della sua concretizzazione;

nell'affermare che la soluzione prescelta dall'ENI, che prevede la utilizzazione di due metaniere, risulta di per sé già gravemente lesiva degli obiettivi quantitativi di metano negoziati con l'Algeria fin dal 1973, consentendosi adesso la compravendita di circa 8,5 miliardi di metri cubi annui di gas anziché degli 11,7 miliardi di metri cubi pattuiti allora;

nel considerare che, dinanzi a tali pur più limitati traguardi quantitativi, emergono sia esigenze globali del paese inversamente crescenti, sia costi di gestione anch'essi, e tanto più dinanzi alle nuove soluzioni di trasporto via mare, progressivamente più gravosi;

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1977

nell'ipotizzare che a detti più elevati costi si aggiungeranno anche quelli necessari per realizzare gli appositi impianti di rigassificazione e delle centrali di compressione da costruire nel termine di approdo delle navi metaniere;

nel valutare che la conduzione da parte dell'ENI dell'intera vicenda del metanodotto del contratto alternativo in tema di trasporto per via metaniere sia stato costantemente seguito dal ministro vigilante, che avrà sicuramente provveduto ad accertare i costi reali di impianto e di gestione, rapportandoli da un lato ai costi alternativi del metanodotto sottomarino e dall'altro ai maggiori incrementi, facilmente prevedibili, in relazione ai cospicui quantitativi di metano che sono necessari — giusta i contenuti del Piano energetico nazionale del Ministero dell'industria — per lo sviluppo civile ed economico del paese e del meridione;

nel considerare che le aspettative di più accelerato sviluppo economico, accreditato dallo stesso ENI in Sicilia con l'annuncio della realizzazione del gasdotto sottomarino, rischiano di mutarsi localmente in tensioni economiche sociali;

nel tenere conto, d'altronde, dell'obiettivo vantaggio territoriale offerto dalla situazione geografica siciliana rispetto ai flussi di importazione provenienti dall'Africa;

nel ritenere che gli impegni assunti nei riguardi della Sicilia e del Mezzogiorno debbano essere considerati inamovibili, quanto meno in termini di localizzazione nell'area isolana degli impianti di ricezione del gas algerino e di relativa rigassificazione;

impegna il Governo:

1) a ritenere non definitivo l'accantonamento della realizzazione del gasdotto sottomarino con la Sicilia; in presenza di una indubitabile validità dell'iniziativa, confermata dagli sforzi continui dei paesi concorrenti e dagli ostacoli da essi frapposti alla relativa attuazione;

2) a favorire la ripresa di tutte le iniziative diplomatiche ritenute più idonee per eliminare detti ostacoli nel tempo breve;

3) a rendere noti i reali contenuti dei passi compiuti dall'ENI per la rimozione di detti ostacoli;

4) a rendere manifesti i calcoli di convenienza economica effettuati dal ministero vigilante riguardo al trasporto per via mare del gas algerino;

5) a presentare quanto prima un rapporto sulle prevedibili azioni che il mini-

stero competente e gli altri dicasteri intendano predisporre per andare incontro alle reali, crescenti esigenze di energia metanifera nel territorio nazionale;

6) a manifestare chiaramente, quanto meno, la volontà di ubicare in Sicilia i terminali di approdo delle navi metaniere, realizzando tutte le necessarie infrastrutture di servizio a terra.

(1-00025) « SCALIA, SANZA, URSO SALVATORE, LO BELLO, GARGANI, CIRINO POMICINO, CICCARDINI, FEDERICO, FELICI, IANNIELLO ».

« La Camera,

constatato che gli idrocarburi continueranno ad avere un peso determinante nel soddisfacimento dei fabbisogni energetici del Paese, e che, in particolare, come anche indicato dal Piano energetico nazionale, l'apporto del gas naturale è destinato ad aumentare;

considerato come in questa prospettiva le fasi dell'approvvigionamento e della ricerca in Italia ed all'estero di petrolio e di gas naturale costituiscono il momento fondamentale della politica energetica e che quindi a tali fasi deve essere posta da parte del Parlamento e del Governo la più vigile attenzione, soprattutto per quanto riguarda i modi economici, valutari e tecnici, oltre alle forme imprenditoriali con cui esse si svolgono;

preso atto che in occasione delle vicende relative al contratto di importazione stipulato a suo tempo dall'ENI con la società algerina di Stato, Sonatrach, in base al quale era prevista l'importazione in Italia mediante un gasdotto che dall'Algeria, attraverso la Tunisia ed il Canale di Sicilia, avrebbe dovuto congiungersi alla rete nazionale dei metanodotti — trasportando un quantitativo di 11,7 miliardi di metri cubi di gas naturale all'anno per un periodo di 25 anni a partire dal 1978 — sono intervenute difficoltà che hanno comportato una modifica di tale accordo; che tale modifica ha comportato, oltre che una diminuzione dei quantitativi di gas naturale da importare, l'abbandono dell'iniziale progetto di realizzazione del metanodotto, e l'adozione del sistema di trasporto con navi metaniere; che in tal modo non solo si viene a gravare il futuro costo del gas naturale di ulteriori oneri, dato il più rilevante costo di esercizio della soluzione adottata, ma

che si determina altresì una sterilizzazione degli ingenti investimenti effettuati dal gruppo ENI proprio nella prospettiva della realizzazione del gasdotto, oltre a privare l'industria italiana e lo stesso gruppo ENI delle possibilità di utilizzare sul mercato mondiale dell'energia la qualificazione tecnica che sarebbe derivata dalla costruzione di un'opera di grande impegno; che le difficoltà relative alla mancata conclusione dell'accordo, secondo quanto comunicato ufficialmente dal Governo, sono da imputarsi ad "alcune posizioni intransigenti di principio e su richieste di carattere economico non accettabili";

rilevato che le trattative, riguardanti la realizzazione del metanodotto, con i Governi dell'Algeria e della Tunisia, paesi con i quali l'Italia intrattiene amichevoli rapporti e proficue forme di collaborazione che attraverso l'iniziativa del metanodotto potevano essere ulteriormente ampliate — anche con riguardo all'esigenza di garantire al Mezzogiorno tutte le possibili occasioni di sviluppo economico — sono state condotte al di fuori di un contesto generale di politica estera e commerciale, il che ha indubbiamente inciso negativamente su una loro positiva conclusione; e che il ritardo nell'avvio delle trattative con l'Algeria non è da imputarsi a difficoltà tecniche concernenti la realizzazione del metanodotto, in quanto già nel 1970 approfonditi studi da parte di una società mista costituita per iniziativa della regione siciliana tra l'EMS, l'ENI e la Sonatrach avevano condotto alla conclusione della fattibilità tecnica ed economica del metanodotto e della sua assoluta convenienza, tenendo conto dei costi di gestione e di investimento rispetto alla ipotesi di trasporto a mezzo di navi metaniere; e che, per altro, l'aver, da parte dell'ENI, avviato le trattative con l'Algeria dopo la conclusione di altri rilevanti contratti di importazione, sulla base dei quali, per altro, ancora nel 1976 la quota delle importazioni di gas naturale proveniente da forniture effettuate da multinazionali petrolifere è ben del 60 per cento — configurandosi in tale situazione una attuazione assolutamente impropria della politica di autonomia negli approvvigionamenti e una contemporanea caratterizzazione del mercato energetico italiano come una stabile occasione di rendita — ha portato non ad un rafforzamento delle posizioni contrattuali dell'ENI, ma ha determinato la possibilità che l'ENI stesso rimanesse escluso dalle

trattative, in quanto le autorità algerine avevano a suo tempo dichiarato di ritenere concluso il loro programma di esportazione di gas naturale. A questa circostanza si accompagna il fatto che l'azione dell'ENI a livello internazionale, ormai da anni, si caratterizza sempre meno nel senso di ricercare una propria autonoma strategia di collaborazione con i paesi produttori, e ne è prova il progressivo sganciamento sul piano delle iniziative intraprese, e sembra caratterizzarsi invece su un più tradizionale piano di operatore industriale e commerciale; e ciò mentre, ad esempio, l'impresa petrolifera di Stato francese è impegnata con l'Algeria, in un vasto progetto di valorizzazione delle riserve di gas naturale del paese;

impegna il Governo:

a) a darsi carico di una più puntuale conoscenza e di un migliore coordinamento di tutte le iniziative, in atto o in progetto, riguardanti l'approvvigionamento energetico del paese, anche per essere in grado di fornire ad esse il doveroso sostegno, una volta verificato che esse rientrano nell'ambito della politica di autonomia e di sicurezza degli approvvigionamenti;

b) a verificare, in particolare, eventuali possibilità di una rinegoziazione dell'accordo con l'Algeria, tenuto conto del fatto che le notizie concernenti la realizzazione del metanodotto Algeria-Italia sono apparse contemporaneamente, ma di fatto in opposizione ad un analogo progetto Algeria-Spagna-Francia;

c) a predisporre le opportune misure, anche di carattere fiscale, per garantire una politica di incentivazione e selezione negli usi del gas naturale nelle regioni meridionali, onde ovviare al fatto che, ancora una volta, le negative conseguenze delle scelte autocratiche delle grandi imprese siano sopportate dal Mezzogiorno, proprio in un momento nel quale la presenza dell'industria pubblica sembra aver smarrito ogni carica innovativa;

d) ad avviare le necessarie iniziative, anche con riguardo alla predisposizione di eventuali strumenti legislativi, per una verifica ed un recupero dello scarto tecnologico che sembra verificarsi quanto alle attuali capacità dell'industria italiana, pubblica e privata, rispetto alle evoluzioni in atto nell'offerta di beni e servizi di particolare interesse per i paesi produttori di materie prime;

e) ad informare il Parlamento di quali iniziative si intendano prendere, anche ad integrazione di quanto previsto dal Piano energetico nazionale, per realizzare una diversa integrazione tra la distribuzione del gas naturale a livello nazionale e le diverse e nuove forme di risparmio, utilizzo e gestione delle varie forme di energia (anche di fonti alternative, quali l'energia solare) da realizzarsi a livello di comprensori di consumo;

f) a definire quali specifiche iniziative, in particolare si intendano prendere, per garantire in ogni modo alla Sicilia gli adempimenti relativi alla disponibilità di gas metano di cui alla convenzione stipulata tra la regione siciliana e l'ENI il 22 maggio 1974, e per inserire le regioni me-

ridionali in questo processo di integrazione, nel quale la definizione del terminale di approdo delle navi metaniere deve collocarsi, non in modo isolato ed autonomo, ma collegato a specifiche iniziative per l'utilizzo delle frigoriferie di rigassificazione mediante una loro preventiva integrazione in un definito ciclo agricolo-alimentare.

(1-00026) « CAPRIA, LAURICELLA, SALADINO, DE MICHELIS, DI VAGNO, CRESCO, SERVADEI, CASTIGLIONE, FERRARI MARTE, SALVATORE, GATTO ».