

DLXXIII.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 2 LUGLIO 1957

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MACRELLI**

INDICE

	PAG.
Congedo	32903
Disegno di legge (<i>Trasmissione dal Senato</i>)	32903
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1957-58 (2867); Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1957-58 (2868); Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario 1957-58 (2869)	32904
PRESIDENTE	32904
LOMBARDI RICCARDO	32904
DANIELE	32913
BREGANZE	32919
COGGIOLA	32922
RIVA	32925
RAFFAELLI	32929
Proposte di legge:	
(<i>Deferimento a Commissioni</i>),	32903
(<i>Trasmissione dal Senato</i>)	32903
Commissioni permanenti (<i>Annunzio di costituzione</i>)	32904

La seduta comincia alle 9,30.

NENNI GIULIANA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 28 giugno 1957.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Viviani Arturo.
(È concesso).

Trasmissioni dal Senato.

PRESIDENTE. Il Senato ha trasmesso i provvedimenti:

Senatore PEZZINI: « Proroga del termine stabilito per i versamenti al fondo per l'indennità agli impiegati e per l'adeguamento dei contratti di assicurazione e capitalizzazione » (*Approvato da quella X Commissione*) (2998);

« Stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 » (*Approvato da quel Consesso*) (2999).

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi: il primo, alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede; il secondo alla Commissione competente in sede referente.

Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva fatta, ritengo che la proposta di legge del deputato Tozzi Condivi: « Trasformazione della Stazione sperimentale di gelsicoltura e bachicoltura di Ascoli Piceno in Stazione agraria sperimentale per le colture erbacee ed arboree e per gli allevamenti zootecnici » (2968) possa essere deferita all'esame e alla approvazione della IX Commissione perma-

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

nente (Agricoltura), in sede legislativa, con il parere della IV Commissione.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito

(Così rimane stabilito)

La proposta di legge costituzionale dei deputati Marangone Vittorio ed altri: « Statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia » (*Urgenza*) (2858) è, invece, deferita alla I Commissione permanente (Interni), in sede referente, con il parere della III e della IV Commissione

Costituzione delle Commissioni.

PRESIDENTE. Avverto che le Commissioni permanenti: prima (Interni), terza (Giustizia), quinta (Difesa), sesta (Istruzione) e settima (Lavori pubblici), sono convocate per le ore 9,30 di domani 3 luglio; e le Commissioni permanenti: seconda (Esteri), quarta (Finanze e tesoro), ottava (Trasporti), nona (Agricoltura), decima (Industria) e undicesima (Lavoro), per le ore 10 dello stesso giorno, per procedere alla propria costituzione

Seguito della discussione dei bilanci dei Ministeri finanziari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sui bilanci dei Ministeri finanziari

È iscritto a parlare l'onorevole Riccardo Lombardi. Ne ha facoltà.

LOMBARDI RICCARDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quello in corso è l'ultimo dibattito sui bilanci finanziari di questa legislatura; il che mi dà l'occasione per fare il consuntivo di tutta la legislatura ed il punto sullo stato in cui siamo col programma di sviluppo economico che ha preso il nome dal compianto onorevole Vanoni.

Esiste un accordo nel constatare che attorno a questo problema si è svolta negli ultimi anni una polemica, in parte pubblica ed in parte sottaciuta, polemica che — tradotta nei termini più semplici e sui quali, credo, possiamo tutti convenire — esige una risposta: è stato il piano di sviluppo economico applicato in questi anni, sia pure parzialmente? V'è stata una azione cosciente di Governo e di classe dirigente di cui il paese abbia apprezzato qualche realizzazione?

Non ho bisogno di molte parole per richiamare l'attenzione degli uomini responsabili, sia della maggioranza che dell'opposizione e del Governo, sull'importanza deci-

siva di questo giudizio, non soltanto al fine dell'apprezzamento che noi possiamo fare del valore di questa legislatura — ormai alla fine — ma soprattutto (ed è quello che più importa, perché è questo il punto di maggior rilievo), allo scopo di ricercare quella linea di discriminazione la quale separerà la parte progressiva e la parte conservatrice del nostro paese e della nostra classe dirigente di fronte ai compiti che a tutti deriveranno dalle nuove elezioni

Non mi illudo — data la fine ormai prossima di questa legislatura — che un'azione qualsiasi, tanto meno un'azione parlamentare, o una critica in sede di discussione dei bilanci, possa utilmente incidere sull'azione di governo. Abbiamo davanti a noi un tempo troppo breve, impegnato nella liquidazione dei residui passivi — direi — della legislatura passata; manca alla Camera e al Governo il tempo per poter seriamente e utilmente affrontare un rovesciamento di programmi e di attività, quale esigerebbe una messa in cantiere del piano di sviluppo economico

Mi permetterò solo di ricordare che questa polemica, che è circolata al fondo di molti nostri dibattiti, è emersa soprattutto in due occasioni.

Quando si dibatté in quest'aula la questione delle dimissioni del senatore Gava, io approfittai, insieme con altri parlamentari per fare il punto sullo stesso problema su cui mi intratterò oggi. L'altra occasione saliente che mise in chiaro l'importanza del dibattito e anche la profondità dei dissensi, fu quando l'onorevole Segni, a proposito della costituzione del Ministero delle partecipazioni statali, pensò di fare l'elogio delle realizzazioni di un piano di sviluppo, che egli pretendeva già in avanzato corso non soltanto di elaborazione, ma di applicazione.

Per contro abbiamo quest'anno una occasione felice dal punto di vista concettuale per poter saggiare nel modo più obiettivo possibile qual è lo stato delle cose. Al di là, non direi al di sopra, dei punti di vista particolari e delle interpretazioni che possono spesso essere tendenziose, cerchiamo di vedere se alcuni dati obiettivi, sui quali non possiamo che essere d'accordo, perché si tratta di fatti e non di apprezzamenti, ci consentano per lo meno di essere d'accordo anche nel giudizio sulla situazione, cioè sull'avvenuto o non avvenuto *démarrage* del piano di sviluppo del nostro paese.

Mi propongo di limitarmi esclusivamente ai dati incontestabili, rinunziando agli apprezzamenti che in qualche modo abbiano

LEGISLATUA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

parvenza di voler forzare a certi fini la interpretazione di determinati fatti; cioè, mi atterrò ai fatti di comune dominio, sui quali un accordo è garantito in partenza.

Non ho bisogno di ricordare che cosa ci ha testimoniato la relazione generale economica di quest'anno. Essa ci ha testimoniato una serie di dati che vengono a inserirsi molto utilmente nella polemica che or ora ricordavo, e ciò anche perché la relazione economica di quest'anno conclude un periodo che credo si possa giudicare eccezionale nella nostra vita economica. E quando parlo di vita economica nostra, intendo riferirmi a quella in generale dei paesi europei. Abbiamo avuto una congiuntura alta durata cinque anni di seguito: un fatto davvero eccezionale nella storia dell'economia europea, una circostanza felice della quale importa sapere se il nostro Governo ha saputo o potuto profittare utilmente. Al termine di questa fase congiunturale, o per lo meno nel momento in cui si delinea — per fortuna non ancora in modo brusco — una certa attenuazione nel ritmo di sviluppo dell'economia nazionale ed europea, che ha contrassegnato questi ultimi cinque anni, la relazione economica viene a darci obiettivamente un giudizio sereno sullo stato della politica di sviluppo economico.

Quali erano e quali sono i fondamenti del piano Vanoni e, direi, di qualsiasi politica che meriti la definizione di politica di sviluppo economico? Questa politica consiste e si basa su tre assunzioni fondamentali: che esista una dilatazione, un incremento del reddito nazionale medio di almeno il 5 per cento per ogni anno; che si verifichi costantemente un aumento nel risparmio, superiore all'aumento dei consumi; che, soprattutto, l'aumento degli investimenti sia almeno un terzo dell'aumento del reddito nazionale.

Quest'ultimo elemento è il più importante, poichè non ho bisogno di molte parole per chiarire come esso condizioni i primi due. Se non si verifica, cioè, un aumento degli investimenti (che il piano Vanoni fissava nella misura di un terzo dell'incremento totale del reddito nazionale), se non si verifica questo aumento più che proporzionale degli investimenti rispetto al reddito, è chiaro che tutto il sistema si inceppa: la sua continuità, la sua automaticità, direi, finisce. Un piano di sviluppo è per sua natura un piano in cui i consumi crescono meno degli investimenti e gli investimenti di più del reddito nazionale.

Si sono verificate quest'anno queste tre condizioni? No. E direi che non è qui il

punto preoccupante della questione. Che non si sia verificato quest'anno un incremento del reddito nazionale pari al 5 per cento quale era ipotizzato dal piano Vanoni, devo dire con tutta onestà e franchezza che non è cosa che possa essere assunta a rimprovero per chichessia, nè è di per sè un elemento di inceppo allo svolgimento normale di un piano di sviluppo economico. L'importante è — e questo si verifica ancora — che l'aumento del reddito nazionale sia in media, negli anni previsti per un piano di sviluppo, pari al 5 per cento. E questo lo è.

Da quando è stato assunto un certo periodo di tempo per l'applicazione del piano Vanoni, non v'è dubbio che noi abbiamo avuto in media un incremento di reddito nazionale pari al 5 per cento; anzi, leggermente superiore, in media. E il fatto che quest'anno abbiamo avuto in termini reali un aumento del 4,1 per cento contro il 7 per cento, sempre in termini reali, registrato nell'anno precedente non è cosa che debba preoccupare quando la media sia rispettata.

Quindi, da questo punto di vista, siamo tanto più tranquilli in quanto conosciamo anche i motivi di questo apparente inceppo nella crescita costante del reddito nazionale. Vi è stata una decrescita del reddito agricolo nel 1956, e questo ha influito per circa il 2 per cento sul prodotto dell'agricoltura; vi sono state delle conseguenze sull'industria a causa della crisi di Suez; e i due elementi congiunti hanno fatto sì che l'aumento del reddito nazionale fosse solo dal 4 per cento. Si tratta di cause eccezionali la cui azione non abbiamo alcuna ragione di considerare costante. Anche se è preoccupante in questo senso; che essendo la causa prima — la più importante — del minor sviluppo del reddito nazionale dovuta al raccolto agricolo, esso ha inciso più profondamente nell'economia del Mezzogiorno, in certo modo aggravando la sperequazione in atto tra l'economia del sud e quella del nord, cioè approfondendo uno degli elementi di rottura del mercato nazionale, che un piano di sviluppo economico si propone di sanare, sostituendo a diversi mercati non omogenei un unico mercato nazionale omogeneo.

Più preoccupante è la mancata realizzazione della seconda condizione, vale a dire quella dell'incremento del risparmio superiore all'incremento dei consumi. Su questo non mi attarderò, perché, oltre ad essere rilevato con franchezza nella stessa relazione economica, ha formato oggetto di discussioni e di avvertimenti seri da parte del governatore

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

della Banca d'Italia nella sua ultima relazione.

E veniamo al terzo punto, il più preoccupante in quanto, per le ragioni che dicevo, esso condiziona gli altri due elementi costitutivi del piano, e ci dà modo di vedere se, in realtà, il meccanismo funzioni oppure no.

Dicevo che l'aumento degli investimenti, per essere efficace, dovrebbe essere pari ad almeno un terzo dell'aumento del reddito nazionale. Come si sono svolte, in realtà, le cose?

Noi abbiamo avuto nel 1956 un incremento di reddito nazionale lordo pari a 932 miliardi, e un incremento di reddito nazionale netto pari a 842 miliardi. Che cosa vuol dire questo? L'aumento minimo di investimenti necessario per garantire la realizzazione del piano dovrebbe essere, secondo lo schema Vanoni, pari a un terzo dell'incremento del reddito nazionale; poiché il reddito nazionale lordo è aumentato di 932 miliardi, l'aumento degli investimenti lordi dovrebbe essere pari a 316 miliardi. Invece, si sono avuti incrementi di investimenti lordi per soli 190 miliardi, cioè siamo assai al di sotto di quel terzo ipotizzato dal piano di sviluppo.

E se guardiamo anziché al reddito e agli investimenti lordi, al reddito e agli investimenti netti, abbiamo cifre equivalenti, anzi leggermente più gravi; l'incremento del reddito nazionale netto è stato di 842 miliardi, il che significa che l'aumento degli investimenti netti avrebbe dovuto essere pari a 286 miliardi. Invece, come è noto, abbiamo avuto soltanto un aumento di 100 miliardi di investimenti netti, quest'anno. Siamo quindi di fronte a cifre di investimenti nettamente, notevolmente inferiori a quel terzo dell'aumento di reddito nazionale, ipotizzato come necessario per il piano di sviluppo.

Direi che da soli questi dati non costituirebbero una ragione di eccessivo allarme: vi può essere un anno di congiuntura eccezionale (e ragioni di congiuntura eccezionale ne ho citate io stesso). Se la linea di sviluppo economico, a parte le punte eccezionali in alto o in basso, si svolgesse in media secondo le ipotesi del piano di sviluppo, la questione non darebbe luogo a preoccupazioni.

Le preoccupazioni serie e decisive ai fini che mi propongo, cioè ai fini del giudizio se funzioni o no in questi anni un vero piano di sviluppo economico, derivano dal confronto fra gli ultimi due anni, fra il 1956 e il 1955, raffronto cioè fra i dati forniti dalla relazione economica del Governo nel

1957 e che si riferisce all'anno 1956 e i dati precedentemente forniti dalla relazione del 1956 relativi all'anno 1955.

Qual è la situazione del 1955, cioè la situazione precedente all'ultima esposizione? Non mi nascondo che sull'annata del 1955, cioè sui dati messi a disposizione dalla relazione del Governo per il 1956 si è montata una grossa propaganda. L'anno 1955, essendo stato un anno in un certo modo eccezionale, un anno di altissima congiuntura, inserito in una serie di anni tutti di elevata congiuntura, ha fatto un pò stravedere al Governo ed alla maggioranza. I risultati di ciò si sono visti nell'apologia che l'onorevole Segni fece in sede di discussione sulla costituzione del Ministero delle partecipazioni statali.

In realtà, l'affermazione che l'anno 1955 era stato un anno tipico di realizzazione del piano di sviluppo, malgrado l'apparenza dei dati esaminati a prima vista, non regge ad una critica seria. Devo dire, e questo è il lato preoccupante della cosa, che neppure i dati rilevati sul decorso economico dell'anno 1955 autorizzano in alcun modo la presunzione che il piano di sviluppo in quell'anno abbia avuto applicazione. Si è dato un significato particolare a cifre che apparentemente davano un ammontare di investimenti, sia lordi che netti, non soltanto pari al minimo di un terzo dell'incremento del reddito lordo e netto ipotizzato dal piano di sviluppo, ma addirittura superiore a questo terzo, dimenticando che sotto l'apparenza brillante delle cifre si celava una realtà assai diversa, trascurando cioè il fatto che nel calcolo degli investimenti non si era sufficientemente valutata l'importanza delle scorte.

Ricorderò brevemente, tanto più che si tratta di cifre indicative, che nell'anno 1955, se si fosse avuto il minimo di investimenti richiesti per essere in linea col piano di sviluppo, si sarebbe dovuto avere: 360 miliardi di aumento di investimento lordi e 330 miliardi d'aumento di investimento netti (360 e 330 essendo rispettivamente un terzo dell'incremento di reddito lordo e un terzo dell'incremento di reddito netto). Dalla precedente relazione appare che si sono realizzati incrementi di investimenti per 436 miliardi lordi, (quindi, superiori al minimo di 360 miliardi) e per 345 miliardi netti (quindi superiori al minimo di 330 miliardi); il che ha dato, al Governo ed alla maggioranza, modo di affermare che non soltanto nell'anno 1955 erano stati raggiunti i minimi, ma erano stati superati e che, quindi, il piano funzionava.

In realtà, e la critica è stata da me stesso già rivolta in altra sede, la questione è molto diversa, in quanto per l'anno 1955 non si è tenuto conto, come ricordavo prima, della variazione delle scorte, che fra il 1954 e il 1955 segnò un dato eccezionale, una variazione di incremento da 35 miliardi nel 1954 a 190 miliardi nel 1955. Non ho ragione di dilungarmi, perché già lo feci qui, sui motivi tecnicamente plausibili di questa variazione importante tra il 1954 e il 1955 nel valore delle scorte.

Ma se si tiene conto, come si deve tener conto, naturalmente non soltanto per il 1955 ma anche per il 1956, di questa variazione, occorre rettificare i dati; rettifica che risulta a vantaggio della tesi del Governo per il 1956, in senso contrario invece per il 1955.

Se per l'anno 1955 si tiene conto infatti della variazione delle scorte, allora gli incrementi di investimenti lordi di 436 miliardi si riducono in realtà a 281 miliardi; cioè, non solo non sono stati superiori ai 360 miliardi ritenuti come il minimo indispensabile (un terzo dell'incremento del reddito), ma nettamente inferiori. Per ciò che riguarda gli investimenti netti, il loro reale aumento, se si tiene conto delle scorte, è stato di 190 miliardi, cioè nettamente inferiore ai 330 miliardi di aumento di investimenti netti ipotizzati come necessari per la realizzazione del piano. Quindi anche per il 1955, pur fruendo di una congiuntura eccezionalmente favorevole (e il 1955 è stato scelto come l'anno cruciale, tipico per il lancio della tesi che il piano fosse in via di realizzazione), il sistema non ha funzionato, il terzo dell'aumento dei redditi lordo e netto devoluto ad aumento di incrementi lordo e netto, ritenuto come il minimo indispensabile, non è stato raggiunto, si è rimasti anzi assai al di sotto.

Devo rilevare per onestà e per chiarezza delle cifre che la rettifica relativa alla variazione delle scorte non va fatta soltanto per il 1955, ma anche per il 1956. Mentre per il 1955 la rettifica opera nel senso di deprimere il valore dell'aumento degli investimenti, appunto perché vi è stata una variazione in più delle scorte, per l'anno successivo, il 1956, essa opera in senso contrario perché vi è stata una variazione delle scorte nel senso della diminuzione.

Difatti le scorte nel 1956 rispetto al 1955 sono variate da 190 a 138, cioè con una netta diminuzione, il che significa che l'aumento reale netto degli investimenti per il 1956 valutato dalla relazione economica in 100 miliardi deve essere corretto, a mio giudizio,

in 152 miliardi. Si avrà così un valore superiore a quello segnato dalla relazione economica.

Lo stesso dicasi per ciò che riguarda l'aumento degli investimenti lordi: se si tiene conto della variazione delle scorte, tale aumento non è più di 190 miliardi, ma di 286 miliardi. Anche in questo caso si ha una cifra superiore a quella indicata dalla relazione economica, però sempre inferiore, anche se non nella stessa misura, a quel terzo di aumento degli investimenti rispetto all'aumento del reddito nazionale, che avevo precisato prima.

Dunque, noi ci troviamo, sia nel 1955 che nel 1956, anche con le cifre rettificate in base alla valutazione delle scorte, al di sotto degli investimenti minimi previsti per il funzionamento del piano. Ricorderò (e questo è molto importante e quindi mi permetto di insistere) che proprio su questo problema è nata una polemica che oggi viene risolta dai fatti. Si disse, per giustificarsi di fronte alle obiezioni mosse da questa parte circa la sopravvalutazione che per l'anno 1955 si era fatta degli investimenti (non valutando cioè la variazione delle scorte), che ciò era vero, ma che, se nel 1955 gli investimenti non avevano raggiunto la cifra che avrebbero dovuto raggiungere, ciò era dovuto al carattere tumultuoso e in certo modo imprevedibile che l'aumento del reddito nazionale aveva avuto nel decorso degli anni 1954-55. Si disse: è vero che nel 1955 gli investimenti non hanno rappresentato la cifra richiesta dal piano di sviluppo economico, però questo è avvenuto per il carattere improvviso e tumultuoso dell'incremento del reddito, che è stato tale da superare le previsioni degli operatori economici. Queste previsioni, per tradursi in operazioni effettive sul mercato, cioè in investimenti, avrebbero avuto bisogno di tempo, di un certo tempo tecnico. È evidente, quindi, che di fronte a questo imprevisto ed improvviso aumento del reddito, gli operatori economici non hanno avuto né il tempo né la possibilità di tradurre in aumenti effettivi di investimenti gli aumenti reali di reddito da essi lucrati nell'anno precedente.

L'argomento veniva ad avere un suo peso. Gli investimenti nel 1955 non si erano potuti fare appunto perché era mancato il tempo tecnico ed economico per poterli realizzare; quindi, se ci fosse stato un residuo attivo non utilizzato di reddito nazionale destinato ad investimenti ma non ancora applicato in investimenti, il fatto avrebbe dovuto verificarsi nell'anno successivo e tradursi in aumenti

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

di investimenti eccezionali superiori al terzo, vale a dire il ritardo del 1955 avrebbe dovuto essere recuperato nel 1956. Se la tesi fosse stata vera e giusta, malgrado la diminuzione nel ritmo di sviluppo del reddito nazionale verificatasi nel 1956 avremmo dovuto trovarci in presenza di un aumento di investimenti più che proporzionale all'aumento di reddito reale, appunto perchè nel 1956 si sarebbero dovuti realizzare non soltanto investimenti pertinenti all'anno in corso, ma anche a quello precedente.

Non v'è bisogno che io ripeta le cifre. Sono d'accordo, onorevoli colleghi, che un piano di sviluppo non può essere valutato anno per anno, ma deve necessariamente essere valutato sulla base di una certa linea, e in certo modo di una determinata media, a cui concorrono le annate buone e quelle cattive; però, questa compensazione che si è verificata, come rilevavo prima, sugli incrementi del reddito nazionale, non si è verificata sugli incrementi degli investimenti. Il paragone tra il 1955 e il 1956 dimostra in modo incontestabile la realtà di questo fatto, che cioè la politica economica italiana non è riuscita a realizzare quello che è l'elemento decisivo, dimostratore della realtà di un piano di sviluppo in corso di applicazione, vale a dire una media di incremento di investimenti (facendo concorrere a questa media annate di diverso valore congiunturale) almeno uguale ad un terzo dell'incremento del reddito nazionale. Ecco perché dicevo che al primo segno, non direi di un rovesciamento della congiuntura, perché non sono dell'opinione che la congiuntura vada verso il suo rovesciamento bensì verso una attenuazione, il sistema di presunta applicazione del piano di sviluppo è entrata in crisi: in una crisi che ci costringe a riesaminare la fondatezza dell'asserzione del Governo e di una parte della maggioranza circa la realtà e l'attualità di applicazione del piano Vanoni.

Io, che non sono un pessimista per temperamento, ho, si può dire, una storia di interventi molteplici su questo tema, che, se non hanno altro pregio, hanno però certamente quello della continuità e della coerenza. Già nel 1955 — sono ormai due anni — parlando qui nella stessa occasione, in sede di dibattito sul bilancio del tesoro, il 20 luglio, mi pare, dopo aver fatto una valutazione positiva del piano di sviluppo economico presentato dall'onorevole Vanoni, avvertii quale era il fondamento fragile di questa politica: il non essere essa ancora una politica, ma una previsione possibile. Non erano in-

fatti ancora state individuate non soltanto (il che ha la sua importanza) le forze sociali e politiche necessarie per portare avanti un piano di sviluppo economico, ma neppure (che è il modo di vedere in controluce lo stesso problema) le forze sociali da colpire attraverso la realizzazione di un piano e come condizione per la sua realizzazione. Mi permettevo di citare le parole di un economista cattolico, il Bartoli, che io condivido pienamente: un piano si fa sempre non soltanto a vantaggio di qualcuno ma anche contro qualcuno. Non è possibile affrontare un piano di sviluppo economico senza aver individuato le forze da colpire, gli ostacoli obiettivi da rimuovere: perché se un piano potesse essere applicato soltanto sulla base di una extrapolazione, di una certa curva tendenziale di sviluppo dell'economia, esso sarebbe cosa molto facile, sarebbe affidato alle forze spontanee di mercato. Ma un piano nasce nel momento in cui si riconosce che le forze spontanee di mercato non conducono da sole ad una politica di sviluppo economico, ma che ci vuole appunto una politica di sviluppo economico, cioè un intervento cosciente. Questo intervento cosciente ha la sua data di nascita il giorno in cui si riconosca a favore di chi e contro chi — non per interessi corporativi o sezionali — il piano è concepito, quali interessi sono da colpire. E mi permettevo allora di avvertire che anche se si fosse realizzato nel corso degli anni successivi a quello in cui parlavo, che era l'anno presunto del lancio del piano di sviluppo, un incremento degli investimenti dello stesso ordine di grandezza di quello ipotizzato dal piano dell'onorevole Vanoni, non perciò si sarebbe potuto dire che una politica di sviluppo economico sarebbe stata in atto. Non basta, cioè, neppure che si verifici un incremento del reddito nazionale perché esso porti automaticamente ad un aumento degli investimenti.

Aggiungo che non basta neppure l'aumento degli investimenti, perché essi portino automaticamente all'incremento della occupazione, che poi è il fine ultimo che si propone un piano di sviluppo economico: il fine, cioè, della piena utilizzazione delle risorse materiali ed umane disponibili nel paese e non completamente occupate.

In realtà i dati della relazione economica per l'anno 1956, confrontati, come mi sono sforzato di fare, con i dati dell'annata, non dell'esercizio, precedente dimostrano anzitutto che si è avuto un solo dato; l'aumento del reddito nazionale, ma che questo aumento

non si è tradotto poi in un aumento di investimenti nella misura prevista come necessaria; ed in secondo luogo — il che mi resta ancora da dimostrare — che questo stesso aumento di investimenti, sia pure in quella misura che ho cercato di prefissare, non si è tradotto in un aumento dell'occupazione, tale da giustificare l'assunzione della funzionalità e della realtà del piano.

Mi potrò sbrigare molto speditamente di questa parte, perché credo che a questo proposito non ci siano dissensi di fondo tra le diverse parti della Camera, e soprattutto tra la valutazione che fanno i nostri colleghi democratici cristiani e quella che fa questa parte della Camera.

Dalla relazione economica del 1956 risulta un aumento di disoccupati di 24 mila unità, e ancora una volta ci accorgiamo di un problema che riemerge da tutti i lati, che ci rinasce sotto i piedi: quello del rapporto nord-sud; 24 mila unità rappresentano una cifra importante, tanto più tenendo conto dell'occupazione: perché c'è stato un aumento della disoccupazione, ma anche un aumento dell'occupazione. La valutazione difatti deve essere fatta in relazione all'aumento delle forze di lavoro disponibili in conseguenza dell'aumento demografico. Ora, ciò che ci induce a valutare da un punto di vista pessimistico questo aumento di 24 mila unità, non è la cifra quantitativa, già di per sé importante, ma la sua composizione: questi 24 mila disoccupati in più risultano da una diminuzione di disoccupati in Italia centro-settentrionale di 36 mila unità, contro un aumento di disoccupati nell'Italia meridionale di lire 60 mila unità. Cioè, ogni volta che noi tocchiamo con mano la materia più delicata di questa serie di problemi, rispunta da tutti i lati la disparità dei due mercati in cui l'Italia è divisa, e la tendenza di tale disparità ad accentuarsi anziché sanarsi.

Dunque, non diminuzione della disoccupazione, ma aumento; e, per di più, aumento che ci dà occasione di costatare come la parte positiva ed incoraggiante della situazione economica del nostro paese, che è rappresentata dall'aumento costante del reddito nazionale, debba essere valutata ai fini dell'utilizzazione che le forze determinanti del mercato fanno dell'aumento stesso. Vale a dire, in 5 anni, quei 5 anni che ho chiamato — e siamo concordi in questo apprezzamento — anni di costante alta congiuntura, noi ci siamo trovati di fronte ad un aumento del prodotto medio che è appunto del 5 per cento, come ipotizzato dal piano di sviluppo

dell'onorevole Vanoni; ci siamo trovati di fronte ad un saggio medio di investimenti costante, più o meno del 20 per cento, non elevatissimo, ma elevato; ma, malgrado tale costanza, ci siamo trovati di fronte a un aumento della disoccupazione e a un aumento minimo della occupazione. Badate bene, onorevoli colleghi, che le cifre hanno il loro significato e che una costanza di aumento del reddito nazionale del 5 per cento è un fatto di enorme importanza, di carattere che altra volta si riteneva eccezionale. Ricordo quante altre volte abbiamo discusso queste cose con quella parte del mondo economico-politico internazionale che si occupa dell'avanzamento industriale ed economico dei paesi sottosviluppati. Quell'aumento era dunque ritenuto già qualche anno fa al limite del processo tumultuoso.

Noi siamo abituati oggi a tassi di incremento, specialmente per i paesi che non hanno ancora oggi a disposizione forze produttive, materiali ed umane interamente utilizzate, assai più rapidi. Però questo 5 per cento è indubbiamente una cifra di una certa entità. Ora, di fronte ad un saggio medio di investimento del 20 per cento e ad un aumento medio di reddito del 5 per cento, di fronte cioè — e ripeto — ad una congiuntura così nettamente favorevole, abbiamo realizzato nei 5 anni una quota di aumento di occupazione del solo 5 per cento, cioè un ritmo niente affatto superiore a quelli ordinari di incremento dell'occupazione in quei paesi in cui si sia già realizzata la piena occupazione¹.

Prego i colleghi di voler valutare l'importanza di questo fatto. Cioè, in una congiuntura favorevole, con un aumento del reddito nazionale, con un aumento costante, anche se insufficiente degli investimenti.

MEDICI, *Ministro del tesoro*. Vorrei domandare all'onorevole Lombardi di completare la sua analisi considerando anche il problema dei consumi. avremmo così un quadro esauriente.

LOMBARDI RICCARDO. Credevo, onorevole ministro, di averne già parlato: ad ogni modo ne parlerò ancora.

Un aumento dunque di occupazione del 5 per cento dice poco in sé, ma dice molto se lo raffrontiamo, ripeto, alle medie di altri paesi. Ciò vuol dire che vi è allora qualche cosa di difettoso nel sistema. Riferendomi all'interruzione dell'onorevole ministro, sono d'accordo interamente con lui nella valutazione che la relazione economica di quest'anno fa di questo fatto preoccupante cui mi sono

riferito in principio soltanto per accennarlo, giacché credevo che su ciò non dovessero esservi dissensi, che, cioè, l'aumento dei consumi è stato proporzionale all'aumento del reddito.

Questo significa che non v'è una classe dirigente — non mi importa ora di tradurre questa classe dirigente in termini di specificazione dei partiti — in grado di sollecitare le forze di autolimitazione e di autodisciplina nel paese che alla effettuazione di quel piano sono necessarie. Questo è infatti l'abbiacci di un piano di sviluppo. Un piano di sviluppo è sempre per definizione, tanto in un paese ad economia socialista: quanto in un paese ad economia capitalista o ad economia mista, un piano in cui i consumi globali crescono meno di quanto non si accresca il reddito nazionale: un piano cioè di limitazioni, in quanto gli investimenti devono prevalere sui consumi.

La sostanza delle cose è, ripeto, comune a tutti i paesi, a qualunque regime economico appartengano: si tratta di incrementare gli investimenti di più di quello che non si incrementino i consumi, cioè una politica di autolimitazione, la quale ha molte specificazioni.

Non annoierò la Camera ripetendo cose che ho già dette anche qui, cioè il modo come noi socialisti abbiamo concepito e concepiamo una politica di autolimitazione, una vera e propria politica di consumi; ma che questa politica di limitazione dei consumi, cioè di limitazione degli incrementi al di sotto degli incrementi del reddito, sia la sostanza esatta di una politica di sviluppo, credo che non possa formare oggetto di dubbi o di discussioni.

Ritorno quindi, per concludere, al punto in cui avevo lasciato il mio esame: cioè, il rapporto fra l'aumento di investimenti (per quanto insufficiente esso sia) e l'aumento di occupazione, che — come rilevavo prima — è un aumento assolutamente insufficiente, del quale nessuno si può accontentare e che da solo vale a definire la realtà o meno di una politica.

Che un paese, che fra i paesi di pari sviluppo industriale ed agricolo è il solo ad avere una massa di disoccupazione permanente del valore e dell'importanza quantitativa e qualitativa di quella italiana, si permetta il lusso di utilizzare cinque anni di alta congiuntura senza riuscire ad incrementare la propria occupazione di più di quel tasso presente e realizzato in media in paesi che hanno già una piena occupazione,

e in cui quindi l'aumento di occupazione non può che avvenire a ritmo molto più lento, è una testimonianza — a mio avviso — decisiva della irrealtà del piano di sviluppo, della sua non operatività, anzi della sua non ancora messa in cantiere.

Non mi attarderò ad analizzare le ragioni di questo fatto, di questa discrepanza fondamentale, che è la seconda delle discrepanze che regolano il « non piano » del nostro paese, fra aumento di occupazione e aumento di investimenti e di redditi. Non lo farò anche per una ragione: visto che sono presenti colleghi che seguono con molta attenzione e con molta cura questi problemi, il giudizio sui motivi di tutto questo non ho bisogno di darlo io. Esso è stato tratto in modo obiettivo da una economista di valore, Vera Lutz, che ha analizzato questo problema sulla rivista economica *Moneta e credito*. E lo cito unicamente per risparmiare alla Camera una ripetizione di dati e perché m'importa solo stabilire il succo delle cose.

Come i colleghi ricorderanno, dall'analisi che or ora ho loro citato che cosa deriva? Deriva la considerazione di una utilizzazione non solo insufficiente quantitativamente, ma sperequata qualitativamente, degli aumenti di reddito. Se l'aumento degli investimenti, sia pure insufficiente, non ha prodotto l'aumento di occupazione che avrebbe dovuto produrre, ciò è stato non soltanto o non principalmente per l'insufficienza quantitativa degli investimenti, ma anche per la loro destinazione qualitativa.

Come i colleghi ricorderanno, l'analisi che ho citato porta ad una conclusione: che quell'aumento di occupazione del 5 per cento, la cui allarmante (stavo per dire ridicola) insufficienza ho denunciato prima, risulta dal concorso di molti elementi: non risulta dal concorso dell'agricoltura dove, con un processo che dal punto di vista economico è positivo, non si produce un aumento di occupazione, vista la fase di trasformazione, non sufficientemente rapida ma in corso, e di meccanizzazione agricola; ma a quel 5 per cento di aumento dell'occupazione a cui concorrono tutte le diverse branche dell'industria e del commercio, l'aumento dovuto al gruppo delle aziende che si possono definire medio-grandi e grandi, e che rappresentano circa la metà del complesso industriale ed artigianale del nostro paese, è soltanto del 2 per cento. Il che significa, se è vero, come è certamente vero, che la parte maggiore e migliore dell'aumento di reddito nazionale è stata utilizzata da questo gruppo cui è

stata lasciata la cura di disporre della maggior parte disponibile di reddito al netto dei consumi per investimenti, che l'investimento non è stato congruo con una politica di aumento di occupazione.

Le conclusioni a cui si arriva sono che vi è stato, sì, un aumento di quella che ormai si usa definire intensità di capitale nelle aziende, senza che sia stata allargata l'elemento occupazione del nostro sistema economico. Questione, onorevoli colleghi, di una importanza straordinaria, perché nella sua valutazione consiste il giudizio di fondo sulle validità, sulla realtà e sulla continuità di un piano di sviluppo economico. Un piano economico che sia affidato alle forze spontanee di mercato (lo ricordavo prima), cioè che attenda come automatica conseguenza di un aumento del reddito un automatico aumento degli investimenti, e da questi un aumento automatico dell'occupazione, non è un piano economico, può essere tutto al più uno schema di previsione più o meno felice.

Un piano economico interviene nel momento in cui si costata che le forze spontanee cosiddette di mercato di per sé non hanno quel valore equilibratore capace di sanare le profonde fratture che dividono il nostro mercato nazionale, che ne fanno in realtà una serie di mercati a contatto, ma non omogenei. Il giorno in cui noi dobbiamo constatare che i due principali scopi finali che il piano dell'onorevole Vanoni si proponeva, e che qualsiasi piano di sviluppo non può non proporsi (cioè l'aumento di occupazione con la diminuzione della disoccupazione di massa e l'inizio di perequazione di quella profonda frattura fra il mercato del sud e il mercato del nord, che costituisce il massimo dei nostri problemi nazionali) non sono stati affatto raggiunti ma che, anzi, siamo assai lontani dall'aver iniziato una inversione del processo cumulativo che è il portato spontaneo di una economia affidata alle cosiddette forze spontanee di mercato, il giorno in cui abbiamo toccato con mano, come avviene, attraverso quale meccanismo avviene non soltanto l'accumulazione di reddito, ma la sua destinazione, come nella società italiana, così come è oggi sotto i nostri occhi, si traduca questa accumulazione di reddito in un aumento di intensità di capitale senza però contemporaneo allargamento della base occupazionale, la conseguenza legittima ed incontestabile che dobbiamo trarne da tutte le parti della Camera è che vi è una destinazione qualitativa degli investimenti più difettosa ancora della loro insufficienza

quantitativa. E fino a quando noi non abbiamo sostituito una direzione cosciente degli investimenti in tutto il loro processo di formazione, da quello del credito bancario a quello del credito negli investimenti, per finire al processo di autofinanziamento; fino a quando non avremo realizzato non soltanto un controllo, ma anche e soprattutto una direzione cosciente e qualitativa degli investimenti, cioè a dire l'inizio di una scelta dei settori merceologici e territoriali utili ai fini del piano; fino a quel giorno, noi possiamo farci anche belli di una congiuntura che di anno in anno potrà darci più o meno ragione, ma non potremo mai onestamente dire che un piano economico, qualunque esso sia, sia stato realizzato. Perché un piano economico sia messo in atto — lo ripeterò sempre, perché questo è il fondo della questione — bisogna che vi sia una direzione cosciente, la quale ha molte possibilità di manifestarsi secondo il tipo di governo e di organizzazione politica della società in cui esso si svolge, ma che tuttavia è l'elemento indispensabile e non soltanto preminente per potere parlare di piano economico.

È, onorevoli colleghi, per questa ragione che noi oggi, come dicevo prima, siamo in grado di fare un consuntivo di questi anni e onestamente rispondere alla domanda che ci eravamo posta all'inizio di questo mio intervento. Funziona questo piano? È entrato nella realtà applicativa? Esso non funziona e i fatti, i documenti incontestabili a nostra disposizione, dimostrano che così è, cioè che non abbiamo ancora cominciato. Ed io non ripeterò che ci siamo assunti una grossa responsabilità nell'aver sciupato questi anni: può darsi che la fase di congiuntura, sia pure alta, continui, ma ciò non è certo e non dipende, comunque, da noi o ne dipende solo parzialmente. Quello che possiamo dire invece è che abbiamo fruito per cinque anni consecutivi di una fase certamente eccezionale di congiuntura alta, accomunata ed affiancata ad una fase di alta congiuntura, si può dire, mondiale. E se è vero, come è vero, che l'attuazione di un piano di sviluppo esige dei sacrifici e delle limitazioni, è altrettanto vero che non esiste una situazione più favorevole per ridurre al minimo queste limitazioni e per diminuire questi sacrifici, per rendere, in altri termini, più facili, più spediti, più sopportabili per l'intera collettività nazionale gli oneri della realizzazione di un piano, di un periodo prolungato e costante di alta congiuntura. Il massimo rimprovero che noi facciamo ai governi di centro che si sono

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

succeduti in questa legislatura è di avere sciupato una situazione eccezionale, situazione che non è stata utilizzata come avrebbe dovuto e potuto esserlo. Cosicché il problema si pone ormai in termini di proiezione nell'avvenire e non in termini dell'attuale maggioranza che già ha dimostrato la sua incapacità.

Io credo tuttavia che, se abbiamo sciupato del tempo, vi sono ancora delle possibilità che ci possono mettere in grado di utilizzare elementi non ancora impiegati della nostra economia. Noi abbiamo la fortuna di essere un paese non impegnato in imprese coloniali e può darsi che si produca una congiuntura, questa volta politica, non economica, in cui le spese per il riarmo possano essere limitate; ma vi è soprattutto la coscienza crescente del fatto che una politica di sviluppo economico non può essere affidata agli interessi settoriali od alle forze cosiddette spontanee del mercato, perché queste non esistono affatto o, se esistono, non sono affatto spontanee. I mercati nella economia moderna, anche se relativamente ristretti come quello italiano, non sono mai liberi, ma sono sempre in qualche modo organizzati: e uno degli elementi di tale organizzazione è lo Stato, cioè la collettività. Naturalmente si tratta di vedere fino a che punto la collettività deve intervenire come forza determinante nella organizzazione di tale mercato. Certo è che senza un siffatto intervento (che noi naturalmente non ipotizziamo come intervento ever-sivo, ma come utilizzazione degli strumenti a disposizione per perseguire l'interesse collettivo), noi non potremo mai dire di mettere mano sul serio a una politica di sviluppo economico.

Purtroppo non è ormai più questo il compito della attuale legislatura che arriva a questo suo termine estenuata, con un programma necessariamente limitato. Non è il compito nemmeno dell'attuale maggioranza, impari ad esso per sua stessa confessione e per la dimostrazione offertaci dai dati e dalle risultanze consuntive di questi ultimi anni che avrebbero dovuto e potuto essere di pieno slancio. È un compito che spetterà a una nuova maggioranza che sia capace di reperire le forze da colpire e di fare quindi le scelte economiche e politiche, senza attardarsi in un agnosticismo neutrale che equivale a rinuncia a una qualsiasi politica.

È per questo, onorevoli colleghi, che il partito socialista ha compiuto in questi anni una messa a punto della sua programmazione e dei suoi impegni a breve ed a lunga scadenza, programmazione passata fra una at-

tenzione minore di quella prestata a fatti assai meno importanti e significativi. Il partito socialista — primo partito proletario, non solo in Italia, ma in Europa — si è dato una programmazione che fa coincidere interamente il suo programma immediato (e quando diciamo immediato, intendiamo il programma di una generazione) una politica di sviluppo economico, culturale e costituzionale.

È, questo, un fatto che vale assai più di molte enunciazioni più o meno verbose su cui troppo spesso si fissa l'attenzione della opinione pubblica: è un fatto importante perché stabilisce una scelta di fondo, una scelta operativa estremamente impegnativa. Il fatto stesso che questa scelta sia stata fatta non senza dissensi e contrasti interni testimonia della sua importanza, in quanto dimostra che non si tratta di una improvvisazione o di una affermazione compiuta alla leggera, ma di un indirizzo cosciente e meditato. L'aver fatto coincidere interamente il nostro programma con una politica di sviluppo e — per attenermi al dibattito in corso — con una politica di sviluppo economico, onorevoli colleghi, pone e — io spero — porrà sempre più ampiamente in termini, non dirò interamente nuovi, ma certamente meritevoli di attenzione maggiore di quanta non sia stata prestata sino ad oggi, il problema dello stesso schieramento delle forze politiche nel nostro paese. Problema che le nuove elezioni dovranno decidere, ma che noi abbiamo il dovere di porre sin da oggi.

Porre, cioè, il problema dello sviluppo economico come il problema dei problemi, significa anche stabilire una linea di demarcazione non più fantomatica, non più astratta, non più volubile né artificiosa, tra le forze di conservazione e le forze di progresso nella società italiana. Se ci vogliamo attenere al modo consueto di definire i rapporti fra gli schieramenti politici, non ho nessuna esitazione a tradurre tutto ciò in termini di destra e di sinistra: oggi una sinistra meritevole di questo nome significa, in Italia, una sinistra impegnata a fondo e coerentemente su un programma di sviluppo economico, perché questo impegno implica una serie di prese di posizione decise su tutti i settori: culturale, dell'insegnamento, della ricerca scientifica, della politica bancaria, della politica delle aziende statali, della fiscalità, dei rapporti tra agricoltura ed industria; insomma, su tutti i terreni.

Oggi non esiste una linea di demarcazione che sia veramente una linea divisoria

attorno a cui si possa combattere una vera e seria e impegnativa battaglia politica, che non sia la linea di demarcazione che separa le possibili politiche di sviluppo economico.

So benissimo — e sento tutta la responsabilità di questa mia affermazione — che questa linea di demarcazione non coincide interamente con quella che separa i diversi settori dello schieramento politico italiano. So benissimo che sulla politica di sviluppo economico, a poco a poco ma con una forza che via via diventa travolgente, si sono impegnate non soltanto forze proletarie ma anche forze del vostro mondo politico, del mondo cattolico, del mondo democristiano, e si sono impegnate anche forze altamente qualificate — se pure non numerosissime — quali le forze della sinistra radicale e repubblicana italiana.

Ma non esiste, a mio avviso, altra linea di demarcazione ai due lati della quale si abbia una concreta definizione della parte conservatrice e della parte progressiva del nostro paese se non una accettazione conseguente, non verbale, una accettazione che implichi la assunzione di tutte le conseguenze e di tutte le responsabilità, alle quali in parte ho accennato prima, di una politica di sviluppo economico.

È attorno a questa linea di demarcazione che non soltanto si combatterà la battaglia elettorale del prossimo anno, ma si orienterà l'impegno della nuova maggioranza che dovrà governare il nostro paese uscendo dalle secche della confessata e incontestata impotenza — almeno su questo terreno — in cui la politica del centrismo, che ha caratterizzato, attraverso le sue diverse configurazioni, questi 5 anni di legislatura, si è insabbiata con una dilapidazione del tempo e delle opportunità che, per le ragioni che ho detto prima, ha un valore di importanza storica.

È su questo terreno che il partito socialista italiano non soltanto auspica, ma promuove impegni e responsabilità che diano al nostro paese e alla nostra economia l'impulso, il respiro e la capacità espansiva di cui esso è capace, e che fino ad oggi gli sono stati compressi e contestati. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gian Carlo Matteotti. Poiché non è presente, si intende che abbia rinunciato.

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

DANIELE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mentre negli anni precedenti, parlando a nome della corrente politica alla

quale mi onoro di appartenere, ho cercato di portare anche io un modestissimo contributo all'esame dei problemi economici e finanziari che sono alla base della vita politica della nazione, ritengo di non dover fare ciò in questa discussione dei bilanci, che sarà l'ultima della nostra legislatura, sia perché l'enunciazione dei principi e l'impostazione dei programmi stanno già per trasferirsi dal piano parlamentare a quello elettorale, sia perché non vorrei inutilmente ripetermi, dato che i bilanci finanziari sottoposti ora alla nostra approvazione, se cambiano nelle cifre singole e complessive che sono in esse riportate, sono sostanzialmente ispirati agli stessi criteri e agli stessi indirizzi politici da cui io profondamente dissento, come già più volte in precedenza ho avuto occasione di far rilevare.

Dipendono certamente da questi criteri e da questi indirizzi politici i fenomeni sempre più preoccupanti che si vanno manifestando nella vita economica del paese e le condizioni ogni giorno sempre meno tranquille della pubblica finanza, che non appaiono o sono appena adombrati nelle cifre e nelle statistiche ufficiali, ma di cui è chiaro sintomo il disagio fortemente acutosi negli ultimi mesi di tutte le categorie di cittadini considerati nel loro molteplice aspetto di operatori, di contribuenti e di consumatori.

Vi sono, è vero, delle difficoltà obiettive che si presentano nella nostra nazione e che hanno tutte la loro sorgente nel rapporto che si riscontra in Italia fra popolazione e capitali disponibili. Tali difficoltà possono essere negate soltanto da chi è animato da spirito demagogico; ma chi da spirito demagogico non è animato deve pur convenire che esse sono artificialmente ed enormemente accresciute da un mal inteso spirito di socialità, che pretende di elevare — come è doveroso — la dignità e la remunerazione del lavoro deprimendo la vitalità e disintegrando l'organizzazione delle imprese, come invece è dannoso e anche scientificamente erroneo, e da una falsa concezione della libertà che cerca di garantire il cittadino dalle sopraffazioni dei singoli, moltiplicando intorno a lui le catene che lo rendono economicamente schiavo dello Stato e degli innumerevoli enti da esso creati.

Molte sono le prove che potrebbero essere portate a sostegno di queste mie affermazioni, che a prima vista potrebbero essere considerate anche avventate e superficiali. Ma vorrei ora soffermarmi, per farne oggetto specifico del mio intervento, su di un solo

argomento, e cioè su quello delle imposte di successione e di donazione, che ritengo di grande interesse, non per il loro gettito fiscale, che con una previsione di circa 30 miliardi per l'esercizio 1957-58 supera di poco l'1 per cento del totale dell'entrata, ma per le concezioni e gli indirizzi politici che ad esse sono indissolubilmente connessi, per le modalità, a mio modo di vedere erranee, in base alle quali esse vengono applicate, e perché infine trattasi di un settore che, se è d'importanza assai limitata, come si è visto, per il bilancio dello Stato, è invece di grande importanza per il privato contribuente, per cui sarebbe desiderabile di potere, anche in questo scorcio di legislatura, apportare quelle modifiche che, come presumo di poter in seguito dimostrare, appaiono per esso necessarie e urgenti.

Come è noto, l'imposta di successione, dopo essere stata escogitata nell'Egitto dei Faraoni, paese in cui furono attuati rigidi sistemi di socialismo di Stato ed in cui imperversò un esoso fiscalismo, fu adottata da moltissime altre nazioni nell'età antica, nell'età media e nell'età moderna con criteri esclusivamente fiscali, fino a quando nel secolo scorso due grandi economisti e filosofi inglesi, il Bentham e lo Stuart Mill, che pur con il loro utilitarismo ed individualismo sono da considerarsi tra i più convinti assertori della dottrina liberale, diedero ad essa una base socialista, che poi è stata ripresa ed è divenuta predominante ad opera delle moderne correnti democratiche, che considerano il prelievo di una quota progressiva dei patrimoni che si trasferiscono per successione o per donazione, più che come una fonte di entrata per lo Stato, come uno dei mezzi migliori per ottenere una sempre più uniforme distribuzione della ricchezza.

In Italia, mentre in base al testo unico del 20 maggio 1897, per non ricordare le disposizioni più antiche, le tasse di successione e di donazione risultavano ancora proporzionali per ogni tipo di trasferimento, con aliquote che andavano dall'1,6 per cento per i trasferimenti tra ascendenti e discendenti al 15 per cento per i trasferimenti tra estranei, il criterio della progressività venne introdotto per la prima volta con una legge del 1902, con la quale le suddette aliquote dell'1,6 al 15 per cento furono conservate per i trasferimenti non eccedenti il valore di lire 50 mila di allora, mentre esse vennero via via aumentate con l'aumentare del valore del patrimonio trasferito, sino a raggiungere per i trasferimenti superiori a 1 milione di

lire l'aliquota del 3,6 per cento e del 22 per cento, rispettivamente per successioni in linea retta e successioni tra estranei.

Trattavasi — come è facile rilevare — di una progressività molto moderata specialmente se si tiene conto del valore della moneta e degli altri beni economici e della consistenza media dei patrimoni di quel tempo; ma la tariffa non fu modificata per molti anni, sino a quando le nuove necessità di carattere fiscale derivanti dalla prima guerra mondiale non provocarono un primo aumento delle aliquote nel 1914, che fu seguito da un altro nel 1918 e da un altro ancora nel 1919. Intanto i criteri politici vi andavano via via sostituendo in tal campo ai criteri economici e tributari per cui, nel 1920, la Camera dei deputati, con soli 24 voti contrari, approvò un disegno di legge Giolitti-Facta-Meda che elevava la progressività delle aliquote sino ed anche oltre i limiti della espropriazione totale. In base ad essa, ad esempio, una successione tra ascendenti e discendenti in linea retta era sottoposta ad una tassa del 3 per cento se del valore di lire 50 mila, ad una tassa del 24 per cento se del valore da 10 a 20 milioni e ad una tassa del 27 per cento se di un valore superiore a 20 milioni, mentre per le successioni tra estranei le tasse, per gli stessi valori, risultavano essere rispettivamente del 35, 72 e 75 per cento. Ma praticamente, poiché la legge prevedeva il pagamento di diverse addizionali e poiché le disposizioni per l'applicazione erano molto complesse, si verificarono allora dei casi in cui l'importo delle imposte di trapasso raggiungeva persino il 105 per cento.

La legge del 1920, che presentava evidenti e molteplici caratteri di irrazionalità, venne abrogata dal decreto-legge 20 agosto 1923, n. 1802, con il quale furono apportate radicali innovazioni al precedente sistema perché venne abolita ogni tassa di successione nel nucleo familiare e le donazioni fra collaterali nell'ambito dello stesso nucleo furono equiparate ai fini fiscali agli atti di compravendita. Le successioni e donazioni fra parenti al di fuori del nucleo familiare e fra estranei furono assoggettate ad una imposta progressiva più moderata di quella precedente, per cui, ad esempio, su un trasferimento di 50 mila lire si applicava un'aliquota del 18 per cento, e a tutti quelli superiori ai 10 milioni si applicava invece un'aliquota del 50 per cento.

Le ragioni delle profonde innovazioni apportate al trattamento tributario delle successioni e donazioni dal provvedimento del

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

1923 furono esposte in una lunga e documentata relazione presentata dal ministro delle finanze dell'epoca professore Alberto De Stefani, e possono essere riassunte in esigenze di carattere giuridico-sociale, che spingevano a rafforzare l'istituto della famiglia e a favorire l'accumulazione del risparmio, la formazione e la continuità della proprietà privata, e specialmente della piccola, e in esigenze di giustizia tributaria, che imponevano di porre in condizioni di parità la ricchezza immobiliare con quella mobiliare, che a quel tempo sfuggiva — in base a presunzioni e a statistiche — per oltre il 75 per cento alle tasse di successione e donazione; e, di conseguenza, porre in condizioni di parità le province del Mezzogiorno (in cui i patrimoni immobiliari si presentavano in grande prevalenza) con le province del settentrione, che risultavano essere proporzionalmente molto meno colpite da questo genere di imposta.

Il decreto-legge De Stefani fu certamente, tra i provvedimenti adottati dal fascismo nel suo primo periodo, tra quelli che raccolsero i maggiori consensi, ed esso, accolto favorevolmente dalla maggior parte delle correnti politiche non marxiste, contribuì indiscutibilmente al ritorno alla normalità della economia nazionale gravemente scossa dal grave disordine in cui era caduta dopo la prima guerra mondiale. Ma poi lo stesso fascismo, sospinto dai suoi sopraggiunti sogni di grandezza, fu costretto, anche in questo campo, ad abbandonare il suo precedente indirizzo e a compiere un cammino a ritroso, perché le sempre crescenti esigenze di carattere finanziario portarono, fra l'altro, all'emanazione nel 1930 e nel 1942 di nuove norme per le tasse di successione, norme abbastanza complicate e in alcuni punti notevolmente innovatrici, che, con forti masprimenti delle aliquote e con l'abolizione delle esenzioni e delle minorazioni in esse previste, hanno costituito in questo dopoguerra la base del decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945 e della legge 12 maggio 1949, n. 205, che regola ancora oggi la tassazione dei trasferimenti di ricchezza per successione o per donazione.

Attualmente, come è noto, le successioni e le donazioni sono soggette, oltre a quelle accessorie e addizionali (come l'imposta di trascrizione ipotecaria, su cui non mi dilungherò per semplicità), a due diverse imposte principali, e cioè a quella sul valore globale ed a quella di trasferimento vera e propria.

L'imposta sul valore globale si applica sul patrimonio netto originario, che ha dato luogo a eventuali donazioni intermedie ed alla successione finale, quando il patrimonio stesso supera il valore di tre milioni se esso viene devoluto agli ascendenti ed ai discendenti in linea retta, o di 500 mila lire negli altri casi. L'imposta è progressiva, con aliquote che vanno dall'1 per cento per valori fino a 1 milione, al 35 per cento per valori di 500 milioni o oltre, ma viene applicata a scaglioni ed è ridotta alla metà quando il trasferimento avviene tra ascendenti e discendenti in linea retta o a beneficio del coniuge superstite.

L'imposta di successione e donazione si applica invece sulla quota effettivamente ricevuta dal singolo donatario ed erede, al suo valore netto e depurato anche dell'importo dell'imposta globale da pagare. Per le successioni in linea retta o tra coniugi, le quote di eredità o di legato sono esenti da imposta fino al valore di 750 mila lire, mentre sul valore eccedente in tali casi e sull'intero valore in tutti gli altri casi, l'imposta si applica a scaglioni, con aliquote progressive che vanno dall'1 al 15 per cento per il primo scaglione fino a un milione, e dal 35 fino all'80 per cento per l'ultimo scaglione superiore ai 500 milioni rispettivamente per le successioni in linea retta e per le successioni fra parenti oltre il quarto grado o fra estranei.

In definitiva, le disposizioni contenute nella legge del 1949 risentono sia degli espedienti di carattere fiscale escogitati durante il periodo fascista e sui quali esse si basano, sia della esaltazione fino al parossismo delle ideologie politiche sociali predominanti nel dopoguerra e che ai sudetti espedienti sono state malamente collegate. Non si comprende, infatti, innanzi tutto perché si sia voluta mantenere in vita l'imposta sul valore globale che fu istituita nel 1942, in uno dei periodi più critici della guerra, quando il governo fascista non volendo palesemente inasprire l'imposta di successione escogitò questo mezzo per poter colpire sotto altra voce la stessa fonte imponibile. Essa costituisce indiscutibilmente un duplicato dell'imposta di successione di donazione, che è quella classica e di cui, con la sua applicazione, turba notevolmente il congegno delle aliquote e costituisce veramente un non senso, dal punto di vista giuridico, economico e tributario, perché essa non colpisce l'asse ereditario, quale si presenta realmente diviso al momento del suo accertamento, ma lo ricompon

artificialmente anche durante il tempo, risalendo a tutta la vita del dante causa, e cioè di colui che con la sua morte ha dato luogo alla successione, come se gli assoggettabili al tributo, ognuno per la quota che gli compete, non fossero gli eredi, che sono poi quelli che effettivamente pagano, ma il detentore originario del patrimonio, che non può certamente pagare, perché egli non esiste più quando si procede all'accertamento ed alla liquidazione definitiva dell'imposta. Ad dirittura risibile, inoltre, è l'applicazione del criterio della progressività a tale imposta, per le gravi sperequazioni cui esso dà luogo, indipendentemente da qualsiasi ideologia sulla migliore ripartizione della ricchezza. Così, ad esempio, allo stato attuale, un cugino succede ad un cugino che aveva un patrimonio netto di 50 milioni, egli paga per imposta globale 6 milioni di lire, mentre invece se quattro cugini succedono in parti eguali ad un cugino che aveva un patrimonio di 200 milioni ciascuno di essi, pur ricevendo egualmente un'eredità pari a 50 milioni di lire, paga per la progressività delle aliquote non 6 milioni ma ben 12 milioni, e cioè il doppio, ciò che è veramente ingiustificabile sotto tutti i punti di vista. È vero che l'applicazione successiva dell'imposta di successione servirà a correggere in parte tale sperequazione, ma la sperequazione rimarrà sempre e sarà dell'ordine di 3 milioni circa per ogni quota nell'esempio sopra riportato e molto di più per gli altri esempi che ho qui a mia disposizione ma su cui mi astengo dal soffermarmi perché ritengo che il caso indicato sia sufficiente a dimostrare come l'imposta globale sia una cosa, mi sia consentito il dirlo, fatta senza criterio, che prescinde dai più rudimentali principi di giustizia e di razionalità, che debbono essere invece alla base di qualsiasi sistema tributario.

Che dire, poi, della imposta di successione e donazione, che si accavalla in modo assai complicato all'imposta globale, e che pretende, con sublime indifferenza per i valori attuali, di esonerare soltanto i patrimoni inferiori alle lire 750 mila, e soltanto per le successioni in linea retta o fra coniugi, mentre già per una quota ereditaria tassabile superiore di una lira ai 5 milioni, valore al giorno d'oggi di un modesto appartamento, oppure ai 100 milioni, valore del patrimonio del proprietario di una media azienda agricola moderna che possiede, oltre al terreno, macchinari, fabbricati, ecc., fa comparire uno scaglione con aliquote del 6 e del 40 per cento nel primo caso e del 29 e del 77 per cento nel

secondo caso, rispettivamente se i trasferimenti avvengono in linea retta, oppure tra cugini, altri parenti oltre il quarto grado od estranei?

Le finalità chiaramente spoliatrici delle aliquote galoppanti stabilite con la legge del 1949 risultano evidenti se si considera che, ad esempio, senza tener conto dell'imposta di trascrizione ipotecaria e delle altre imposte addizionali ed accessorie, soltanto per imposta globale e imposta di successione un figlio che eredita dal padre 100 milioni dovrà pagarne al fisco quasi 24, mentre se ne eredita 200 dovrà pagarne quasi 63, e che per le successioni tra cugini, altri parenti oltre il quarto grado o estranei il patrimonio ereditato si riduce a meno di 34 milioni, poco più di 50 milioni e quasi 98 milioni se esso originariamente, al lordo dall'imposta globale di successione, aveva rispettivamente il valore di 100, 200, 500 milioni.

Mi si potrà obiettare che lo scopo di queste imposte, in base ai criteri socialistici e democratici a cui sono ispirate, è appunto quello di provocare un graduale livellamento della ricchezza. Senza entrare nel merito e senza discutere sui *pro* e sui *contra* che tale sistema comporta, debbo pur far rilevare che, in ogni caso, si tratta di una questione di misura, perché fino a quando si riterrà utile che sussistano le imprese private non appare logico che esse siano poste di continuo sotto il pericolo dello smembramento e della disintegrazione per il verificarsi di un caso fortuito, di cui non può essere prevista la scadenza, qual è appunto quello della morte dei titolari delle imprese stesse. Quanto più, poi, le imposte sul trasferimento di proprietà a titolo gratuito, per successione e donazione, sono onerose, tanto più si accentuano le sperequazioni di trattamento, già rilevate nel 1923 e che, anche se in misura un po' attenuata, sussistono ancora attualmente tra ricchezza immobiliare e ricchezza mobiliare, perché, mentre la prima risulta essere colpita per la sua totalità, la seconda riesce a sfuggire i pagamenti e non di rado ad eluderli del tutto.

Pur prescindendo, infatti, dagli espedienti non consentiti dalla legge, ma che la legge non riesce a colpire, per i quali la ricchezza mobiliare si rende non di rado totalmente invisibile al fisco al momento del suo accertamento, basti pensare che quasi tutti i titoli dello Stato, tranne i buoni ordinari del tesoro, sono per legge privilegiati ed esenti dall'imposta di successione e globale ed anche dall'obbligo di denuncia, e tutto ciò, oltre a scompaginare ed a rendere inefficiente ogni

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

criterio di progressività, finisce col ricadere a danno dei patrimoni costituiti quasi esclusivamente da ricchezza immobiliare, sui quali le aliquote progressive incidono con tutta la loro ferocia, e, di conseguenza, di quelle zone del paese in cui i patrimoni immobiliari hanno un netto predominio. Vorrei su tal punto richiamare particolarmente l'attenzione del ministro e degli onorevoli colleghi, perché per le ragioni dianzi esposte e da numerose statistiche e diagrammi risulta che nelle province del Mezzogiorno e delle isole, e in generale in tutte le zone depresse, le imposte di successione incidono, in senso relativo se non assoluto, molto più che nelle altre regioni, per cui sorge spontanea la domanda se sia una politica saggia quella di andare incontro a quelle province e a quelle zone con contributi dello Stato, per spingere i privati alla creazione di nuove imprese, quando gli stessi privati sono restii a costituirle, tra l'altro perché sanno che se improvvisamente dovessero venire a mancare, le imprese da essi create dovrebbero essere necessariamente smembrate o vendute dagli eredi per l'incidenza veramente eccessiva della imposta di successione e dell'imposta globale.

Quel che è più strano, infine, è che, tra le proprietà immobiliari, proprio alla proprietà fondiaria si sia voluto usare un trattamento del tutto particolare e tutt'altro che benevolo con la legge 20 ottobre 1954, n. 1044, la quale, come è noto, prescrive che in caso di successione l'accertamento del valore ai fini dell'applicazione delle imposte di trasferimento viene fatto per i fondi rustici (esclusi i boschi e le aree fabbricabili) automaticamente, sulla base del valore accertato ai fini dell'imposta progressiva straordinaria sul patrimonio, aggiornato in base ad un coefficiente unico nazionale, determinato annualmente dalla commissione censuaria centrale e approvato con decreto del ministro delle finanze, che negli anni scorsi è stato fissato nella misura di tre volte. Contro tale accertamento non è ammessa possibilità di ricorso da parte del contribuente, salvo il caso di diversità di coltura, né è ammesso che possa essere esercitata dal procuratore del registro quella facoltà di ridurre fino al 25 per cento il valore accertato, che esso ha in sede di concordato per gli altri casi di trasferimento di proprietà, e cioè per le donazioni, le compravendite, ecc.

Non si comprende veramente lo scopo delle disposizioni sopra riportate, che furono approvate dal Parlamento senza prevedere quali ne sarebbero state le conseguenze, perché sembra strano, innanzi tutto, che l'accerta-

mento automatico debba essere applicato proprio per l'unico tipo di trasferimento che si verifica, per quanto riguarda la sua epoca, indipendentemente dalla volontà di coloro che sono soggetti all'imposta, e cioè solo per il caso di successione a causa di morte, mentre ne vengono escluse le donazioni e le compravendite, alle quali, a mio modo di vedere, sarebbe stato molto più logico applicarle perché per esse appare utile dare la possibilità anche a coloro che debbono compiere i relativi atti di trasferimento, di conoscere preventivamente quale è l'accertamento cui vanno incontro e quindi il costo degli atti stessi, in modo da potersi regolare se farli o meno.

Inoltre, appare del tutto illogico avere escluso dall'accertamento automatico i fabbricati, ecc., ed avere assoggettato ad esso proprio i fondi rustici, che per la loro estrema variabilità, non rilevabile dal catasto che riporta solo i valori medi di reddito, possono dare origine alle più gravi sperequazioni. Basti pensare, infatti, che in base alla legge del 1954 due fondi rustici identici per estensione, classe e coltura, ma di cui uno privo e l'altro fornito di fabbricato rurale, sono soggetti allo stesso trattamento di successione, quando il secondo, per il solo fatto di avere il fabbricato, può avere un valore di mercato molto superiore a quello del primo. Molto peggior si presenta la situazione per le piantagioni arboree, perché è evidente che pur avendo lo stesso reddito catastale, e quindi lo stesso valore patrimoniale artificialmente calcolato, molto diverso deve essere il valore effettivo di mercato, ad esempio, di un ettaro di oliveto giovane da quello di un ettaro di oliveto adulto, che ha una produzione ed anche una massa legnosa molto superiore.

Del tutto irrazionale è poi l'aver stabilito un coefficiente di rivalutazione unico ed a carattere nazionale che, come ho già detto, negli anni precedenti è stato fissato nella misura di 3 volte, facendo evidentemente riferimento soltanto alla svalutazione della moneta, perché per le diverse zone e per le diverse colture i valori dei terreni possono annualmente subire ampie oscillazioni indipendentemente dal valore della moneta. Ed è proprio per questa ragione che quando si è trattato di accertare gli imponibili ai fini dell'applicazione dell'imposta straordinaria sul patrimonio, la commissione censuaria centrale è stata chiamata a fissare un coefficiente per ogni classe di ogni cultura di ogni comune, e cioè decine di migliaia di coefficienti complessivamente. Tutte le incongruenze dianzi rilevate portano di conse-

guenza che gli accertamenti in caso di successione, eseguiti automaticamente a norma della legge del 1954, danno luogo a gravi ed a volte a gravissime sperequazioni, come risulta da numerosi dati che ho a mia disposizione. Ho qui, ad esempio, una memoria di agricoltori del Veneto, da cui risulta che per i loro terreni gli accertamenti eseguiti in base alla legge del 1954 danno origine a dei valori che sono superiori ai reali dal 150 al 200 per cento, quasi il doppio, mentre nella mia zona, e cioè nelle province di Lecce e di Brindisi, da alcuni sondaggi, piuttosto affrettati, che ho potuto fare, e ciò credo che potrà essere confermato al Ministero dai competenti uffici del registro, risulta che dagli accertamenti eccessivi sono specialmente colpite le colture arboree e le classi superiori dei seminativi, per cui tra l'altro, per il seminativo di Brindisi di prima classe si può arrivare ad un valore imponibile che si avvicina ad un milione 500 mila lire per ettaro, mentre prezzi simili non sono mai praticati sul mercato fondiario di quella zona.

Le conseguenze di tutto ciò dal punto di vista della giustizia fiscale sono facilmente immaginabili, specialmente se si tiene presente la feroce progressività delle aliquote stabilite per l'imposta globale e per l'imposta di successione, per cui appaiono ancora più inesplicabili l'esclusione di ogni possibilità di ricorso sancita dalla legge del 1954 e il divieto della facoltà di abbuono fino al 25 per cento concessa agli uffici del registro per gli altri tipi di trasferimento.

È assurdo, ad esempio, che, per la successione di un patrimonio di 100 milioni, costituito da fabbricati civili e da altri beni, il procuratore del registro possa applicare la riduzione del 25 per cento, per cui in definitiva l'imposta viene pagata solo sul rimanente 75 per cento, il che, con la progressività dell'aliquota, ha molta importanza, mentre invece, applicando la legge del 1954, egli ciò non può fare per un'altra successione, costituita di soli fondi rustici e di un valore venale effettivo egualmente di 100 milioni, ma che, con l'accertamento automatico può raggiungere artificialmente i 200 milioni: in tal caso, se il trasferimento avviene tra estranei, con l'applicazione delle aliquote ravvicinate e galoppanti che la legge prevede tra imposta globale e imposta di successione, il fisco divora tutto il patrimonio, e rimane ancora qualcosa da dover pagare. È assurdo ancora, tanto per portare un altro esempio, che se avviene la vendita di un fondo rustico

il cui valore venale è di 50 milioni, dopo che l'ufficio tecnico erariale ha accertato su per giù la stessa cifra il procuratore del registro possa applicare una riduzione del 25 per cento, in sede di concordato, per l'applicazione dell'imposta di trasferimento che è proporzionale e molto inferiore a quella di successione, mentre se lo stesso fondo viene ereditato si debba procedere obbligatoriamente a un accertamento automatico, che può, come si è visto, portare a dei valori esagerati e del tutto artificiali, ad esempio di 100 milioni, senza che il contribuente possa avanzare reclamo e senza che il procuratore del registro possa accordare la riduzione del 25 per cento, come in coscienza sentirebbe di dover fare.

Onorevole ministro, onorevoli colleghi, ho voluto soffermarmi su di un argomento che, se, come ho già detto, non è di grande importanza per la finanza dello Stato, è invece di fondamentale importanza per moltissimi cittadini, sia per dimostrare come molte volte indirizzi politici non sereni o non attuati con ponderatezza possano portare nel campo fiscale a dei risultati che contrastano con i criteri più elementari di razionalità e di giustizia, sia per rendere evidente la necessità che radicali innovazioni siano apportate a quella parte del nostro sistema tributario che si riferisce alle successioni ed alle donazioni.

La riforma da me auspicata investe questioni di principio, questioni di metodo, questioni di meccanica tributaria, ed io stesso mi rendo conto che per ciascuna di queste categorie diverse sono le possibilità di attuazione, sia per quanto riguarda il tempo, sia per quanto riguarda le competenze, che vanno dagli uffici del ministero per i provvedimenti che li concernono, agli organi legislativi per le disposizioni di legge che debbono modificare quelle attualmente in vigore, sino al corpo elettorale che dovrà pronunziarsi anche sull'indirizzo da dare alla politica fiscale e finanziaria della nazione in un settore così importante quale è quello di cui mi sono finora occupato.

Ho fiducia che Ministero e Parlamento potranno e vorranno, anche in questo scorcio di legislatura, riparare alle incongruenze ed alle irrazionalità che presumo di aver in precedenza dimostrato; e ove non lo avessi fatto prego l'onorevole ministro di volermene dare a sua volta la dimostrazione nel suo discorso di replica, mentre per quanto riguarda i problemi di fondo, sono sicuro che l'Italia democratica non si pentirà certamente se vorrà stabilire un trattamento più giusto e più

umano per tutti coloro che, sacrificandosi durante la loro vita per quelli che vivranno dopo di loro, vincono anche la morte, per tutti coloro, piccoli o grandi risparmiatori che siano, che si sforzano di conservare e di organizzare la ricchezza, certamente a vantaggio proprio e dei propri cari, ma anche a vantaggio di coloro — e purtroppo sono molti — che nulla hanno e hanno tanto bisogno di pane e di lavoro !

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Stefano Genova. Poiché non è presente, si intende che abbia rinunciato.

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

BREGANZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non dirò certo cosa peregrina affermando che uno fra i compiti più alti e più difficili di uno Stato autenticamente democratico è quello di concorrere alla formazione di una effettiva coscienza civica.

Aspetto particolare, ma non ultimo, di questa, è quella che vorrei chiamare la coscienza tributaria: tema che certo meriterebbe studio attento e approfondito. Ne è premessa la maturazione del senso dello Stato e della solidarietà appunto civica; ma, indubbiamente, vi concorrono in larga misura tutti gli atti e provvedimenti fiscali, legislativi e amministrativi, che valgono a rendere consapevole il cittadino e incidono su quel rapporto di fiducia su cui così opportunamente insisteva il compianto ministro Vanoni. Compito, quindi, della scuola; ma anche — lo ripeto — dell'amministrazione finanziaria e del Parlamento.

Ciò premesso, dico subito, se pur ve ne fosse bisogno, che non mi addentrerò certo in alcuna di quelle che — con termine abusato e spesso pretenzioso — si soglion chiamare « questioni di fondo »: non pretendo di averne la competenza. E poi, la pur bella e tentante teoria non deve farci dimenticare, specie in questa sede, la pressante realtà a cui occorre provvedere.

Sotto questo profilo, penso che — proprio a determinare quella sensibilità a cui prima, accennavo — possano ben concorrere (ed è un impegno per ciascuno di noi) la chiarezza e l'organicità dei singoli atti legislativi, e del complesso che ne deriva; come pure — nei limiti perfettibili di ogni umano istituto, la sollecitudine nella esecuzione e la semplicità degli adempimenti. Molti cittadini, pur volendo essere tributariamente onesti, si dolgono infatti, né sempre a torto, della difficoltà del sistema. Gli onesti ne

traggono ragione di disagio, i disonesti di speculazione.

Vorrei quindi — ed anzitutto — sottolineare una aperta necessità che, con più vasta portata, è emersa nel trattare i problemi della giustizia; quella dei testi unici, pur dando subito atto del vasto lavoro che è in corso.

Anche nel campo fiscale, infatti, si riscontra il fenomeno, non certo semplice ad evitarsi, del coacervo di leggi che si susseguono. In taluni casi ciò va rapportato al fatto che le leggi istitutive di singoli tributi son davvero vetuste, e che necessità successive ne hanno suggerito in prosieguo modifiche, non più riassunte da organica revisione.

A mero titolo di riferimento cronologico — perché per esse è finalmente in corso un insieme di disposizioni delegate — basterebbe ricordare che per l'imposta sui terreni si risale ora alla legge 14 luglio 1864, n. 1831, per l'imposta sui fabbricati alla legge 28 gennaio 1865, n. 2136, per la ricchezza mobile al testo unico 24 agosto 1877, n. 4021.

Di qui la necessità, appunto, di operare ritocchi e modifiche, in cui viene sfumando il testo originario. E più difficile ne diviene la conoscenza anche per il frequente sistema di far richiamo di legge in legge, con formule non sempre felici. Quanto ciò agevoli il contribuente meno provveduto — né tutti han l'obbligo di esserlo — è facile pensare.

Altre leggi sono bensì più recenti, ma riflettono spesso materie che hanno richiesto frequentissima revisione: basterebbe per tutte citare quelle sull'imposta generale sull'entrata; e potrebbero pure citarsi vari testi unici del 1923, e segnatamente quelli sulle imposte di registro e di successione con le discussioni a cui hanno dato luogo (basti pensare alle questioni del coacervo e delle masse plurime, che così largamente hanno dato motivo di ricorso alla Commissione centrale).

Ecco allora — di fronte alle varie *decretalia* e *novellae*, e di fronte a dubbi e interpretazioni diverse — profilarsi la necessità di quella *concordia discordantium canonum*, che è esigenza anche moderna; e, in particolare, la necessità di periodici testi unici.

A ciò si è in parte già provveduto (così per il bollo, le concessioni governative e le tasse automobilistiche: varati nel 1953), e vi è in corso richiesta di delega in tema di imposte di fabbricazione. La più confortante speranza sono d'altra parte i testi unici delegati previsti — in tema di imposte dirette — dall'articolo 63 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, anche per la facoltà ivi prevista di « coordinare » e « semplificare »: il che corri-

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

sponde ad una autentica esigenza. Li attendiamo quindi con fiducia: con il più vivo augurio ed impegno a che venga posta ogni cura per la miglior chiarezza e perché vengano attuati tutti quegli accorgimenti (come, per esempio, la intitolazione dei singoli articoli e la riduzione al massimo nei rinvii) che valgano a rendere i nuovi testi davvero immediati al lettore e quindi efficaci.

Se a ciò la attenta Commissione — presieduta dal senatore Azara, coadiuvato dal collega Tosi — credesse di dover suggerire una breve proroga del termine accordato, penso che l'Assemblea non avrebbe quindi a dolersene.

Certo occorrerà procedere, in questa ed in altre materie fiscali, anche alla emanazione di regolamenti: norme ben più adatte ai dettagli esecutivi, e suscettibili quindi di agevole modifica. Alcuni sono pure vetustissimi; e non sempre — per usare il linguaggio alpino — «anzianità fa grado». Basta pensare che per i terreni vige quello del 25 maggio 1865, per i fabbricati quello del 24 agosto 1877 e per la ricchezza mobile quello dell'11 luglio 1907; quello per il registro (solo parziale) è di data pur essa molto antica, mentre per alcune materie i regolamenti mancano del tutto.

Va nel contempo doverosamente dato atto al ministro della sollecitudine con cui, nella sua abituale concretezza, ha provveduto a presentare un disegno di legge-delega per la revisione organica in tema di esenzioni e di agevolazioni tributarie: croce e delizia del contribuente e del fisco. E mi auguro che il provvedimento sia presto discusso.

Un cenno rapidissimo mi si consenta di fare in tema di imposta complementare, pur regolata da legge abbastanza recente e che auguro sia per rientrare fra i provvedimenti delegati di cui dianzi facevo cenno. Infatti non sono mancate perplessità ed interpretazioni diverse; e trattasi di tributo di rilievo, anche psicologico, notevole.

Per vero lo stesso ministro delle finanze ha cercato di ovviarvi con l'utile e chiara «guida pratica», emanata quest'anno in vista della dichiarazione dei redditi. Ad altri dubbi ha poi risposto la giurisprudenza della Commissione centrale. Ma, evidentemente, ciò non può essere né bastevole né assoluto.

In specie non poche dubbiezze, che si ripercuotono poi nelle schede annuali ed in sede di contenzioso, si hanno in tema di detrazioni. In proposito l'articolo 8 della legge istitutiva ammette, tra l'altro, in detrazione le imposte e tasse dovute agli enti

autorizzati ad imporre tributi o contributi (compresa l'imposta sul patrimonio, nelle sue annualità).

Ora, in sede pratica, si discute sull'ammissibilità in detrazione dell'attuale imposta sul patrimonio (la Commissione centrale ha detto di sì); la si nega da parte di vari uffici delle imposte, per i contributi unificati in agricoltura (il che sembrerebbe in contrasto con l'articolo 8); la si nega per i contributi consorziali (sotto il non pacifico profilo che si è tenuto conto di essi nella determinazione del reddito catastale, salvo se per opere straordinarie: ma l'articolo 8 parla anche di consorzi); si escludono varie tasse comunali, ed anche qui, almeno formalmente, in contrasto con l'articolo 8.

Sono aspetti specifici che segnalo all'onorevole ministro, per l'opportuno esame suo e degli onorevoli colleghi.

Il riferimento alla complementare mi porta ad alcune brevissime osservazioni, dirò così grafiche, in ordine alla scheda per la dichiarazione dei redditi, argomento che in modo indiretto interessa anche il ministro del tesoro.

È noto che nell'ultimo quadro di tale scheda vengono sinteticamente riassunti i redditi e le passività.

Ora, mentre la prima parte è sufficientemente specifica (si distinguono le varie categorie, si separa il reddito del marito da quello della moglie), nella seconda ciò si verifica in modo molto meno efficace: così i tributi diretti suppongono un'unica risposta e le passività del marito sono unite a quelle della moglie. Mi augurerei invece, per una maggiore efficacia e serietà, che si facesse una distinzione. Ciò richiederebbe forse più spazio, ma eliminerebbe le confusioni (volute e non volute) e faciliterebbe il controllo.

Quanto al quadro terreni, raccomanderei pure — dato che si richiede un insieme di risposte, talune delle quali anche alquanto estese — che fosse più ampio; anche se serve soltanto per la complementare.

In linea più generale, e poiché il relatore onorevole Berloffia ci invita a suggerire eventuali accorgimenti che possono rendere più concreto e utile il sistema, confesso che pur non ignorando le ragioni che hanno indotto alla recente riforma, penso che possa essere conveniente riesaminare il problema del ritmo di presentazione delle denunce. Sta di fatto che il sistema attuale di presentazione annuale — con i vari adempimenti preliminari che comporta — assorbe una parte assai

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

notevole del lavoro degli uffici, complicando e rallentando la fondamentale revisione.

Bene ha fatto, perciò, il ministro a concentrare frattanto la revisione stessa sulle partite più recenti; tuttavia rimane una parte arretrata, difficilmente superabile.

È il caso allora di continuare con il sistema della presentazione annuale, o non sarebbe meglio — salvo per gli enti tassati in base a bilancio — prevedere un ritmo più largo?

Si aggiunga la considerazione dei davvero numerosi contribuenti che l'articolo 10 della legge 5 gennaio 1956, numero 1, esenta dall'obbligo di presentare scritture contabili, e che — come la realtà dimostra — per la loro mancanza compilano le schede in via del tutto approssimata e molto spesso ripetono di anno in anno le medesime cifre. Per contro l'ufficio, in sede di revisione, deve procedere in modo doverosamente analitico; e nei casi predetti esso ha ben limitate possibilità. Taluni perciò propendono per la trasformazione in facoltativa della dichiarazione degli anzidetti contribuenti.

Con riferimento poi alla posizione dei lavoratori dipendenti, titolari di solo reddito di lavoro, non manca il suggerimento che la complementare possa pagarsi in via definitiva per rivalsa: il che eliminerebbe pure non poche denunce.

Penso che — salvo il più approfondito e necessario studio — possa essere più opportuno per i vari casi, e fermo restando l'attuale sistema per le ditte tassate in base a bilancio, prevedere invece un rallentamento del ritmo di presentazione obbligatoria delle schede, prevedendolo eventualmente biennale: il che consentirebbe di conservare quel valore anche morale che la dichiarazione vuole avere e nel contempo ridurrebbe in modo apprezzabile gli inconvenienti sopra accennati, e, mentre non porterebbe pregiudizio, lascerebbe più agio agli uffici per procedere a più severi e concreti accertamenti.

In ogni caso mi pare pacifico che gli uffici distrettuali — in cui, al di là di ogni deterioro demagogia, si incontrano funzionari di sicura preparazione — debbano essere posti in condizione di concretamente operare. A ciò potrà senz'altro valere quell'insieme di corsi d'aggiornamento che sono stati opportunamente istituiti, i quali certamente serviranno a migliorare le relazioni con il contribuente; ma credo che, anche così facendo, gli uffici difficilmente saranno in grado di sopperire al loro lavoro. È un tema questo di cui non mi nascondo la gravità e che credo doveroso

additare alla intelligente attenzione del ministro e dei colleghi.

In tutt'altro campo, penso che sarebbe da riesaminare l'istituto della valutazione automatica dei terreni. La legge 20 ottobre 1954, n. 1044, ha introdotto per i trapassi *mortis causa* questo criterio. È il caso di estenderlo, o meglio trasportarlo, ai trasferimenti per atti tra vivi? e non sarebbero da prevedere più coefficienti?

Certo — ed in linea più generale — sarebbero preliminarmente da rivedere gli attuali redditi catastali, di cui i coefficienti dell'imposta patrimoniale hanno cercato bensì di correggere errori ed inadeguatezze, ma che di fatto sono frequentemente difformi dalla realtà e sperequati tra loro. Non mi nascondo che l'attuazione di tutto ciò non è facile, ma tuttavia credo che questo sia un tema da sottoporre doverosamente ad uno studio concreto.

In tema di contenzioso penale, ritengo che, sempre in omaggio all'articolo 102 della Costituzione, sia da riesaminare anche quella facoltà di conoscere dei reati contravvenzionali puniti con la sola ammenda fino all'emissione del decreto, che la legge 7 gennaio 1929, n. 4, attribuisce all'intendente di finanza. Penso, d'altra parte, che corrisponderebbe all'economia dei giudizi il seguire, in sede d'opposizione, i criteri ordinari di competenza, anziché attribuirli a quella funzionale del tribunale. La natura soltanto contravvenzionale del reato ben giustificherebbe la deroga al sistema; essa consentirebbe il duplice vantaggio della maggiore sollecitudine e del sia pure parziale alleggerimento del pressante lavoro dei tribunali medesimi.

Sempre sotto il profilo della celerità, raccomanderei due altre cose: da un lato la maggiore sollecitudine nell'effettuare i rimborsi dei tributi indebitamente percepiti e nelle volture catastali, dall'altro una accelerazione nei recuperi a vantaggio del fisco, che sono rilevantissimi: basta pensare alle numerosissime partite accese su campione in tema di appalti, piccola proprietà contadina, ricostruzioni, acquisto aree fabbricabili; partite in cui la tassa è sospesa e non lieve è il pericolo di prescrizione. Ciò potrebbe implicare un qualche ritocco alle piante di alcuni uffici o la loro piena copertura; ma penso che sarebbero provvedimenti utili; sia da un punto di vista psicologico sia da quello dell'incasso da parte dello Stato.

Infine consenta, signor ministro, all'avvocato Breganze — o, se vuole, al deputato componente la Commissione della giustizia — alcuni altri rapidissimi cenni. Oggi l'avvo-

cato e il cancelliere sono afflitti da molti adempimenti fiscali, alcuni dei quali certo semplificabili. Mi riferisco, in ispecie, alla necessità di appiccicare (il termine non è brillante, ma rende l'idea) numerosissime marche da bollo: marche scambio, marche ai sensi della legge sul trattamento di quiescenza della magistratura, marche mandato eccetera. Non sarebbe possibile studiare un modo di percezione diverso, sia pure nello stesso importo? Per la bollatura dei documenti mi apparirebbe intanto ben più agevole la percezione in modo virtuale. In luogo delle marche scambio, si potrebbe inoltre studiare l'aumento della carta bollata (per esempio, da 300 a 400 lire per il tribunale): lo Stato non ne perderebbe, e l'avvocato e il cancelliere trarrebbero un grosso sospiro.

Per le marche che si ritenessero invece non eliminabili (e forse anche per la carta bollata ad uso giudiziario) penso sarebbe conveniente, per chiarezza di bilancio, un tipo particolare, come ora si fa per le marche di previdenza a favore della Cassa avvocati e procuratori.

Del pari riterrei che la sottoposizione al bollo e al registro per il « caso d'uso » (che si verifica quasi sempre, per non dire sempre, in rapporto a una lite) fosse da effettuare presso l'ufficio del registro atti giudiziari e non presso quello degli atti civili, il che pure contribuirebbe alla chiarezza delle partite senza arrecare alcun aggravio agli uffici.

Da ultimo penserei che dovesse essere meglio disciplinata la materia delle esenzioni e riduzioni alla imposta di bollo relativa alle controversie di lavoro e agrarie oggi, invero, non organica né persuasiva.

Signor Presidente, signor ministro, ho cercato così di proporre alcuni modesti suggerimenti pratici che l'esperienza mi ha dettato. Voglia esaminarli, onorevole ministro; e mi auguro che possano essere non del tutto inutili, per quella certezza ed organicità del settore tributario, che così vivamente le stanno a cuore. (*Applausi*).

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

COGGIOLA. Tratterò, signor Presidente, un solo argomento e sono lieto che sia presente il ministro del tesoro, perché intendo trattare un argomento che lo riguarda da vicino. Cioè intendo accennare brevemente alla sorte di coloro che affidano i loro risparmi allo Stato.

Qual è il comportamento dello Stato e quale invece dovrebbe essere il suo dovere?

Non è il caso certo di ricordare quelli che sono stati i prestiti dell'anteguerra. Sappiamo che quei risparmiatori hanno avuto il loro danaro polverizzato. Mi riferirò quindi esclusivamente ai prestiti degli ultimi cinque o sei anni il cui valore complessivo supera i 1.500 miliardi. Un calcolo molto semplice a farsi dimostra che i titoli emessi in questo ultimo periodo hanno già perduto circa il 25 per cento del loro valore. I buoni novennali del tesoro 1959, emessi per un totale di 314 miliardi, hanno subito una svalutazione addirittura di circa il 30 per cento.

Signor ministro, quando si tratta di lanciare un prestito si parla di alti interessi, di premi a sorteggio, di esenzioni fiscali, di basso prezzo di emissione. Ma si dimentica l'unica garanzia seria, sicura, che consiste nel restituire al risparmiatore lo stesso valore che egli ha dato allo Stato.

« Esenzione fiscale ». Al danno, quasi la beffa: ma quale tassazione in Italia raggiunge il prelievo che è fatto dalla svalutazione della moneta sui titoli dello Stato?

« Rimborso alla pari ». È una fandonia, è un eufemismo di cui tutti sanno il significato.

Tutti questi decantati allettamenti costituiscono quasi una cosciente premeditazione, forse un millantato credito: già è noto all'inizio quale sarà la sorte dei risparmiatori, perché si tratta di promesse che con l'attuale sistema si sa di non poter mantenere.

Non è il caso di ricordare che le quotazioni dei titoli dello Stato sono da anni orientate al ribasso. E quando i « commentatori », obbligati all'ottimismo, parlano di più alti interessi, dimenticano la sorte di coloro che sono costretti a vendere e sono pertanto sottoposti ad una duplice perdita.

È una affermazione governativa, l'affermazione dell'onorevole Pella, il quale ha detto: « Quando si emette un prestito si promette al risparmiatore di rimborsare a scadenza moneta avente la stessa capacità di acquisto e non svalutata ». Queste affermazioni sono contraddette dalla realtà immutabile delle ingenti perdite dei sottoscrittori.

Che dire del fatto che, mentre i buoni novennali del tesoro delle serie precedenti erano quotati a 91-92 lire, l'ultima emissione era posta in vendita a 96 lire? Sono i misteri del mercato finanziario che gli arzigogoli degli economisti non ufficiali non sono riusciti a chiarire.

Come spiegare il fatto che le banche offrivano al risparmiatore più provveduto i

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

buoni del tesoro ad una cifra inferiore a quella di emissione? Quale interesse aveva il risparmiatore a pagare il 6-8 per cento di più di quanto avrebbe speso acquistando i titoli delle vecchie serie?

Per queste ragioni c'è stata la dichiarazione dell'onorevole Medici, il quale ha detto che quella del 1957 era l'ultima emissione di buoni novennali del tesoro. Ma vi sono prossime scadenze, e sotto una forma o sotto un'altra lo Stato dovrà emettere dei prestiti.

Il relatore onorevole Vicentini ha definito questa sua affermazione, signor ministro, « prudente consapevolezza ». Credo che una analisi più aderente avrebbe suggerito un'altra conclusione all'onorevole Vicentini.

Insomma, si impone la necessità di seguire una finanza più seria, al fine di mettere il risparmio al sicuro dal pericolo di una svalutazione della moneta sia per cause inflazionistiche sia per l'inasprimento dei prezzi.

Ma a questo punto si dice: l'eventuale « ancoraggio » danneggerebbe tesoro e moneta... È una curiosa impostazione che trascura l'altro aspetto del problema, che è quello della difesa del risparmio e dà per scontato che il danneggiato sia sempre il risparmiatore e che la speculazione — mi si permetta questa parola — sia lecita allo Stato, agli enti di diritto pubblico, alle società private che emettono titoli a lunga scadenza.

Quale sarà dunque il pesante onere dello Stato in casi di rivalutazione? Domanda capziosa che rivela ragioni recondite. Ben lo sanno i risparmiatori, che potrebbero dare una risposta precisa. Lo Stato dovrebbe rimborsare la stessa somma che preleva ai risparmiatori. La perdita effettiva è precisabile facilmente.

Ci si richiama spesso alla fermezza della lira in rapporto ed altri cambi ufficiali con monete estere: come se il risparmiatore, colui che sottoscrive i titoli di Stato, dovesse alla scadenza acquistare franchi svizzeri, dollari o sterline.

È un espediente comodo, ma non persuasivo, quello di ricorrere all'argomento della fermezza della lira. Si elude l'altro aspetto che è rappresentato dal mutevole valore della capacità di acquisto della lira. E solo in Italia l'indice del costo della vita ha avuto un rialzo assai notevole e superiore a quello di altre nazioni e non ha seguito il corso dei prezzi all'ingrosso.

MEDICI, *Ministro del tesoro*. Di quali altre nazioni parla?

COGGIOLA. Glielo spiegherò.

I dati sono quelli forniti dal governatore della Banca d'Italia nella sua ultima relazione. L'aumento dell'indice del costo della vita nel 1956 è il maggiore che si sia verificato negli ultimi anni, ed è fra i più elevati di Europa, eccettuate due o tre nazioni di scarsa importanza. In Francia, nel 1956, l'aumento dell'indice del costo della vita è stato del 2 per cento; in Italia (è sempre il governatore della Banca d'Italia che lo dice) l'aumento è stato del 4,9 per cento, sempre nel 1956. Ebbene, proprio in Francia si è ricorsi al prestito Pinay, legato all'oro, e successivamente al prestito Ramadier, che era legato a circa 200 titoli del mercato finanziario. « Ma nessuno, in Italia, obbliga il risparmiatore a sottoscrivere i titoli dello Stato, il quale teoricamente ha la libertà di acquistare dei beni reali, delle case, delle terre o altro ». Mi pare che anche questo sia un argomento futile e inconsistente, in quanto il piccolo risparmiatore che ha il milione o i 2 milioni, non ha altra possibilità e non può quindi acquistare dei beni reali.

Le stesse considerazioni che ho fatto per i titoli, possono farsi per i buoni postali fruttiferi e per i titoli a lunga scadenza che sono emessi dagli enti pubblici e garantiti dallo Stato. Come verranno coperti, d'altra parte, gli investimenti per l'I. R. I. dei prossimi 4-5 anni, investimenti che superano i 600 miliardi? Il pompaggio dal mercato del risparmio avverrà con obbligazioni a lunga scadenza destinate alla continua erosione di una lenta inflazione? È facile presumere che il pubblico devierà i suoi risparmi, potendolo, verso altre vie, con conseguenze deleterie anche per lo sviluppo del piano Vanoni. Anche per questi titoli, oltre che per i buoni novennali del tesoro, il Governo deve indicare la sua politica economica e finanziaria. Ma è comprensibile che coloro che riecheggiano gli interessi della Confindustria respingano anche la possibilità di una rivalutazione dei titoli dello Stato da emettersi nell'avvenire. E la ragione è chiara. Le emissioni a lunga scadenza sono state fatte da società private. Queste società monopolistiche hanno anzi perfezionato quello che è stato l'esempio dello Stato, perché hanno delle scadenze che vanno fino al 1970 e al 1980; allora il rimborso coinciderà con l'annullamento pratico del valore della moneta.

Qualche altro — ed è un illustre economista — ha chiamato « diaboliche clausole » quelle che possono limitare le perdite dei risparmiatori. Certamente tale giudizio non è condiviso dalla grande massa dei risparmiatori.

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

Ma, oltre l'obbligo morale, vi sarebbe anche una convenienza da parte dello Stato: il minore interesse di cui il risparmiatore sarebbe pago e la emissione alla pari. E vi sarebbe un notevole risparmio, decine e decine di miliardi all'anno, da parte dello Stato.

Insomma, occorre che lo Stato non prometta solo la difesa della lira (in questo caso, signor ministro, la clausola della rivalutazione sarebbe inoperante), ma è necessario che lo Stato faccia onore alla propria firma non nella forma, ma nella sostanza.

In caso di rivalutazione, quanto perderebbe lo Stato, si continua a dire da parte di taluno? Questo dimostra una preoccupata ansietà per le finanze pubbliche che dà per scontato che allo Stato è lecito lucrare e che il « suonato » sarà sempre il risparmiatore. Deve essere seguita un'altra via, onorevole ministro, deve essere ricercato un mezzo al fine di restituire al risparmiatore, al termine dell'impegno intervenuto fra lui e lo Stato debitore, quanto effettivamente lo Stato ha avuto da questo risparmiatore. Se è vero che il risparmio costituisce la più importante base di uno sviluppo economico, tecnico e sociale, il risparmiatore deve avere la sicurezza per rinunciare a vantaggi presenti, che la sua rinuncia o il suo sacrificio non saranno resi vani dalla instabilità monetaria o dalla diminuzione del potere di acquisto del denaro che egli ha affidato allo Stato.

Una delle ragioni per le quali lo schema del piano Vanoni non si è realizzato — come stamattina faceva notare l'onorevole Lombardi — o si realizza con difficoltà e non come era previsto, è che il relativo finanziamento dovrebbe derivare per la massima parte dal risparmio delle imprese e dei consumatori.

Quali prospettive hanno i risparmiatori? Al previsto blocco dei salari, già di per se stessi insufficienti e inadeguati, si aggiunge la certezza della svalutazione lenta ma continua, ma non per ciò meno conturbante e controproducente. D'altra parte abbiamo una minore raccolta di fondi attraverso il collocamento fra il pubblico di titoli di Stato, il che sta a dimostrare la diminuita, anzi la scarsa fiducia verso lo Stato stesso.

La tutela del risparmio, da dimostrarsi prima di tutto dallo Stato, favorirebbe le stesse finalità del piano Vanoni per la piena occupazione, darebbe allo Stato la possibilità di reperire i capitali necessari e conseguirebbe una funzione moralizzatrice nel campo finanziario di tutta la nazione, concorrendo anche ad attenuare l'evasione di

capitali nazionali verso altre aree monetarie ritenute più sicure.

Come uno Stato di diritto, come uno Stato democratico non può che fondare il proprio sistema fiscale e tributario in altro modo che non sia quello dell'imposizione diretta e progressiva, dalla quale siamo tanto lontani in Italia, così lo stesso Stato non può e non deve garantire il proprio bilancio con le entrate invisibili, ma realmente cospicue, che gli provengono dalla svalutazione dei titoli che emette, impoverendo e togliendo in modo continuo specialmente e soprattutto alle categorie meno abbienti, quali sono quelle che, non avendo altre possibilità, gli confidano i propri risparmi. Uno Stato democratico deve sapere impedire che anche altri compia la stessa malefatta, e in modo molto maggiore.

Lo Stato, signor ministro, fino ad oggi ha eluso questo problema morale e sociale. Ma questo è anche un precetto della Costituzione, il cui articolo 47 dice: « La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme ».

Nel passato remoto e recente questo precetto non è stato osservato. Per ragioni morali, sociali, costituzionali, dobbiamo augurarci e fare in modo che per l'avvenire ciò avvenga anche per coloro che affidano i loro risparmi allo Stato. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riva, il quale ha presentato il seguente ordine del giorno, firmato anche dagli onorevoli Corona Giacomo e Dazzi:

« La Camera,

richiamandosi ad analoghi ordini del giorno presentati in sede di discussione del bilancio delle finanze in esercizi precedenti, con i quali, in attesa della promessa riforma della finanza locale, si invitava il Governo a provvedere alla estensione della legge 9 agosto 1954, n. 635, relativa al pareggio dei bilanci degli enti locali deficitari mercé concorso in capitali da parte dello Stato;

viste le dichiarazioni del Governo in data 26 luglio 1955, con le quali esplicitamente si riconosce che, ove la riforma organica avesse ulteriormente a ritardare, sarebbe necessario stralciare alcune urgenti misure invocate dagli enti locali, aggiungendo testualmente che affrontare questo problema senza letali ritardi era un dovere politico che s'imponeva:

considerato che occorre procedere ad un accertamento, onde stabilire quali delle provincie e dei comuni deficitari non siano assolutamente in grado di far fronte con le proprie

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

risorse quanto meno alle spese di carattere ordinario, e ciò allo scopo di proporre per essi provvedimenti di carattere speciale;

ritenuto che la situazione finanziaria è tanto più grave nelle province montane e tra esse in particolare quella di Belluno, ove la spesa per i ricoveri manicomiali assorbe tutte le entrate ordinarie dell'ente, ove su un totale di 250 milioni di entrate ordinarie e straordinarie, si presenta per il 1957 un disavanzo economico di 400 milioni, che vieta qualsiasi spesa anche per la sistemazione razionale delle esistenti strade provinciali;

ritenuto che l'urgenza di provvedere a tale situazione è stata riconosciuta dagli stessi organi governativi come inderogabile,

invita il Governo

a provvedere, in attesa della riforma generale della finanza locale, in quelle province costituzionalmente deficitarie, poche per fortuna, all'assetto dei bilanci mercè un concorso in capitale, in analogia a quanto disposto per il 1953 con la legge 9 agosto 1954, n. 635, salvo provvedimenti legislativi di carattere transitorio atti ad eliminare stati di bilancio permanentemente deficitari ».

L'onorevole Riva ha facoltà di parlare e di svolgere questo ordine del giorno.

RIVA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il mio intervento ha lo scopo di porre l'accento su un problema che interessa non solo e non tanto gli uomini politici, quanto gli amministratori che quotidianamente condividono le ansie e le pene delle amministrazioni provinciali e comunali, in prevalenza quelle montane.

Ieri sera la onorevole Gigliola Valandro ha parlato sulla finanza locale, dei problemi dei comuni e dei loro bilanci. Sia consentito a me soffermarmi brevemente ancora sul tema della finanza locale, e precisamente su quanto riguarda i bilanci di alcune amministrazioni provinciali. Desidero poi sottolineare la situazione specialissima in cui versa la mia provincia, perché, vivendo lassù in mezzo ai miei monti, ogni giorno sento parlare delle grandissime difficoltà di bilancio che soffocano l'amministrazione provinciale di Belluno.

Sono problemi particolarmente attinenti al bilancio del Ministero delle finanze, sia perché questo ha una direzione generale che vigila sui bilanci delle amministrazioni locali, sia perché, tramite il Ministero delle finanze, una percentuale di tributi erariali sono erogati a dette amministrazioni; contributi quanto mai apprezzati e che sovengono in grado notevole alle lamentate deficienze.

Negli ultimi dieci anni questo problema è stato trattato, specie in occasione delle discussioni dei bilanci, con ampiezza e competenza dai vari relatori. Gli interventi avutisi in quest'aula sull'argomento da parte di numerosi deputati hanno dimostrato e dimostrano ancor oggi quanto sia di attualità il problema e quale importanza rivesta nella vita pubblica e nella vita politica del nostro paese. Anzi, se volessimo dare uno sguardo agli atti parlamentari, dovremmo rilevare che questi sono stati gli interventi più numerosi sui bilanci delle finanze, segno evidente che il problema è di una attualità palpitante e di una gravità eccezionale. Non sarò certamente io a portare vasi a Samo con nuove ed originali idee, ma mi consenta, onorevole ministro delle finanze, mi consenta, onorevole ministro Medici (ed io desidererei che ella lo riferisse al ministro delle finanze onorevole Andreotti, particolarmente impegnato nella soluzione di questi problemi), di formulare delle semplici osservazioni derivanti proprio dalla mia particolare posizione di osservatore e di parte attiva in queste amministrazioni periferiche.

Indubbiamente, è stato assai notevole il contributo finanziario dato alle amministrazioni locali dalla legge n. 703 del 1952, e ancora più tangibile quello della successiva legge 9 agosto 1954, n. 635, la quale assegnava alle amministrazioni locali un contributo in capitale che qualche volta si ragguagliava al 50 per cento del *deficit*, controllato dalla rispettiva commissione centrale per la finanza locale.

È non è, che di questa legge i comuni e le province abusassero; anzi, ad essa ricorrevano veramente gli enti che potevano dimostrare, attraverso la irrefutabilità delle cifre, la deficienza assoluta, costituzionale dei loro bilanci.

Dobbiamo anche prendere atto con soddisfazione che a favore delle amministrazioni locali è venuto l'aumento, verificatosi via via, in questi anni, delle partecipazioni ai tributi erariali. Dagli 84 miliardi che lo Stato ha erogato nel 1954, siamo passati a 95 miliardi nel bilancio 1955-56 ed a 104 miliardi nel bilancio 1956-57. Un apporto, dunque, veramente notevole. Tuttavia, i bilanci di molti comuni e di molte province restano sempre paurosamente deficitari, nonostante le supercontribuzioni e le imposizioni previste dagli articoli 332 e 336 del testo unico della finanza locale.

Esaminando con attenzione la diligente relazione dell'onorevole Berloff, si nota che dal 1936 al 1956 le uscite risultano aumentate di 110,56 volte, mentre sono aumentate le

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

entrate soltanto 90,92 volte. È, questo, un dato preciso ed incontrovertibile. E, mentre le uscite dal 1953 al 1956 sono aumentate del 13,49 per cento ogni anno, le entrate, nello stesso periodo hanno avuto un incremento solo del 9,10 per cento. Questi sono i dati che costituiscono la media nelle amministrazioni provinciali e comunali. Ma, se diamo uno sguardo alle amministrazioni cui accennavo prima, a quelle cioè costituzionalmente deficitarie, e in grande prevalenza sono quelle montane, questa media varia di molto e notiamo che le entrate sono di assai più inferiori alle uscite.

A questo proposito, l'onorevole Schiratti nella sua relazione al bilancio del Ministero delle finanze dell'anno scorso faceva rilevare in un quadro sintetico quante delle amministrazioni provinciali e comunali siano di natura vorrei dire costituzionalmente deficitaria. Egli nella sua pregevole relazione rilevava che alcuni enti avevano conseguito il pareggio senza contribuzione, altri avevano conseguito il pareggio con le supercontribuzioni; ed infine un ulteriore gruppo che, nonostante ogni oculatezza e nonostante le supercontribuzioni, aveva presentato sempre un ulteriore e continuo disavanzo economico. L'onorevole Schiratti precisava per le amministrazioni attinenti a questo terzo gruppo il seguente quadro:

	1953	1954	1955
amministrazioni provinciali .	N. 34	32	32
capoluoghi .	» 37	50	49
comuni minori .	» 498	522	407

Rilevante, come si nota, è il numero delle amministrazioni provinciali e comunali che nonostante gli aiuti da parte dello Stato, nonostante le supercontribuzioni, non sono state in grado di pareggiare i loro bilanci. Nel 1953 i disavanzi sono stati integrati da contributi in capitali concessi in base alla legge 9 agosto 1954, n. 635. Nel 1954, nel 1955 e nel 1956 si è dovuto ricorrere ai mutui, perché la legge suddetta non ha più avuto seguito.

Perciò un numero notevole di comuni e di province, che presentano un disavanzo ch'io chiamo organico, hanno dovuto ricorrere a mutui anche per la semplice ordinaria amministrazione, quando è risaputo che il ricorso ai mutui per la copertura delle spese ordinarie costituisce una grave deroga ai più elementari principi di una sana amministrazione.

Questo è il punto su cui desidero richiamare l'attenzione particolare del ministro delle finanze, perché indubbiamente le amministrazioni comunali e provinciali che, nonostante i contributi, le supercontribuzioni e l'apporto diretto dello Stato, presentano bilanci deficitari, denunciano una situazione veramente grave, non solo e non tanto per i riflessi sull'amministrazione centrale, ma soprattutto per l'amministrazione periferica e le situazioni locali connesse. I comuni e le provincie costituiscono in definitiva il tessuto connettivo della nazione e se essi, bene amministrati, sono economicamente sufficienti a soddisfare alle loro esigenze, tutta la nazione ne ha benefici effetti.

Purtroppo come abbiamo visto vi sono nel nostro paese comuni e province estremamente poveri ed organicamente deficitari, per l'ambiente, per deficienza di industrie e di commerci, per il loro territorio montano che non offre possibilità di colture remunerative, che ha grandi zone veramente sterili.

Per queste amministrazioni, onorevole ministro, urgono particolari provvedimenti, diversi dai mutui, in quanto, come ella sa, l'operazione di mutui contratti per l'ordinaria amministrazione è tutt'altro che lodevole e sostenibile. I mutui possono, anzi debbono essere contratti per opere straordinarie, per l'attuazione di lavori pubblici, acquedotti, strade, scuole, ecc. Invece i mutui contratti per pareggiare l'ordinaria amministrazione mettono indubbiamente una palla di piombo al piede e, di tale entità in un determinato momento, da porre in condizione di non poter nemmeno esibire sufficienti garanzie agli enti coi quali si contraggono i mutui stessi. In questa penosa situazione, onorevole Medici, si trova l'amministrazione provinciale di Belluno. Scusi, signor ministro, se mi soffermo sul caso particolare di questa mia provincia, ma mi sembra doveroso il farlo, perché è veramente tipica per insufficienza vitale.

Tempo fa una sua delegazione è venuta a Roma per chiedere all'onorevole Medici di intervenire in suo favore e proprio *in extremis* non essendo più in grado di offrire garanzia alcuna per ulteriori mutui cui l'ha demandata la commissione centrale per la finanza locale. Vi è stata anche la guerra, che ha complicato notevolmente le cose, che ha creato in certe amministrazioni particolari contingenze a causa di distruzioni, e quindi di opere eccezionali per la ricostruzione, per cui si sono trovate estremamente appesantite e gravate da maggiori oneri solo a sanare i quali è consigliato ricorso ai mutui.

È al proposito mi conceda, signor ministro, un piccolo inciso: la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti sarebbe quanto mai opportuno fosse innanzi tutto riservata alle amministrazioni deficitarie.

Non avvenga che esse abbiano il male e la mala pasqua, siano cioè costrette a ricorrere ad altri istituti di credito con oneri quindi di tassi assai superiori.

Ritornando a noi, l'argomento, quanto mai grave, è stato trattato già nella XIV assemblea della Unione delle province, tenutasi nel 1952 a Palermo, ove il compianto onorevole Vanoni, allora ministro delle finanze, così si esprimeva: «Le integrazioni cercheremo di concederle non con i soliti criteri automatici, ma con una indagine sul bilancio dei singoli enti, intesa a non fare dei tagli draconiani ed automatici nei bilanci stessi, ma ad analizzare la situazione economica e finanziaria dei singoli enti, per suggerire e prendere i provvedimenti che devono essere presi, e per aiutare in misura diversa, a seconda della loro effettiva situazione, gli enti stessi. Se una provincia o un comune sono costituzionalmente deficitari, in questo caso sarebbe assurdo continuare con una politica dei mutui che non potrà mai essere ripagata con le forze di questo ambiente economico. In tal caso si deve affrontare il problema o con una legge speciale o per quest'anno» (si era nel 1952) «con il contributo in capitali nel limite massimo possibile».

È certo che fra le province più depresse, più povere, una di quelle presenti alla mente del compianto ministro è quella di Belluno. Essa presenta un territorio eminentemente montano in tutti i suoi 69 comuni, i quali sono pure essi in massima parte deficitari. Ciò è dimostrato da una chiara e precisa relazione di quella camera di commercio che in una graduatoria di province dell'Italia centro-settentrionale pone appunto questa provincia al cinquantesimo posto su 59 province, cioè al terz'ultimo posto, seguita a breve distanza da Massa Carrara e Frosinone. L'indagine porta ad una ben chiara conclusione e cioè che il reddito medio goduto dagli abitanti della provincia di Belluno si trova nel gruppo dei tre redditi più bassi del centro-nord e che questo reddito rappresenta appena un terzo di quello medio goduto *pro-capite* nell'Italia centro-settentrionale. La provincia di Belluno ha un reddito di 37, in confronto a Milano che ha un reddito di 181.

Desidero leggervi appena qualche riga della relazione al bilancio provinciale, in modo da dare la sensazione esatta di quello che è il bilancio della provincia di Belluno. Tale bilancio, come risulta dalla relazione, si chiude con un *deficit* economico di 150 milioni (si tratta, si badi, di una piccolissima provincia, che conta appena 260 mila abitanti); *deficit*, questo, indubbiamente quanto mai rilevante, considerato che il totale delle entrate ordinarie e straordinarie, escluso il movimento di capitali, ammonta a circa 250 milioni.

Dalla citata relazione risulta poi che la provincia di Belluno ha sempre dovuto ricorrere, per riconosciuto costante difetto di entrate, alle integrazioni di bilancio da parte dello Stato. Né i provvedimenti legislativi che si sono susseguiti per il riassetto dei bilanci provinciali deficitari hanno potuto ovviare in alcun modo a questa precaria situazione.

È da notare che la spesa per i ricoveri manicomiali assorbe tutte le entrate ordinarie dell'ente, nonostante che la retta disposta per la provincia di Belluno dall'ospedale di Feltre sia la più bassa d'Italia, come si rileva dai dati che per brevità mi astengo dal leggere. Indubbiamente 480 lire è una retta assai modesta, confrontata per esempio a quella di Bologna o di altre città, che è di 1.100 lire. Così pure minima è la spesa per la manutenzione delle strade provinciali e consorziali, perché se confrontiamo quello che spendono per essa Venezia e Treviso vediamo che, mentre Belluno spende 414 mila lire per chilometro, Venezia ne spende 465 mila e Treviso 636 mila. Pure minima è la percentuale della spesa per il personale, che è del 17,80 per cento.

Ciò nonostante, come si è detto, il disavanzo permane, ed in una misura assai grave.

Quali sono dunque le cause di tale disavanzo? Esse sono indicate chiaramente nella relazione. La provincia di Belluno è geograficamente e naturalmente povera, con oltre due terzi del territorio costituito da montagne, senza notevoli industrie. Essa non è quindi in condizioni di sanare con le sue entrate la situazione deficitaria del proprio bilancio. Basti esaminare il prospetto che riporta il gettito della sovrimposta fondiaria, già al terzo limite insieme con i dati relativi alla rivalutazione degli imponibili delle otto province del Veneto ed al beneficio complessivo da ciascuna di queste conseguito a favore del bilancio.

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

Da tale prospetto si rileva che il gettito della sovrimposta fondiaria è, per la provincia di Belluno, di gran lunga il minore: da 52 milioni in meno nei confronti della provincia di Treviso ad un massimo di 86 milioni in meno nei confronti della provincia di Verona. Questo minore gettito, onorevole ministro, conseguente alla insufficienza di imponibili, non ha potuto essere colmato neppure con la supercontribuzione alle sovrimposte terreni autorizzata fin dal 1948 nella misura del 200 per cento. Infine, una non migliore situazione si verifica per l'addizionale sui redditi agrari, per cui pure è stata autorizzata la supercontribuzione del 200 per cento.

Rimanendo questa la situazione tributaria della provincia di Belluno, il cui bilancio per il 1952, come ho detto, si è chiuso con un deficit di 150 milioni, essa non è in condizione di contrarre ulteriori mutui al fine di pareggiare il bilancio medesimo, considerato tra l'altro che la sovrimposta fondiaria è già stata impegnata a garanzia di mutui precedentemente assunti.

Per tali considerazioni l'amministrazione provinciale di Belluno ha chiesto agli organi competenti la concessione del contributo statale integralmente in capitale, facendo presente tra l'altro che già nel 1951 questa particolare situazione fu riconosciuta dalla commissione centrale della finanza locale, mediante la concessione di un contributo statale accordato nella misura eccezionale del 50 per cento, mentre di norma esso è del 30 per cento.

È indispensabile, pertanto, data la evidente situazione di disagio nella quale, come si è visto, versa l'amministrazione provinciale, che in sede competente si adottino i provvedimenti necessari per assicurare la possibilità di esercizio dei servizi, per lo meno di quelli di istituto.

Desidero aggiungere che nel 1957, come già negli anni precedenti, non è stato possibile procedere ad alcuno stanziamento per opere pubbliche, per queste fondamentali ragioni: 1) perché il bilancio preventivo del 1957 presentava un disavanzo economico di 400 milioni in cifra tonda; 2) perché la sovrimposta sui terreni fabbricati non presenta alcuna possibilità da offrire a garanzia dei mutui contraendi; 3) perché la cifra degli interessi passivi iscritta in bilancio è superiore ad un quarto delle entrate effettive ordinarie.

Che cosa dobbiamo fare in queste condizioni, onorevole ministro? So che anche altre

province si trovano in simile situazione; ritengo però che quella di Belluno, come ho dimostrato, sia la più deficitaria. Proprio per questo essa, come ho già detto, ha inviato i suoi amministratori per chiedere al ministro del tesoro particolari provvedimenti. Abbiamo avuto la cordiale, affettuosa, fraterna accoglienza del ministro stesso, che anche recentemente di sua iniziativa mi assicurava di essersi interessato del grave problema e di aver in merito trasmesso disposizioni al presidente dell'amministrazione.

So che è in elaborazione anche un provvedimento particolare sulla finanza locale delle province e dei comuni inteso ad attuare un coordinamento al fine di favorire la soluzione di questo gravissimo problema; che vi è una commissione speciale, presieduta dall'onorevole Troisi, incaricata di redigere un testo che risolva le questioni di fondo delle amministrazioni locali; però da troppo tempo siamo in attesa di questo disegno di legge e ritengo ben difficile che nello scorcio di questa legislatura si possa arrivare ad approvarlo.

Pertanto penso che vi sia una sola soluzione: un disegno di legge di carattere transitorio per venire incontro alle province costituzionalmente deficitarie, al fine anche di consentire agli amministratori di rimanere ai loro posti di responsabilità, di penosa responsabilità, e di evitare che essi, come avevano annunciato al ministro del tesoro gli amministratori della mia provincia, si dimettano lasciando ad una gestione commissariale l'amministrazione di una situazione economica fallimentare.

In questo senso, e con questi intendimenti ho presentato, insieme con i colleghi Giacomo Corona e Dazzi, un ordine del giorno che affido alla considerazione del ministro delle finanze.

Nell'ordine del giorno è detto « invita il Governo »; ma avrei voluto dire piuttosto « impegna il Governo », perché veramente in questo particolare momento il Governo deve assumersi un impegno: quello di non lasciar passare ancora del tempo per trarre i bilanci di alcune amministrazioni locali da situazione di gravissimo dissesto. Penso comunque che ella, signor ministro, sia più di ogni altro convinto di questa particolare necessità.

E, parlando di convinzione, desidero richiamarmi appunto a quello che lo stesso ministro delle finanze diceva in un intervento sul bilancio 1955-56. L'onorevole Andreotti

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

così ebbe ad esprimersi in quella circostanza: « Non vorrei annunziare provvedimenti che io non sia poi in grado di presentare. Debbo però fare due eccezioni, l'una positiva e l'altra negativa. La prima riguarda la finanza locale, tema toccato con profondità dall'onorevole Bubbio. Una commissione ministeriale presieduta dall'onorevole Troisi, sta da tempo studiando la delicata e scottante materia e darà nelle prossime settimane le sue conclusioni ». (Eravamo nel 1955). « Se organiche riforme richiedessero troppo tempo, sarà necessario stralciare alcune urgenti misure invocate a gran voce dalle province e dai comuni, sui cui bilanci in quest'anno non è neppure caduto il balsamo del piccolo contributo ad integrazione dei deficit più marcati. L'indebitamento di molti enti locali sta diventando pauroso, ed affrontare questo problema senza letali ritardi è un dovere politico che si impone ».

Sono passati due anni e nulla ancora si è visto, a nulla ancora si è provveduto. Lo strumento è pronto? Si dice che lo sia; però, noi abbiamo la certezza che esso non possa essere condotto a termine in questa legislatura. Non voglio con ciò far torto alla attività ed alla scrupolosità dell'onorevole Andreotti nell'attendere alle sue funzioni; i fatti però sono questi: negli ultimi due anni, nonostante quelle sue dichiarazioni, per ragioni che sono certo indipendenti dalla sua volontà, egli non è stato in grado di portare a compimento il programma da lui stesso annunziato e che riteneva indilazionabile dal punto di vista politico ed amministrativo.

Però gli amministratori delle province e dei comuni che si trovano in queste particolari insanabili difficoltà sono veramente stanchi di attendere. Essi si sentono stanchi e delusi, perchè i loro impegni e doveri quotidiani sono aggravati da quel deficit che è alla radice delle cose; le spese per i comuni e per le province sono aumentate di 110 volte, mentre per converso sono aumentate di solo 90 volte le entrate, compresi i 94 miliardi che lo Stato eroga come contribuzione tratta dal gettito della sovrainposta erariale.

Ecco il male che è, come dire, alla radice. Chiedo perciò che venga accolto l'ordine del giorno che ho l'onore di presentare, e che il Governo prenda quei provvedimenti ritenuti indilazionabili per la finanza locale, dandoci una parola definitiva, e non più vaghe promesse le quali arrecano sempre deleterie e penose delusioni. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Raffaelli, il quale ha presentato il

seguito ordine del giorno, firmato anche dagli onorevoli Merizzi e Faletra:

« La Camera,

presa visione del diminuito incremento del risparmio postale affluito a mezzo dei buoni postali fruttiferi, dopo l'entrata in vigore del decreto ministeriale 14 novembre 1953 che ha ridotto il tasso di interesse su tali titoli dal 4,50 per cento al 3,75 per cento, e del decremento che si è verificato nei primi 11 mesi del 1956 (consistenza a gennaio miliardi 1.210; consistenza a novembre miliardi 1.209);

a conoscenza delle numerose richieste di comuni e province e ultimamente delle loro assemblee nazionali di Palermo (28-31 marzo 1957) e di Venezia (4-6 aprile 1957) dirette ad ottenere che la Cassa depositi e prestiti ritorni alla sua funzione istituzionale;

preso atto dei dati contenuti nella relazione della IV Commissione della Camera allo stato di previsione del bilancio del tesoro, in base ai quali le esigenze di mutui di comuni, province e loro consorzi presso la Cassa depositi e prestiti ammontano al 18 ottobre 1956, a lire 799 miliardi (lire 181 miliardi per « adesione concesse » e lire 618 miliardi « in corso di esame »);

ritenuto necessario assicurare che la predetta cassa sia messa in grado di fronteggiare le richieste di comuni e province che diversamente devono ricorrere a finanziamenti presso altri Istituti col doppio onere di un interesse più elevato e di una più breve durata dell'ammortamento,

impegna

il ministro del tesoro presidente del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, a ripristinare il tasso del 4,50 per cento sui buoni postali fruttiferi,

e lo invita

a restituire alla Cassa una congrua parte della somma prelevata in conto corrente dal tesoro, onde siano accolte in misura proporzionata al volume delle richieste, le domande di mutuo presentate da comuni, province e loro consorzi ».

L'onorevole Raffaelli ha facoltà di parlare e di svolgere questo ordine del giorno.

RAFFAELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi è una preparazione alla discussione dei bilanci che per regolamento è costituita dall'esame in Commissione e dalle relazioni che debbono accompagnare lo stato di previsione e, in più, quest'anno abbiamo a disposizione gli atti del dibattito che, sui

bilanci finanziari oggi al nostro esame, si è svolto nel Senato della Repubblica qualche tempo fa.

Da questo lavoro preparatorio e dalla ricordata discussione emergono molti elementi che, a mio avviso, sono di enorme interesse, sia se esplicitamente accennati, sia se sottaciuti. Taluni di questi elementi si riferiscono a problemi di vasta portata, intorno ai quali una parola non è mancata, a volte anche appassionata, e una frase nel corso della discussione è venuta. Tuttavia, durante molti anni, per la soluzione di questi problemi pochi fatti positivi sono stati compiuti, giacché il passar del tempo ha aggravato ed esasperato i problemi stessi rendendoli ferite aperte nel campo della politica finanziaria italiana. Ed in questo concordo coi colleghi (l'onorevole Bubbio l'anno scorso e l'onorevole Riva attualmente) che hanno rilevato la situazione di alcuni enti importanti nella vita del nostro paese, di alcune province e di molti comuni.

È ad alcuni di questi problemi che mi riferisco e precisamente alla politica seguita da questo e dai precedenti governi nel campo della finanza locale. Alla nostra attenzione nel discutere i bilanci finanziari (probabilmente l'ultima volta che se ne discute in questa legislatura) non è offerta una indicazione che ci possa far capire che il Governo voglia affrontare, non dico risolvere, la veramente dibattuta questione, e avviarla a soluzione. Si tratta di un problema che, se è vero che costituisce un dovere di un governo costituzionale ed una scelta politica, nello stesso tempo è altresì un problema che, non affrontato da voi, signori del Governo e della maggioranza, sarà riproposto dall'intervento attivo delle masse popolari.

Le vostre responsabilità non sono poche verso i cittadini della Repubblica, verso i pensionati, verso i contadini, verso i pubblici dipendenti e verso categorie di cittadini senza pensione, ma non tutte sono conosciute nella loro gravità. La vostra politica verso gli enti locali è diretta a non riconoscere la funzione autonoma che nell'ordinamento statale italiano è prevista dalla Costituzione ed è assegnata agli enti locali.

« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali », è scritto lapidariamente nell'articolo 5 della Costituzione; e « si riparte in regioni, province e comuni », si legge nell'articolo 114.

Se grave è la responsabilità di non avere attuato l'ordinamento regionale a quasi dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione e di non avere adeguato la legislazione ai

diritti dei comuni, delle province e dei cittadini, più grave è la responsabilità per gli arbitri commessi o fatti commettere dai prefetti, dalle giunte provinciali amministrative e dalla commissione centrale per la finanza locale. Più grave ancora è che ministri in carica presentino disegni di legge che, a mio avviso, non sono proponibili perché in contrasto con la Costituzione, come per esempio il disegno di legge per la cosiddetta riforma della legge comunale e provinciale, presentata dal ministro Tambroni ed altri dopo che da due anni giaceva una proposta di legge di iniziativa parlamentare (ripresa, mi pare, dalla precedente legislatura) degli eminenti colleghi, Martuscelli, Bozzi, Macrelli, Chiaramello e Luzzatto.

Due questioni mi pare che si debbano fare per le ripercussioni che esse hanno sulla politica degli enti locali: 1°) su ciò che propone l'onorevole Tambroni circa la composizione e le attribuzioni dell'organo di controllo; 2°) sul modo di svolgere il controllo.

L'onorevole ministro Tambroni propone una giunta provinciale amministrativa in cui continuino ad avere prevalenza i componenti non elettivi, in modo che rimangano in minoranza quelli rappresentanti la provincia e il comune capoluogo. Anche se si aggiungesse quello che il ministro Tambroni propone debba rappresentare la camera di commercio, industria e agricoltura, anche con quello — che non è elettivo — la giunta provinciale amministrativa, con questa riforma, avrebbe sempre una maggioranza di rappresentanti del potere esecutivo. Voi sapete invece, che gran parte della Camera si è trovata d'accordo nel proporre, con la legge che si chiama ormai « legge Martuscelli », ma che, in realtà, rappresenta un largo schieramento della Camera italiana, che a ciò si potesse avviare, in attesa che entrino in funzione le regioni, con una composizione della giunta amministrativa a maggioranza elettiva.

Ora, badate bene, la parità di cui parla impropriamente il ministro Tambroni, che invece è minoranza, esisteva già nella legge del 1915 e ritornare almeno a quella parità sembrerebbe il meno che si possa fare davanti all'affermazione del principio costituzionale che vuole il controllo sugli enti locali affidato ad un organo elettivo (la regione), e lo vuole poi soltanto per ragioni di legittimità e non di merito. Certo, quando vi serve ritornare alla legge del 1915 per ostacolare l'attività di grandi comuni italiani come Pisa, o La Spezia, o altri, pretendete che ritorni in

vita l'articolo 310 della legge del 1915, per pretendere l'approvazione a maggioranza qualificata di bilanci, che per anni e anni, dal 1946 in poi, sono stati sempre approvati con la maggioranza normale.

Ma cosa è avvenuto? È avvenuto che scadendo la legge maggioritaria (o la legge della piccola truffa), nei comuni, si è voluto impedire che a consiglieri che rappresentano il 50 per cento del consiglio comunale o provinciale e la maggioranza dei cittadini fosse possibile amministrare senza sottomettersi...

NATALI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Avviene in tutti i comuni; per quelli amministrati dal suo partito e per quelli retti da amministrazioni di altro colore politico.

RAFFAELLI. Ma non è avvenuto dal 1946 al 1955; è avvenuto da un dato momento, proprio quando sono nate le cosiddette « giunte difficili », perché voi non volete consentire che al problema delle giunte difficili si dia la soluzione trovando nell'interno del consiglio comunale una maggioranza. Pretendete che la giunta, se non è democristiana o amica dei democristiani, non possa amministrare; e ciò per impedire quel libero giuoco delle forze nell'interno del consiglio comunale, che è fondamento della democrazia. E perché poi si dovrebbe introdurre il rappresentante della camera di commercio, industria ed agricoltura? Perché tutelate interessi particolari. Ma vi sono altre categorie che sono private della stessa possibilità, nel loro ambito, di eleggere le giunte camerali. E direi che il ritorno di categorie e non la generalità degli interessi, il ritorno di ristretti gruppi e non una rappresentanza universale, sembra che sia lo scopo non di questa, ma di moltissime altre « riforme » che voi andate presentando.

Si è appuntata la critica di incostituzionalità al controllo di merito che è previsto in questo disegno di legge. Ma voglio sollevare la questione anche sul primo aspetto. L'articolo 130 della Costituzione stabilisce che la regione esercita il controllo di legittimità. E se è la regione, è un organo elettivo, non solo perché il consiglio regionale è elettivo, ma perché, per esempio, nel comporre le commissioni di controllo previste dall'articolo 30 della legge regionale siciliana n. 6 del 1955, ristabilisce la prevalenza di 5 membri degli eletti dai consorzi dei liberi comuni su quelli che promanano dalla regione, che rimangono 4.

Ma voi direte, anzi avete già detto (come ha fatto ripetutamente l'onorevole Tam-

broni); le regioni non ci sono. Ciò è vero ed è una gravissima responsabilità che vi siete assunta davanti alla Costituzione e al paese, non solo dal punto di vista del completamento dell'ordinamento costituzionale, ma del mancato riconoscimento alle popolazioni italiane, ai cittadini di molti diritti: di eleggere e di essere eletti e, soprattutto, quello di decentrare gran parte di attività di interesse locale che continua ad essere accentratissima a Roma. Avete impedito l'avviarsi a soluzione di problemi insoluti vecchi e nuovi, avete limitato veramente la potestà sovrana del popolo italiano. Ma questo non vuol dire che se non vi sono le regioni costituite si debba andare indietro; al contrario vuol dire che si deve tenere maggior conto di tale vuoto che deriva dalla vostra responsabilità, per affidare, finché non saranno funzionanti le regioni, il controllo ad organi provinciali a maggioranza elettiva. Questo è il punto e mi sembra che su questo non possa esservi dubbio.

Grave è anche l'ostruzionismo sviluppato contro la proposta di legge cui accennavo prima, che fin dal 1954 i colleghi Martuscelli, Macrelli, Bozzi ed altri hanno doverosamente assunto l'iniziativa di presentare, responsabilità che si ripercuote su tutti i cittadini, onorevoli colleghi e signori del Governo! sui comunisti come sui cattolici, lo diceva anche l'onorevole Natali, su quelli di cui volete il voto con promesse che poi non volete mantenere. Questi voti di cattolici concorrono a formare la maggioranza e la minoranza nei consigli comunali e provinciali, i rappresentanti dei quali, insieme con i socialisti, i comunisti, i socialdemocratici, i senza partito, hanno duramente criticato la vostra politica nel corso di questi ultimi anni e recentemente, in modo solenne, nel congresso dell'Associazione nazionale comuni d'Italia tenutosi a Palermo nel mese di marzo, nonché nel congresso dell'Unione delle province d'Italia tenutosi a Venezia nei primi di aprile; convegni ai quali risulta che nessun rappresentante del Governo ha trovato modo di partecipare, sia pure per pochi minuti.

La legislazione attuale in materia di finanze locali è ancorata al testo unico del 1931 e voi avete dimostrato di sentire più il richiamo di quella legge che non il dovere di abrogarla perché incompatibile con la Costituzione e con la funzione degli enti locali. La legislazione successiva ha migliorato di poco quel testo e se si fa eccezione per la legge 2 luglio 1952, n. 703, i numerosi provvedimenti successivi

non hanno risposto minimamente alle esigenze dei comuni e delle province.

La realtà è che attualmente tutti i bilanci degli enti locali sono in forte squilibrio e questo viene pagato dai cittadini più poveri, delle frazioni più distanti, dei piccoli comuni, come dei grandi centri; cattolici e comunisti, operai e contadini, pensionati e artigiani, donne casalinghe e giovani, a qualsiasi idea politica essi si ispirino: sono loro che pagano, e pagano oggi — come giustamente è stato denunciato dalla collega Gigliola Valandro ed anche dal collega che ha parlato prima di me — per la mancanza di opere e di servizi, di lavori e di prestazioni ai quali hanno diritto. Essi pagherebbero ancora più domani, in quanto alcune leggi hanno già operato per lunghi periodi, se l'intervento delle masse popolari non vi ponesse rimedio e non rovesciasse questa politica veramente disastrosa nei riguardi degli enti locali.

L'indebitamento cui, per mancanza di entrate tributarie, avete costretto comuni e province ha già portato molti di essi ad una vera e propria paralisi e più ancora avverrà nel futuro se, come spero non succeda non sarà possibile fermarvi su questa rovinosa strada. Nel solo 1956 cinque province della Toscana (Firenze, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pistoia) accusano già, nonostante compressioni di spesa notevoli e la più oculata ricerca delle entrate possibili, un disavanzo per un miliardo e 837 milioni. La Commissione centrale per la finanza locale, è vero, a colpi di penna ha ridotto questa cifra a un miliardo e 214 milioni, detraendo 623 milioni di spese già scelte e selezionate per limitare il disavanzo. Ma questi disavanzi come quelli di altre province sono stati coperti con mutui per circa 10 miliardi dalle province cosiddette deficitarie.

Cosa avverrà dopo? Una collega di parte democristiana, la collega che ha parlato ieri sera, vi ha descritto attraverso l'elenco delle somme pubblicate dalla *Gazzetta ufficiale* quale sia la situazione dei comuni di Palermo, Roma, Napoli, Firenze, Genova. Vi sono 47 comuni capoluoghi di provincia che saranno in disavanzo, ed è questa la situazione nella quale si trova la maggior parte di comuni capoluogo italiani. È vero che il relatore sembra faccia un apprezzamento positivo del numero esiguo rappresentato da 47 comuni su oltre 7 mila, ma forse la popolazione che essi rappresentano è la metà della popolazione di tutti i comuni italiani.

Vi sono 400 altri comuni in condizioni deficitarie e sono i maggiori centri rimanenti.

Il relatore, onorevole Berloffo, ci fornisce un dato interessante sui bilanci comunali e provinciali, confrontando rispetto all'indice del 1938 (che è da prendersi con tutte le riserve del caso) le entrate che sono oggi 90 volte e le uscite che sono 110 volte, considerando tutte le partecipazioni e tutte le supercontribuzioni che conservano tale nome ma non la sostanza, perché rappresentano una rivalutazione insufficiente e tardiva dei tributi cui si riferiscono. Il gettito della sola imposta comunale sui terreni, compresa la supercontribuzione, è stato il seguente per i comuni: 683 milioni nel 1938, 18 miliardi nel 1951, 21 miliardi nel 1952 e 30 miliardi e 739 milioni nel 1955. Rivalutando il gettito del 1938 per il coefficiente minimo, e cioè per 55, se ne deduce che nell'ultimo anno, nel 1955, avrebbe dovuto essere di 37 miliardi e mezzo. I comuni quindi hanno perduto almeno 7 miliardi. E la sola sovrainposta sui terreni, fatto il 1938 uguale ad uno, è salita a 59 nel 1953 ed a 81 nel 1955.

Le spese poi sono quelle possibili con l'imperante rigore dei controlli di merito, vera e propria ingerenza limitatrice nel governo degli enti locali operata da prefetti e da giunte provinciali amministrative, in quella composizione illegittima nella quale non si possono nemmeno difendere, sotto i colpi della maggioranza imposta dai prefetti, le ragioni e i diritti dei comuni e delle province.

Ma il contrasto non è tutto qui, fra le spese che, pur compresse e ridotte, sono 110 volte quelle del 1937-38 e le entrate che, malgrado la capacità e l'oculatazza degli amministratori elettivi, non coprono che poco più dell'80 per cento delle spese necessarie e inderogabili. Mancano ai comuni e alle province, quindi, i mezzi per assolvere la loro funzione. I cittadini italiani vengono privati dei servizi, delle opere pubbliche, delle prestazioni e dell'assistenza cui hanno diritto nei piccoli e nei grandi comuni, al nord e al sud: e non già per mancanza di iniziativa o di oculata amministrazione, ma per una lacerante carenza di mezzi tributari in cui il Governo lascia gli enti locali.

Ho sentito qui echeggiare il discorso intorno ai comuni poveri o ricchi, ma in tutti i comuni i cittadini hanno gli stessi diritti, naturalmente non già livellando tutti sul piano dei più poveri, ma mettendo tutti i comuni italiani, parte della organizzazione politica e amministrativa della Repubblica, nelle stesse condizioni, onde possano so-

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

disfare tutte le esigenze dei loro amministratori.

Si parla anche di una presunta eccessiva pressione fiscale da parte degli amministratori degli enti locali. Ciò non risponde a verità. Infatti mentre i tributi erariali, cioè

quelli dello Stato, sono aumentati dell'86 per cento dal 1951 al 1956, quelli comunali sono aumentati del 39 per cento, e quelli provinciali del 27 per cento. Si considerino i seguenti dati:

Pressione tributaria dal 1951 al 1956.

(miliardi di lire)

TRIBUTI	ANNI E VALORE						Incremento percentuale nel 1956 sul 1951
	1951	1952	1953	1954	1955	1956	
Totale tributi erariali, comunali, provinciali, regionali, camerari, Enti minori e aggi di riscossione	1.695,4	1.950	2.174	2.351	2.583	2.964	+ 75%
di cui:							
erariali	1.346	1.560	1.821	1.927	2.149,5	2.503,1	+ 86%
comunali	245	284	254	297	311,5	333,8	+ 39%
provinciali	52	48	48	55	61,5	66,6	+ 27%
camerari	4	5	6	7	—	—	+ 75%
Sul reddito nazionale netto di	8.751	9.189	10.106	10.758	11.826	12.668	—

Come, dunque, si può parlare di una eccessiva pressione fiscale? Mentre le sovraimposte comunali sui terreni non hanno dato nel 1956 il gettito del 1938, rivalutato, è per altro noto — e questi dati risultano dai bilanci al nostro esame — che l'imposta erariale sui terreni è passata da 150 milioni prima della guerra a 8 miliardi nell'esercizio 1954-'55: cioè questa è salita effettivamente di 55 volte, il che non è avvenuto per i comuni e le province.

Non solo vi è un così forte squilibrio fra entrate e spese dei comuni, delle province e dei loro consorzi, ma esso è destinato ad aumentare, perché i cittadini hanno diritto e lottano per avere soddisfatte le esigenze, vecchie di decenni o nuove, che comuni e province hanno avuto il merito ma anche il dovere di affrontare e di avviare a soluzione.

Consideriamo, onorevoli colleghi, le ricerche che sono state fatte in occasione della stesura dello schema Vanoni; documentazione molto importante per i dati che noi traiamo da essa e che veramente possono orientarci.

Si legge nella relazione dello schema Vanoni che per gli acquedotti occorrerebbe almeno una spesa di 450 miliardi. Una rilevazione dell'Istituto centrale di statistica sulle fognature denuncia che 2668 comuni hanno una rete di fognature solo parziale e che 3624 ne sono completamente mancanti. Vi sono da costruire 6320 chilometri di strade per allacciare comuni e frazioni isolate alla rete nazionale. Vi sono da costruire 4665 chilometri di strade provinciali in zone di scarse comunicazioni e 4778 chilometri di strade comunali. Sono da sistemare 18.649 chilometri di strade provinciali ed oltre 18 mila chilometri di strade comunali.

Dall'indagine del Ministero della pubblica istruzione sulla scuola risulta la mancanza di 69 mila aule elementari (circa il 42 per cento) e di 15.600 aule per le scuole secondarie inferiori, per un totale di oltre 80 mila aule scolastiche, al primo gennaio 1955; mentre nel gennaio '52 le aule mancanti erano 74.800.

Onorevoli colleghi e signori del Governo, in questo campo — e non è il solo — siamo

andati indietro. E chi paga questa carenza in un servizio pubblico primordiale: l'istruzione della nostra gioventù; sono i cittadini, i comuni, le regioni, le province italiane.

Questa statistica denuncia che nella Calabria manca il 77 per cento di aule elementari; che la provincia di Cosenza è priva dell'80 per cento di aule elementari; che in Campania ne manca il 67 per cento; in Basilicata il 65 per cento e in Toscana — nel centro d'Italia — il 41 per cento. Nel Lazio, dove c'è la capitale, manca il 46 per cento di aule.

I comuni spendono troppo — si è detto. Voi non potete lanciare contro i comuni, le province, le regioni ed i loro amministratori l'accusa di spendere troppo...

Una voce al centro: Spendono male!

RAFFAELLI. ...o di spendere male. Non è una cosa onesta — diceva la collega Valandro Gigliola (e fa piacere sentire queste parole dai banchi dai quali ora taluni colleghi protestano) — non è una cosa seria, e deve essere denunciata come un diversivo.

Voi, signori del Governo, non avete presentato al nostro esame i bilanci consuntivi degli enti di riforma; voi fate versare dalle aziende di Stato contributi per centinaia di milioni alla Confindustria e non volete ancora applicare la legge che ne dovrebbe sanzionare lo « sganciamento »; voi non mettete il Parlamento nella condizione di esercitare il suo diritto di controllo su colossali gestioni di Stato, sull'ammasso del grano, sulle gestioni alimentari, sulla Cassa per la piccola proprietà contadina, sugli enti di riforma.

Onorevole ministro Medici, non più tardi di 3 giorni fa la Commissione finanze e tesoro ha chiesto di poter esaminare i bilanci consuntivi di questi enti entro il 31 ottobre del corrente anno. In uno di questi bilanci (quello dell'ente Maremma) che abbiamo ancora di previsione per l'esercizio finanziario che stiamo discutendo, leggiamo cifre di questo genere: per spese postelegrafiche una cifra corrispondente a circa 18 mila lire per ogni famiglia che ha assegnato il fondo; 10 milioni per rimborso spese agli organi statutarî; 81 milioni per indennità, rimborso spese, missioni e trasferimenti (non è detto quanti impiegati siano, né quanti si trasferiscono: forse due o tre volte all'anno?). Vi si trovano questi stanziamenti dopo quelle critiche, che non sono più di parte nostra, ma che sono state avanzate da tutti. Vi si trovano 25 milioni per attività divulgative. Di che si tratterà? Di opuscoli per la campagna elettorale, o di cose serie in materia di economia agraria? Vi si trovano 110 milioni per acquisto e manutenzione di mezzi di tra-

sporto. Tutto questo nel 1957-58 in un solo ente, nell'Ente Maremma. E naturalmente al di fuori delle spese varie, che ritornano in due capitoli per 5 e 6 milioni ciascuno; oltre a 182 milioni del fondo a disposizione per integrazione di altri stanziamenti.

Per sopprimere altri enti superflui e costosi si è dovuta fare una legge; ma non siamo certi se effettivamente questi enti verranno soppressi. Voi avete la responsabilità di aver portato in liquidazione un ente come l'« Enic » e avete la responsabilità di quella gestione dell'« Enal » di cui la Camera e il paese si sono così ampiamente occupati.

Voi non avete il diritto, dopo tutti i controlli vessatori, che non sono previsti dalla Costituzione, di poter dire ai comuni: spendete troppo o spendete male.

Per quanto riguarda lo spendere male, dirò perché i comuni sono obbligati da voi a spendere male. In realtà vi siete allineati o avete fatto vostro l'attacco che contro i comuni hanno sferrato i ceti privilegiati che fanno capo alla Confindustria. E allora si spiega come non vi siate fatti vedere al congresso di Palermo e al congresso delle province d'Italia tenuta a Venezia. Si trattava di rappresentanti eletti nei consigli comunali e provinciali, di uomini di ogni parte politica, di diretti rappresentanti di tutti i cittadini italiani. Abbiamo appreso invece che avete partecipato in gran numero ai congressi della Confindustria e della Concommercio, prendendo la parola uno dietro l'altro in veste di rappresentanti del Governo. Ma non avete trovato modo di essere presenti al congresso di Palermo o a quello di Venezia. Avete invece risposto positivamente ad alcune richieste avanzate con grande clamore propagandistico e talvolta provocatorio da certi gruppi che fanno capo alla Confindustria e alla loro stampa. Questi gruppi hanno rivendicato, senza nascondere, alcune cose: il blocco delle supercontribuzioni alle imposte fondiari e ai redditi agrari, l'abbonamento obbligatorio per talune voci, per l'imposta di consumo, con la soppressione dei poteri del consiglio comunale previsto dalla legge 703, e la soppressione dell'imposta di famiglia come tributo autonomo.

Queste sono le tre direttrici di attacco dei ceti privilegiati italiani e delle loro organizzazioni: la Confindustria, la Concommercio, la Conagricoltura.

Parte di queste richieste trovano posto nel disegno di legge n. 1515 presentato al Senato e di cui ha parlato l'onorevole Valandro Gigliola. Intanto è chiaro che nell'ordinamento attuale non possono essere soddisfatte né le spese sopportate dagli enti locali, pure falcidiate e

comprese dai prefetti e dalle giunte provinciali amministrative, né tanto meno le spese che, per insufficienza di mezzi finanziari dei comuni e delle province, non possono essere ancora considerate.

La legge del 1931 non risponde ai bisogni e ai diritti della vita locale del 1957. La successiva legislazione ha apportato alcuni miglioramenti, specialmente con la legge n. 703 del 1952, che ha operato modificazioni positive e importanti nel campo delle imposte di consumo e della imposta di famiglia e ha introdotto il principio della compartecipazione ai tributi erariali. Ma i suoi limiti appaiono evidenti a mano a mano che ci allontaniamo dal 1952. Quella legge doveva essere un primo passo, uno strumento transitorio, per giungere in breve termine alla riforma completa della legislazione sulla finanza locale, ispirandola ai principi della Costituzione. Ma le cose transitorie per voi, onorevoli ministri, sono più durature di quelle definitive.

E intanto si muove l'attacco ad altre posizioni col disegno di legge che ho ricordato, e, peggio, onorevole Medici, con circolari. L'Italia è il paese delle leggi, dei disegni e delle proposte, delle iniziative del Governo e della opposizione, di cui parlava l'onorevole Faletta e che camminano su binari diversi, ma è anche il paese delle circolari che fanno in un quarto d'ora ciò che con la legge non potreste fare mai.

L'attacco principale è contro queste due fonti tributarie: la supercontribuzione e l'imposta di famiglia, che sono fra le principali entrate dei comuni e delle province. Contro la prima si marcia dietro lo stendardo della difesa dell'agricoltura, e l'onorevole Medici che è un tecnico di valore sarà sensibile alla difesa di questo settore; contro la seconda si va avanti in omaggio alla giustizia tributaria.

Abbiamo visto che nazionalmente le sovrimeposte e le supercontribuzioni non danno un gettito adeguato, e poiché tale adeguamento potrebbe raggiungersi, si è gridato: « Legate le mani agli amministratori rossi ». La collega Valandro si domandava chi è stato. Mi sembra sia stato l'onorevole Bonomi e la Confederazione dei coltivatori diretti a lanciare questo grido di difesa dell'agricoltura o, più propriamente, di difesa degli agrari.

Veramente le province e i comuni che applicano le più elevate supercontribuzioni non sono amministrati da comunisti né da socialisti. Ma questo non ha importanza perché in ogni caso vi sono stati costretti dalla vostra politica e hanno fatto il loro dovere. Gli amministratori socialisti e comunisti non hanno

spinto le supercontribuzioni a quelle cifre di cui parlava ieri la onorevole Valandro. Ma l'onorevole Andreotti parlando alla Camera ha detto: veramente è una cosa vista da destra e vista da sinistra. Egli ama molto vedere le cose in questo modo per poi scegliere soltanto quelle viste da destra. E ha poi aggiunto che nei comuni amministrati dai socialisti e dai comunisti erano i democristiani a protestare, e nei comuni amministrati dai democristiani saremmo stati noi a protestare contro le supercontribuzioni. Non è così!

Ed è venuto il disegno di legge n. 1515 ormai noto come il disegno di legge Andreotti. Che cosa prevede? Propone un blocco ad un certo livello di supercontribuzione: 350 per cento sui terreni per i comuni, 300 per cento sui terreni per le province (per tutti i contribuenti, grandi e piccoli, quelli che nuotano nell'abbondanza e non hanno nemmeno bisogno di far produrre la terra e quelli che con il magro ettaro o con i due ettari non riescono a viverci) e 500 per cento per i redditi agrari.

Centinaia di comuni e molte province, queste prevalentemente amministrati da socialisti e comunisti, hanno proposto ed anche deliberato di esonerare dalle supercontribuzioni i coltivatori diretti e, in questo caso, aiutando veramente l'agricoltura e i piccoli coltivatori. Ma niente di tutto questo. Difesa in blocco dell'agricoltura e blocco allo stesso livello delle supercontribuzioni, ad un livello insopportabile, ingiusto per i coltivatori diretti, ma ad un livello molto gradito, onorevole Medici, alla grande proprietà fondiaria, alla quale si regalano miliardi che vengono sottratti alle casse dei comuni e delle province!

Bisogna mantenere insieme — avrà detto l'onorevole Andreotti dopo aver visto il problema da destra e da sinistra — le migliaia e migliaia di piccoli proprietari alle poche migliaia di grandi proprietari, in modo che il loro malcontento copra i grandi proprietari fondiari.

Vi riuscirà questa manovra? Io ne dubito. Le giunte provinciali amministrative, le commissioni centrali della finanza locale negli anni passati hanno restituito miliardi alla proprietà fondiaria, che può e deve pagare, mediante il taglio delle supercontribuzioni dei bilanci locali. E chi restituirà ai cittadini italiani opere e servizi che per ciò sono mancati?

Vi sono prefetti che si accaniscono ad addebitare ad un amministratore cento, mille, diecimila lire di tassa o tributo ingiusto non esatto (tassa di occupazione suolo pubblico per l'artigiano, l'ambulante, ecc.). Ma chi addebiterà alle giunte provinciali amministrative

e ai prefetti i miliardi complessivamente restituiti ai grandi contribuenti mediante tagli delle supercontribuzioni?

Tanto è l'amore per l'agricoltura che in un comune della provincia di Pisa si trattava di spostare 600 mila lire di supercontribuzioni necessarie per coprire il disavanzo economico: si trattava cioè di accettare la proposta del comune di sovraccaricare la cifra sulla sovrimposta sui terreni (che in quel comune è meno del 250 per cento), ovvero di accettare la tesi della giunta provinciale amministrativa di caricare la cifra sull'imposta di consumo sul vino. Ebbene, la giunta provinciale amministrativa, intenta, a suo dire, a difendere l'agricoltura, ha colpito il vino, lasciando liberi i proprietari, ancorché in quel comune la sovrimposta sui terreni non raggiunga il 250 per cento.

Noi invece cerchiamo di esonerare dalle imposte e dalle supercontribuzioni tutti gli assegnatari degli enti di riforma (proposta di legge dell'onorevole Tognoni), tutti i terreni montani dalle sovrimposte (proposta di legge dell'onorevole Bettiol), di esonerare tutti i coltivatori dalle imposte sul reddito agrario e dalle relative supercontribuzioni (proposta di legge dell'onorevole Gomez ed altri), oppure di consentire, mediante un'interpretazione autentica delle leggi sulla finanza locale, che sia possibile esonerare i coltivatori diretti e i contadini dai contributi locali, a discrezione dei consigli comunali.

Noi sappiamo in modo concreto che voi vi opponete a queste proposte, che ne viene impedita la discussione nel corso dei nostri lavori, o che non vengono accolte. E non potete neppure obiettare che la perdita per l'erario sarebbe di 8 miliardi per la sola imposta sui terreni: sarà un ottavo di quegli 8 miliardi la parte di imposta che grava sui piccoli coltivatori diretti.

Contro l'imposta di famiglia l'attacco è più scoperto, ma è anche più difficile a realizzarsi. Nel disegno di legge presentato al Senato non vi è alcun accenno a questo tributo. Se ne parla però in una circolare dell'onorevole Andreotti, la cui gravità non è sfuggita a nessuno in questa Camera e a nessun amministratore.

La circolare n. 1 del 27 febbraio 1957 che porta la firma del ministro Andreotti, richiama una sentenza della Corte di cassazione e la comunica ai comuni e alle province, come se i sindaci, gli assessori e i segretari comunali non leggessero le sentenze della magistratura. Dopo un lungo giro di parole per avvertire che l'imponibile, agli effetti dell'imposta

di famiglia, non è agganciato all'accertamento erariale, si aggiunge che « l'autonomia comunale nell'accertamento dell'imponibile non può estrinsecarsi nella facoltà di rivalutare i redditi già accertati singolarmente agli effetti delle corrispondenti imposte erariali, essendo inconcepibile in un ordinato e armonico sistema tributario che il medesimo reddito possa essere determinato in differente misura ad opera di diversi uffici tributari ».

A chi è diretta questa circolare? E, si badi, è una circolare che, in fondo, modifica anche la portata della sentenza della Corte di cassazione, la quale ha giudicato quel singolo caso e non tutti i casi. Quella circolare è diretta ai consigli comunali: poco male, perché i consigli comunali questo problema lo hanno già dibattuto ampiamente e non si ritengono vincolati da una circolare. Su questo non vi è dubbio. La circolare è diretta anche alle commissioni comunali di primo grado (mente di grave, perché anche in queste prevalgono i rappresentanti del comune, tanto è vero che molto spesso tali commissioni — valendosi della legge n. 703 — rivalutano anche redditi accertati dalla giunta comunale), nonché alle commissioni di ricorso, alle giunte provinciali amministrative, ai prefetti (e qui evidentemente la cosa cambia, perché per costoro si tratterà di una direttiva). E su questo bisogna intenderci.

La onorevole Valandro si è detta d'accordo con la proposta del senatore Cenini ed altri per una interpretazione autentica dell'articolo 117 del testo unico sulla finanza locale nel senso della piena autonomia impositiva dei comuni; anzi ha aggiunto che senatori e deputati democristiani si sono occupati del problema, hanno lavorato molto, in collaborazione con sindaci e amministratori democristiani.

Vedete, onorevoli colleghi, e mi rivolgo soprattutto a colleghi che hanno parlato con obiettività e con passione di questi problemi, come ha fatto l'onorevole Riva: mentre alcuni deputati e senatori democristiani si sono riuniti, a tarda ora, come si conviene a tali riunioni, altri hanno lavorato alla luce del sole. Vi è la proposta del senatore Cenini che la legge deve essere interpretata nel senso che i comuni per la determinazione dell'imponibile riguardante l'imposta di famiglia, devono procedere ad un accertamento diretto ed autonomo di tutti i redditi, indipendentemente dall'accertamento eseguito per l'imposta complementare e per le altre imposte erariali. Ma, vi è poi la proposta dei colleghi Vicentini e Longoni (stampato n. 625) la quale propone di

abrogare l'articolo 19 della legge 8 marzo 1945 e, quindi, di agganciare l'imposta di famiglia alla complementare. Non è certamente una svista ma la proiezione di quel programma ambivalente o polivalente che servirebbe per dire agli elettori: votate e fate votare per noi perché vi è la proposta Cenini con la quale eviterete il pericolo di agganciamento della imposta di famiglia alla complementare, e nello stesso tempo (ai ricchi): votate per noi perché si aggancerà l'imposta di famiglia alla complementare.

Voi parlate di programma amministrativo, ma un programma di politica amministrativa non lo avete. Ne avete, infatti, uno per tutti e tutti per uno, ma non serve né ai comuni né ai cittadini italiani. L'imposta di famiglia è una imposta autonoma e la deve applicare l'ente impositore e nessun altro. Non si tratta di rivalutare un reddito fisso in quanto i comuni sono sovrani di valutare loro il reddito. E se gli uffici erariali non vogliono, non sanno o non possono valutare, il problema allora si rovescia. Si faccia perno, in un ordinato e armonico sistema tributario, sull'attività dei consigli locali che hanno usato molto bene questo loro potere a vantaggio dei comuni e dell'erario, malgrado quei vincoli e quei controlli da parte dei prefetti di cui dicevo prima, potere che devono continuare ad esercitare in senso autonomo e sovrano e del quale sono responsabili davanti ai cittadini.

Il senatore Cenini, relatore dinanzi alla V Commissione del Senato, è stato abbastanza esplicito e ha affermato: « Se la complementare, come è opinione molto diffusa, è tuttora lontana (per obiettive difficoltà) dal rappresentare quell'adeguamento in forma progressiva che è funzione di una imposta personale applicata sul reddito, l'agganciamento ad essa della imposta di famiglia verrebbe a significare, attualmente, un dannoso passo indietro anche da parte di questa ultima ».

La complementare dà 50 miliardi all'erario, mentre l'imposta sullo zucchero ne dà 72. Basta questo raffronto per denunciare lo scarso gettito di quella imposta. Si tratta di 72 miliardi pagati da chi consuma lo zucchero che è fra i più bassi consumi *pro capite* delle nazioni civili. Altro che opinione diffusa. E' una realtà, una triste realtà. Il collega Faletra ieri sera documentava che agli effetti della complementare i reddituari pagano soltanto il 15 per cento del reddito nazionale, quando è accertato che ne percepiscono il 35 per cento. Evadono, quindi, 400 miliardi di imposta. I grandi agrari evadono in misura ancora maggiore, perché pagano sul reddito agrario riva-

lutato soltanto 36 volte rispetto al triennio 1937-1939.

Quando poi, un comune concorda, in ossequio ad una politica rigorosamente democratica di perequazione tributaria, consensualmente con il contribuente, come è avvenuto nel comune di Crotone, dove è stato accertato ad un contribuente agli effetti dell'imposta di famiglia un imponibile di 20 milioni, pari all'imposta di 2 milioni e 400 mila lire, gli uffici erariali lo lasciano libero di pagare sul reddito invariato ai fini della complementare, e gli consentono di pagare una imposta uguale a quella del segretario del comune di Crotone! Se nel comune di Pisa si prendessero a base gli imponibili erariali, si dimezzerebbe il gettito delle imposte di famiglia che pure non è ancora, per i grossi redditi, adeguato alla capacità contributiva, e questo proprio a causa di una parentesi di cinque anni di amministrazione a maggioranza democristiana in quel comune.

Così è per molti comuni, specialmente capoluoghi, così è per tutta l'Italia. E allora il dovere del ministro delle finanze, onorevoli colleghi e onorevole ministro Medici, è che i suoi uffici facciano tesoro del pregevole, intelligente e disinteressato lavoro dei consigli comunali e delle commissioni comunali tributarie. Occorre poi che si instauri una vicendevole collaborazione tra comuni e uffici erariali, che si faccia un passo di giustizia tributaria facendo dare all'imposta complementare il gettito che deve dare e che ora non dà.

I comuni andranno avanti però in questo lavoro scrupoloso e controllato pubblicamente, così come non è per gli uffici erariali, potenziando il gettito dell'unica imposta locale proporzionale e progressiva di cui dispongono e nel contempo aumentando le quote esenti fino al reale livello del fabbisogno vitale e possibilmente le aliquote che attualmente non colpiscono in modo giusto la ricchezza dei cittadini più abbienti.

Vada, onorevoli colleghi, ai comuni italiani il nostro riconoscimento se hanno fatto in così poco tempo una vera opera di perequazione tributaria della quale è dovere dello Stato tener conto e non andare contro. Urge invece una sistemazione completa della legislazione fiscale locale, ciò che è insistentemente richiesto da comuni e province, da chiunque amministrato. A Palermo, nel responsabile congresso dell'Associazione nazionale dei comuni si sono fatte richieste e proposte ponderate e serie, con voto unanime di amministratori pur appartenenti alle più varie correnti di pensiero, ma tutti legati al dovere

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

di ben espletare il loro mandato nell'interesse delle popolazioni. Cosa hanno chiesto i comuni italiani? È stato già ricordato da altri colleghi.

Hanno chiesto la sistemazione, per esempio, delle supercontribuzioni con la fissazione di aliquote massime e minime entro le quali determinare il prelievo a giudizio sovrano dei consigli comunali e provinciali e in modo tale che quel prelievo e quel gettito possano essere delegabili agli effetti della contrazione di mutui. Vi sono enti locali, comuni e province, che non hanno più cespiti con cui garantire mutui perché i cespiti sui quali poggia la garanzia sono un decimo di quelli occorrenti.

Hanno chiesto inoltre di rivalutare le sovrimeposte ai livelli che essi devono avere. Sull'imposta di consumo il congresso di Palermo cosa dice contro il provvedimento n. 1515 proposto dall'onorevole Andreotti? Esso chiede di lasciare alle amministrazioni comunali la facoltà di determinare loro il sistema di abbonamento e quello di riscossione. Non si può passare ad un abbonamento obbligatorio e alla valutazione nazionale dei generi assoggettabili a imposta, né si può dare alle aziende appaltatrici la facoltà di fare loro gli abbonamenti sol perché, come dice l'onorevole Andreotti, subentrano nei diritti e nei doveri del consiglio comunale.

Per l'imposta di famiglia gli amministratori a Palermo chiedono la piena autonomia di tale tributo e la facoltà di determinare il fabbisogno esente, le riduzioni per redditi di lavoro e le modifiche delle aliquote.

E per l'imposta sul bestiame? Qui veramente gli amministratori comunali hanno una concreta sensibilità per il problema dei coltivatori diretti e degli allevatori, in quanto chiedono l'esonero per i coltivatori diretti fino a due capi grossi. Inoltre per i tributi minori (imposta vettura, tassa di circolazione, ed altre) chiedono l'abolizione.

Ma contemporaneamente, onorevoli colleghi, da Palermo sorge una richiesta che è di carattere nazionale. quella di attribuire allo Stato alcune spese che sono di carattere statale e nazionale e non devono più ricadere sulle amministrazioni comunali. le spese per la pubblica istruzione, il 50 per cento delle spese di assistenza ai cittadini poveri e non mutuati. E perché non debbono essere tali spese assunte dallo Stato se esso concorre in altre forme di assistenza? A Palermo si chiede pure un nuovo riparto dell'imposta generale sull'entrata e il cambiamento dei criteri di riparto. E ancora una volta si chiede, onorevoli colleghi, che la Cassa depositi e prestiti sia ricondotta alle

sue funzioni di istituto. E si chiede ancora che alti cespiti siano delegabili allo scopo di consentire la possibilità di contrarre mutui: così per l'imposta comunale sulle industrie, commerci e professioni, per le compartecipazioni, per le supercontribuzioni.

Il congresso dell'Unione delle province italiane tenuto a Venezia ha ribadito le proprie richieste, già formulate da tempo, e rimaste finora senza risposta. Esse sono (le conoscete bene: l'aumento della quota di riparto dell'I.G.E. dal 2,50 al 5 per cento, l'aumento della ripartizione dei proventi delle tasse automobilistiche, l'aumento delle aliquote della addizionale sulla imposta comunale, sulle industrie, commerci, le arti e le professioni, e la estensione delle garanzie per i mutui alle supercontribuzioni sui terreni e all'addizionale sui redditi agrari. Si è chiesto pure il consolidamento dei mutui per la copertura dei disavanzi contratti dal 1942 al 1957 (e questo lo chiedono quelle province giunte al limite, come Belluno, Cuneo ed altre, che non avranno alcun cespite se voi non darete un contributo in capitali, per garantire la contrazione del mutuo) e il trasferimento di spese allo Stato per l'istruzione, le prefetture e le questure, ma lasciando espletare alle province, come loro computo fondamentale, l'istruzione e l'assistenza, che invece, come sembrerebbe nei disegni del Ministero, si vorrebbero astrarre dalle province, accentrando l'assistenza, ora di competenza delle province, allo Stato. E allora il decentramento? E la norma costituzionale secondo cui deve essere operato un largo decentramento di funzioni e certamente anche di mezzi relativi? Le province hanno bene operato e non bisogna peggiorare servizi i quali soffrono della mancata autonomia, del mancato decentramento alle province e della mancata costituzione delle regioni. Il problema — diceva il relatore, l'avvocato Maggio, presidente dell'Unione delle province — è di una notevole gravità e di una urgenza che non ammette dilazioni ».

Ma che cosa avete fatto, signori del Governo, di fronte a questa crisi, che è nel contrasto fra i bisogni insopprimibili delle popolazioni e la inadeguatezza dell'ordinamento finanziario degli enti locali? Quali sono i provvedimenti annunciati? Quale il vostro programma? Andrete ancora avanti promettendo alla Confintesa e non ascoltando gli amministratori locali? Fin dal 1954 — e non potevate non farlo — fu nominata una commissione di studio dei problemi concernenti la finanza locale. E una storia vecchia; quando non si può più resistere alla giustezza di una tesi e alla

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 LUGLIO 1957

azione per attuarla, si nomina una commissione! Ma dopo tre anni e tre mesi cosa avete fatto? Che ha fatto questa commissione? L'avvocato Maggiorani ha detto al congresso di Venezia: «Ma le conclusioni della commissione non hanno avuto seguito di attuazione e pare siano archiviate».

È così? Su questo le chiedo, onorevole ministro, non per me, ma certamente per i comuni e le province d'Italia, che ella faccia chiarezza e luce. Sono archiviate, come dice il presidente dell'Unione delle province d'Italia, o le esaminerete? Nessuna traccia di proposta esiste se non quella ricordata, presentata al Senato dal ministro onorevole Andreotti. E che ne è dell'impegno preso dal ministro onorevole Tambroni il 20 ottobre 1956 al Senato, in base al quale «i Ministeri interessati, interno e finanze, hanno posto su un piano risolutivo un provvedimento per preciso incarico ricevuto dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 aprile scorso, per il riassetto delle finanze comunali e provinciali, allo scopo di apprestare, entro l'ottobre prossimo, gli strumenti legislativi idonei a fornire agli enti medesimi attraverso il reperimento di nuove entrate e il trasferimento allo Stato di spese di carattere non strettamente locale, la possibilità di far fronte ai compiti di istituto, per conseguire, mediante l'equilibrio delle entrate e delle spese, il pareggio economico del bilancio»?

Si è potuto leggere nel numero 9 della rivista *Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza* uno studio dell'onorevole Troisi (del quale dobbiamo riconoscere la diligenza) per la riforma della finanza locale, che riassume anche i lavori e le proposte della commissione. Si vengono così a conoscere i criteri che dovrebbero presiedere ad un riordinamento della finanza locale, criteri che ci autorizzano a dire che lascerebbero insoluti tutti i maggiori problemi della finanza locale. La commissione avrebbe proposto schemi di legge sull'ordinamento delle imposte di consumo, e il riordinamento e soppressione di quasi tutte le voci del secondo gruppo dell'articolo 10 della legge n. 703 ed estensione dell'imposta sull'energia elettrica e su altri oggetti. In più si propone l'abbonamento obbligatorio a carattere nazionale (come hanno chiesto i grandi industriali). Si tratta di uno spostamento di 6 miliardi da una platea di voci di minor consumo ad una platea di più largo consumo, alla rovescia di quello che chiedono gli enti locali. Si propone il riordinamento delle supercontribuzioni mediante il blocco ad un livello impossibile per i con-

tadini e ad un livello favorevole e di evasione per i grandi proprietari. Si prevede la soppressione di tributi minori (e qui siamo tutti d'accordo).

Questi sono i tre punti previsti nella legge n. 1515 che sta davanti al Senato. Vi sono altri provvedimenti, ma di quelli non si parla in proposte che siano note. Si è accennato al 50 per cento delle spese di ospitalità da assumersi dallo Stato nei riguardi dei comuni e delle province, il passaggio allo Stato dei servizi antincendi e delle spese di alloggio per i prefetti. E poi la commissione avrebbe raccomandato l'attuale sistema dei controlli. Ma che sia dimenticata proprio dalle commissioni che andate formando l'esistenza della Costituzione e le sue direttive e la sua organicità?

Per l'imposta di famiglia la commissione si è orientata, scegliendo fra le varie soluzioni, a maggioranza, a favore del principio del coordinamento degli accertamenti. Ma di quale coordinamento si parla? Di quello tradotto nella circolare dell'onorevole Andreotti? Certamente di quello. Perché non è seguito alcun provvedimento legislativo e ci si è affrettati a diramare una circolare di sottobanco, la più sbrigativa.

Per i comuni montani si prevede la esclusione delle supercontribuzioni, la esenzione dalla imposta sui fabbricati, la concessione di contributi in capitale a corrispettivo delle minori entrate. E questo è giusto. Ma per i comuni e le province ugualmente deficitarie (la cui situazione non dipende dall'appartenenza a zone montane ma da svariati altri motivi, come il basso reddito *pro capite* e le arretrate condizioni economiche in genere) cosa prevedete? In realtà il diligente studio del collega Troisi non serve a sostituire la mancanza di una politica rispondente agli interessi nazionali dei comuni e delle province. Egli ne avverte fra l'altro i limiti quando afferma che «alla scelta del metodo seguito non è stata estranea la considerazione dell'attuale equilibrio delle forze parlamentari, che non consente alla maggioranza un sufficiente margine di sicurezza». Ma a quale maggioranza si riferisce? A quella del quadripartito? Quella non vi è più, anzi non vi è mai stata, perché il 7 giugno 1953 non ha dato per risultato una maggioranza al quadripartito, anche se gli ha dato la possibilità di avere due o tre seggi in più. Ma non è possibile parlare in termini di maggioranza prefabbricata intorno ad un problema nazionale che il Parlamento nella sua sovranità ha il compito ed il dovere di affrontare, dibattere e risolvere in piena libertà. Prendiamo esempio dagli amministratori elet-

tivi locali, che non si sono divisi in maggioranze artificiose, ma si sono uniti nel dovere di amministrare e di rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad una completa efficienza degli enti locali. Una maggioranza vi è, anche in questa Camera, e molto ampia, per approvare provvedimenti urgenti ed indilazionabili, della cui mancanza soffre la popolazione italiana.

Voi non potete, mancandovi una maggioranza di comodo, sottrarre al Parlamento la possibilità di legiferare in una materia che attende il nostro intervento. I consigli comunali ed i consigli provinciali hanno fiducia e considerazione del Parlamento nazionale, come è provato dalle numerose istanze che ci vengono inviate su tutte le questioni che, disciplinate da norme sorpassate, stridono con la realtà della vita amministrativa locale. Ne è prova il costante riferimento che ogni assemblea degli eletti provinciali e comunali ha fatto alla sensibilità del Parlamento. Ma il Parlamento nazionale ha il dovere di non protrarre oltre questa fiducia e questa aspettativa, poiché nel Parlamento vi sono forze sensibili a quelle necessità e vi è la possibilità di dare soddisfazione a quelle richieste legittime, se cessa l'ostruzionismo della ricerca di assurde maggioranze che non esistono più, ma al contrario consentendo che si formino quelle maggioranze che nell'ambito del programma costituzionale si possono formare. Se a tali maggioranze volete contrapporre una maggioranza attizia, voi vi contrapporrete non solo alle esigenze della maggioranza degli eletti negli oltre 7 mila comuni e nelle 90 province, ma alle popolazioni che attendono la sistemazione della finanza locale per ottenere opere e servizi a cui hanno diritto tutti i cittadini di ogni comune e di ogni zona.

Per parte nostra vogliamo assicurare a tutti gli amministratori che furono a Palermo, che furono a Venezia — presenti o rappresentati — che noi non lasceremo niente di intentato per rompere questo assedio del Governo ai comuni e alle province, assedio di carattere finanziario, forse meno appariscente ma più soffocante.

Noi sosteniamo una riforma della finanza locale rigorosamente aderente alle esigenze degli enti locali ed ai principi della Costituzione; riforma che comprenda tutte le richieste degli enti locali e che sia articolata su alcuni punti basilari che non pretendiamo debbano essere il piano risolutivo, ma una piattaforma seria e concreta di ragionamento, di incontro e di discussione.

Noi pensiamo che bisogna fissare per legge, senz'altro controllo, i minimi ed i massimi del prelievo tributario. Noi pensiamo che bisogna esonerare totalmente i contadini coltivatori diretti, mezzadri e coloni dall'imposta sui terreni e sul reddito agrario con relative sovrapposte e sovracontribuzioni. Noi pensiamo che si debba ridurre il 50 per cento di queste imposte terreni e reddito agrario nel caso intermedio al di sopra di un piccolo reddito e al di sotto di un reddito dominicale medio da stabilirsi per legge e per zone, in modo che non vi sia più possibilità di sfuggire a questa imposizione, e che la grande proprietà terriera contribuisca maggiormente, dal momento che può e deve farlo.

Occorre inoltre esentare dall'imposta sul bestiame contadini coltivatori diretti o allevatori: esentarli totalmente fino a tre capi, e per il 50 per cento fino a 6 capi. Ancora: esenzione dalla imposta di consumo per tre gruppi di generi essenziali all'alimentazione e alla vita: bevande (vino, aranciate, ecc.); vitto nei suoi elementi fondamentali (olio, suini, pesci salati, ecc.); vestiario (calzature e tessuti di consumo popolare), ed infine gestione da parte dei comuni, diretta o consortile, della riscossione. L'onorevole ministro Medici ha già fatto e sta facendo il conto di quello che potrebbe essere il minore reddito conseguente a questi esoneri; ma saprà anche che alcuni enti non fanno il suo conto e se hanno un po' di potere autonomo, come la regione siciliana, ne sospendono l'applicazione, tanto questa imposta è divenuta insopportabile per il vino.

Per quanto riguarda l'imposta di famiglia, noi rivendichiamo si debba mantenerla come tributo autonomo con aliquote da un minimo dello 0,50 per cento ad un massimo del 14,40 per cento per i redditi che superino i 12 milioni. Inoltre, aumento dell'aliquota dell'imposta sull'industria, commercio, arti e professioni, con esenzione del 25 per cento su tutti gli imponibili inferiori a 2 milioni e mezzo, ed abolizione dell'imposta di patente, sulle vetture, sui domestici, sui pianoforti, sui biliardi, sulle macchine da caffè, di prestazione d'opera, abolizione del contributo di fognatura, della tassa sui veicoli a trazione animale. Facoltà per i comuni di maggiorazione per tutti i tributi così rimanenti fino al massimo del 50 per cento, ferme restando le esenzioni.

Ma, insieme a questo, bisogna che lo Stato adempia al dovere di rimborsare ai comuni e alle province o comunque di alleggerire le spese che vengono sopportate dagli enti locali per servizi di carattere statale: così dovrebbe

rimborsare al 50 per cento le spese per l'assistenza — e questo sarebbe il minimo — come del resto è previsto anche nelle conclusioni della Commissione presieduta dall'onorevole Trosi. Ma se non si traduce questo suggerimento in concreta proposta, noi abbiamo tutto il diritto di dire che esso è finito in archivio, così come ha affermato l'avvocato Maggio. Il rimborso dovrebbe invece essere effettuato al 100 per cento nel caso di enti che si trovino in condizioni precarie. Se è principio affermato nella Costituzione che lo Stato contribuisce in tutta l'assistenza, a maggior ragione deve venire il contributo dello Stato per l'assistenza a questi strati più poveri della popolazione. Inoltre lo Stato dovrebbe esonerare i comuni di tutte le spese per il servizio antincendi, per la pubblica sicurezza, per l'amministrazione della giustizia, per le prefetture e le questure.

Deve anche cambiare, onorevoli colleghi, la compartecipazione ai tributi erariali. Il problema della partecipazione ai tributi erariali non può restare fermo al 1952, poiché esso deve essere dinamico per lunghi cicli. Noi proponiamo che sia aumentato per i comuni e le province, come per i comuni montani, che sia ripartito in modo diverso, perché è ingiusta la ripartizione in base al solo numero degli abitanti, mentre bisogna ripartire il tributo e in base agli abitanti e in base inversa alla capacità reddituale dei cittadini.

Proponiamo altresì che l'imposta sui carburanti e sugli oli che, come il decreto-legge approvato la scorsa settimana ci assicura, aumenterà di 30-40 miliardi all'anno, vada a concorrere alle spese che comuni e province sostengono per la manutenzione delle strade. Che almeno un quarto di questo cospicuo gettito erariale sia attribuito ai comuni e alle province: il 15 per cento ai comuni, il 10 per cento alle province. I comuni avevano nel 1926-27 un introito dalle tasse di circolazione in ragione di un quarto circa delle spese relative alla manutenzione stradale; oggi essi non hanno nulla, pur essendo invece aumentata la incidenza di una tale spesa a carico degli enti locali.

I comuni infatti hanno da provvedere ad oltre 50 mila chilometri di strade e le province a circa 45 mila chilometri, mentre altri 50 mila dovrebbero riceverne per effetto di quella legge di cui abbiamo parlato, e solo 7 mila chilometri andrebbero dalle province allo Stato. E né ai comuni né alle province va nulla dei proventi che lo Stato trae sui carburanti e sugli oli.

Per le strade si propone di stanziare 100 miliardi per dieci anni di fronte ad una esigenza valutata dai tecnici in 1000 miliardi. E poi di questi 100 miliardi che vengono erogati, quanti ne andrebbero agli enti locali? Non più di 3 milioni a chilometro verrebbero corrisposti alle province. Voi presentate dunque una legge che non potrà operare. Il contributo agli enti locali dovrebbe essere duplice, hanno detto i responsabili congressi dei comuni e delle province, perché oltre a fruire di un contributo iniziale (non inferiore al 75 per cento della spesa effettiva) bisognerà che ai comuni e alle province sia assicurata una entrata tale da consentire la manutenzione che può oscillare intorno alle 600 mila lire per chilometro.

Le province debbono assumere queste strade entro dodici anni e debbono formulare un piano entro sei mesi. Se non lo fanno, dice il disegno di legge, provvederà il prefetto in via surrogatoria... E sul problema dei contributi agli enti deficitari, signori del Governo, vi deve pure essere il mezzo di assegnare questi contributi cui hanno diritto per poter finanziare. Se esistessero i consigli regionali, il problema non sussisterebbe, perché le regioni provvederebbero a ciò. Ma voi avete sabotato l'istituzione delle regioni. L'onorevole Trosi dice che provvederà un fondo nazionale; ma intanto voi dovete presentare nell'anno in corso una legge per contributi in capitale e non per l'assunzione di mutui. Dove e come li garantirebbero i mutui gli enti locali? Finché non funzioneranno le regioni, che potranno esonerare la finanza statale da contributi di questo tipo, spetta maggiormente allo Stato di sostituirsi all'opera che le regioni non possono svolgere per colpa vostra, signori del Governo e della maggioranza. La regione non esiste ancora ed è una vostra grave responsabilità. Nell'attesa è lo Stato che deve provvedere con integrazioni in capitale!

Inoltre, noi pensiamo che sia giusto quanto è stato detto a Palermo e a Venezia: che cioè tutti i mutui assunti a ripiano dei bilanci debbano essere consolidati da un tasso più basso di quello attuale, e per un lungo periodo e con un contributo dello Stato agli interessi, ma soprattutto con la garanzia dello Stato, se vogliamo dare ai comuni e alle province la possibilità di vivere. I comuni e le province devono avere i mezzi per essere posti in condizione di contrarre mutui con proprie garanzie, per le opere pubbliche, di contrarli a condizioni non regolatorie; e, pertanto, essi hanno chiesto ai convegni di Venezia e di Palermo, e, recentemente, il 23 giugno a Firenze, per quanto riguarda la Toscana, che la Cassa de-

positi e prestati torni alla sua funzione istituzionale.

Ho letto con un certo stupore, onorevole Medici, il discorso che ella ha fatto a chiusura della discussione sul bilancio del tesoro al Senato, iaddove ella ha parlato della Cassa depositi e prestiti e degli enti locali. Ella ha ringraziato il senatore Bertone che ha rivolto elogi per il buon funzionamento della Cassa, e che ha constatato « le grandi difficoltà che essa incontra nel risolvere, sia pur parzialmente, i problemi di credito posti dai comuni e dalle province ». Ella ha dichiarato che la Cassa ha fatto « sforzi apprezzabili, come provano i consensi espressi da tutti i settori dello schieramento politico in Parlamento e da gran numero di amministratori comunali e provinciali ».

Però, onorevole Medici, noi avevamo registrato finora proprio il contrario in dibattiti e discussioni, avevamo registrato critiche che investono la vostra politica sulle erogazioni di mutui, sul tasso e sui prelievi della tesoreria verso questo istituto di credito che dovrebbe essere a disposizione dei comuni e delle province. E vi è al Senato perfino una proposta che intende disciplinare per legge il tasso, i prelievi e le restituzioni delle somme dal Tesoro verso la Cassa depositi e prestiti.

Consenso degli amministratori comunali e provinciali, onorevole ministro? Ma proprio a Firenze giorni fa i consiglieri provinciali comunisti, repubblicani, socialdemocratici e della democrazia cristiana hanno concluso il convegno chiedendo ancora una volta il ritorno della Cassa depositi e prestiti alle sue funzioni istituzionali.

Critiche od elogi? Credo che siano critiche, onorevole Medici, e critiche serie, responsabili e costruttive. Ella ha parlato di elogi probabilmente perché non è stato né a Palermo né a Venezia. Ma ha poi affermato di avere ottenuto dalle Casse di risparmio la messa a disposizione di 30 miliardi per integrazione dei bilanci. Ma a quale tasso? Con qual durata e con quale garanzia? Forse al tasso dell'8 per cento per 15 anni? Avete ribadito la volontà di mettere i comuni e le province in condizioni di alta efficienza amministrativa? E come? Invece di impegni trentennali, li obbligate a contrarre mutui a breve scadenza e ad esaurire i cespiti di garanzia e li mettete non solo in disavanzo ma nell'impossibilità di assolvere alle loro funzioni.

Ella ha parlato dei doveri delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici amministratori locali, ma io credo che i pubblici amministratori locali abbiano sempre compiuto il loro

dovere, anche quando sono stati impediti dalla carenza della vostra politica.

Che cosa avete fatto perché alla Cassa depositi e prestiti aumentasse l'afflusso del risparmio? Mi son costruito per mia nozione il grafico dell'afflusso del risparmio in buoni postali iruttiferi: esso è stato zero dal gennaio al novembre 1956 anzi è diminuito di 2 miliardi (gennaio 1956 miliardi 1210; novembre 1956 miliardi 1208). Ed ella sa, onorevole ministro, che, quando una curva comincia a diminuire, poi precipita. Al contrario, nello stesso periodo, i depositi vincolati delle aziende di credito sono passati da miliardi 1381 a miliardi 1589.

Abbiamo documentato questa situazione l'anno scorso, ma non ci risulta, anche se avete dovuto concedere più mutui, che sia stato preso un provvedimento tale da venire incontro veramente alle richieste degli enti locali e dei cittadini del nostro paese. Eppure noi pensiamo che sia possibile in questo Parlamento, ed anche in questo scorcio di tempo, di andare incontro a esigenze legittime e degli amministratori e delle popolazioni italiani.

Noi pensiamo che sia possibile anche dal punto di vista finanziario non costringere i comuni e le province a mendicare da casse di risparmio e da altri istituti capitali ad altissimo tasso. Se cambierà la vostra politica, alla testa degli istituti finanziari statali del paese e soprattutto della Cassa depositi e prestiti presso la quale non sono diminuite le richieste di mutuo non soddisfatte, comuni e province potranno ottenere i finanziamenti necessari. Abbiamo denunciato un anno fa l'esistenza di domande per 530 miliardi e l'attuale relatore onorevole Carati ci dice che oggi siamo a 799 miliardi di domande considerando quelle non esaminate e quelle su cui vi è stato un esame preliminare.

In base a questi dati avverrà fra 6 anni la erogazione dell'ultimo mutuo, ma se il risparmio non si accumula, saranno 16 anni. O se diminuisce, come è accennato nel 1956, cosa possiamo dire agli enti locali, ai loro amministratori e ai cittadini?

Noi nella nostra responsabilità non ci sentiamo di seguire la vostra strada delle promesse e dei discorsi, sia pure critici; intendiamo invece porre il problema nei consigli comunali e nel paese, chiamando tutti i cittadini ad intervenire perché continuino nella lotta contro una politica rovinosa che si riflette sugli enti locali, impedendo di soddisfare bisogni fondamentali e legittimi delle popolazioni italiane. E noi chiederemo di essere uniti, nel consiglio comunale come fuori,

ad ogni cittadino e ad ogni eletto che ha dimostrato di essere unito come nell'assemblea di Firenze, come a Palermo e a Venezia, anche se appartiene a parti politiche diverse, sia comunista o democristiano, socialista o repubblicano.

Un presidente di una delle province partecipanti al convegno di Firenze si domandava: possiamo confidare che siano legge, prima che si debbano affrontare i bilanci per il 1958, almeno i provvedimenti relativi all'I.C.A.P. e all'I.G.E. e alla estensione delle garanzie per i bilanci deficitari? Quel presidente parlava con l'assenso dei consiglieri provinciali di ogni parte politica.

Non so cosa risponderete. Per conto nostro ci preme assicurare quegli amministratori e le popolazioni della Toscana e di tutta l'Italia che non verremo meno alla loro aspettativa e faremo quanto è in noi perché voi non facciate altri gravi atti contro gli enti locali. Ma una risposta la dovete dare anche voi e vi chiediamo di darla. Non si tratta di richieste lamentose, ma di difesa di interessi e di diritti e non si può opporre a quei diritti la concezione che i comuni, le province e le regioni, da chiunque siano amministrati, dividono l'unità dello Stato e aumentano le spese. Si è udito qui in questo dibattito parlare di contributo dello Stato ai comuni e alle province, anzi di elargizione, quando invece si tratta di partecipazione ad entrate, consolidate, cui hanno diritto nella Repubblica italiana che si riparte in regioni, comuni e province, nella quale a tutti i livelli della vita pubblica deve corri-

spondere un'armonica ed adeguata ripartizione dei mezzi.

Vi è un contrasto oggettivo oggi fra quello che esigono le popolazioni e quello che la vostra politica loro assicura. Questo contrasto vi è anche fra le esigenze dei comuni e delle province e la vostra politica, e sempre di più è sentito in ogni settore dell'opinione pubblica. Ma noi pensiamo che a decidere non possiate essere solo voi, né quelli di vostra parte, che la notte fanno un provvedimento giustamente elogiato da una collega che è anche sindaco, e il giorno ne fanno uno che lo distrugge. Noi non vogliamo essere soli, e non saremo soli! Ci batteremo per questo, chiamando all'azione le grandi masse dei cittadini italiani, intorno ai consigli elettivi locali, in piena unità, per un grande risveglio della coscienza dei cittadini contro la vostra politica di sopraffazione, di soffocazione e di assedio degli interessi comunali e provinciali; ci batteremo per la regione, per l'autonomia e il decentramento, e per una finanza locale autonoma ed adeguata ai reali bisogni degli enti locali, alla quale i cittadini italiani hanno diritto, in qualunque comune e provincia essi risiedano. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.5.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI