

COMMISSIONE VI
FINANZE E TESORO

61.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 LUGLIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VICENTINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione e approvazione</i>):			
Integrazione dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitarie (<i>Modificato dalla V Commissione permanente del Senato</i>) (2966-B)	805	AZZARO	823
PRESIDENTE	805, 807, 810, 819, 821	FINELLI	824
AZZARO	818	PERDONÀ, <i>Relatore</i>	821, 823, 824
CESARONI	807, 812, 817	RAFFAELLI	822, 823, 824
COLOMBO VITTORINO	815, 816	SCHIETROMA, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	823, 824
FINELLI	813, 814, 817		
LAFORGIA	814, 821	Votazione segreta:	
PANDOLFI	810	PRESIDENTE	826
PATRINI, <i>Relatore</i>	806, 815, 816, 817, 818, 821		
RAFFAELLI	809, 817, 818, 819, 820, 821		
RESTIVO, <i>Ministro dell'interno</i>	807, 809 815, 816, 817, 820		
SARTI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	815, 816		
SCHIETROMA, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	816, 817, 819, 820		
VESPIGNANI	820		
Proposta di legge (<i>Discussione e approvazione</i>):			
BONIFAZI ed altri: Autorizzazione al Monte dei Paschi di Siena, Istituto di credito di diritto pubblico con sede in Siena, a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento con le agevolazioni fiscali e con il contributo dello Stato nel pagamento degli interessi ai sensi del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni (2994)	821		
PRESIDENTE	821, 822, 823, 824		

La seduta comincia alle 9,10.

PATRINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Integrazioni dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitarie (*Modificato dalla V Commissione permanente del Senato*) (2966-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Integrazioni dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitarie », approvata dalla nostra Commissione il 18 febbraio 1971 e modificato dalla V Commissione permanente del Senato.

L'onorevole Patrini ha facoltà di riferire sulle modifiche apportate dal Senato.

PATRINI, *Relatore*. Ritorna al nostro esame il disegno di legge n. 2966-B, avente per oggetto: « Integrazione dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitarie », da noi approvato nel testo governativo fin dal 18 febbraio 1971, quando non erano ancora in atto in nessuna regione le procedure di controllo ai sensi della legge n. 62 del 1953. Pensavamo che approvandolo celermente ne seguisse anche nell'altro ramo del Parlamento una rapida approvazione, così da dare l'ossigeno necessario ai comuni e alle province deficitarie.

Al Senato dopo un'attesa di oltre due mesi sono state sollevate delle eccezioni che il relatore stesso aveva anticipato nella sua relazione. Ho già proposto, e sarei ancora dello stesso avviso (anche se i termini sono scaduti), di chiedere il parere della Commissione affari costituzionali sull'articolo 2 che discrimina tra enti pubblici aventi gli stessi diritti e doveri, fra queglii enti locali, cioè, i cui bilanci sono stati sottoposti alle giunte provinciali amministrative e quelli i cui bilanci sono stati invece esaminati dagli organi di controllo regionale.

L'articolo 2 infatti non sembra al relatore molto limpido costituzionalmente; data però la urgenza del provvedimento non insisto sulle mie posizioni.

Al Senato in sostanza è avvenuto che il provvedimento che doveva durare fino alla entrata in vigore delle norme delegate sulla riforma tributaria in materia di finanza locale, è stato prorogato solo per l'anno 1971.

Ora ci troviamo di fronte al fatto che tutti i bilanci degli enti locali, approvati tra l'ottobre e il novembre, in base alla legge n. 964 del 1969, sono stati approvati nell'ipotesi che in quel momento le procedure fossero quelle previste e in atto. Ne derivava quindi un giudizio degli enti locali nell'impostare i loro bilanci che generalmente erano soggetti ad una rigida impostazione. Tanto che è avvenuto che alcune commissioni di controllo regionali hanno modificato in aumento i disavanzi del bilancio dell'ente locale e ciò non è certamente corretto verso quelle amministrazioni che invece hanno deliberato con una certa rigidità i loro bilanci onde non aumentare l'indebitamento dei comuni in attesa di tempi migliori che speriamo vengano con la riforma tributaria; per cui le accennate obiezioni, che il relatore avanzò quando chiese un breve rinvio per avere il parere della Commissione affari costituzionali sull'articolo 2, permangono. Il relatore non è soddisfatto del testo equivoco né della interpretazione incerta data al provvedimento dal

Senato. Oltre che relatore, sono amministratore comunale e sensibile alle esigenze costituzionali e di controllo perché sincero autonomista, ma altrettanto convinto che i controlli debbano essere esercitati e in misura e in termini uguali per tutti gli enti locali del territorio. Diversamente si cade certamente in squilibri; ed è appunto il testo dell'articolo 2 che fa sorgere in me queste perplessità, che peraltro sono largamente sorte presso la V Commissione del Senato, dove è rimasta in sospeso l'interpretazione circa la natura del decreto del Ministro per l'autorizzazione ai mutui. Qualcuno evidentemente ha detto nell'ambito di quella Commissione che il mutuo è dovuto quale richiesto, altri che non è dovuto; il Governo ha detto che il Ministro non è tenuto a mettere lo « spolverino », ed il Presidente ha detto che è dovuto fino ad un certo limite. Ma la Cassa depositi e prestiti non è vincolata a concedere i mutui così come sono autorizzati dal decreto del Ministro dell'interno. Quindi o noi diamo una interpretazione autentica - e non so quanto valga a tal fine un ordine del giorno - o procediamo all'aggiunta di un articolo 3 o meglio di un comma aggiuntivo che dovrebbe interpretare l'autorizzazione del Ministro dell'interno senza concedergli la facoltà, che più non ha, di interferire politicamente all'interno dei bilanci, ma dandogli la possibilità di esercitare il diritto di fissare un *plafond* di mutuo entro il quale le amministrazioni provinciali e comunali possano aggiornare il loro bilancio autonomamente. Quindi con questa saliente distinzione si potrebbe rimediare alla diversità che in Italia si sta verificando per il 1971 fra quei comuni e province che hanno subito il controllo rigido delle giunte provinciali e quelli che hanno ricevuto il controllo, spesso assai liberale della regione. Se diciamo che il Ministro deve necessariamente concedere il mutuo tale quale è deliberato dal controllo regionale noi creiamo una situazione di disparità con conseguenti perplessità d'ordine costituzionale sulle quali pesantemente ancora insisto. Per cui, o si ritiene che sia sufficiente - dal punto di vista giuridico (ma io ne dubito) - una interpretazione condotta utilizzando uno strumento diverso dall'emendamento; oppure io stesso mi farò carico di presentare un emendamento interpretativo circa la natura del decreto autorizzativo, del Ministro dell'interno. L'emendamento in parola, nel rigido rispetto dell'autonomia degli enti locali, prevede però la possibilità che il Ministro dell'interno eserciti una azione equilibratrice sul volume d'indebitamento dei singoli enti.

È evidente, infine, che occorre al più presto studiare una soluzione definitiva anche per il futuro, in modo che gli enti locali, nel redigere i propri bilanci di previsione, sappiano già a che tipo di controllo saranno soggetti ed entro quali limiti lo Stato consentirà loro l'esercizio dell'indebitamento. Ciò è necessario al fine di consentire un organico sviluppo programmato, ed evitare che vi siano enti locali che esercitano la loro autonomia in modo inadeguato, rispetto ad altri che la esercitano in modo responsabile e adeguato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

CESARONI. Prima di iniziare la discussione, vorrei richiedere un chiarimento, che ritengo utile per una più adeguata comprensione del problema, da parte di tutti i membri della Commissione.

Vorrei sapere, cioè, quanti sono i bilanci comunali e provinciali deficitari (per i quali, quindi, occorre l'autorizzazione a contrarre mutui a copertura del disavanzo) che sono stati approvati, anziché dalle giunte provinciali amministrative, dalle commissioni regionali di controllo; in quali regioni sono situati i comuni e le province in questione, ed infine qual è l'ammontare dei relativi mutui a copertura.

Ritengo che, a parte le questioni di principio, un chiarimento su questi dati sarebbe molto interessante.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole ministro dell'interno. Ne ha facoltà.

RESTIVO, Ministro dell'interno. Ho chiesto di parlare per fornire, in via preliminare, un chiarimento sul complesso del provvedimento, anche in rapporto con lo specifico aspetto che è stato testé sottoposto dal relatore alla nostra considerazione.

Vorrei che fosse presente ai membri di questa Commissione che, al di là di divergenze che possono manifestarsi sul piano tecnico, o anche sotto un riflesso politico, la disciplina che il Governo sottopone all'esame parlamentare in materia di controlli sugli enti locali non riflette soltanto il punto di vista dell'esecutivo, ma recepisce sostanzialmente anche lo avviso manifestato dalle regioni: è rispettoso, quanto meno, del punto di vista che i rappresentanti regionali hanno espresso al Ministro dell'interno, e non in forma vaga e indeterminata, bensì con un preciso documento. Infatti il presidente della regione Lazio, a nome

anche dei presidenti delle altre regioni, in una sua lettera indirizzatami tempo addietro chiedeva all'organo di governo l'adozione di alcuni provvedimenti al fine di assicurare la più sollecita attuazione di un regime di controlli confacente alla nuova struttura regionale dello Stato. La richiesta delle regioni partiva dalla considerazione dell'opportunità di consentire l'immediato inizio del funzionamento delle commissioni di controllo regionali, e prospettava al Ministro dell'interno che, al di là dei necessari adempimenti formali, in linea di fatto si procedesse, in uno spirito di fiducia nei confronti degli organismi regionali, all'affidamento dell'esercizio delle competenze di controllo alle commissioni previste dalla legge del 1953, alla cui costituzione partecipa l'amministrazione dello Stato attraverso la designazione di suoi funzionari.

L'impostazione delineata nella richiesta teneva presente fra l'altro l'esigenza di salvaguardare, anche nel corso del regime transitorio da instaurarsi subito, l'esercizio delle attribuzioni di spettanza statale, in ordine ai ripiani di bilancio, proponendo un congegno atto a dare certezza ai limiti complessivi di spesa conseguenti ai provvedimenti statali sui ripiani, pur escludendosi ogni residua forma di controllo di merito degli organi centrali.

Ciò che si proponeva era dunque di consentire, non appena possibile da parte delle regioni, l'esplicazione dell'attività di controllo regionale, agevolando la formazione delle relative commissioni, alle quali i comuni e le province debbono inviare i bilanci, ponendosi così fine al regime dell'inoltro di tali bilanci agli organi della prefettura parallelamente all'inizio di funzionamento delle dette commissioni. I bilanci, esaurito il loro esame da parte degli organi di controllo regionale, sono inviati al ministero dell'interno per l'adozione dei provvedimenti necessari al ripiano degli eventuali disavanzi.

Il Ministro dell'interno con suo decreto, da adottarsi sulla base del parere dei suoi uffici (e a tale scopo l'attuale organo consultivo è opportuno che sia eventualmente integrato con un'informale rappresentanza delle regioni), delibera il *quantum* del mutuo che viene autorizzato a copertura di quella parte della spesa a cui non si riesce a far fronte con le entrate dell'ente locale. La delibera ministeriale pertanto determina l'ammontare globale della spesa del singolo ente, e solo entro tale ammontare globale il bilancio acquista carattere esecutivo. Non è dunque più un ministro o la commissione di cui il ministro si avvale a decidere quale spesa del bilancio debba essere

stralciata o contratta: ciò è pertinente alla discrezionalità propria dell'ente autonomo locale. Fissato il tetto della spesa è lo stesso comune o la stessa provincia ad adottare le necessarie determinazioni per dare equilibrio al proprio bilancio, in modo da evitare la situazione paradossale di spese giuridicamente ammesse ma prive di una qualsiasi formale copertura con grave discredito della pubblica amministrazione.

Ho cercato di riassumere le linee fondamentali del congegno delineato nella lettera inviata a nome dei presidenti regionali. Ci siamo sforzati di dare attuazione a questo congegno con spirito di concretezza, al di fuori di ogni formalismo senza attendere l'emanazione dei pur necessari provvedimenti legislativi. Sarei meravigliato se coloro che hanno vista accolta la loro proposta dovessero ora manifestare riserve per il fatto che essa è stata coerentemente attuata.

Soltanto alcune regioni hanno fino ad ora dato effettivo avvio al nuovo meccanismo dei controlli, facendo subentrare in tutto o in parte la competenza delle nuove commissioni a quella delle giunte provinciali amministrative. Siamo in una fase transitoria in cui il vecchio regime del controllo prefettizio continua a vigere, per necessità pratiche riconosciute dalle stesse regioni, relativamente ad alcuni enti locali, mentre per altri si è potuta seguire la nuova procedura: e occorre stare molto attenti per evitare che la coesistenza di questi due diversi regimi giuridici — di carattere assolutamente provvisorio e da superare rapidamente — non determini sperequazioni che non soltanto urlano contro il nostro sentimento di giustizia, ma ledono il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione.

Circa l'esperienza di questo primo funzionamento delle commissioni di controllo regionale non vorrei fare alcun rilievo di carattere critico. Mi sembra però utile fornire alcuni dati. Questo funzionamento ha interessato soprattutto la Toscana e l'Emilia-Romagna. Nella regione della Toscana si registra per i comuni che hanno sottoposto i loro bilanci al comitato regionale di controllo un aumento del disavanzo ammesso a ripiano che, rispetto al disavanzo dell'esercizio precedente, raggiunge l'indice del 235 per cento. Nella stessa regione, per i bilanci esaminati dalle giunte provinciali amministrative, l'indice di aumento di tale disavanzo è del 9 per cento. Si tratta di una differenza assai marcata.

È certamente grave il dato relativo all'aumento del disavanzo dei bilanci esaminati dalle commissioni regionali, ma è anche grave la

sperequazione tra i due indici di dilatazione della spesa.

Analoghe considerazioni si prospettano in rapporto all'esercizio dei controlli regionali nell'Emilia-Romagna: in tale regione l'aumento dei disavanzi dei bilanci del 1971 rispetto a quelli dell'esercizio precedente raggiunge il livello, sempre cospicuo, di quasi il 100 per cento; con precisione il 96,5 per cento.

Non è possibile non rapportare queste cifre sul piano del disavanzo complessivo della finanza locale, che nel 1970 ha superato largamente i mille miliardi. Di fronte a tassi di incremento come quelli a cui ci siamo richiamati, il nostro dovere è di garantire, con l'autonomia delle regioni, l'equilibrio generale della spesa nel nostro paese. Vi sono limiti che occorre avere ben presenti.

Peraltro, affermare una discrezionalità del Ministro dell'interno, nella determinazione dell'ammontare della somma ammessa al ripiano, non significa tanto difendere una competenza dell'esecutivo, quanto salvaguardare la funzione del Parlamento come organo sovrano di controllo e di indirizzo dell'esecutivo. Il Parlamento ha diritto di chiedere al Ministro dell'interno perché un dato comune è stato autorizzato a contrarre mutui a ripiano del disavanzo per un certo ammontare, e altro comune per un ammontare diverso, che può apparire, pur nella differenza delle esigenze, non giustamente ragguagliato sotto il riflesso di una pari valutazione dei vari enti locali. Se non si ammette una responsabilità del Ministro in questo campo, certo sulla base dei pareri tecnici dei suoi organi consultivi, e si ritiene assurdamente che l'atto del Ministro debba essere soltanto recettivo della volontà del deliberato della commissione regionale di controllo, ciò che resta ferito è il potere del Parlamento, al quale in definitiva spetta il compito di garantire l'equilibrio generale di tutta la spesa pubblica. Non è possibile ammettere spese per le quali un ordinato riparto dell'insieme delle risorse dell'economia nazionale non assicura il reperimento della copertura. Sono aspetti questi di essenziale importanza e sarebbe un grave errore, pur nell'urgenza di provvedere, subire la suggestione di soluzioni frettolose e imprecise.

In proposito è anche da considerare qual'è il tipo di spese che maggiormente preme sulla dilatazione dei disavanzi dei bilanci degli enti locali. Si tratta soprattutto di spese correnti. Certo nessuno intende disconoscere le esigenze del personale degli enti locali. Il ministero dell'interno se ne è doverosamente occupato; ed è stato raggiunto in sede nazionale un accordo

per il riassetto che determina una piattaforma di carattere paritario per tutti i dipendenti delle amministrazioni comunali e provinciali, sulla base di criteri applicativi affidati alla responsabilità degli enti locali. In alcune regioni si sono determinati anche accordi di carattere regionale e persino locali. Senza dubbio vi è una discrezionalità in ogni singolo ente per quel che concerne le disponibilità sue proprie; ma questa discrezionalità non può non avvertire il limite che ad essa si pone per quegli oneri che si riflettono in aumenti dei disavanzi per i quali si chiede l'intervento dello Stato. Questi oneri vanno necessariamente contenuti nel quadro di una situazione generale di equilibrio.

Come si può sostenere, ad esempio, che il trattamento economico dei dipendenti di un comune sia differenziato rispetto a quello di un comune vicino, con eguali esigenze e caratteri di vita amministrativa, e non perché un comune ha maggiori disponibilità rispetto all'altro e decide di destinarle ad incremento della spesa corrente (nonostante la critica che tale forma di spesa incontra), ma solo perché chiede ed intende ottenere di più dallo Stato?

RAFFAELLI. È così oggi.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Ma c'è il controllo.

RAFFAELLI. Cito i comuni di Messina e di Palermo.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. E il comune di Bologna? Non difendo i comuni siciliani, che per altro non rientrano nella sfera di mio controllo.

RAFFAELLI. Si deve essere obiettivi.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Dico cose molto precise ed obiettive. In sostanza sono le stesse cose contenute nella lettera indirizzata ai presidenti delle regioni.

Le disponibilità della finanza pubblica per quanto concerne gli enti locali debbono essere ripartite secondo un criterio generale, della cui attuazione il Ministro dell'interno risponde al Parlamento. In questo senso e soltanto in questo senso vi è una sua discrezionalità che sta alla base dell'emanazione dei decreti autorizzativi alla contrazione di mutui.

RAFFAELLI. Darò dei dati alla fine.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Credo che saranno una conferma di ciò che mi sono

permesso di sottoporre all'attenzione della Commissione. Non dobbiamo creare situazioni di disordine. Quando autorizziamo un comune a contrarre un mutuo, nella misura consentita dalle disponibilità statali complessive e quindi in una misura che non consentirà sempre di coprire tutte le spese comprese in bilancio, se non sollecitiamo al tempo stesso il comune a contenere, secondo la sua autonomia, le spese entro i limiti delle somme a sua disposizione, comprese quelle derivanti dalla contrazione del mutuo, poniamo in essere una situazione fortemente equivoca. La scelta della destinazione delle somme non può spettare che al comune. Ma è una scelta che esso deve fare prima che acquisti esecutorietà il bilancio. Il lasciare questa materia nell'ambito di formule incerte ed ambigue non credo che giovi all'interesse generale. Non giova soprattutto alle regioni. L'ammontare dei singoli mutui non può essere fissato da un organo di controllo regionale. La delibera di tale organo sotto questo riflesso è una proposta che va attentamente vagliata ed accolta nei limiti fissati dal criterio generale poc'anzi detto. L'organo nazionale non può ovviamente interferire nell'autonomia degli enti locali; ma la delibera di un organo regionale, pur nel suo indubbio rilievo, non può essere giuridicamente vincolante per un organo dello Stato che deve rispondere del suo operato al Parlamento.

Autorizzare mutui per cifre che superano la disponibilità massima, che il sistema creditizio nella sua totalità può mettere a disposizione delle necessità della finanza locale, significa creare uno stato di grave disordine. Se, in rapporto al disavanzo relativo all'esercizio del 1970 di oltre mille miliardi, dovessimo prevedere per il 1971 aumenti dell'entità conseguente agli indici ai quali abbiamo più sopra fatto cenno, ci troveremmo di fronte alla necessità di reperimento di mezzi che né la Cassa depositi e prestiti, né altri istituti finanziari, né gli uni e gli altri insieme, sarebbero in grado di approntare.

Non è concepibile una operatività giuridica del bilancio che non coincida o almeno tenda a coincidere con la sua operatività di fatto; e questa coincidenza sarebbe compromessa quando si dovesse riconoscere esecutività a spese per le quali si sa che il denaro occorrente non può essere in concreto acquisito. Creeremmo stati di malcontento pregiudizievole all'interesse dell'amministrazione dello Stato, e gravemente lesivi del prestigio delle Regioni. Questo è un campo in cui la certezza della norma è garanzia per tutti. Sarebbe un errore lasciare, relativamente all'articolato ora al no-

stro esame, che un'interpretazione del Senato sul reale contenuto delle norme che andiamo a votare possa essere rivendicata in contrasto con una diversa interpretazione risultante dal dibattito svoltosi qui alla Camera. La legge deve avere un suo contenuto univoco e chiaro. Questo è il nostro dovere; ed esso va assolto con tanta maggiore attenzione quanto maggiore è il nostro impegno di far nascere bene le regioni. Le espressioni ambivalenti non giovano al clima di fiducia in cui è necessario procedere nel dare attuazione all'ordinamento regionale.

Concludo affermando che intento del Governo è di riflettere nel provvedimento in esame l'intesa già raggiunta con le regioni ed alla quale con prontezza si è cercato di dare effettiva esecuzione. Non comprendo perché tale accordo debba essere disatteso e modificato.

Per quel che mi concerne, desidero ribadire, con convinzione, la validità. Sono pertanto del parere del relatore quando egli sostiene la opportunità di integrare l'articolo 2 con una norma che chiarisca i compiti del Ministro dell'interno nel pieno rispetto del sistema delle autonomie locali. Chi decide delle somme a disposizione del comune è lo stesso comune; ma il Ministro, intervenendo con i suoi provvedimenti di autorizzazione alla contrazione dei mutui, non può non perseguire un'esigenza perequativa, ponendo tutti gli enti locali sullo stesso piano, così come vuole la Costituzione e l'ordinato svolgimento della vita amministrativa del Paese. Non è possibile eludere questa necessità di chiarezza. Approvare la legge nel testo del Senato potrebbe implicare contestazioni ed impugnative che ci farebbero correre il rischio di porre nel nulla disposizioni senza le quali l'attività degli enti locali rischia di appesantirsi e fermarsi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole ministro per i suoi chiarimenti.

PANDOLFÌ. Colgo subito un'affermazione fra le ultime fatte dal ministro: il richiamo cioè alla necessità di legiferare in modo certo, tale da dare un quadro di riferimento legislativo assolutamente sicuro per l'esercizio delle prerogative dello Stato, quindi del ministro dell'interno, e dei poteri locali. Mi rifaccio a questa affermazione che mi sembra cogliere il senso più profondo dei problemi innanzi ai quali ci troviamo, ricordati opportunamente dal relatore.

Da un lato, esiste indubbiamente l'esigenza di emanare sollecitamente i necessari provvedimenti: è evidente, infatti, che i comuni

e le province hanno urgente bisogno di disporre del flusso finanziario indispensabile per poter alimentare la propria attività, e consentire che questa proceda senza pericolose interruzioni. Dall'altro lato, però, si pone una altra esigenza, in maniera preminente rispetto alla prima: infatti legiferare bene è ancora più importante che legiferare subito. Occorre agire rispettando la certezza e la chiarezza del quadro giuridico; ed invece, noi non possiamo non rilevare, nel testo che ci è pervenuto dal Senato, le perplessità che si pongono — e da più parti sono state rilevate nel corso della discussione — con riferimento all'articolo 2.

Non possiamo dimenticare che la nostra Commissione aveva approvato il disegno di legge nei limiti dell'originario articolo unico. La V Commissione permanente del Senato, dopo aver modificato tale articolo, ha aggiunto un nuovo articolo 2, ritenendo di dover dare al disegno di legge una portata più generale, che tenesse anche conto delle mutate condizioni in cui si viene ad esercitare il controllo sugli enti locali: oggi, infatti, almeno in talune regioni, operano le commissioni di controllo regionali, previste dalla legge n. 62 del 1953.

Nell'intento di pervenire a questo obiettivo, tuttavia, il Senato ha finito per dar vita ad una normativa che mi permetto di definire impropria.

Si deve ricordare, infatti, che attualmente la materia è regolata da un duplice ordine di disposizioni legislative, che non possiamo evidentemente rivoluzionare improvvisamente attraverso un provvedimento — qual è quello in discussione — avente il chiaro significato di normativa transitoria, valida soltanto per lo anno 1971, in attesa che il Governo emani (ed io spero lo faccia al più presto) un organico provvedimento per regolare il passaggio delle funzioni di controllo sugli atti dei comuni e delle province dalla competenza dei prefetti e delle giunte provinciali amministrative a quella delle regioni a statuto ordinario.

Tale doppio ordine di disposizioni può essere così delineato: abbiamo innanzitutto le norme relative all'integrazione dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitarie, contenute nella legge 28 marzo 1968, n. 420, che stabilisce la disciplina valida per il biennio 1969-1970 e sostanzialmente riproduce, all'articolo 2, le disposizioni della legge 3 febbraio 1963, n. 56, la quale — a sua volta — richiama disposizioni contenute nella legge 14 marzo 1961, n. 174 e, ancor prima, nel decreto legislativo luogotenenziale 11 gennaio 1945, n. 51. Vorrei qui ricordare che la menzio-

nata legge n. 174 del 1961, che è praticamente alla base della vigente normativa per il ripiano dei disavanzi, stabilisce che l'autorizzazione ad assumere mutui a copertura dei disavanzi dei bilanci comunali e provinciali deficitari ai sensi delle vigenti disposizioni, è concessa con decreto del ministro dell'interno, su proposta della Commissione di controllo sulla finanza locale e, per i comuni non capoluoghi di provincia e con popolazione inferiore a ventimila abitanti, con decreto del ministro dell'interno su proposta della giunta provinciale amministrativa. Le disposizioni originarie, in questa materia, risalgono addirittura al testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 283.

Già le norme fin qui menzionate, consolidate ormai anche nella prassi, non possono facilmente essere modificate attraverso un semplice provvedimento transitorio valido soltanto per il 1971. Ma ulteriori difficoltà insorgono a causa della presenza di una seconda serie di disposizioni legislative, di capitale importanza. Si tratta delle norme che disciplinano la funzione di controllo.

Vorrei sottolineare il fatto che questa legislazione prende le mosse dall'articolo 130, secondo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che, nei confronti dei comuni e delle province, può essere esercitato, in casi determinati dalla legge, il controllo di merito, « nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

In questo quadro, la cosiddetta legge Scelba (legge n. 62 del 1953) stabilisce, nel capo III, soprattutto all'articolo 60, le modalità per lo esercizio della funzione di controllo.

Ora, io ripeto ancora una volta che non è possibile oggi comporre questo doppio ordine di disposizioni in un testo necessariamente imperfetto e di dubbia interpretazione, qual è quello dell'articolo 2 del presente provvedimento.

Debbo poi aggiungere che, a parte le obiettive difficoltà di conciliare la norma in esame con la vigente legislazione, esiste anche — e questo è stato opportunamente sottolineato dal ministro dell'interno nel suo intervento — un vincolo di politica economica, dal quale non è possibile prescindere. Sarebbe consigliabile, per comprendere meglio il problema, rileggere attentamente il capitolo IX del *Libro bianco sulla spesa pubblica* e riflettere sul significato del rapporto tra programmazione economica nazionale e disponibilità di risorse per i bilanci degli enti territoriali.

È evidente, in altre parole, che non è assolutamente possibile, proprio in un momento in

cui più si avverte l'esigenza di uno sviluppo economico programmato, lasciare svincolata da ogni rapporto con il limite di compatibilità della spesa pubblica quella importante categoria di spese che è rappresentata dai flussi finanziari ad integrazione dei bilanci comunali e provinciali.

Ora, l'accennato vincolo di politica economica vale anzitutto per quanto riguarda la cifra assoluta delle risorse, cioè dei flussi finanziari, da mettere a disposizione dei comuni e delle province. A tal fine deve valere solo una determinazione del Parlamento; ed infatti il ministro dell'interno ha esattamente avvertito che, in questo campo, non sono in gioco soltanto le prerogative del Governo, ma anche quelle del Parlamento, in quanto titolare del potere di determinare le linee della programmazione economica nazionale.

Al Parlamento spetta dunque il compito di elaborare una linea che, nel quadro delle impostazioni del Piano, determini l'entità massima delle erogazioni agli enti locali compatibile con l'ordinata crescita della nostra società civile.

Il menzionato vincolo di politica economica vale però anche in senso relativo. Non basta, infatti, dire che la cifra assoluta delle disponibilità finanziarie deve essere determinata in base alle previsioni del Piano, se non si aggiunge che è necessario fare in modo che non si crei una situazione di sfavore per quei comuni che, ottenendo il pareggio nel bilancio, rischierebbero di vedersi privati delle necessarie risorse il giorno in cui l'eccessiva dilatazione della spesa per il ripiano dei disavanzi dovesse sottrarre i mezzi finanziari per gli investimenti in conto capitale (che sono necessari tanto per i comuni che hanno il bilancio deficitario quanto per quelli che lo chiudono in pareggio).

Esiste quindi un vincolo di politica economica che vale sia per la determinazione della cifra assoluta delle risorse da mettere a disposizione dei comuni e delle province, sia per quanto riguarda la ripartizione, all'interno della cifra globale, delle quote spettanti ai comuni deficitari ed a quelli non deficitari, o per meglio dire delle somme da destinarsi all'integrazione dei bilanci deficitari e al finanziamento degli investimenti degli enti locali.

Detto questo, ritengo di poter affermare che sarebbe saggia decisione, da parte della nostra Commissione, dare al disegno di legge numero 2966-B il significato che gli è proprio, e cioè quello di una normativa rigorosamente circoscritta nel tempo (essendo limitata al

solo anno 1971), che non venga a scuotere quei delicati meccanismi che sono regolati da un imponente numero di disposizioni legislative, alcune delle quali affondano le loro radici nel tempo. Certamente non voglio affermare che queste disposizioni non possano e non debbano essere migliorate e riviste; però sostengo che ciò non può essere fatto nella forma spuria e surrettizia di emendamenti ad un testo di portata necessariamente circoscritta, richiedendo invece l'elaborazione di un provvedimento che dia organica e definitiva sistemazione a tutta la materia.

Ora, tenuto presente quanto è accaduto nel corso della discussione al Senato del presente provvedimento, io ritengo che la nostra Commissione possa opportunamente scegliere una di queste due soluzioni: la prima è quella di sopprimere l'articolo 2 introdotto dal Senato; la seconda (probabilmente preferibile anche per ragioni di opportunità) è quella di accogliere il suddetto articolo 2, ma aggiungere un ulteriore articolo che, come ha detto il relatore e confermato il Ministro Restivo, chiarisca il senso dell'azione che verrà a compiere, per il 1971, il ministro dell'interno nell'atto di emanare i decreti di autorizzazione alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi. È stato detto con chiarezza che non si tratta di sostituire il controllo di merito del Governo al controllo che viene esercitato dalle commissioni regionali. Si tratta solamente per il Governo di stabilire per il 1971 il limite massimo di compatibilità della spesa ammessa a ripiano del disavanzo di ciascun comune e provincia deficitari. Spetterà poi all'ente locale interessato (secondo lo spirito del secondo comma dell'articolo 130 della Costituzione) prendere le necessarie autonome determinazioni.

Con questa formula, che è preferibile a quella della pura e semplice soppressione dell'articolo 2, daremo un importante contributo al chiarimento dell'autonomia degli enti locali rispetto alle operazioni di controllo, siano esse prese dalle commissioni regionali, siano esse prese dal ministro dell'interno nell'atto di stabilire la cifra per contrarre dei mutui. Stabiliamo cioè in maniera inequivoca che spetta alle province e ai comuni apportare autonomamente le variazioni necessarie per contenere le spese entro i limiti del finanziamento consentito.

Concludendo esprimo il mio parere assolutamente favorevole alla proposta fatta dal relatore e raccomando caldamente a questa Commissione che trovi, al di là di ciò che ci può aver diviso nella fase precedente della discussione, una concordia su un punto assolu-

tamente chiaro e tale da garantire certezza non solo allo Stato ma anche agli enti locali.

CESARONI. Mi pare ci sia un punto sul quale siamo tutti d'accordo, ed è quello che bisogna difendere ed esaltare le autonomie degli enti locali e soprattutto i poteri delle Regioni.

La discussione che stiamo facendo attorno all'articolo 2, introdotto opportunamente al Senato nel momento in cui questo disegno di legge è stato lì in discussione, in realtà contrasta con queste nostre affermazioni. Anzi mi pare che nell'intervento del collega Patrini, che si dice convinto autonomista e che è stato amministratore locale sin dall'inizio della Repubblica, vi sia stata quasi una accentuazione di elementi di sfiducia sulle capacità degli enti locali ad avere il senso di responsabilità nella determinazione delle spese e quindi anche nella determinazione del disavanzo economico che è inevitabile.

A me pare, e questo lo abbiamo già affermato nella precedente riunione, che l'introduzione del preannunciato emendamento e tanto più la soppressione dell'articolo 2, sia un atto di sfiducia che verremmo a compiere nei confronti delle regioni e in un momento particolarmente delicato, nel momento di avvio della attività delle regioni stesse, nel momento di avvio delle commissioni di controllo regionali.

Il discorso che qui si è aperto, se si volessero accogliere tutti gli accenni che sono stati fatti, ci porterebbe molto lontano. I colleghi ricorderanno che quando abbiamo noi discusso nel febbraio scorso il disegno di legge del Governo che prorogava precedenti disposizioni, facemmo già un critica al metodo di andare avanti con proroghe e leggine per i problemi degli enti locali e non siamo certo noi responsabili se il problema della finanza locale non è stato affrontato a tutt'oggi in maniera organica.

Si è detto e ripetuto che se accettassimo lo articolo 2 e l'interpretazione che allo stesso ha dato il Senato si creerebbe una sperequazione di ordine economico e finanziario tra i vari comuni. Non si tiene conto però (ed io non sono convinto che le commissioni regionali di controllo della Toscana e dell'Emilia non abbiano avuto quel senso di responsabilità che noi riteniamo abbiano tutte le commissioni di controllo nell'esaminare i bilanci dei comuni e delle province) che oltre una sperequazione di ordine economico ci sarà una implicazione di ordine politico e democratico. È questo il premio per i comuni dell'Emilia e della Toscana che per primi hanno avuto al posto

delle vecchie giunte provinciali amministrative le commissioni regionali di controllo? Perché mortificare oggi questa spinta che hanno avuto nel realizzare una aspirazione che è di tutti i comuni, per la quale noi tutti, se siamo convinti regionalisti, abbiamo lavorato e ci siamo battuti? Si parla molto della sperequazione economica, ma non si tien conto delle ripercussioni di ordine democratico e politico che, se si accogliesse questo emendamento, si potrebbero determinare in un momento così delicato dell'avvio dell'attività delle regioni.

Non conosco integralmente il contenuto della lettera che è stata inviata dal presidente della regione del Lazio a nome anche di tutti i presidenti delle regioni. Il ministro dice che il presidente della regione sarebbe dell'avviso di dare tale interpretazione all'articolo 2. Non sono molto convinto di ciò e non sono convinto che i presidenti delle regioni, a cominciare dal presidente della Regione del Lazio (collega di partito del ministro Restivo) siano entusiasti del modo con cui il ministro dell'interno porta avanti il processo di sviluppo dell'attività delle regioni.

Se si considera tutta la polemica che è sorta intorno al problema dei controlli sul comune di Roma ci si rende conto di come le cose siano diverse da come il Ministro le interpreta.

Noi veniamo a mortificare ed umiliare le regioni che hanno applicato più rapidamente le disposizioni prescritte dalla legge. Quindi è per questo motivo che noi, pur non ritenendo infondate tutte le osservazioni e considerazioni che da parte di altri colleghi sono state fatte, riteniamo che queste osservazioni e preoccupazioni debbano essere fugate e debba prevalere l'opinione che attraverso una modifica della legge verremmo a dare un colpo al processo di autonomia regionale e faremmo perdere fiducia ai comuni — diciamo come parlamentari e come amministratori locali, poiché lo siamo tutti — di potersi liberare della tutela delle giunte e di altri organi dello Stato che non hanno consentito ai comuni di manifestare appieno tutte le capacità nel campo della corretta amministrazione del pubblico denaro. È ben nota la situazione e, tranne eccezioni, non può essere imputata agli amministratori comunali.

Insisto quindi perché il provvedimento sia approvato nel testo pervenutoci dal Senato. Questo è anche un elemento di accelerazione dell'*iter* del disegno di legge perché, se vi apportassimo una qualche modifica, esso subirebbe un ulteriore ritardo e molti comuni italiani, soprattutto quelli per i quali maggiormente si parla di volontà di agevolazione, ogni

giorno che passa affrontano notevoli spese per fronteggiare interessi su anticipazioni di cassa determinati dal mancato incasso dei mutui a pareggio dei disavanzi.

Concludendo chiedo di non insistere sull'emendamento e di consentire all'approvazione della legge così come ci è pervenuta nel testo del Senato. Non creeremo così sperequazioni d'ordine economico tali da compromettere il bilancio dello Stato e l'equilibrio del paese. Approvandola nel testo del Senato daremmo prova di essere autonomisti e regionalisti.

FINELLI. Sulla proposta di legge e su quanto ha detto il Ministro credo che siano necessarie alcune considerazioni che, per essere bene intese, devono essere liberate dall'impostazione errata che rischiamo di dare alla discussione: cioè che qui, e fuori di qui, vi sia chi non intende la necessità di un « momento di controllo » o comunque di un « momento di considerazione » di carattere economico generale in cui iscrivere le considerazioni di carattere particolare di ogni singola comunità. Onorevole Ministro — lo dico apertamente perché nei risvolti del suo intervento mi pare vi fosse questa sottolineatura polemica —, se si pensasse che siamo arroccati in una visione di ristretto provincialismo e comunitarismo senza intendere ragioni economiche più generali, penso che sbaglieremmo dal punto di vista della fruttuosità della discussione sia lei che noi. Si deve partire dalla necessità di instaurare una forma di controllo ed aggiungo, signor Ministro, che, lo si voglia o no, una forma di controllo c'è già: la capacità di reagire del sistema bancario; perché si può iscrivere in bilancio tutto quanto si vuole, ma se non si trovano gli istituti bancari che sovvenzionano non si attua nulla.

Bisogna però convenire che una forma di controllo esercitata così, caso per caso, in modo anarchico, sollecitando aspettative perché il bilancio è stato approvato e non trovando i mezzi necessari, è una forma di « controllo di fatto » che va scartata.

A proposito di alcune regioni, come l'Emilia-Romagna, o circa il paragone fra bilanci sottoposti alle commissioni di controllo e quelli che hanno seguita la vecchia strada delle giunte provinciali amministrative, ritengo che la questione sia più complessa perché, se assumiamo come base le cifre di dilatazione del disavanzo in regime di commissioni regionali di controllo, è naturale che a questo punto dovremmo riportare altri tipi di considerazioni di natura strettamente politica, relativi cioè

ad una sensazione di maggiore libertà nello esercizio delle proprie funzioni e nel maneggio del proprio bilancio che si è avuta da parte degli amministratori nel nuovo regime nei confronti del passato.

Il problema è a mio avviso, una volta stabilito che delle forme di controllo vanno esercitate, di stabilire il come esercitarle, al di là del fatto che siamo in regime transitorio che mi auguro possa terminare entro un anno. Si dovrebbe tenere presente che non possiamo scaricare dei tipi di responsabilità, ma dobbiamo assumere le nostre, le responsabilità dello Stato nei confronti dei comuni, che determinano situazioni pesantissime. Il mio comune sta pagando per contributi non ancora pagati dallo Stato il 10 per cento d'interessi alla Cassa di risparmio, per anticipazioni di cassa. Alla fine dell'anno quanti milioni avrà pagato?

Anche se col provvedimento al nostro esame si tratta di una soluzione temporanea, è giusto che noi fissiamo la sede del controllo amministrativo presso il Ministero dell'interno? Credo che ella prima di me, onorevole ministro, sia consapevole della sostanziale differenza che passa tra un controllo esercitato dal Ministero dell'interno, attraverso gli strumenti di cui dispone, ed un controllo che sia invece esercitato dal Ministero del tesoro. Quando infatti il controllo si esercita sul piano strettamente amministrativo, non si pone più soltanto un problema di risorse economiche della collettività, al fine di valutare la quota del reddito nazionale da trasferirsi in consumi sociali (dei quali i comuni sono quasi totalmente gestori). In questo quadro, in effetti, l'esame del problema dovrebbe essere condotto non sul piano amministrativo, ma su quello propriamente economico, sulla base di una valutazione di politica economica, e quindi nelle sedi del Ministero del bilancio o in quella del tesoro.

Una seconda valutazione che vorrei avanzare riguarda il testo che ci è pervenuto dal Senato, al quale è stato proposto un emendamento il quale introduce un criterio che, nelle intenzioni dei proponenti, va al di là del periodo di applicazione del provvedimento, che è limitato all'anno 1971. In sostanza si vuole affermare il principio che spetta ad un organo centrale stabilire il « tetto » del disavanzo; entro il limite fissato, poi, i comuni e le province dovranno circoscrivere e regolare la propria attività.

Ora, a parte ogni considerazione sull'entità delle spese che gli enti locali debbono sostenere, e che sono nella stragrande maggio-

ranza spese consolidate, bisogna sottolineare il fatto che si viene ad introdurre — e questo è il punto che mi preoccupa particolarmente — un criterio nuovo, un criterio che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe anche rappresentare il perno di quella che dovrà essere la futura disciplina del controllo. Potrebbe anche trattarsi di un criterio accettabile; ma ciò che vorrei sottolineare è che si viene a modificare l'articolo 2 del disegno di legge (che, si potrebbe dire, guarda al passato, in attesa delle norme future e definitive) e si inserisce in quella sede un principio che guarda al futuro (come quello della determinazione del « tetto »): a questo punto, non si può più prescindere da un riferimento a quello che sarà il futuro assetto generale del controllo. Ad esempio, io mi chiedo per quale ragione non si richiede, per la realizzazione di un tipo di controllo che opera attraverso la determinazione di un « tetto » complessivo di disponibilità, la collaborazione degli enti interessati.

LAFORGIA. Il ministro è d'accordo sulla opportunità di ascoltare i rappresentanti delle regioni.

FINELLI. Io mi riferisco al testo dell'emendamento di cui ho avuto finora la possibilità di venire a conoscenza.

Se fosse accettata quella condizione cui ho poc'anzi accennato, allora evidentemente diventerebbe possibile un discorso, che dovrebbe però portare verso un nuovo tipo di concezione del controllo.

Gli enti locali costituiscono un ben determinato momento nello svolgimento della politica economica. Non si può pensare di articolare un rapporto tra gli amministratori periferici e quelli centrali che si basi su una sorta di *cahier de doléances* che i primi presentano ai secondi (elencando i fabbisogni per scuole, strade, acquedotti, fognature) e di cui questi ultimi non tengono pienamente conto, tanto che poi spetta ai rappresentanti degli enti locali il non facile compito di provvedere, con le insufficienti disponibilità conseguite, a tutte le diverse esigenze.

Al contrario, la discussione ed il confronto dovrebbero avvenire tra le direttive generali di politica economica e le disponibilità finanziarie complessive, da un lato, e la funzione che sul piano economico gli enti locali rappresentano, cioè quella di amministratori di una larga quota dei consumi sociali, dall'altro. Lo sviluppo di tali consumi dovrebbe essere quindi posto in relazione con i menzionati indirizzi generali di politica economica; a meno

V LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 LUGLIO 1971

che, si intende, non si voglia ad essi riservare quello che resta dopo gli altri impieghi delle disponibilità complessive.

Concludo dicendo che, per le considerazioni fin qui esposte, non è assolutamente possibile accettare l'emendamento che è stato preannunciato al disegno di legge in discussione. Il fatto è che, con tale emendamento, si mira ad introdurre un criterio che ha riguardo al futuro, che prepara un tipo di futuro (e questo è il punto) che non dovrebbe più essere ipotizzato, nel momento in cui si è deciso di instaurare gli organi regionali di controllo. Se si provvedesse ad indicare un diverso tipo di collaborazione, di partecipazione alla discussione tra organi periferici e autorità centrale, allora sarebbe possibile aprire un discorso serio e costruttivo; ma nei limiti finora delineati, la proposta che è stata avanzata non può assolutamente essere accolta.

PATRINI, *Relatore*. Vorrei chiarire al collega Finelli che la proposta da me avanzata si riferisce soltanto all'anno 1971. Stiamo parlando, infatti, dei mutui a copertura dei disavanzi dei bilanci per il 1971.

SARTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Si tratta di una indicazione che non pregiudica in alcun modo il futuro.

PATRINI, *Relatore*. In secondo luogo vorrei osservare che anche la procedura in atto oggi prevede la consultazione, prima di ogni decisione, dei rappresentanti degli enti locali. Si tratta, quindi, di una premessa che è chiaramente sottintesa; ciò non toglie che, qualora i colleghi lo ritengano opportuno, si possa esplicitarla nel testo dell'emendamento.

COLOMBO VITTORINO. Debbo innanzitutto ringraziare il relatore ed il ministro per gli elementi di discussione fin qui forniti, ed anche il sottosegretario Sarti per il contributo da lui fornito, in materia, nel corso di precedenti sedute.

Osservo quindi che non ci troviamo di fronte ad un problema di natura puramente contabile, ma ad un rilevante argomento di natura politica; per questa ragione, il motivo dell'urgenza, che certamente ha valide ragioni di sussistere, non può essere considerato disgiuntamente dalla valutazione dell'importanza della discussione in corso.

Debbo confessare che mi sono in parte meravigliato anch'io dell'approvazione; da parte del Senato, di un testo modificato con l'ag-

giunta dell'articolo 2; ritenevo infatti che l'altro ramo del Parlamento fosse più preoccupato di certi aspetti del problema di carattere finanziario piuttosto che di altri aventi natura più strettamente politica. Il fatto è, comunque, che ora ci troviamo davanti alle grosse questioni del controllo e dell'autonomia degli enti locali; e ciò avviene dopo il fatto politicamente caratterizzante dell'avvento delle regioni.

E qui sia ben chiaro che la mia parte politica non ha concepito le regioni quali semplici sovrastrutture, ma quali organi di un decentramento politico-amministrativo, proprio per amministrare meglio e favorire lo sviluppo del Paese, e non già per favorire la finanza allegra.

Vorrei far presente all'esecutivo che non si può creare le regioni e lasciarle per un anno praticamente inattive, a discutere soltanto mozioni politiche sulla casa, sull'ordine pubblico e così via. Se abbiamo fatto le regioni e non ci preoccupiamo subito di dar loro dei poteri concreti esse costituiranno un motivo di contestazione rispetto allo Stato.

Alcune riunioni anche di natura informale dei presidenti delle regioni (anche della mia parte politica) mi lasciano perplesso, perché non era così che avevamo pensato alle regioni. In materia di controlli credo non vi debba essere nessuna contestazione né alcuna ritrosia da parte del Ministero al trasferimento di competenze. Auspico che il decentramento alle regioni sia fatto subito altrimenti esse diventeranno un *boomerang* contro lo Stato.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Nel caso in specie il Ministero dell'interno non si è trincerato di fronte alla necessità di provvedimenti formali. È stato lo stesso Ministero che ha autorizzato il trasferimento in linea di fatto alle regioni delle competenze in materia di controlli, trasferimento che oggi definiamo, in alcuni suoi aspetti, nella forma della legge.

COLOMBO VITTORINO. Per entrare nel merito della questione dei controlli bisognerà vedere l'obiettivo che ci siamo proposti con l'istituto delle regioni e sia ben chiaro che per noi l'importante è il fatto di natura politica che l'ente locale non è più soggetto al Ministero dell'interno. Con il concetto di autonomia che parte dal comune, provincia e regione e poi arriva allo Stato i problemi delle giunte regionali amministrative stanno per essere risolti. È solamente una questione di tempo. La commissione centrale della finanza locale così come è stata impostata deve essere superata perché abbiamo istituito un organo a livello

centrale (CIPE) e abbiamo creato a livello locale le commissioni regionali di controllo. Abbiamo creato un meccanismo per cui a livello nazionale c'è un organo che stabilisce quali sono i vincoli di natura macroeconomica e definisce i criteri ottimali di distribuzione delle risorse. A questo organismo ritengo ci si debba riferire.

A livello periferico comuni e province si devono attenere alle disposizioni dell'organo di controllo che è la commissione regionale che deve essere rigida. Non abbiamo certo fatto le commissioni regionali di controllo per triplicare la spesa pubblica! Vi sono già delle situazioni gravi in merito al riassetto del personale che ha assorbito l'aumento dell'imposta di famiglia per il triennio.

Chi deve fissare il tetto del disavanzo in termini concreti?

Il Ministero dell'interno non è l'organo più idoneo per fissare questo limite perché, con l'istituzione del CIPE e delle regioni, abbiamo già investito questi altri organi di tali competenze. In sede di CIPE saranno presenti i presidenti delle regioni che saranno compartecipi di quelle valutazioni. Teoricamente è il Ministero del bilancio che dovrebbe far questo. Mi si può obiettare che il Ministero del bilancio non ha attrezzature. Bisogna allora che tutte le attrezzature del Ministero dell'interno e delle finanze vengano trasferite al Ministero del bilancio.

Concludendo, se vi fosse una garanzia politica che il meccanismo che abbiamo tutti ideato venga realizzato a breve termine mediante iniziative legislative potremmo appoggiare concretamente questa proposta. Dato che il discorso dei controlli è rimasto un argomento insoluto (io stesso ho presentato una proposta di legge su questo argomento che è rimasta lettera morta) occorre il preciso impegno del Governo ad assumere iniziative legislative in merito.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Innanzitutto debbo precisare che il disegno di legge che stiamo discutendo è stato presentato dal Governo fin dal gennaio di quest'anno, anche se esso torna solamente ora all'esame della Camera. Vorrei insistere nel riaffermare, con estrema chiarezza, che si tratta di un provvedimento con efficacia limitata al 1971. Per il 1972 dovremmo già disporre della legge a carattere definitivo sui controlli. Sarà mia cura che essa venga tempestivamente all'esame del Parlamento sulla base di un'iniziativa governativa che tenga anche conto delle proposte parlamentari che concernono la materia.

COLOMBO VITTORINO. Vorrei trovare una soluzione transitoria per il 1971. Vorrei rivolgere una preghiera di grande importanza di natura politica: questi decreti che in base all'emendamento Patrini dovrebbero essere del ministro dell'interno e quindi, come tali, potrebbero fare pensare che siamo ancora nella vecchia logica, chiedo se possono essere sostituiti da decreti concertati dei ministri dell'interno e del bilancio.

SARTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. I decreti concertati richiedono tempi assai lunghi.

COLOMBO VITTORINO. Dovrebbe essere il CIPE, in cui sono presenti i rappresentanti degli enti locali a predisporre il concerto.

PATRINI, *Relatore*. Propongo di inserire il mio emendamento come comma aggiuntivo all'articolo 2 anziché come articolo 3, in modo che appaia evidente che, riferendosi il primo comma al 1971, anche il secondo comma si riferisce a quest'anno.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il ministro del tesoro mi ha pregato di intervenire per ribadire un concetto già manifestato in Senato da me e dall'onorevole Sarti, secondo cui, per legge, i mutui della Cassa depositi e prestiti non dovranno necessariamente coincidere con le quote di disavanzo autorizzate, dovendo la Cassa operare secondo le proprie risorse condizionate dall'apporto di denaro dei risparmiatori, che non sono quindi illimitate.

Questa dichiarazione serve a chiarire che in questa materia non vi sono innovazioni.

PATRINI, *Relatore*. Ringrazio tutti gli intervenuti che hanno dato un apporto positivo di dottrina ed hanno consentito dei chiarimenti. Ringrazio in particolare l'onorevole Pandolfi per l'ampiezza del suo intervento che ha voluto essere una illustrazione vasta e valida del provvedimento. All'onorevole Cesaroni vorrei dire di non ripetere la polemica spicciola: non vantiamoci di essere o no autonomisti lo siamo nel nostro interno; la questione è marginale.

Ho detto che sarebbe certo interessante un giudizio estremamente chiaro della Commissione affari costituzionali in materia di articolo 2 così com'è. Ma non insisto. Ma chiedo al Governo di dare pronta esecuzione alle norme relative alla Sezione di credito a breve termine presso la Cassa depositi e prestiti.

CESARONI. Non fanno niente.

PATRINI, *Relatore*. Sto chiedendo al ministro dell'interno di accelerare la procedura. Quando il bilancio è approvato dall'amministrazione degli enti locali, scatta il meccanismo nuovo per il breve termine; invito quindi il Governo ad attuare questo sistema qualora, perdurando il ritardo di questa applicazione, si incontrassero delle difficoltà.

All'onorevole Finelli rispondo che tutto si riferisce ed ha valore per il solo 1971.

FINELLI. È in termini di intenzioni politiche.

PATRINI, *Relatore*. Ringrazio l'onorevole Colombo e penso che sia saggio — come suggeriscono gli onorevoli Colombo e Pandolfi — innovare con un secondo comma per non restare nell'equivoco in un tema così importante.

RAFFAELLI. È stato introdotto dal Sottosegretario di Stato per il tesoro, forse non ineluttabilmente, un argomento della massima importanza: il rifiuto preventivo della Cassa depositi e prestiti a coprire i mutui una volta debitamente approvati.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho detto che non dovrà necessariamente coincidere con le quote autorizzate di disavanzo, e ciò a norma di legge.

RAFFAELLI. Ho studiato molto sulla Cassa depositi e prestiti e su tutta la questione: il rifiuto preventivo della Cassa depositi e prestiti, esplicito in dichiarazioni al Parlamento per la prima volta nell'ultimo decennio, a concedere mutui per l'intero importo. Noi conosciamo la situazione di fatto: il ministro del tesoro, nella sua veste di presidente del consiglio d'amministrazione della Cassa depositi e prestiti, ha adottato questi e ben più duri limiti, nel passato, alla erogazione di mutui e all'integrazione dei disavanzi. Basti dire che si è stabilito a voce — cioè non con legge o con circolare, ma con telefonate — che nell'erogazione di mutui a copertura di disavanzi i mutui stessi sono concessi fino ad un miliardo e mezzo; se oltre, si ha una cifra variabile di anno in anno: quest'anno il 50 per cento. E questa situazione crea problemi. Non voglio entrare nel merito delle cifre date dal ministro, ma altrove, l'aumento del disavanzo è maggiore di quello verificatosi in Toscana e assunto dal Ministro come pietra dello scandalo. A Palermo si è avuto un disavanzo di

18 miliardi, superiore cioè al disavanzo di tutte le province della Toscana messe insieme.

Non capisco come si possa affermare che si intende svolgere un'opera di perequazione, da parte di coloro che hanno incoraggiato ed assistito il disavanzo del comune di Messina! Questo comune dispone di entrate per cinque miliardi, ed effettua spese per venticinque miliardi; con tutto ciò, gli è stato concesso un mutuo di venti miliardi.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. Non vedo cos'altro sarebbe stato possibile fare, oltre quello che si è fatto, per esercitare un'azione di contenimento della spesa. Le consiglio, onorevole Raffaelli, di leggere le numerose dichiarazioni di esponenti dell'opposizione, anche di parte comunista, su interventi, improntati a criteri di cui si lamenta l'eccessivo rigorismo, degli organi del Ministero dell'interno.

Aggiungo che gli unici interventi di competenza del Ministro relativamente agli enti locali della Sicilia sono quelli che concernono la autorizzazione per i mutui a copertura dei disavanzi. Sotto ogni altro aspetto la competenza spetta esclusivamente alla regione siciliana.

RAFFAELLI. Io intendevo riferirmi allo operato di certe forze politiche, che non possono atteggiarsi, in altra sede, a censori nei confronti di amministrazioni locali encomiate ed apprezzate in tutto il mondo, come quelle che operano nella zona che va da Perugia a Piacenza.

Ma chiudiamo questa parentesi, e torniamo al problema dei mutui. È noto che, fino ad oggi, soprattutto a causa dei ritardi, si sono accumulati notevoli residui di disavanzi del 1968, del 1969 e del 1970, specialmente per le amministrazioni provinciali. Il fatto che io tratti ora i problemi di questi enti costituisce una efficace risposta alla critica, che mi potrebbe essere mossa, seconda la quale io mi occuperei solo di comuni che hanno rilevanti disavanzi. In realtà, io mi occupo di fatti obiettivi. Ed è un fatto che le amministrazioni provinciali deficitarie raramente hanno un disavanzo inferiore ad un miliardo e mezzo. Ora, in questo quadro, la prospettiva che la « ghiottina » che fino ad oggi ha operato venga assunta — come praticamente ci ha detto il sottosegretario Schietroma — come metro di valutazione, da parte del ministro del tesoro, per creare una sorta di muro invalicabile, appare senza dubbio assai preoccupante, anche per il destino di amministrazioni provinciali bene amministrate, come quella di Firenze, che ha un disavanzo contenuto.

Aprondo una parentesi, vorrei ricordare all'onorevole Restivo che il comune di Siena, amministrato per venti anni dalle sinistre, fu affidato, in una occasione, ad un commissario prefettizio. Questi si preoccupò di compilare il bilancio e, norme della legge comunale e provinciale alla mano, riscontrò che il disavanzo obiettivo doveva essere assai maggiore di quello risultante dai bilanci passati, adottati dalla amministrazione di sinistra, la quale aveva operato una auto-limitazione eccessiva.

AZZARO. Non aveva saputo spendere.

RAFFAELLI. Forse è così. Lo stesso accadde a Firenze, dove prima il commissario prefettizio e poi l'amministrazione guidata dal professor La Pira dilatarono notevolmente il disavanzo. È, secondo me, il professor La Pira, nel triplicare il disavanzo, non sbagliò, in relazione alle esigenze di quella città.

Per tornare all'argomento, debbo ripetere che la posizione del ministro del tesoro è assai grave. Ed io sono il primo a riconoscere che la Cassa depositi e prestiti, almeno per il passato, è stata posta in condizioni di non poter far fronte alle esigenze che dovrebbe soddisfare, in quanto ha dovuto sottostare, dal 1953 al 1970, ad una discriminazione incostituzionale ed illegittima dei tassi corrisposti alla propria raccolta (si veda il noto decreto Gava-Pella), che la poneva di un punto al di sotto del livello corrente nel sistema bancario. Si consideri che (solo dopo il ritocco del tasso) l'afflusso di fondi alla Cassa, nei primi cinque mesi di quest'anno, è stato pari a 350 miliardi di lire, cosa mai verificatasi sinora. Ciò non di meno, non ignoro che la Cassa depositi e prestiti, in presenza di una finanza locale squilibrata (e non per cattiva gestione) di sette-otto punti nel rapporto entrate-spese, per un importo di circa settecento-ottocento miliardi all'anno non è in grado di far fronte alle richieste.

In conclusione, non possiamo oggi dare la nostra approvazione al disegno di legge prima che il rappresentante del Governo non ci abbia fornito le più ampie assicurazioni circa l'impegno che il Governo stesso è disposto ad assumere affinché la Cassa, la cui condizione è oggi soltanto un po' migliore di quella del recente passato, sia posta in grado di far fronte ai suoi compiti. Questo impegno deve valere di fronte al Paese ed alle amministrazioni locali, che svolgono un ruolo di vitale importanza nell'ambito della comunità statale.

Vorrei soltanto ricordare un episodio accaduto allorché era governatore della Banca

d'Italia il dottor Menichella. Questi, trovandosi di fronte ad un situazione non molto dissimile da quella che oggi si verifica, promosse, presso il tesoro, una riunione dei responsabili degli istituti di credito. Nel corso della riunione, il dottor Menichella indicò l'entità del complessivo disavanzo degli enti locali, risultante dopo l'approvazione dei bilanci da parte degli organi di controllo, e specificò anche qual era la parte di questo disavanzo che la Cassa era in grado di fronteggiare con i propri mezzi, invitando quindi gli altri istituti a far fronte alla rimanente quota.

Una iniziativa del genere non è stata mai più ripetuta. E dire che oggi sarebbe ancora più agevole trovare delle soluzioni soddisfacenti al problema, ove si consideri che sono aumentate le leve a disposizione per la manovra economica e finanziaria, e vi è da registrare un accumulo di riserve obbligatorie che possono essere utilizzate.

Non bastano, onorevole Patrini, le sue belle parole, se manca una parola chiara da parte del Governo.

E vorrei ancora fare un'osservazione. È scritto in tutte le leggi che vengono promulgate: « È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ». Mi domando se questa clausola valga anche per la legge n. 964 che istituisce la sezione a breve termine e quella a medio termine e l'addizionale di dieci lire per la benzina a favore dei comuni, i quali fino ad oggi, non hanno ancora incassato neppure una lira.

PATRINI, *Relatore*. Stanno riscuotendo.

RAFFAELLI. Non è vero!

PATRINI, *Relatore*. Il mio comune ha già riscosso le somme dovute.

RAFFAELLI. Ho qui una circolare contenente la risposta alle richieste di un gruppo di comuni riguardo alla riscossione delle somme relative alla suddetta addizionale. In questa circolare, datata 8 luglio, si dice che la Intendenza di finanza interessata « non ha ricevuto alcuna indicazione dal Ministero competente » e che perciò « non è dato prevedere in quale periodo potrà essere versata » ai comuni richiedenti l'addizionale di lire dieci sulla benzina, per cui « manca ogni accreditamento ».

Sarebbe troppo bello se dal giorno della data della circolare (8 luglio) ad oggi (15 luglio) fosse avvenuto il « miracolo ».

V LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 LUGLIO 1971

Concludo rapidamente. Il Governo deve pur dirci se è intenzionato a far uscire la sezione autonoma dalle secche in cui attualmente si trova. Vorrei far osservare al ministro Restivo ed al sottosegretario Sarti che, a distanza di diciotto mesi dall'emanazione di una legge che ha richiesto un lungo periodo di tempo per poter essere approvata dal Parlamento, la legge stessa non è ancora operante.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho fornito ieri una risposta all'onorevole Vittorino Colombo; avrò cura di comunicarla anche a lei.

RAFFAELLI. La sezione a breve termine, per una deliberazione del Consiglio di amministrazione non attua operazioni che superino il *plafond* di cento milioni, quindi accoglie soltanto le richieste dei comuni che hanno un disavanzo inferiore a quella cifra. In questi termini, è come se non esistesse!

Quello che interessa maggiormente, comunque, è sapere se, nel quadro delle esigenze generali, monetarie e finanziarie, che investono il nostro Paese, il Governo è in grado di assumere l'impegno che, una volta deliberati ed approvati, i mutui possano trovare copertura. Sull'argomento stiamo conducendo una discussione degna dell'importanza del tema, ma che rischierebbe di diventare accademica qualora non esistessero le risorse per fronteggiare i mutui approvati.

In conclusione, il Governo deve fornire assicurazioni circa i seguenti punti:

1) la Cassa depositi e prestiti deve essere messa in condizioni di assolvere alle sue funzioni;

2) gli impegni assunti circa la sezione autonoma dovranno essere mantenuti: forse stamane non ci potrà essere data una risposta, che comunque noi attendiamo non appena saranno state assunte le opportune informazioni;

3) tutti gli istituti di credito di diritto pubblico, le casse di risparmio ed altri enti similari debbono essere chiamati a dare il loro contributo per far fronte al fabbisogno arretrato ed a quello presente.

Resterebbe, a questo punto, la questione del costo del denaro. Ma ora la questione più importante è quella del mancato approvvigionamento del mutuo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche adottate dal Senato nel corso della quale relatore

e-governo hanno chiarito il loro pensiero. Poiché è in corso in aula una votazione a scrutinio segreto sospendo momentaneamente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,10, è ripresa alle 11,50.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame delle modifiche apportate dal Senato.

La nostra Commissione aveva approvato lo attuale articolo 1 nel seguente testo:

ARTICOLO UNICO.

Le disposizioni dell'articolo 2 della legge 28 marzo 1968, n. 420, per l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali deficitari, nonché le norme sulla copertura delle perdite di esercizio delle aziende speciali di trasporto, contenute nell'articolo 5 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, sono prorogate sino all'entrata in vigore delle disposizioni che saranno emanate in esecuzione della delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria.

Il Senato lo ha così modificato:

ART. 1.

Le disposizioni dell'articolo 2 della legge 28 marzo 1968, n. 420, per l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali deficitari, nonché le norme sulla copertura delle perdite di esercizio delle aziende speciali di trasporto, contenute nell'articolo 5 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, sono prorogate per l'anno 1971.

Pongo in votazione l'articolo 1 nel testo del Senato.

(È approvato).

Il Senato ha inoltre approvato il seguente articolo aggiuntivo:

ART. 2.

L'autorizzazione ad assumere mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci per l'anno 1971 delle Province e dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, che siano stati approvati dai competenti organi regionali di controllo, con le modalità e nei termini previsti dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, viene concessa con decreto del Ministro dell'interno.

L'onorevole Patrini ha proposto il seguente emendamento:

Aggiungere all'articolo 2 il seguente comma:

« Qualora l'importo del mutuo autorizzato per l'anno 1971 sia inferiore a quello richiesto, il bilancio o la deliberazione divengono esecutivi dopo che la provincia o il comune vi abbiano apportato le variazioni necessarie per il contenimento delle spese entro i limiti del finanziamento consentito ».

VESPIGNANI. Vorrei fare alcune brevi considerazioni riguardo all'articolo 2.

Nell'altro ramo del Parlamento il nostro gruppo ha approvato l'articolo 2 nella formulazione che era stata predisposta dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, anche in seguito alle dichiarazioni del Presidente della Commissione che aveva dato una certa interpretazione a questo articolo. Tale interpretazione ovviamente cade coll'emendamento proposto dal relatore, emendamento che ha certamente degli aspetti negativi perché non soltanto autorizza il Ministro dell'interno a modificare il disavanzo stabilito dagli organi di controllo regionali, ma addirittura impone al comune la revisione del bilancio e quindi in pratica instaura un nuovo super controllo, anche se di tipo particolare, sui bilanci che invece dovrebbero essere definitivamente approvati, secondo le procedure stabilite dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, dopo che è intervenuto il controllo regionale, anche sotto la forma del rinvio, e l'adozione definitiva da parte del consiglio comunale. In pratica i poteri del Ministro dell'interno rimangono quelli attualmente in vigore anche per i comuni che si trovano in regioni dove già funzionano i nuovi controlli. Questo è ancora più grave perché attuando questo tipo di intervento la discrezionalità del Ministero non si limita a stabilire i margini entro i quali lo Stato dispone delle garanzie sui mutui a pareggio e dell'impegno di intervento ai comuni da parte della Cassa depositi e prestiti o degli altri istituti statali di credito e si è voluto in questo modo impedire anche quel minimo di discrezionalità che avrebbe potuto essere lasciata ai comuni, i quali avrebbero potuto, anche al di là del mutuo autorizzato, reperire mezzi finanziari presso normali istituti a condizioni normali.

Per questi motivi che rendono più negativo a nostro parere l'emendamento rispetto a ciò che si era accennato nel dibattito al Senato, e nei dibattiti al di fuori della riunione plenaria della Commissione, voteremo contro l'ar-

ticolo 2 con l'emendamento del relatore e contro la legge nel suo complesso.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento proposto dal Relatore nel testo di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 2 con la modifica testè apportata.

(È approvato).

Do lettura dell'ordine del giorno presentato dalla Commissione:

« La VI Commissione finanze e tesoro della Camera,

a conoscenza delle difficoltà che comuni e province hanno di contrarre mutui a copertura dei disavanzi approvati;

considerati gli oneri per interessi passivi che gli enti in conseguenza sopportano,

impegna il Governo:

1) ad attuare pienamente la legge n. 964 del 1969 per quanto riguarda il funzionamento delle sezioni autonome presso la Cassa depositi e prestiti;

2) ad espletare un pronto intervento affinché, ove occorra, altri istituti di credito siano chiamati a garantire la concessione dei mutui a totale integrazione dei disavanzi di bilancio ».

RAFFAELLI. Come redattore dell'ordine del giorno fatto proprio dall'intera Commissione voglio chiarire che ci riferiamo al 1971 ed a tutto il carico non leggero di disavanzi non coperti nel passato.

RESTIVO, *Ministro dell'interno*. D'accordo.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho detto poc'anzi che non è possibile che, con la fotografia dell'ammontare del disavanzo, la Cassa depositi e prestiti possa far fronte a tutto. Ne troviamo conferma nell'ordine del giorno quando si parla di « altri istituti ».

Quanto al punto 1) dell'ordine del giorno l'impegno è pieno da parte del Governo. Accetto quindi il primo punto come impegno del Governo ad attuare pienamente la legge n. 964.

Circa il punto 2) il Governo è d'accordo, ma, data la natura della materia, lo accetto come raccomandazione.

RAFFAELLI. Richiamo l'attenzione del Governo sulla situazione di fatto obiettiva di molte amministrazioni locali anche, per esempio, per l'anno 1970. La Cassa depositi e prestiti ha approvato mutui per 470 miliardi — e ringrazio l'onorevole Sarti di essersi fatto parte diligente — ma mutui per soli 110 milioni per il 1970. È logico che la Commissione impegni il Governo non solo per i disavanzi che si riscontrano nel bilancio del 1971, ma anche per quelli che si riscontrano nei precedenti bilanci. Si deve evitare che, in carenza di mutui, si continuino a pagare interessi.

LAFORGIA. Non si può chiedere che altri istituti di credito possano concorrere a determinare la massa necessaria alla copertura. Bisogna fissare un limite di demarcazione che garantisca il limite dei tassi.

PATRINI, *Relatore*. È evidente che i comuni hanno diritto a pareggiare i bilanci con mutui contratti anche con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ordine del giorno.

(È approvato).

Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto al termine della seduta.

Discussione della proposta di legge Bonifazi ed altri: Autorizzazione al Monte dei Paschi di Siena, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Siena, a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento con le agevolazioni fiscali e con il contributo dello Stato nel pagamento degli interessi ai sensi del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni (2994).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bonifazi, Amadei Leonetto, Zucchini, Guerrini Rodolfo, Tognoni, Biagini, Caponi, Tani: « Autorizzazione al Monte dei Paschi di Siena, istituto di credito di diritto pubblico con sede a Siena, a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento con le agevolazioni fiscali e con il contributo dello Stato nel pagamento degli interessi ai sensi del decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni ».

L'onorevole Perdonà ha facoltà di svolgere la relazione.

PERDONA, *Relatore*. La proposta di legge tende ad autorizzare il Monte dei Paschi di Siena a compiere operazioni di credito agrario per il miglioramento, con agevolazioni fiscali e con il contributo statale nel pagamento degli interessi ai sensi del decreto-legge n. 1509, convertito nella legge n. 1760.

Si tratta della legge fondamentale in proposito (e devo rilevare che l'Italia non è fra le prime nazioni a regolare con legge bancaria i finanziamenti al mondo agricolo: in Belgio furono regolati nel 1886) che ha preso atto di una situazione di fatto recependo nell'ordinamento quelle sezioni speciali che già operavano nel settore del credito agrario. Ha infatti diviso l'assistenza bancaria all'agricoltura in due settori: quello del credito di esercizio e quello del credito di miglioramento. Mentre per quanto riguarda il credito di esercizio si fa riferimento ad una o due annate perché si possano rinnovare le cambiali, per quanto riguarda il miglioramento, cioè la possibilità di mutui trentennali, la legge ha previsto la facoltà ad operare per un determinato numero di istituti, ha recepito le sezioni già operanti e creato un istituto per ogni regione.

L'ho voluto dire perché dalla relazione dei proponenti sembrerebbe che al Monte dei Paschi si sia usato un torto nel 1928, ma allora tale istituto non aveva una sezione specializzata.

La legge prevedeva istituti superiori cui sarebbero confluite le partecipazioni delle casse di risparmio e degli istituti di credito fondiario.

Nel Veneto c'è già un Istituto federale dal 1921, il Credito fondiario per le Venezie, per i mutui a lungo termine; per l'Emilia la legge ha autorizzato la costruzione di una sezione particolare a Bologna, con l'appoggio della Cassa di risparmio dell'Emilia e Romagna; per quanto riguarda la Toscana, provvede lo Istituto federale toscano con la partecipazione del Monte dei Paschi di Siena. È stata chiesta poi la autorizzazione per Molise, Puglia e Basilicata che dipendevano da Napoli.

In base alla legge non si sarebbero potute dare altre autorizzazioni, essendo lo scopo quello di concentrare i contributi dello Stato. Ad essa sono state fatte pesanti deroghe, di cui la prima nel 1938 con l'autorizzazione alla Banca nazionale dell'agricoltura; nel 1950 si è resa autonoma la Cassa di risparmio di Calabria; nel 1953 la Cassa di risparmio di Palermo; sempre nel 1953 si sono rese autonome

la Sezione di credito agrario del Trentino (separatasi dal Veneto), e la Centrobanca di Milano. Ultimo, nel 1961, è stato l'Istituto San Paolo di Torino.

Per quanto riguarda la Toscana, mi pare che la richiesta del Monte dei Paschi di Siena abbia a cozzare contro alcuni limiti. In primo luogo, chi opera nel settore fondiario in Toscana? L'Istituto federale nel quale il Monte dei Paschi è presente con il 50 per cento del capitale; inoltre operano il Consorzio federale per il credito agrario di miglioramento (nel quale interviene anche il Monte dei Paschi), la Banca nazionale dell'agricoltura, la Centrobanca e la Banca nazionale del lavoro.

Pertanto i due istituti in cui interviene il Monte dei Paschi sono quello federale della Toscana, ed il Consorzio nazionale per il credito, che già al 30 giugno di quest'anno avevano autorizzato mutui per 87 miliardi, che rappresentano il 93 per cento degli interventi nel settore. Pertanto, attraverso i due istituti, mi pare che il Monte dei Paschi sia già sufficientemente presente. Ci sono altri istituti che hanno chiesto di aprire sportelli, ci sono regioni scoperte, e se questo provvedimento, anziché rivolto alla Toscana, avesse interessato un'altra regione, le Puglie, per esempio, mi avrebbe trovato senz'altro favorevole.

Il Ministero del tesoro ha valutato negativamente l'autorizzazione a nuove concessioni nel senso che, con le autorizzazioni precedentemente date, si sono verificate delle anomalie che dovranno essere eliminate. Basta infatti pensare che il denaro assegnato da Roma ad una determinata provincia o regione viene sovente dirottato, dalla banca interessata, ad un'altra regione, e che spesso le banche che ricevono i soldi a tasso ridotto li trattengono per i clienti. Si impone pertanto una revisione di tutto il settore del credito agrario (di esercizio e di miglioramento), ed il modo migliore è che la Regione faccia sentire la propria voce al fine di venire incontro alle reali esigenze della agricoltura regionale.

Comprendo benissimo il legittimo desiderio del Monte dei Paschi, e rispetto la sua tradizione, però altri Istituti hanno le sue aspirazioni, e d'altra parte esso è già largamente presente nel Federale e nel Consorzio di cui prima ho detto, per cui una soluzione in questo senso non mi sembra una esigenza impellente.

Pertanto, considerando tutto quanto ha attinenza con il mondo agricolo, se il concedere l'autorizzazione ad emettere cartelle aumentasse il potenziale del settore sarebbe da farsi senz'altro ad occhi chiusi, ma in questo caso

soltanto il Monte dei Paschi ricaverebbe un vantaggio immediato, dirottando ai propri sportelli quanto invece altre banche potrebbero a loro volta dare. Perciò se il desiderio del Monte dei Paschi è comprensibile, da questo provvedimento nessun particolare beneficio trarrebbe il mondo agricolo e chi in esso lavora.

Non mi pare quindi il caso di procedere ad un'altra autorizzazione; piuttosto è necessario rivedere tutto il sistema perché troppe cose non vanno e non è logico, per esempio, che l'Ispettorato agrario provinciale non sappia nemmeno quanti soldi giungono nella sua provincia.

Concludendo, mi sembra dovrebbe essere maggiormente controllata quella certa libertà concessa agli istituti di fare, sia pure nel rispetto della legge, i loro interessi. Pertanto, nell'attesa che si verifichi una più attiva presenza della regione, penso sarebbe opportuno rimandare una decisione in merito, lasciando che sia il competente organo regionale a chiedere l'autorizzazione per un certo Istituto, ed in questo caso il Monte dei Paschi potrebbe avere tutte le carte in regola.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali del provvedimento.

RAFFAELLI. Ringrazio il relatore per la relazione intelligente e puntuale; però qualcosa che non va c'è, perché il Ministro del tesoro in persona ha dichiarato di essere favorevole a questo provvedimento, con una variante però che la nostra parte ha detto di accettare: la ripartizione in sede operativa, per quanto riguarda la Toscana, con l'Istituto federale di credito agrario. Quindi, a mio avviso, la Commissione, dopo aver preso atto della relazione dell'onorevole Perdonà, deve deliberare, accettando l'emendamento richiesto dal ministro del tesoro.

Desidero aggiungere che le mie argomentazioni sono giustificate dal fatto che il provvedimento in esame non è di quelli che possono essere esaminati isolatamente, ed approvati o respinti a seconda del caso; ma è invece l'ultimo di un « pacchetto » di provvedimenti in merito ai quali concordammo sull'opportunità di approvarli « tutti insieme ». Fu chiesto se con l'espressione di « tutti insieme » si fosse inteso dire che i provvedimenti andavano approvati congiuntamente e contemporaneamente, e mi fu fatta cortese violenza per farmi dire che si intendeva, con quelle parole, significare che l'esame e l'approvazione delle misure in questione andava riferita all'arco

di tempo a ciò necessario. Oggi quindi, io mi appello a lei, signor Presidente, chiedendole che la Commissione possa procedere ed assumere le sue deliberazioni sulla proposta di legge n. 2994.

La relazione del collega Perdonà, apprezzata ed egregia, è consegnata agli atti; ora la Commissione passi all'esame ed al voto sul provvedimento. Come ho già detto, io ed i colleghi della mia parte (tra i quali vi sono alcuni dei proponenti) siamo disposti ad accogliere la modifica suggerita dal ministro del tesoro.

Se necessario, potrei fornire altri chiarimenti, in rapporto a quanto ha detto il relatore, circa il ruolo delle regioni. In verità, sono commosso da tanto fervore regionalistico...!

PERDONÀ, Relatore. Sono sempre stato regionalista.

RAFFAELLI. Si tratta di dar luogo ad un nuovo assetto generale del sistema creditizio, in cui la regione svolga un suo ruolo preciso. Bisogna fare in modo che gli organi competenti possano sapere su quali basi fondare la propria programmazione, soprattutto in un settore, come quello agricolo, in cui le regioni hanno competenza anche sul piano legislativo.

Debbo aggiungere che la regione Toscana ha esaminato il provvedimento n. 2994 ed ha manifestato il suo accordo, chiedendo alcune modifiche riguardo alle quali mi faccio carico di dire che, pur apprezzandole, non le introdurrei in un testo legislativo che mira soltanto a sanare uno squilibrio che perdura da anni: il Monte dei Paschi di Siena è l'unico istituto di diritto pubblico a non aver ottenuto tale autorizzazione. Ciò è tanto più grave se si pensa che il Monte opera proprio in quella zona dell'Italia centrale in cui l'agricoltura sta attraversando una fase congiunturale di transizione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

SCHIETROMA, Sottosegretario di Stato per il tesoro. È facile comprendere la situazione in cui mi trovo, in qualità di rappresentante del Governo, di fronte alle argomentazioni che sono state avanzate nel corso del dibattito intorno al provvedimento n. 2994.

Non deve essere un mistero per nessuno che vi era una certa perplessità, da parte del ministro del tesoro, in merito alla proposta di legge in esame, se tutti conosciamo — come

certamente conosciamo — i criteri che sono stati stabiliti dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio a questo riguardo. Conosco la dichiarazione fatta dal ministro nel corso di una precedente riunione di questa Commissione, e ritengo di poter dire che essa rappresenta uno sforzo del Governo per venire incontro al desiderio della Commissione e della sua maggioranza.

Ritengo però che un rappresentante del Governo debba assumersi in pieno tutte le sue responsabilità, nelle sedute cui partecipa. Per cui, se è valido il discorso fatto fino ad ora, il Governo deve tenere in buon conto quello che una Commissione, ed in particolare la sua maggioranza, si propone di fare.

Oggi, per l'appunto, io mi trovo di fronte ad una relazione, come quella dell'onorevole Perdonà (che si presume, fino a prova contraria, sia il relatore di maggioranza), relazione che viene dichiarata da tutti, anche dai rappresentanti dell'opposizione, apprezzata, egregia, quindi non contestata nel suo contenuto. Il fatto strano, però, sta nel seguito del discorso, quando (da parte dell'onorevole Raffaelli) si invita la Commissione a deliberare, in difformità dal parere del relatore di maggioranza.

Ora, anch'io debbo fare, come rappresentante del Governo, una dichiarazione di apprezzamento della relazione dell'onorevole Perdonà; dopo di che, dovrei...

RAFFAELLI. Dovrebbe rimettersi alla Commissione!

SCHIETROMA, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Io penso, invece, che dovrei chiedere un rinvio della discussione, affinché il contenuto della relazione possa essere attentamente studiato da parte del Ministero del tesoro.

AZZARO. Ella chiede semplicemente un rinvio, e non la rimessione all'Assemblea. È esatto?

SCHIETROMA, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Sì. Se non ritenessi di chiedere il rinvio, non potrei che dichiararmi d'accordo con il relatore. Tra l'altro, la relazione è stata svolta oggi per la prima volta in questa Commissione, e viene dichiarata tardiva...

RAFFAELLI. È anteriore alla presa di posizione del ministro Ferrari-Agradi, cui ho accennato nel mio intervento.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Tuttavia il ministro non la conosce.

Ora, sulla base dei dati di fatto che ho potuto riscontrare, compio il mio dovere, come rappresentante del Governo, che è quello tener conto — salvo ad assumere eventualmente una posizione in difformità — degli orientamenti di una Commissione; per cui, di fronte ad una apprezzata ed egregia relazione, il cui contenuto non è conosciuto dal ministro del tesoro, il minimo che posso fare, se non si vuole che io mi rimetta alle conclusioni del relatore, è chiedere un rinvio.

PERDONA, *Relatore*. L'onorevole Raffaelli ha accennato ad una nuova formulazione, accolta dal ministro. Potrei averne conoscenza?

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Si dovrebbero sostituire all'articolo 1, le parole: « nelle stesse province per le quali è autorizzato ad esercitare il credito fondiario », con le altre: « nelle province che saranno determinate dal Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio ».

PERDONA, *Relatore*. Questo appare, indiscutibilmente, come un ridimensionamento del provvedimento, che è opportuno, in quanto l'originaria richiesta doveva considerarsi eccessiva. Faccio presente che il Monte dei Paschi di Siena opera su una trentina di province...

RAFFAELLI. Anche di più; circa quaranta.

PERDONA, *Relatore*. Che siano trenta o quaranta non ha importanza. Il fatto è che la autorizzazione di cui al testo originario del provvedimento poteva portare a conseguenze di questo genere: che anche in una provincia in cui dispone di un solo sportello, il Monte avrebbe potuto emettere cartelle di mutuo, sebbene in tale zona già esistessero difficoltà per il collocamento. Faccio un esempio tipico: nella realizzazione dell'ospedale nuovo della clinica di Verona, sorsero, ad un certo momento, delle difficoltà. La Cassa di risparmio (o meglio, l'istituto di credito fondiario, che è una sua dipendenza) era disposto a fornire il necessario finanziamento per l'importo di due miliardi e mezzo, a patto però che le cartelle venissero collocate presso un istituto che si impegnasse a non venderle.

RAFFAELLI. E fu il Monte dei Paschi di Siena a comperare queste cartelle?

PERDONA, *Relatore*. No, le comperò un istituto romano.

Ora si dovrebbe capire questa stessa difficoltà. C'è un solo sportello del Monte dei Paschi che potrebbe dirottare tutte le cartelle. Ecco perché credo che la rettifica del ministro abbia una sua logica e un suo fondamento e che può evitare il determinarsi di gravi fatti.

FINELLI. Nell'elaborare la sua relazione era a conoscenza del pensiero del Governo?

PERDONA, *Relatore*. No. Questo significa riportare nell'ambito di una valutazione più seria il problema. Per me, ripeto, c'è un terreno più ampio e non vedo perché creare il privilegio, se di privilegio si tratta, per quattro o cinque regioni e non per le altre.

Come ho già detto ho le mie riserve su questo provvedimento.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. È ragionevole presupporre che la maggioranza della Commissione, di cui il relatore è espressione, non guardava al problema se non in un quadro generale. Ora che il relatore ha conosciuto l'emendamento che il tesoro aveva preparato e all'accettazione del quale aveva subordinato l'adesione al disegno di legge, il relatore deve dire se con questo emendamento è possibile avere parere favorevole al provvedimento.

PERDONA, *Relatore*. Io sono contrario al provvedimento nell'ambito generale. Ma così come è stato rettificato diventa una cosa ragionevole e accettabile.

Faccio osservare però che l'articolo 3, con la modifica proposta dal Governo all'articolo 1, risulta contraddittorio. Esso è del resto pleonastico anche rispetto alla formulazione originaria dell'articolo 1.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 1:

ART. 1.

Il Monte dei Paschi di Siena, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Siena, è autorizzato a compiere le operazioni di credito agrario di miglioramento di cui all'articolo 3 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni, con le modalità ed alle condizioni con-

template dallo stesso regio decreto-legge e del relativo regolamento approvato con decreto ministeriale 23 gennaio 1928 e successive modificazioni, nelle stesse province per le quali è autorizzato ad esercitare il credito fondiario.

Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

« *Sostituire le parole:* nelle stesse province nelle quali è autorizzato ad esercitare il credito fondiario, *con le parole:* nelle province che saranno determinate dal Ministro del tesoro sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 1, quale risulta dopo la modifica testé adottata.

(*È approvato*).

Poiché all'articolo 2 non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura.

ART. 2.

Alla data della pubblicazione della presente legge, il Monte dei Paschi di Siena istituirà presso la propria sezione di credito fondiario, ed in aggiunta al patrimonio di questa, uno speciale « fondo di garanzia » che avrà una gestione amministrativo-contabile autonoma.

La sezione di credito fondiario del Monte dei Paschi di Siena potrà emettere, a fronte delle operazioni di credito agrario di miglioramento di cui al precedente articolo, cartelle fondiarie in conformità delle disposizioni di legge vigenti in materia di credito fondiario.

La misura massima in cui le cartelle fondiarie di cui al comma precedente potranno essere emesse, è regolata dall'articolo 1 della legge 29 luglio 1949, n. 474, e sarà calcolata in rapporto alla consistenza dello speciale « fondo di garanzia » previsto al primo comma del presente articolo, il cui ammontare sarà stabilito con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio. Per un importo almeno pari alla metà della misura come precedentemente determinata, dovranno essere riservati mutui a favore delle imprese diretto-coltivatrici e delle loro cooperative e forme associative.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 3:

ART. 3.

In conseguenza dell'entrata in vigore della presente legge, gli articoli 13, 21 e 22 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni, risultano modificazioni come segue:

al penultimo comma dell'articolo 13, modificato con leggi 7 aprile 1938, n. 378; 17 novembre 1950, n. 1095; 24 febbraio 1953, n. 101; 13 marzo 1953, n. 108; 11 ottobre 1950, n. 1235; 21 maggio 1961, n. 456, è aggiunta a seguente formulazione: « è inoltre autorizzata a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento, nelle province in cui il Monte dei Paschi di Siena ha proprie dipendenze, anche la sezione di credito fondiario del Monte dei Paschi di Siena »;

all'ultimo comma dello stesso articolo 13, aggiunto con legge 7 aprile 1938, n. 378, e modificato con le leggi 17 novembre 1950, n. 1095; 24 febbraio 1953, n. 101; e 21 maggio 1961, n. 456, dopo le parole: « e la sezione di credito fondiario dell'Istituto San Paolo di Torino » sono aggiunte le seguenti parole: « nonoché la sezione di credito fondiario del Monte dei Paschi di Siena »;

al secondo comma dell'articolo 21, modificato dal regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 287, e dalle leggi 7 aprile 1938, n. 378; 17 novembre 1950, n. 1095; 24 febbraio 1953, n. 101; 13 marzo 1953, n. 208; 11 ottobre 1960, n. 1235, e 21 maggio 1961, n. 456, dopo la parola: « Centrobanca », sono aggiunte le parole: « nonché la sezione di credito fondiario del Monte dei Paschi di Siena »;

al secondo comma dell'articolo 22, modificato con le leggi 7 aprile 1938, n. 378; 17 novembre 1950, n. 1095; 24 febbraio 1953, n. 101; 13 marzo 1953, n. 208; 11 ottobre 1960, n. 1235, e 21 maggio 1961, n. 456, dopo la parola: « Centrobanca », sono aggiunte le seguenti parole: « dalla sezione di credito fondiario del Monte dei Paschi di Siena ».

Il relatore ne propone la soppressione.

Pongo in votazione il mantenimento dell'articolo 3.

(*Non è approvato*).

L'articolo 3 è quindi soppresso.

La proposta di legge n. 2994 sarà votata subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sul disegno e la proposta di legge esaminati nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Integrazione dei bilanci comunali e provinciali dei comuni e delle province deficitari » (*Modificato dalla V Commissione permanente del Senato*) (2966-B):

Presenti e votanti	28
Maggioranza	15
Voti favorevoli	18
Voti contrari	10

(La Commissione approva).

Proposta di legge **BONIFAZI** ed altri: « Autorizzazione al Monte dei Paschi di Siena, Istituto di credito di diritto pubblico con sede in Siena, a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento con le agevolazioni fiscali e con il contributo dello Stato nel pagamento degli interessi ai sensi del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito

nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni » (2994):

Presenti e votanti	28
Maggioranza	15
Voti favorevoli	21
Voti contrari	7

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Azzaro, Beccaria, Bima, Borraccino, Botta, Castellucci, Cesaroni, Cirillo, Colombo Vittorino, De Ponti, Di Leo, Finelli, Giovannini, Laforgia, Lenti, Lepre, Martelli, Miroglio, Napolitano Francesco, Niccolai Cesarino, Pandolfi, Patrini, Perdonà, Raffaelli, Scipioni, Specchio, Vespignani, Vicentini.

La seduta termina alle 12,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
Dott. **GIORGIO SPADOLINI**

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. **ANTONIO MACCANICO**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO