

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

324^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 1° AGOSTO 1974

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI,
indi del Vice Presidente VENANZI

INDICE

CONGEDI Pag. 15727

GRUPPI PARLAMENTARI

Elezione di Presidente 15727

MOZIONI E INTERPELLANZE

Discussione delle mozioni nn. 42, 47, 48 e 49
e svolgimento delle interpellanze nn. 343,
346, 347 e 349 sui problemi della finanza
locale:

DE SANCTIS 15760
GARAVELLI 15757
MODICA 15733
PITTELLA 15756
REBECCHINI 15747
VALITUTTI 15767

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

RICCI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 30 luglio.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Congedi

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Grossi per giorni 4.

Annuncio di elezione di Presidente di Gruppo parlamentare

PRESIDENTE. Il Gruppo parlamentare misto ha comunicato di aver eletto, quale presidente del Gruppo stesso, il senatore Cifarelli.

Discussione delle mozioni 1-0042, 1-0047, 1-0048 e 1-0049 e svolgimento delle interpellanze 2-0343, 2-0346, 2-0347 e 2-0349 sui problemi della finanza locale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni 1-0042, 1-0047, 1-0048 e 1-0049 e lo svolgimento delle interpellanze 2-0343, 2-0346, 2-0347 e 2-0349 sui problemi della finanza locale.

Si dia lettura delle mozioni e delle interpellanze.

RICCI, Segretario:

MODICA, MAFFIOLETTI, ABENANTE, BUFALINI, BRUNI, COLAJANNI, COSSUTTA, GERMANO, VENANZI, VIGNOLO, TESCO TATÒ Giglia. — Il Senato,

considerato che i gravi problemi oggi emergenti nel Paese — Mezzogiorno, agricoltura, trasporti, sanità, edilizia abitativa e sociale — non possono essere affrontati con la necessaria efficacia e rapidità ed in aderenza alle particolari condizioni economiche e sociali delle popolazioni senza affidarne in larga misura la responsabilità ad organi di auto-governo locale, i quali, pertanto, devono poter superare la condizione di estrema difficoltà operativa e finanziaria in cui sono attualmente costretti;

considerato che ciò impone l'inderogabile necessità di risolvere finalmente il problema della finanza locale che, nonostante l'apposita indagine condotta dalla Camera dei deputati negli anni 1966-1967 ed i vari impegni di Governo, ha continuato ad essere eluso o, peggio, ad essere oggetto di provvedimenti e indirizzi che hanno pesato ulteriormente in senso negativo, sino a spingere la situazione dei comuni e delle province, già drammatica, oltre ogni limite di tollerabilità;

mentre invita gli organi governativi ad approntare e presentare al Parlamento proposte ai fini della sistemazione organica della finanza locale, sulla base di una visione della finanza pubblica unitariamente concepita, ma articolata su basi democratiche, decentrate ed autonomiste, tali da riconoscere reali poteri alle Regioni ed agli Enti locali, in ordine non soltanto alla politica della spesa, ma anche a quella strettamente connessa delle entrate e del credito,

impegna il Governo ad operare per l'adozione di misure urgenti allo scopo di rendere immediatamente operanti maggiori capacità

di investimenti degli Enti locali nei campi considerati prioritari, ed in particolare misure rivolte:

1) al consolidamento generale della situazione debitoria degli Enti locali, nei termini ripetutamente proposti dalle associazioni rappresentative dei comuni e delle province, così da restituire agli Enti locali stessi capacità di iniziativa per gli investimenti;

2) a rimuovere le restrizioni creditizie assurdammente estese agli Enti locali, con grave pregiudizio per importanti investimenti sociali, e ad adottare, invece, misure per garantire agli Enti locali il credito a basso costo ed in modo tempestivo;

3) ad attribuire, altresì, al sistema delle autonomie maggiori risorse, anche attraverso il finanziamento adeguato degli articoli 9 e 12 della legge finanziaria regionale, al fine di consentire agli Enti locali, unitamente alle Regioni, di finanziare programmi urgenti per investimenti in direzione dei fondamentali consumi sociali;

4) a finanziare il « fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali » in modo adeguato, affinché esso possa effettivamente contribuire ad attenuare il grave scarso venutosi a determinare tra i crescenti compiti che gli Enti locali sono chiamati ad affrontare per lo sviluppo del Paese ed i mezzi proporzionalmente sempre più ridotti di cui essi dispongono;

5) a giungere ad una soluzione organica dei problemi dei bilanci deficitari, ponendo fine alle paralizzanti ingerenze centralistiche, assolutamente incompatibili con l'articolo 130 della Costituzione e destinate soltanto a moltiplicare i costi ed i guasti, e dando piena attuazione alle misure di credito previste dalla legge n. 964 del 1969, per il sollecito finanziamento dei disavanzi.

(1 - 0042)

REBECCHINI, BARTOLOMEI, DAL FALCO, DE VITO, MURMURA, OLIVA, CARON, ABIS, SEGNANA, COLELLA, DE CAROLIS, CAROLLO, PACINI, RICCI, ROSA, SANTALCO, DELLA PORTA, SANTI, DE PONTI, MARTINAZZOLI, SICA. — Il Senato,

premessi che, per un nuovo ed ordinato assetto finanziario degli Enti locali,

occorre legare la riforma sulla finanza locale, entro i termini previsti, con una coordinata iniziativa legislativa di riforma istituzionale autonomistica, informata ad un organico disegno di coerenza con il titolo V della Costituzione;

premessi il significato portante che la piena valorizzazione delle autonomie locali, accanto a quelle regionali, assume per l'equilibrio e per lo sviluppo complessivo delle istituzioni democratiche;

premessi che, in tale contesto, si pone anche l'esigenza di un'equa e coerente ripartizione delle pubbliche risorse in rapporto all'indispensabile unicità della finanza pubblica ed alla programmazione democratica;

premessi che una cadenzata serie di adempimenti legislativi, in forza della loro puntuale previsione, può restituire sin da ora — unitamente ai possibili provvedimenti contingenti sottoindicati — una concreta prospettiva alla grave crisi strutturale e finanziaria dei Comuni e delle Province;

premessi, altresì, che su tale direttrice di attuazione costituzionale il Parlamento potrà individuare un quadro di riferimento istituzionale in ordine all'arco della sua attività legislativa, soprattutto per le leggi di riforma concernenti nuovi contenuti e forme nuove dell'azione pubblica;

considerata la grave crisi finanziaria che ha caratterizzato la situazione degli Enti locali negli ultimi anni e che si è ulteriormente aggravata a causa dei recenti provvedimenti di restrizione del credito;

considerato che il necessario impegno in settori di importanza vitale per la ripresa economica e per un progresso civile del Paese — quali il Mezzogiorno, l'agricoltura, la scuola, la sanità, l'edilizia popolare, il pubblico trasporto — impone anche un intervento efficace e continuo degli enti territoriali, quali più immediati rappresentanti delle comunità locali;

considerato che occorre attuare una profonda ed innovativa revisione della legge sulle autonomie locali e sulla finanza locale, nella prospettiva di un superamento radicale dello squilibrio esistente tra mezzi a disposizione e domanda di servizi ed infra-

strutture che gli Enti locali sono tenuti a fronteggiare;

considerato che — contestualmente a quella istituzionale di cui si è detto — occorre una revisione economica e finanziaria;

considerato che, sul piano economico e nel quadro della programmazione nazionale, va individuato, a livello di complessiva spesa pubblica, il necessario coordinamento tra interventi degli Enti locali, delle Regioni e dello Stato, nel perseguimento delle indicate finalità unitarie di finanza pubblica;

considerato che, sul piano finanziario ed in attuazione della riforma tributaria, occorre tempestivamente varare la nuova disciplina finanziaria dei Comuni e delle Provincie, garantendo una politica di bilancio autonomia sul piano delle scelte operative;

considerata la recente approvazione data dal Senato all'articolo 1 del disegno di legge n. 114, che prefigura un ampio processo di delega di funzioni amministrative statali alle Regioni (e da queste ai Comuni e alle Provincie), con evidenti implicazioni di ordine finanziario, sia per lo Stato, sia per le stesse regioni,

tutto ciò premesso e considerato, impegna il Governo:

1) ad attuare una politica di selezione del credito, nel contesto di una più generale strategia economico-finanziaria tesa ad assicurare la realizzazione dei servizi sociali e dei consumi collettivi, garantendo le necessarie condizioni di liquidità per gli Enti locali;

2) a realizzare l'operatività della Cassa depositi e prestiti, anche mediante il potenziamento della sua dotazione finanziaria, per disporre di maggiori mezzi da indirizzare a prioritari investimenti sociali degli Enti locali;

3) a valutare la possibilità di una più ampia estensione della delegabilità delle entrate sostitutive dei tributi locali, stante la precisa determinabilità acquisita in forza della riforma tributaria;

4) a disporre il rigoroso rispetto dei tempi previsti per l'erogazione delle entrate sostitutive dei tributi locali soppressi, onde evitare il determinarsi di ulteriori oneri per

interessi passivi derivanti da anticipazioni di cassa ed aperture di credito;

5) a fissare lo stanziamento nel bilancio dello Stato per l'esercizio 1975 del previsto fondo di risanamento, di cui alla riforma tributaria, al fine di avviare — contestualmente a valide iniziative di risanamento degli Enti locali deficitari — l'operazione di consolidamento del debito pregresso, differenziando gli oneri tra spesa corrente ed investimenti e fissando una precisa scala di priorità;

6) ad inserire specifiche risorse finanziarie per investimenti sociali degli Enti locali nei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, ex articolo 9 della legge finanziaria regionale, onde realizzare per tale via un efficace coordinamento territoriale degli interventi;

7) a definire entro breve tempo, e comunque non oltre il termine del 1977 previsto dalla riforma tributaria, la nuova normativa finanziaria che disciplini l'assetto definitivo delle entrate degli Enti locali.

In particolare, per la materia di nuova normativa di cui al punto 7), si citano le positive esperienze realizzate anche recentemente in sede parlamentare, attraverso costruttivi rapporti di partecipazione e di consultazione delle Regioni e di altre rappresentanze, rilevando la necessità che tale metodo vada esteso al fine di valorizzare ed arricchire l'iniziativa e le scelte del Parlamento mediante gli apporti dei più diretti protagonisti.

Pertanto, anche le Commissioni permanenti 5ª e 6ª del Senato potranno approfondire i contenuti di cui alla nuova normativa in materia di finanza locale, congiuntamente al Governo, riconsiderando in termini attuali le indagini conoscitive già svolte in materia di Enti locali dal Parlamento e ricercando una preliminare base conoscitiva delle esigenze e degli orientamenti che saranno proposti dai rappresentanti dei Comuni, delle Provincie e delle Regioni, attraverso un intenso rapporto di dialogo e di verifica per la formulazione di possibili linee di fondo, utili al provvedimento legislativo da adottare.

(1 - 0047)

CUCINELLI, MINNOCCI, PITTELLA, SIGNORE, LICINI, GROSSI, FOSSA, BERMANI. — Il Senato,

considerate le condizioni di gravissima crisi finanziaria — e conseguentemente operativa — in cui si dibattono da anni gli Enti locali, ulteriormente aggravate per i recenti provvedimenti di restrizione creditizia;

considerato che tale drammatica, obiettiva situazione non solo non consente, da parte dei Comuni e delle Provincie, l'adempimento dei loro compiti istituzionali, ma sta sempre più spesso impedendo il pagamento anche degli stipendi ai dipendenti;

considerato che, invece, perchè si risolvano con una sana ripresa economica e con il progresso civile e sociale del Paese i sempre più gravi problemi della società italiana — Mezzogiorno, agricoltura, case per i lavoratori, scuola, trasporti, sanità — è necessario l'intervento rapido degli Enti locali, quali interpreti immediati ed efficaci delle diverse condizioni socio-economiche nelle dissimili zone d'Italia;

considerato che non è più rinviabile, quindi, la soluzione sia del problema della finanza che di quello delle autonomie operative e che perciò i Comuni e le Provincie, nella necessaria revisione istituzionale e finanziaria, debbono essere coordinati — nel quadro della programmazione nazionale — con le Regioni e con lo Stato;

considerato, infine, che, in attesa della prospettata, organica e sollecita riforma, è necessario approntare con immediatezza gli strumenti per garantire la vera autonomia delle scelte operative con una nuova disciplina finanziaria,

impegna il Governo:

1) ad attenuare per gli Enti locali le restrizioni creditizie fino alla completa eliminazione entro termini prefissati;

2) ad osservare rigorosamente le modalità ed i tempi per l'effettiva corresponsione ai Comuni ed alle Provincie delle entrate sostitutive dei soppressi tributi locali;

3) a prevedere nel bilancio dello Stato per l'esercizio 1975 — per il fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali — un finanziamento tale da assicurare l'effettiva efficacia ed operatività;

4) a fissare un fondo adeguato *ex* articolo 9 della legge finanziaria regionale per consentire agli Enti locali — di concerto con le Regioni — la realizzazione dei necessari, indispensabili investimenti sociali;

5) a rendere operativa e finanziariamente adeguata per i compiti istituzionali per cui fu creata la Cassa depositi e prestiti.

(1 - 0048)

ARIOSTO, BUZIO, GARAVELLI, PORRO, TEDESCHI Franco, BARBERA, CIRIELLI, GIULIANO. — Il Senato,

considerate le gravi condizioni della finanza pubblica, che presenta un grave e crescente squilibrio tra le risorse disponibili ed il fabbisogno, sia per spese correnti che per investimenti;

considerata, d'altra parte, la crescente importanza che le funzioni di competenza degli Enti locali presentano ai fini di un ordinato svolgimento della vita civile, nel quadro di una sempre maggiore partecipazione dei cittadini a determinare i modi di sviluppo della nostra società,

invita il Governo ad iniziare una graduale, ma effettiva, azione di sistemazione della finanza locale, condotta con realistica aderenza alle possibilità del bilancio dello Stato, ma anche con la necessaria costanza e con effettivi e precisi tempi di attuazione;

impegna, in particolare, il Governo ad operare d'urgenza a favore dei Comuni maggiori, che rappresentano — in molti settori — una percentuale importante o addirittura prevalente dell'intera finanza locale, e ciò anche in attuazione di una direttrice d'intervento già individuata sin dal 1958 (vedi atti disegno di legge n. 146 Senato - III Legislatura);

invita, inoltre, il Governo a dare urgente e pratica soluzione al problema conoscitivo, in materia economico-finanziaria ed in particolare di costi, relativamente alla gestione degli Enti locali territoriali, come esplicitamente proposto nella relazione conclusiva sullo stato della finanza locale in Italia, svolta dalla Commissione interni della Camera dei deputati alla fine della IV Legislatura (11 ottobre 1967, a firma onorevoli Arnaud e Matteotti);

impegna, altresì, il Governo a provvedere con tempestività all'erogazione agli Enti locali territoriali delle entrate e dei mezzi creditizi, in base alla legislazione in vigore, tanto più che la riforma tributaria ha opportunamente comportato un accentramento tecnico nell'acquisizione della quasi totalità delle entrate.

(1 - 0049)

MURMURA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — La situazione economica e monetaria, sempre più grave, causa non ultima della gravissima crisi di provincie e comuni, ripetutamente denunciata con interventi in Commissione ed in Aula, con interrogazioni e con mozioni, è pervenuta ormai al limite di insanabile rottura per effetto delle restrizioni creditizie disposte dal Governo, la cui parziale limitazione non incide minimamente sugli Enti locali e non consente loro di rispondere alla domanda politica della società italiana.

Infatti, gli oneri della gestione di servizi pubblici essenziali — la cui sospensione è obiettivamente impossibile — la corresponsione degli stipendi al personale — non eccessivo, nè eccessivamente retribuito, come superficiali o burocratici osservatori talora erroneamente denunciano — i lunghi ritardi nella corresponsione degli statici contributi erariali, divenuti sostitutivi delle sia pur molteplici, ma elastiche e dinamiche, imposte e tasse locali, l'enorme aumento dei tassi bancari, le difficoltà nel reperimento del credito finanziario anche sui mutui autorizzati dalla... taglieggiante e « parametrata » Commissione centrale per la finanza locale, il mancato funzionamento del Fondo di risanamento dei bilanci e della Sezione autonoma per il credito a medio termine, costituiscono atti e fatti che comportano l'emarginazione degli Enti locali dal settore produttivo ed operante dello Stato, di cui pur rappresentano una componente istituzionalmente validissima.

L'interpellante chiede, pertanto, di conoscere quali concreti provvedimenti, a brevissimo e medio termine, il Governo intenda proporre per il risanamento immediato di siffatto stato di cose e per la più sollecita

eliminazione delle cause che investono il consolidamento delle pregresse passività, anche attraverso il Fondo di risanamento, l'effettivo finanziamento dei mutui a copertura dei disavanzi, il riconoscimento in concreto del ruolo dei poteri locali, la non spoliatura delle funzioni spettanti a comuni e provincie, nonchè per l'inserimento delle autonomie locali in una struttura giuridica idonea ad esaltare e non a mortificare i poteri locali.

(2 - 0343)

NENCIONI, BACCHI, CROLLALANZA, TEDESCHI Mario, PAZIENZA, ARTIERI, BASADONNA, BONINO, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, ENDRICH, FILETTI, FRANCO, GATTONI, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA, MAJORANA, MARIANI, PECORINO, PEPE, PISANÒ, PISTOLESE, PLEBE, TANUCCI NANNINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alla grave situazione in cui vengono a trovarsi gli Enti locali, ed in particolare le Regioni (la situazione dei Comuni è situazione endemica), che, di fronte ai nuovi compiti scaturiti dal passaggio dei poteri, nel quadro costituzionale, come era prevedibile, si trovano in contrasto con l'esigenza dello stato di tesoreria e della riduzione drastica del persistente deficit del bilancio, poichè non è concepibile, nell'attuale situazione, varare misure per garantire credito a basso costo per finanziare programmi urgenti per investimenti diretti al raggiungimento degli obiettivi istituzionali;

data l'esigenza della scure nel bilancio di previsione per il 1974, che si presenta sotto cattivi auspici,

gli interpellanti chiedono di conoscere il pensiero del Governo in merito al finanziamento del fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali ed in merito all'esigenza del reperimento, di fronte ai crescenti costi che gli Enti locali sono chiamati ad affrontare, di mezzi adeguati, con rigorosa eliminazione delle ormai consuete deviazioni dai compiti istituzionali.

(2 - 0346)

NENCIONI, BACCHI, CROLLALANZA, TEDESCHI Mario, PAZIENZA, ARTIERI,

BASADONNA, BONINO, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, ENDRICH, FILETTI, FRANCO, GATTONI, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA MAJORANA, MARIANI, PECORINO, PEPE, PISANO, PISTOLESE, PLEBE, TANUCCI NANNINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Con riferimento ai gravi problemi che emergono dall'esame della situazione economica nazionale (edilizia abitativa e sociale, trasporti, sanità, carattere aggiuntivo delle provvidenze per il Mezzogiorno e loro finanziamento) e considerato che tali problemi si riflettono direttamente o indirettamente nell'amministrazione delle comunità locali;

considerata la situazione degli Enti locali, e particolarmente dei Comuni e delle Provincie;

consapevoli delle gravissime difficoltà di gestione e finanziarie in cui vengono a trovarsi, aggravate, se non determinate, dal fatto che l'esperimento che stiamo vivendo avverte, con molta chiarezza, che non è possibile accrescere le spese degli Enti stessi (particolarmente le spese correnti) e programmare il proprio indebitamento o il ripianamento dei bilanci esausti, senza alcun riferimento alle risorse reali di cui la comunità nazionale può disporre;

poichè gli impegni internazionali (lettera d'intenti al Fondo monetario internazionale) e la situazione specifica interna non permettono di far conto su un' indefinita capacità di risparmio per sopperire alle sempre crescenti necessità;

con riferimento all'esigenza assoluta di trovare una soluzione adeguata del problema degli Enti locali, che rischia di provocare la paralisi dello Stato nelle sue più delicate articolazioni,

gli interpellanti chiedono di conoscere quali provvedimenti si intendano prendere per giungere ad una soluzione organica dei problemi che scaturiscono dai bilanci deficiari e, soprattutto, nel rispetto delle autonomie, per il controllo delle dispersioni non istituzionali di mezzi finanziari, onde ricondurli agli investimenti sociali ed ai nuovi compiti che gli Enti locali, con la riforma regionale, si sono assunti.

(2 - 0347)

VALITUTTI, BROSIÒ, BERGAMASCO, BALBO, PREMOLI, ARENA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Considerata l'entità dei deficit accumulati in questi ultimi anni dagli Enti locali e valutabili, alla fine del 1973, tra i 14.000 ed i 16.000 miliardi per ciò che riguarda l'indebitamento verso il sistema bancario e le famiglie, al quale è da aggiungersi quello verso lo Stato;

considerato che nella media nazionale, mentre l'indebitamento per spese d'investimento degli Enti locali rappresenta circa il 40 per cento del totale, quello per spese correnti rappresenta circa il 60 per cento del totale, con punte che, specie nell'Italia meridionale ed insulare — come è il caso del comune di Napoli — non raggiungono il 5 per cento per le spese d'investimento e superano il 95 per cento per spese correnti;

visto che tale intollerabile situazione è dovuta principalmente a cattiva amministrazione degli Enti locali, nonchè a deficienze di controlli severi sui bilanci, sui mutui e sugli organici del personale degli stessi;

constatate le difficoltà della Cassa depositi e prestiti per la concessione di ulteriori crediti a tasso agevolato e considerata l'onerosità del ricorso al credito ordinario, nonchè il danno che questo provoca sul mercato finanziario, diminuendone la sempre più indispensabile liquidità per gli impieghi produttivi;

riconosciute le sopravvenute difficoltà degli Enti locali in seguito alla stretta creditizia;

riconosciuto che il deficit degli Enti locali è, in parte, conseguenza di oneri per compiti di natura statale (quali, per esempio, stato civile, viabilità, eccetera) e riconosciuti i ritardi con i quali lo Stato assolve alla corresponsione delle somme da esso dovute agli Enti locali, in seguito alla soppressione di alcuni tributi locali stabilita dalla riforma tributaria,

gli interpellanti chiedono di conoscere quali urgenti misure e provvedimenti il Governo intenda adottare per un risanamento della situazione attuale che sia compatibile con il quadro generale di risanamento e di sviluppo dell'economia nazionale, per rendere i controlli sulla spesa degli

Enti locali più efficaci ed incisivi e per affrettare un'efficace riforma della finanza degli Enti locali.

Si desidera, infine, conoscere se il Governo intenda, in occasione della presentazione di un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, proporre norme dirette ad ammodernare, razionalizzare, responsabilizzare e sottrarre ad ogni deterioro clientelismo le amministrazioni degli Enti locali e far sì che le scarse disponibilità finanziarie del mercato nazionale non vengano prosciugate per le loro spese improduttive.

(2 - 0349)

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione sulle mozioni.

È iscritto a parlare il senatore Modica.

M O D I C A . Onorevole Presidente, signor Ministro, colleghi, vorrei innanzitutto chiarire che per noi questa discussione sulla finanza locale non è un discorso diverso rispetto a quello che stiamo facendo in questi giorni in quest'Aula e in quella della Camera dei deputati sulla grave situazione economica del paese, sulle misure del Governo e sulla necessità di modificare profondamente lo orientamento di queste misure e del complesso della politica economica nel nostro paese.

Per noi questa discussione è una occasione per ribadire ancora una volta che non abbiamo posto in questa fase così travagliata della vita politica nazionale soltanto questioni di ordine quantitativo circa l'entità del prelievo fiscale straordinario che il Governo ha voluto realizzare con i decreti, nè solo questioni di giustizia tributaria circa cioè le fonti cui attingere per questo eccezionale prelievo. Ma noi vogliamo discutere al tempo stesso la destinazione delle risorse nazionali perchè si avvii un diverso sviluppo del paese e vogliamo discutere ancora una terza fondamentale questione, quella cioè degli strumenti istituzionali da scegliere, dei nuovi metodi politici e di governo da adottare per lo sviluppo della democrazia e del rinnovamento dello Stato che sono indispensabili

per uscire dall'attuale crisi e per realizzare una diversa politica economica e sociale. Già abbiamo cercato più volte in questi giorni di far emergere questi problemi ed in modo particolare i problemi relativi al funzionamento dello Stato in una serie di momenti del dibattito parlamentare quando il Governo ci ha proposto un rifinanziamento della Cassa del Mezzogiorno sulla base dei vecchi meccanismi che hanno fatto un così clamoroso fallimento sia dal punto di vista della politica economica, sia dal punto di vista della crescita della democrazia nelle regioni meridionali; e ancora alla Camera dei deputati, quando abbiamo affrontato il dibattito sulla legge per la riforma degli enti parastatali, con la nostra battaglia perchè alcuni enti inutili che sono fonte di sperpero e di degradazione della vita politica, venissero finalmente soppressi; sia ancora in quest'Aula quando abbiamo cercato intorno alla discussione della legge n. 114 per la riforma della pubblica amministrazione di far comprendere alla maggioranza il senso di una reale politica di decentramento dello Stato e di alleggerimento della macchina della pubblica amministrazione nel senso di una sua trasformazione che la renda funzionale allo sviluppo democratico del paese; e ancora nelle ultime battute dell'attività della nostra Assemblea quando, a proposito del decreto intervenuto sulla legge n. 336 per gli ex combattenti, abbiamo ancora una volta cercato di far riflettere la maggioranza e il Governo sulla necessità di impedire l'appesantimento inutile del corpo burocratico e di realizzare una maggiore efficienza e democraticità dell'intera macchina della pubblica amministrazione. Purtroppo in tutte queste occasioni ben scarsa comprensione abbiamo trovato da parte della maggioranza e del Governo anche se vi è stata una sensibilità del Parlamento che in alcune occasioni con i suoi voti ha introdotto importanti correzioni alle proposte governative.

In questo quadro noi discutiamo oggi i problemi della finanza locale; la nostra mozione è dello scorso mese di febbraio, ma è bene forse che si discuta proprio in questo momento. Le risposte che voi darete, le soluzioni che tutti sapremo indicare sono per

noi punto di riferimento per valutare nell'insieme la situazione politica, le prospettive della nostra economia, la capacità delle forze politiche, del Governo, della maggioranza parlamentare di fronteggiare e risolvere veramente i problemi del Paese. Non discutiamo certo un problema nuovo, e sarebbe quanto mai errato avvicinarsi ad esso facendo *tabula rasa* del passato; ma proprio questo fanno ancora, purtroppo, uomini politici e di governo, alti funzionari dello Stato, pubblicisti che continuano ad insistere sulla comoda tesi propagandistica che scarica ogni responsabilità dell'attuale dissesto della finanza locale sulla spesa facile degli amministratori. Si tratta di uno dei più difficili e tormentati problemi, a giudicare almeno dalla ingentissima produzione legislativa ad esso dedicata nel corso della vita del nostro Stato unitario.

Per non risalire troppo lontano, possiamo ricordare che da almeno mezzo secolo si svolge questo travaglio legislativo. Lo stesso testo unico del 1931, risultato di quasi dieci anni di studi svolti in un periodo in cui il Federzoni, ministro dell'interno, giudicava « angoscioso » il problema della finanza locale, non mise termine al travaglio, anzi lo aggravò e la Repubblica dopo 30 anni lo deve ancora risolvere, se lo trova ancora di fronte, angoscioso come e più di prima.

Per venire a tempi più recenti, ricordiamo l'indagine parlamentare della Commissione interni della Camera dei deputati, svolta nel 1966-67. Anche nella mozione presentata dai colleghi del Partito socialdemocratico si cita una parte di questa indagine parlamentare, ma si cita solo, delle conclusioni di maggioranza della indagine, una considerazione finale abbastanza marginale, comunque non fondamentale, la richiesta cioè di svolgere ulteriori approfondite valutazioni sui costi dei servizi affidati agli enti locali, quasi che si debba ricominciare tutto da capo, quasi che sia quello appunto dei costi il problema fondamentale da affrontare.

Ma vediamo un momento le principali conclusioni cui giunse la maggioranza della Commissione interni della Camera, terminata questa indagine parlamentare: « Sembra pertanto — affermano gli onorevoli Arnaud

e Matteotti nella loro relazione di maggioranza — che la prima ragione della crisi della finanza locale sia da ricercarsi nella carenza di una legislazione adeguata, che tenda a rimuoverne le cause di fondo ». La prima ragione, dicono gli onorevoli Arnaud e Matteotti, e fino a prova contraria il compito di attuare una legislazione non è principalmente affidato agli amministratori locali, ma è proprio compito nostro, compito del Governo: spetta a noi rimuovere, come non abbiamo fatto finora, questa carenza legislativa. E poi ancora, riassumendo le cause del dissesto della finanza locale, dicevano gli onorevoli Arnaud e Matteotti che vi è stata una tendenza da parte dello Stato a caricare gli enti locali di nuove funzioni obbligatorie, senza attribuire loro adeguati mezzi di copertura; che si è avuta la soppressione senza compensazione di alcune imposte locali; che lo Stato ha svolto una politica di contributi agli enti locali tendente più a considerazioni relative al bilancio statale che a quelli degli enti locali; che lo Stato non ha attuato con sollecitudine il trasferimento di somme da attribuire agli enti locali sotto forma di compartecipazione a tributi e di contributi. Il perpetuarsi del ricorso al debito per la copertura di disavanzi economici, che era da considerare — dicono sempre Arnaud e Matteotti — sistema di emergenza, valido nel primo dopoguerra, ha messo sovente amministratori locali in condizioni di rilassatezza amministrativa. E poi ancora, le cause di ordine economico-sociale, i movimenti migratori interni alla nazione, lo sviluppo dei trasporti con ingenti spostamenti di persone sul territorio, il rapido evolversi del tenore di vita delle popolazioni, il progresso tecnologico che ha obbligato anche gli enti locali a mutare le attrezzature per i servizi con relativa celerità e infine il problema del gettito dei tributi che, in seguito ai cambiamenti intervenuti nel tenore di vita dei contribuenti, ha fatto passare (questa relazione veniva svolta quando ancora non era in funzione l'attuale legge tributaria, che ha modificato profondamente lo stato di cose esasperando le tendenze che già allora si vedevano) in secondo ordine o addirittura ha fatto scomparire il gettito di alcuni tributi che

avevano un certo rilievo nel passato ed a cui attingevano gli enti locali.

A conclusione di questo ragionamento, gli onorevoli Arnaud e Matteotti affermavano: « La responsabilità dello Stato consiste sostanzialmente nel non avere rimosso quelle fondamentali cause più sopra ricordate ed è aggravata dal non avere recepito o tenuto nella dovuta considerazione gli effetti che il mutamento della nostra vita economica e sociale aveva anche sugli enti locali ».

Eravamo nel 1967, precisamente in ottobre; da allora sono passati quasi sette anni. Interrogiamoci su cosa sia cambiato rispetto a queste cause fondamentali del dissesto della finanza locale, dopo quelle conclusioni. Nessuna di queste cause è stata rimossa, anzi molte sono state esasperate. La relazione si concludeva con proposte di lungo e medio termine e di carattere immediato, ma nessuna delle misure proposte è stata attuata; le stesse analisi, le stesse prospettive sono state ignorate o contraddette nel comportamento del Governo e della maggioranza parlamentare. Le conseguenze erano inevitabili e sono quelle che oggi dobbiamo dolorosamente misurare: la crescita mostruosa del debito degli enti locali ormai raggiunge i 15.000 miliardi; è una crescita che dal 1969 si svolge con progressione geometrica, mentre precedentemente, fino al 1968, avveniva in progressione aritmetica.

Anche questo ci deve dire che tempestiva era stata l'indagine della Commissione interni della Camera; se fossero state attuate nel 1968 le misure proposte da quella indagine, probabilmente oggi non dovremmo registrare questa situazione o per lo meno non dovremmo registrarla in questa misura così eccezionale.

Una relazione della direzione generale per la finanza locale del Ministero delle finanze valuta così la prospettiva, perdurando l'attuale saggio di incremento del debito che è del 21,50 per cento all'anno: 1973, 15.000 miliardi; 1974, 19.000 miliardi; 1975, 23.000 miliardi; 1976, 28.000 miliardi; 1977, 34.000 miliardi. Mi sembra che queste cifre siano di tale eloquenza da non richiedere nessun commento.

Non mi diffondo peraltro sulle cifre perchè l'onorevole Colombo, che è stato — sia come Presidente del Consiglio, sia come membro del Governo e particolarmente come Ministro del tesoro — uno dei principali promotori e responsabili della politica di crescita incontrollata del debito pubblico, conosce certamente questi dati assai meglio di me e potrà anche fornircene di più aggiornati.

La composizione del debito è divenuta sempre più patologica; infatti l'indebitamento per spese di investimento, che non va certo considerato un dato negativo perchè rappresenta soltanto l'impegno della comunità proiettato nel tempo per realizzare la crescita del livello civile, nel 1969, appena cinque anni fa, rappresentava il 43 per cento della massa complessiva del debito degli enti locali; ebbene, questo indebitamento per spese di investimento si calcola nel 1974 in circa il 31 per cento, mentre — continuando l'attuale tendenza — alla fine del 1977 sarebbe appena del 25 per cento. Tutto il resto è indebitamento di parte corrente.

Sull'indebitamento di parte corrente in questa fase — ecco l'opportunità della discussione della mozione in questo momento — intervengono in modo tale da esasperare le precedenti e fondamentali cause strutturali, nuove cause, nuove e precise responsabilità di governo che fanno gravare costi crescenti sulla parte corrente dei bilanci locali attraverso il sistema adottato dal Governo di violare leggi già votate dal Parlamento, di ritardare il pagamento agli enti locali di somme loro dovute per legge, di sottrarre mezzi alla Cassa depositi e prestiti la quale dovrebbe istituzionalmente funzionare per sostenere gli enti locali.

Nessuna copertura è stata fino a questo momento proposta per il fondo di risanamento degli enti locali nel bilancio 1974 nonostante il voto della Commissione bilancio del Senato avesse impegnato il Governo a provvedervi. Questa voce è rimasta nel bilancio del 1974 solo per memoria. Il Governo non versa i tributi e le somme sostitutive dei tributi soppressi degli enti locali, che dovrebbero essere versate per legge entro il 20 del mese, se non dopo ben sei mesi,

in alcuni casi, costringendo naturalmente l'ente locale a ricorrere alle anticipazioni di cassa. Il Governo non autorizza il funzionamento delle sezioni speciali di credito della Cassa depositi e prestiti, stabilito da una legge dello Stato, la legge n. 964 del 1969. Il Governo ha prelevato dalla Cassa oltre 1.000 miliardi nel 1973: a confronto dei 1.147 miliardi di mutui concessi dalla Cassa ad enti locali, territoriali, stanno ben 1.164 miliardi rastrellati dal Tesoro. E mantenendo il tasso di interesse del risparmio postale all'attuale livello in presenza dell'aumento generale dei tassi di interesse, se ne comprometterebbe ulteriormente l'andamento e se ne potrebbe provocare la caduta rendendo ancora più grave la situazione della Cassa depositi e prestiti.

Il Governo ammette, attraverso i decreti del Ministero degli interni, mutui per disavanzi di parte corrente per il pareggio dei bilanci per circa 2.000 miliardi, ma ne finanzia, con l'erogazione effettiva dei mutui, appena la metà e con grandi ritardi, sicchè si aspetta ancora in molti comuni di ricevere quote parti dei mutui dello Stato per i bilanci non solo del 1973, ma anche del 1972. In un solo comune, a Bologna, vi sono 40 miliardi accettati dallo Stato come necessari per il ripianamento dei bilanci degli anni passati, 40 miliardi scoperti, cui non si è provveduto con l'erogazione da parte della Cassa depositi e prestiti e che il comune non può non trovare perchè, tra l'altro, non potevano non essere spesi essendo relativi alla parte obbligatoria delle spese comunali, sicchè il comune ha dovuto cercarli sul mercato finanziario a tassi del 16-16,50 per cento. Come conseguenza di questa situazione, accanto a tutti i fattori strutturali di dissesto, si aggiungono 400 miliardi all'anno, secondo dati di fonte governativa, di costo delle anticipazioni di cassa cui gli enti locali sono costretti a tassi di interesse sempre più elevati che in alcuni casi raggiungono o superano il 20 per cento. Ciò porta naturalmente ad una crescita spaventosa del disavanzo di parte corrente.

Secondo il Ministero delle finanze (relazione già citata) si dovrebbe passare da 2.175 miliardi di disavanzo di parte corrente nel

1974 a circa 4.500, cioè più del doppio, nel 1977.

È chiaro dunque che siamo di fronte ad una situazione che, anche misurata con lo scarno linguaggio delle cifre, si dimostra insostenibile. La spesa è sempre più rigida e sempre più si riduce ad assicurare la pura sopravvivenza dell'ente locale, sopravvivenza che, in alcuni casi, non si può più raggiungere se è vero, come è vero, che proprio in questo momento, mentre stiamo qui parlando, vi sono comuni nel nostro paese, particolarmente nel Mezzogiorno e in Sardegna, che vedono agitazioni molto decise dei loro dipendenti i quali non ricevono già ora lo stipendio che pure loro spetta come spetta a tutti i lavoratori.

Contemporaneamente al ritardo nel pagamento di somme dovute che porta a questo onere aggiuntivo di circa 400 miliardi all'anno nelle già dissestate finanze comunali, abbiamo la restrizione del credito che agisce in termini indiscriminati senza nessuna considerazione per la diversa natura e per i fini degli investimenti, senza considerazione per quelle priorità che pure i partiti di maggioranza e il Governo hanno dichiarato più volte di voler favorire.

Non voglio parlare di queste questioni in termini di costi sociali, ma dobbiamo pur sapere che dietro le cifre di cui parliamo, dietro questi numeri più o meno aridi ci sono sofferenze di persone, ci sono problemi di economia, ci sono aziende costrette dal mancato pagamento di forniture fatte agli enti locali sulla via del fallimento, ci sono bisogni sociali insoddisfatti, ci sono sofferenze della popolazione italiana. Ma proviamo per un momento ad ignorare tutto questo e a parlare soltanto degli aspetti strettamente finanziari di questi problemi e guardiamo che cosa significa la restrizione indiscriminata del credito non soltanto in amministrazioni tradizionalmente poco efficienti o dissestate per scompensi organici dei loro bilanci, ma anche in amministrazioni considerate come modello di efficienza. Guardiamo per esempio cosa succede nel comune di Milano il cui indebitamento di parte corrente rappresenta appena il 3 per cento del totale. Tutto il resto è indebitamento per in-

vestimenti, quindi investimento fisiologico, produttivo di effetti sociali ed economici.

Ebbene il comune di Milano è costretto dalle restrizioni creditizie e dal mancato pagamento di somme dovute dallo Stato a ricorrere a prestiti all'estero per 20 miliardi. Per questo il comune pagherà in sei mesi un miliardo e mezzo di interessi. Questo è veramente uno spreco delle risorse nazionali a cui si è costretti dalla politica del Governo! A circa 20 miliardi l'anno si calcolano a Milano i maggiori costi sul bilancio comunale dovuti ai ritardi dello Stato.

Ma se la spesa è sempre più rigida, altrettanto rigida, anzi ormai bloccata è l'entrata, perchè l'entrata sulla quale i comuni hanno possibilità di manovra e che una volta rappresentava la maggior parte delle entrate locali, oggi, in seguito alla legge tributaria, è scesa appena al 26,2 per cento. E se l'onorevole Colombo, che forse è uno dei principali responsabili della situazione della finanza pubblica, conosce meglio di noi i dati della spesa, si potrebbe chiamare in causa un altro ministro per i dati sull'entrata, quel ministro a cui forse ancora guardano con nostalgia, per quanto riguarda le sue funzioni nel quadro della politica economica del paese, i colleghi del partito socialdemocratico i quali parlano di un « opportuno accentramento realizzato dalla riforma tributaria nella gestione delle entrate », anche se forse cominciano a rendersi conto dei danni che questo accentramento provoca per cui lo chiamano benevolmente accentramento « tecnico », mentre purtroppo sappiamo che non è soltanto tecnico ma anche politico e decisionale.

La presenza delle regioni è certo la più rilevante novità positiva della situazione, è la più grande conquista democratica realizzata negli ultimi anni. In questi anni si è parlato da tutte le parti di riforme e forse questa è l'unica che si è realizzata. Tuttavia i limiti posti al loro funzionamento sono tali che la stessa presenza delle regioni non riesce ancora ad incidere sostanzialmente sulla situazione degli enti locali. Basta rilevare che le somme ad esse assegnate hanno avuto un incremento nell'ultimo anno di appena il 3 per cento contro l'incremento del 13 per

cento delle entrate tributarie dello Stato. Dunque il ruolo marginale già assegnato in partenza dalla legge finanziaria del 1970 alle regioni tende a diventare sempre più marginale nell'ambito della finanza pubblica e il carattere della spesa delle regioni, dato questo limite finanziario, non può che essere essenzialmente promozionale.

È difficile infatti che le regioni con questi limiti di bilancio possano in proprio provvedere a realizzare vasti interventi sociali. Esse devono spendere attraverso gli enti locali, sostenendone gli interventi con contributi, ma la situazione attuale di difficoltà e di crisi della finanza locale impedisce agli enti locali di procedere nei loro interventi, con ciò vanificando o ostacolando gravemente lo stesso intervento promozionale delle regioni. Le restrizioni creditizie poi si aggiungono come ulteriore fattore fondamentale di blocco degli interventi comunali.

Di fronte a questa situazione l'ultima trincea in cui si rifugiano coloro che ne sono responsabili è la facile accusa di finanza allegra rivolta a amministratori locali; ed ora ci accingiamo ad ascoltare anche qui le solite requisitorie in cui alcuni uomini di governo sono particolarmente versati.

Nessuno come noi, come la parte che rappresento, può essere sensibile a questi problemi. Svolgiamo un ruolo di opposizione nei tre quarti dei comuni italiani, nei quattro quinti delle province, in sedici regioni su venti e denunciavamo quotidianamente, quando li individuammo, gli sprechi, il malgoverno, il clientelismo, le responsabilità anche di amministratori che non riescono ad assolvere nel modo dovuto i loro compiti. Le nostre amministrazioni, le amministrazioni di sinistra, nelle quali noi insieme con i nostri compagni socialisti, con altre forze democratiche: abbiamo responsabilità di governo, sono generalmente non solo da noi, ma per riconoscimento assai vasto, considerate amministrazioni capaci ed efficienti, comunque non sono quelle verso le quali prevalentemente si appuntano gli strali di chi denuncia la facile spesa degli amministratori locali. Abbiamo perseguito per anni come nostro indirizzo la politica di pareggio del bilancio ed

abbiamo scelto la via di un disavanzo controllato solo quando le condizioni, quelle condizioni a cui si riferisce l'indagine parlamentare del 1966-67, hanno chiaramente dimostrato che perseverando in una politica di pareggio forzoso del bilancio si sarebbero dovute sacrificare esigenze vitali delle popolazioni e dello stesso sviluppo economico. Solo allora abbiamo imboccato la via del disavanzo controllato, spendendo anche ed indebitandoci, ma per fornire servizi più vasti e di più elevata qualità alle popolazioni, per sopperire spesso a carenze dell'intervento dello Stato: basti pensare al settore della scuola; basti pensare alla scuola materna, abbandonata per lunghi anni dallo Stato a se stessa; basti pensare al settore dell'assistenza, degli asili nido e così via dicendo.

Sono comunque disposte, le amministrazioni dirette dalle forze di sinistra, alla maggiore severità, ad un più rigoroso controllo della spesa in una situazione economica difficile del paese, anche se devono denunciare — non possono non denunciare — le responsabilità del Governo per quanto attiene alla politica verso il personale del pubblico impiego, responsabilità che, per il modo lasso e incontrollato con cui il Governo ha favorito le più esasperate spinte corporative dei settori più privilegiati del pubblico impiego, sono all'origine di ondate rivendicative che periodicamente si abbattano sulle amministrazioni locali già tanto dissestate, imponendo ad esse, per similitudine con quanto lo Stato ha già concesso, per esempio, agli alti dirigenti o a questa o quell'altra categoria del pubblico impiego, di adeguarsi alla corsa verso l'avvicinamento delle posizioni retributive del pubblico impiego, corsa del tutto comprensibile e naturale, del resto, dal punto di vista di questi lavoratori che vogliono conquistare le condizioni di miglior favore che lo Stato ha prima di tutti codificato.

Abbiamo cercato nelle nostre amministrazioni di spezzare la barriera delle cosiddette spese facoltative, questa gabbia inventata dal regime fascista per tenere i comuni asserviti alle scelte del centro, dello Stato e per liquidare ogni autonomia comunale, realizzando così un allargamento dell'intervento

degli enti locali in compiti nuovi di sviluppo economico e sociale; e non a caso nell'interpellanza della destra viene posta sotto accusa la « deviazione » dai compiti istituzionali che si addebita agli enti locali e si chiede il controllo delle « dispersioni » non istituzionali dei loro interventi. E non si può di fronte a questa situazione portare l'esempio di quei comuni — e sono ancora centinaia, ma stanno diventando sempre di meno, come ci dicono le statistiche — che ancora hanno un bilancio in pareggio perchè, salvo situazioni eccezionali dal punto di vista delle possibilità di entrata, questi comuni che sono ancora in pareggio nella stragrande maggioranza dei casi lo sono non perchè hanno realizzato una buona amministrazione, ma perchè hanno rinunciato a fronteggiare i bisogni sociali crescenti del paese, a dare risposta a urgenti necessità delle popolazioni; comunque, ripeto, il numero di questi comuni diminuisce sempre e la loro incidenza è sempre più marginale nel contesto della situazione di indebitamento e di passività della spesa locale.

Vogliamo giungere a questa conclusione: che la causa di questo dissesto non è un eccesso di autonomia, ma è un eccesso di centralismo; e vorremmo che almeno su questo punto si riuscisse a giungere ad una conclusione comune con le altre forze rappresentate nel Parlamento italiano.

È questo soprattutto che vogliamo sottolineare e chiarire; la rigidità della spesa e dell'entrata significa essenzialmente questo ormai: che le decisioni sono di ordine centrale, che la volontà dominante è di ordine centrale, che le responsabilità sono essenzialmente di ordine centrale.

Ma questo ha significati politici e istituzionali estremamente gravi sui quali è tempo che si cominci a riflettere per vedere dove si va a finire continuando per questa strada e se non sia venuto il momento di cambiare strada, di invertire la tendenza.

Sta avvenendo in sostanza non soltanto una riduzione crescente dell'autonomia locale, ma la trasformazione della stessa autarchia dell'ente locale, pur tutelata dalla Costituzione e dalla legge, in una situazione di pura e semplice dipendenza dallo Stato. In-

fatti, quando spesa ed entrata sono rigidamente determinate a livello centrale, la stessa autarchia dell'ente locale tende a scomparire.

Non ci si può meravigliare allora, in questa situazione, se in certi ambienti governativi e della burocrazia centrale vengono maturando orientamenti assolutamente incredibili. Voglio citare soltanto un esempio. Di fronte al fenomeno denunciato in tutte le mozioni presentate in quest'Aula del ritardato pagamento ai comuni delle somme ad essi dovute per tributi soppressi, abbiamo qui un documento estremamente indicativo di un orientamento della pubblica amministrazione, che indubbiamente viene dall'alto, non può addebitarsi solo al funzionario che scrive questa lettera. È la risposta di un intendente di finanza alla lettera di un sindaco che — l'espressione è dell'intendente di finanza — si è « lagnato » (non credo che quel sindaco si sia lagnato; avrà preteso quello che è un suo diritto) di non aver ricevuto al 20 del mese le entrate sostitutive dei tributi soppressi, quei tributi che prima della « riforma » tributaria giorno per giorno, soprattutto con le imposte di consumo, affluivano nelle casse dei comuni e permettevano ad essi di fronteggiare le più urgenti esigenze di cassa. Scrive questo esimio funzionario: « Il termine del 20 di ogni mese indicato dall'articolo 11 del decreto riguarda l'emissione del provvedimento con il quale l'intendente di finanza dispone il pagamento delle somme dovute ai comuni in sostituzione dei tributi, contributi e partecipazioni soppressi e non anche quello per l'emissione dei conseguenti ordinativi di pagamento da parte della ragioneria provinciale dello Stato e tanto meno quello in cui gli enti interessati debbono realmente riscuotere gli importi loro liquidati ». Se dunque passano sei mesi, stiano contenti gli amministratori perchè la legge non ha detto che questi atti si debbono eseguire con la necessaria rapidità. « Inoltre » — dice sempre questo intendente di finanza — « il ritardo nella riscossione di quanto dovuto al comune computato dalla signoria vostra appare quanto meno errato ». E così conclude: « Da quanto sopra esposto, si desume che il disservizio

lamentato dalla signoria vostra, se di disservizio si può parlare, è nella natura stessa delle cose ». Ha ragione l'intendente di finanza che scrive questa lettera: è nella natura stessa delle cose, è nella natura del centralismo, è nella natura di una scelta politica che ha voluto subordinare rigidamente l'entrata locale alla volontà, alla disponibilità del Ministero del tesoro, della Banca d'Italia, degli organi che sovrintendono alla nostra politica finanziaria, nonostante la legge, contro la legge!

Ecco dunque che interpretando ed esasperando l'attuale situazione di fatto, vengono seriamente considerate nell'ambiente governativo certe proposte di soluzione che giungerebbero a riproporre tesi di totale espropriazione di ogni residua autonomia locale che vennero coltivate solo negli ultimi anni del regime fascista ma che neanche il fascismo osò attuare. Già oggi la situazione è tale che uno studioso come il Rotelli, uno dei pochi che si occupano con impegno delle vicende dell'ordinamento dello Stato e delle autonomie, ha potuto così amaramente concludere un suo saggio sulla trasformazione dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista: « In effetti il rischio e la responsabilità maggiori di chi proponga una riflessione sull'ordinamento comunale e provinciale del regime fascista è di finire con l'esaltarne i caratteri peculiari a scapito degli elementi di continuità e di lunga durata ». — Per intendersi, i caratteri peculiari sono per esempio la sostituzione dei consigli comunali con il podestà —. « Al contrario tali elementi di continuità e di lunga durata non mancano affatto, intanto nei confronti del periodo liberale, chè, come si è visto, non ci fu espediente sfruttato dal fascismo che non fosse stato escogitato prima del suo avvento — della stessa elettività delle cariche amministrative si potrebbe dire che nell'Italia unita essa era stata attuata molto lentamente e che al suffragio universale non si era giunti se non alla vigilia della guerra —. In secondo luogo nei confronti del periodo repubblicano, dato che ben pochi degli strumenti in parola vennero meno: non la dipendenza dei segretari comunali e provinciali dai prefetti, non l'ordina-

mento della finanza locale, non gli oneri addossati per attribuzioni statali, non l'esiguità delle funzioni della provincia, non l'esercizio del controllo di merito. L'unico elemento essenziale di sicura discontinuità tra regime fascista e regime repubblicano rimane l'elettività delle cariche. Come si ricorderà nel 1925 il Governo fascista aveva cercato di dimostrare che per l'autonomia locale il requisito dell'autogoverno non era necessario in quanto non era sufficiente. Si sarà dunque costretti a concludere che i governi repubblicani sono riusciti a far credere che l'autogoverno per essere necessario è anche sufficiente »?

Ora, se noi valutiamo certe proposte governative ci rendiamo conto che forse siamo anche al di là delle pessimistiche conclusioni di questo studioso. Guardiamo, per esempio, un recente schema di disegno di legge concernente norme per l'attuazione di un programma globale di risanamento della finanza locale elaborato negli uffici del Ministero dell'interno e circolante in varie copie in Italia su carta intestata del Ministero dell'interno anche se credo — a meno che non abbia informazioni non aggiornate — non ancora accettato e fatto proprio dal Consiglio dei ministri.

Questo provvedimento prevede di bloccare le attuali del tutto insufficienti entrate tributarie degli enti locali al livello 1974, entrate che già per la maggior parte non sono più autonome ma sono quote di partecipazione a tributi statali, per poi determinare di anno in anno con decisioni del CIPE una « entrata minima necessaria » da assicurare integrando le vecchie entrate con contribuzioni annue concesse con decreto del Ministro dell'interno, sentita naturalmente la Commissione centrale per la finanza locale, benemerita istituzione fascistica che riesce a sopravvivere a tutti i regimi e in tutte le condizioni storiche. Viene poi stabilito che sono vietati i mutui a pareggio, viene determinata a Roma, sempre dal CIPE, la spesa per il personale che si deve fare nel comune di Roma, nel comune di Milano o in quello del più piccolo centro di montagna. Questa è l'ispirazione del provvedimento.

Ora io vorrei soltanto osservare polemicamente, mi scuso, ma mi pare che ci sia materia per polemizzare, che da questa posizione alla inattuata circolare del 21 agosto 1939 firmata da Buffarini-Guidi secondo cui « resta stabilito che d'ora innanzi, ogni qualvolta se ne presenti l'occasione, all'anacronistica espressione di enti autarchici debba sostituirsi la nuova più appropriata dizione di enti ausiliari dello Stato » non mi sembra che resti ormai molta distanza. Non si comprende più francamente, a questo punto, a che serva lo stesso autogoverno, l'elettività degli organi, e perfino il concetto del comune e della provincia come enti autarchici rischia di non avere più senso. Perché allora non facciamo un altro passo indietro e rispolveriamo la tesi avanzata in seno al fascismo, intorno al 1926, ed apparsa eccessiva persino a Federzoni, di fare del comune un semplice ufficio periferico dello Stato?

Bisogna cambiare strada, colleghi della maggioranza, onorevole Colombo, signori rappresentanti del Governo, non si può continuare sulla via che voi state seguendo ormai da tanti anni che ha come sbocco qualche cosa che non è assolutamente tollerabile dal punto di vista della Costituzione repubblicana e del funzionamento della democrazia. Bisogna operare secondo una visione unitaria, nazionale della finanza pubblica e dello Stato. Ma una visione unitaria e nazionale non deve essere necessariamente accentrata. Può esserci una visione unitaria e nazionale che sia democratica e autonomista ed è questo che tarda ancora ad apparire come indirizzo sul quale muovere i vari interventi di breve o di lungo termine. Non si può certo riproporre nell'Italia del 1974 una concezione ottocentesca dell'autonomia come semplice autogoverno di comunità entro limiti di ristrette competenze poste al riparo, con un sistema di garanzie, dalla ingerenza statale; anche se la spinta all'autogoverno locale, quella che nelle sue forme meno positive si chiama talvolta municipalismo, continua ad agire come un potente fattore che può essere un fattore democratico che deve essere accolto e indirizzato in una superiore visione perchè non degeneri nel localismo e non ripieghi fino a soccombere sotto le og-

gettive necessità del moderno processo di sviluppo. Bisogna giungere a considerare gli enti elettivi locali come le basi dello Stato democratico, responsabili dell'amministrazione delle rispettive comunità ma anche partecipi delle maggiori scelte delle regioni e dello Stato.

E per quanto riguarda la finanza bisogna realizzare un sistema fondato su tre fondamentali principi. In primo luogo, l'assegnazione di entrate certe, previste dal Parlamento, dalla legge, non dal CIPE, e sufficienti per compiti ordinari fissati in relazione alla Costituzione e già in gran parte costruiti, anticipando la stessa riforma pure invocata della legge comunale e provinciale, nell'esperienza concreta di questi trent'anni di Repubblica. Già oggi, infatti, per volontà di amministratori di ogni parte politica democratica, e anche della vostra parte, di amministratori democristiani, i comuni, di fatto, pur tra mille difficoltà, hanno cercato di aprirsi uno spazio diverso da quello rigidamente stabilito nel testo unico fascista del 1934, uno spazio che più corrisponda al testo della Costituzione repubblicana.

Questo è il primo punto; e del resto non è una novità, è stato sempre invocato da chiunque si sia occupato di questi problemi: entrate certe e sufficienti per i compiti ordinari. Occorre, in secondo luogo, una programmazione pluriennale dello sviluppo del paese, fatta naturalmente in sede nazionale ma con strumenti democratici di partecipazione, sulla base della quale assegnare quei finanziamenti eccezionali da concentrare per investimenti ritenuti, nel dato periodo, prioritari da parte della comunità nazionale e da gestire nel rispetto delle competenze istituzionali dei diversi organi che formano lo Stato italiano: comuni, province, regioni, organi centrali. Da questo punto di vista io mi permetterei di chiedere ai colleghi del Partito socialista che hanno presentato anche loro una mozione, un chiarimento circa il significato che essi attribuiscono all'espressione che vuole un coordinamento dell'attività delle regioni e degli enti locali nell'ambito della programmazione. Non siamo contrari al principio del coordinamento, ma riteniamo che questo principio non possa mai

violentare le rispettive e distinte competenze istituzionali; e riteniamo a questo proposito insufficiente richiamarsi, come fa la mozione del collega Rebecchini del Gruppo democristiano, alla presenza dell'ente locale solo in quanto rappresentante delle comunità, organo di base più vicino alle popolazioni, bisogna richiamarsi ad esso anche come titolare di poteri costituzionalmente e legalmente garantiti e riconosciuti, di poteri autonomi, che devono trovare la loro integrazione e correlazione con i poteri delle regioni e dello Stato, nell'ambito di una politica di programmazione, per quanto attiene ad interventi di ordine eccezionale, derivanti dalla valutazione fatta dal Parlamento e dal Governo delle necessità di una programmazione economica pluriennale.

I fondi per questi interventi non possono essere assegnati all'interno dell'articolo 9 della legge finanziaria regionale che finanzia i programmi di sviluppo delle regioni, come appare, mi sembra, dalla mozione democristiana ed anche da quella socialista che vorrebbero ritagliare nell'ambito dei fondi previsti dall'articolo 9 della legge finanziaria regionale una fetta da assegnare direttamente agli enti locali. Non crediamo che sia questa la soluzione corretta, crediamo che sia compito delle regioni spendere attraverso gli enti locali, ma che un eventuale intervento dello Stato presso gli enti locali non possa non essere aggiuntivo. Facciamo per esempio il caso dei trasporti: se si ravvisa necessario un intervento eccezionale nel campo dei trasporti, essendo in gran parte questo di competenza degli enti locali e non delle regioni, occorre che il finanziamento statale giunga agli enti locali in aggiunta a quello che è già previsto come finanziamento di programmi globali di sviluppo di carattere regionale, assegnati alle regioni con l'articolo 9, e non come sottrazione da questo fondo, che peraltro è di tale misura da non rendere assolutamente soddisfatte le rappresentanze delle regioni!

Questo è il secondo punto: programmazione pluriennale dello sviluppo, distribuzione delle risorse per gli interventi eccezionali secondo le rispettive competenze istituzionali. Come terzo punto, indichiamo la partecipazione effettiva e non simbolica di regioni, pro-

vince e comuni alle decisioni statali e non — mi permetta il senatore Morlino — in quella forma che si è adottata per il bilancio 1975, proposto all'ultima ora ad un affrettato esame...

MORLINO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Prima che andasse al CIPE sono state sentite le regioni; prima di quella data non si disponeva degli strumenti da sottoporre alle regioni.

MODICA. Capisco. Sta di fatto che quando si è parlato di una partecipazione delle regioni non si intendeva quella frettolosa chiacchierata di poche ore...

MORLINO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. È durata nove ore.

MODICA. Se lei permette, sono un po' pochine di fronte al bilancio dello Stato e comunque non corrispondono a quello che avevate promesso ai rappresentanti delle regioni.

MORLINO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. A settembre il discorso prosegue.

MODICA. Comunque il bilancio è già stato presentato, quindi a settembre faremo di nuovo, come l'anno scorso, quello strano balletto (mi permetta questa espressione poco riguardosa) per cui ad un certo momento le Commissioni parlamentari si sono trovate a discutere il documento del bilancio dello Stato mentre contemporaneamente il Governo in altra sede e per suo conto andava cercando intese per portare modifiche al testo « finito » che le Commissioni parlamentari stavano discutendo.

MORLINO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Si maturava il procedimento di partecipazione delle regioni al bilancio dello Stato,

secondo quanto era stato scritto nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione finanze del Senato!

MODICA. No, questo processo di partecipazione si doveva svolgere prima del 31 luglio e doveva incidere sul contenuto del bilancio dello Stato che ieri avete presentato al Parlamento, e non deve svolgersi dopo in forma istituzionalmente scorretta! (*Interruzione del sottosegretario Morlino*).

Questi, a nostro avviso, sono i tre punti essenziali per una linea di intervento, ma ci rendiamo conto subito che dette così sembrano cose abbastanza semplici; in realtà si tratta di cose estremamente difficili, si tratta di un obiettivo estremamente arduo da raggiungere perchè tutto ciò non si può tradurre in pura e semplice aggiunta rispetto al passato. Qui sta forse l'errore di chi si pone di fronte a queste proposte che vengono, per esempio, dagli enti locali o dalle regioni, con lo stato d'animo di chi deve difendere le casse dello Stato da un assalto di devastatori che le vorrebbero dilapidare! Non si tratta di questo, non si tratta di spendere di più, si tratta di spendere, se volete, anche di meno. Per esempio quei 400 miliardi che si buttanò ogni anno per pagare le anticipazioni di cassa cui voi costringete gli enti locali si potrebbero tranquillamente risparmiare. Si tratta forse di spendere di meno, si tratta di spendere in modo diverso e da parte di autorità diverse da quelle che spendono oggi. Questo è il punto politico e istituzionale di fondo che noi vi proponiamo. Non vi proponiamo, cioè, di aggiungere alle somme del bilancio dello Stato altre quote da destinare a questo o a quell'altro ente istituzionale; vi chiediamo di spendere diversamente le risorse dello Stato attuando la trasformazione democratica e autonomista della macchina statale, proprio quella trasformazione che per esempio in occasione del disegno di legge n. 114 il Governo ha dimostrato abbastanza chiaramente di non voler ancora accettare.

La sofferenza più profonda del regime autonomistico, la crisi vera che travaglia oggi le

stesse regioni non è data tanto dalla limitatezza delle risorse ad esse assegnate ma è data soprattutto dal fatto che le stesse regioni sono state concepite dal Governo non come l'occasione per cambiare lo Stato, ma come enti da aggiungere alla macchina dello Stato, con la relativa spesa in più. Conseguenza: doppie burocrazie, triple burocrazie, mancato decentramento, appesantimento complessivo dei costi dell'amministrazione, disavanzo crescente della parte corrente del bilancio dello Stato fino a livelli che pochi giorni fa la Corte dei conti considerava con estrema e fondata preoccupazione.

Se si resta su queste posizioni, il problema della finanza locale — ne abbiamo coscienza — rimane quantitativamente e qualitativamente insolubile. Ecco dunque che cambiare strada significa attuare un cambiamento profondo: non andare a ritagliare (ci rendiamo conto delle difficoltà) nel bilancio dello Stato qualche pezzettino da destinare a sopperire ai più urgenti bisogni; questo bisogna farlo, ma non basta. Bisogna cambiare strada nel complesso, bisogna attuare una riforma democratica dello Stato, bisogna realizzare i principi costituzionali, bisogna abbandonare propositi come quelli che traspaiono dal progetto di legge del Ministero dell'interno sulla finanza locale che sono assolutamente inaccettabili, che non possono essere neanche presi in considerazione in un Parlamento democratico. Bisogna imboccare una strada diversa.

Bisogna far questo per quanto riguarda la spesa e bisogna farlo anche per quanto riguarda l'entrata. Infatti quella larva di partecipazione che è stata aperta dalla riforma tributaria agli enti locali nell'accertamento dei tributi non è certo sufficiente a realizzare un sistema di responsabilità. Occorre rendere l'ente locale, la regione, partecipe, naturalmente nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, dello stesso processo di reperimento delle risorse. E io credo che di questo lo Stato si avvantaggerebbe perchè indubbiamente si accrescerebbe così la possibilità di incidere soprattutto nelle situazioni di quegli strati privilegiati che attraverso il comodo sistema delle evasioni hanno sot-

tratto in questi anni allo Stato centinaia e centinaia di miliardi. Una responsabilità, dunque, nel processo tributario, una responsabilità nel processo della spesa pubblica, una partecipazione alle scelte nazionali.

Occorre che l'accentramento tributario di cui parlano i colleghi socialdemocratici resti effettivamente soltanto un accentramento tecnico: nessuno oggi, infatti, vuole tornare all'imposta di famiglia riscossa dal comune, oggi si è d'accordo da tutte le parti, compresi noi, sul vantaggio che lo Stato ricava da una gestione unificata, dal punto di vista tecnico, del sistema tributario. Tuttavia unificazione, unità, non significa necessariamente centralismo: può significare partecipazione democratica dal basso. In questo senso l'accentramento potrebbe rimanere solo tecnico.

Sorge un grande interrogativo: se il disegno che noi vi proponiamo sia compatibile con le esigenze del moderno sviluppo produttivo, con una società tecnologicamente avanzata, con un regime di capitale monopolistico di Stato. Ci rendiamo conto che non è facile inserire questo disegno in questa realtà. Perchè esso possa procedere si richiede una profonda democratizzazione di tutto il meccanismo del potere pubblico, soprattutto e particolarmente nel campo della politica economica. Ma noi diciamo che se veramente, come da parte di molti oggi si dice, il modello di sviluppo deve essere modificato, questa modificazione non può avvenire senza modificare contemporaneamente i meccanismi istituzionali dello Stato perchè lo Stato non è mai un organo neutro, lo Stato è funzionale a determinati meccanismi di sviluppo economico. Lo Stato centralizzato italiano è funzionale al tipo di sviluppo economico che abbiamo conosciuto finora. Chi è contento di questo tipo di sviluppo certo può essere ben soddisfatto che il Governo persegue una linea di accentramento, anzi la irrigidisca, ma chi crede che bisogna cambiare il modello di sviluppo, non può non comprendere che la teoria della stanza dei bottoni, secondo la quale è sufficiente che una rappresentanza del movimento dei lavoratori vada a sedere in qualche Ministero per cambiare la rotta del Governo, ha fatto da tempo clamoroso

fallimento. Bisogna cambiare la stanza, non solo chi è dentro a manovrare i bottoni. Bisogna quindi portare avanti una diversa valutazione dei problemi dello Stato che purtroppo ancora, anche nello schieramento delle forze democratiche di sinistra, non è maturata con la necessaria forza.

Si parla molto di riforme sociali: l'agricoltura, l'istruzione, l'edilizia, i trasporti. Bisogna che ci si cominci a persuadere che queste funzioni sono assegnate dalla Costituzione repubblicana primariamente a regioni, province e comuni e che non ha senso invocare riforme nell'agricoltura, nei trasporti, nella sanità, nella scuola senza porsi contemporaneamente il problema di finanziare le funzioni ordinarie che regioni, province e comuni hanno in questi campi. Ciò per una duplice ragione: prima di tutto perchè solo in questo modo si sottrae questo finanziamento a quei meccanismi di formazione dei residui passivi che hanno vanificato anche leggi di spesa votate dalla maggioranza ed accolte dal Governo, perchè si rende cioè rapida e efficace la spesa; in secondo luogo perchè occorre mobilitare a sostegno di queste scelte, che non sono semplici e facili perchè cambiano l'indirizzo generale del funzionamento della macchina dello Stato, quel grande potenziale democratico, culturale e umano che vive e lavora nell'ambito delle assemblee elettive locali, che è patrimonio comune di noi tutti e di cui noi non rivendichiamo certo l'esclusiva, un patrimonio nel quale è presente in modo rilevante la stessa componente degli amministratori della Democrazia cristiana.

Interrogate i vostri amministratori, colleghi democristiani, al di fuori delle ragioni di partito che possono indurre in determinate sedi alla prudenza ed alla temperanza; interrogateli schiettamente sulla situazione e non sentirete dire cose diverse da quelle che vi stiamo dicendo noi, nè avvertirete una disponibilità diversa a questo impegno di costruzione di una nuova politica che per noi è la ragione vera che poniamo alla base della richiesta di provvedere agli urgenti bisogni della finanza locale.

Bisogna dunque intervenire con un disegno di rinnovamento e bisogna rendersi conto che altrimenti quella che il dirigente della

sezione enti locali del Partito socialista, Labriola, chiama, in una nota dell'« Avanti » di ieri, la « gestione di segno moderato » alla quale gli enti locali vengono costretti, è assolutamente non superabile. Del resto lo stesso Labriola afferma che « il reale stato di disagio che oggi si registra negli enti locali ha come causa generale e carica di effetti negativi la politica del credito, l'incredibile indifferenza che le autorità monetarie dimostrano tuttora nei confronti dei problemi finanziari dei comuni e delle province, complicando i rapporti interni in sede locale, fermando paurosamente l'attività amministrativa in conto investimenti e dequalificando ogni giorno di più la spesa corrente ».

Non ci meraviglia dunque il fatto che in questa situazione i processi di crisi e di disfacimento di amministrazioni comunali di centro-sinistra anche importantissime (come ultima notizia, anche quella della capitale della Repubblica) vadano avanti in un modo che sembra ormai quasi inarrestabile, con procedimenti che privano improvvisamente di una direzione le comunità locali di centri come Roma, Firenze ed altre importanti città.

Cosa chiediamo? Chiediamo prima di tutto uno sforzo di onestà intellettuale, un impegno culturale, senza spese, onorevole Colombo. Non c'è bisogno di spendere per capire come stanno le cose. Chiediamo che si smetta con la mistificazione, con la pretesa di addebitare tutto alle spese corrive di certi amministratori locali, chiediamo che si smetta con l'ignoranza delle norme costituzionali che sta a base di molti interventi del Governo. Chiediamo che si riconosca finalmente qual è lo stato attuale, quali sono le cause, quali sono i rimedi efficaci.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Io posso anche condividere una parte delle cose interessanti che ha detto. Mi dice però come facciamo a pagare questi debiti, a fronteggiare questi *deficit*? È certamente un suggerimento che in una discussione di questo genere posso chiederle.

M O D I C A . Non solo sono lieto di dirglielo, ma le posso aggiungere che fin dall'inizio di questa legislatura abbiamo presen-

tato, sia in questa Aula che alla Camera, dei progetti di legge con i quali proponiamo un sistema per fronteggiare l'indebitamento degli enti locali attraverso un'operazione di consolidamento e trasferimento a lungo termine. Naturalmente questo comporta oneri per lo Stato, ma del resto lo fate già in altri campi laddove ci sono esigenze sociali alle quali non pensate di potervi sottrarre, mentre per quelle che vi propongono gli enti locali ritenete di avere ancora margini per rispondere di no...

COLOMBO, Ministro del tesoro. Lei ha detto un minuto fa: onestà intellettuale, modifica di alcuni orientamenti senza aumento di spese. Dunque con l'onestà intellettuale e con la modifica degli orientamenti si dovrebbe correggere la situazione. Adesso mi sta proponendo di prendere tutti i *deficit* che hanno fatto tanti ministri del tesoro alla periferia, che rispondono o no a certe esigenze, e di metterli a carico del Ministero del tesoro.

ADAMOLI. Ma la politica del Governo li ha obbligati a farli. Lei sa perfettamente che i comuni hanno i debiti in seguito all'insufficienza delle leggi finanziarie. È giusto che i debiti ritornino all'origine.

COLOMBO, Ministro del tesoro. Ce ne saranno anche di insufficienze, però non si può accentrare tutto...

PRESENTE. Ad ogni modo penso che l'onorevole Ministro nella sua replica potrà rispondere ai quesiti che sono stati posti e alle questioni sollevate.

MODICA. Le stavo soltanto facendo osservare, onorevole Ministro, che quando il Governo, pure in una situazione difficile come l'attuale, ravvisa la necessità di porre riparo a situazioni patologiche, esso riesce ad intervenire. Le facevo l'esempio del decreto-legge del Governo per quanto riguarda il ripiano del disavanzo verificatosi negli ospedali per i debiti delle mutue. Ebbene, l'intervento da noi proposto con i nostri disegni di legge per gli enti locali, secondo testi che

sarebbe troppo lungo esporre ora ma che lei può leggere, come può leggere le relazioni che li accompagnano, indubbiamente rappresenterebbe un onere immediato per il bilancio dello Stato, molto più modesto di quello che il Governo ha ritenuto di poter affrontare per gli ospedali. Voi avete ritenuto che nel caso degli ospedali non si poteva non provvedere, mentre nel caso degli enti locali contate evidentemente sulla capacità degli amministratori di sopportare ancora quel ruolo di mediazione a cui li costringete verso le popolazioni locali, a fare cioè da parafulmini delle ire popolari, perchè su di essi si scaricano pressioni di cui il Governo porta la responsabilità ma che di fronte alla gente che vuole la casa, la fogna, la scuola, l'acqua sono prima di tutto responsabilità degli amministratori locali.

E costoro accettano queste responsabilità, non vi rinunziano. Noi non condividiamo idee di scioperi fatti da amministratori locali sospendendo l'erogazione di servizi, idee che riteniamo soltanto parto di una esasperazione momentanea ma non certo meditate. Noi siamo per una linea di responsabilità, ma dobbiamo mettere in grado gli amministratori di esercitare questa responsabilità. Se per esempio oggi ci sono 400 miliardi di costo delle anticipazioni di cassa, cominciamo a diminuire questo spreco, pagando tempestivamente quanto lo Stato deve pagare agli enti locali, e molte questioni allora si cominceranno ad aggiustare. Certo, ci vogliono provvedimenti a lungo termine, ma se lei, onorevole Colombo, ha letto la nostra mozione, avrà visto che non insistiamo in questo momento soprattutto sui provvedimenti di lungo respiro, ma chiediamo interventi immediati che rappresentano puramente e semplicemente l'attuazione di leggi vigenti che il Governo non ha applicato. Chiediamo dunque prima di tutto uno sforzo di comprensione delle vere cause, un orientamento verso rimedi in prospettiva più volte indicati, che qui non ripeterò ancora.

A questo punto al collega Rebecchini, che forse ce lo spiegherà illustrando la sua mozione, voglio chiedere come siano compatibili le frasi autonomistiche che costellano la sua mozione con la realtà della politica di

Governo che è quella che abbiamo finora descritto e come sia possibile far convivere all'interno di una stessa posizione politica queste due diverse, opposte verità. Questa comunque è una questione che riguarda la vostra coscienza, non la nostra.

Prima di tutto dunque impegno culturale, onestà intellettuale, in secondo luogo, un indirizzo coerente. L'opera è lunga e complessa, necessariamente difficile. Il problema creato dall'attuale situazione economica del paese ci vede su posizioni responsabili; non chiediamo che si risolva tutto oggi, ma chiediamo che perlomeno si cominci ad avviare una tendenza diversa. Avviare una tendenza diversa non significa solo provvedere a certe leggi di particolare importanza come può essere quella del consolidamento del debito, ma significa nel comportamento complessivo del Governo, nell'attività legislativa complessiva delle Camere, cominciare ad introdurre la valutazione che bisogna cambiare la struttura dello Stato in senso autonomistico e di decentramento, quello che non è accaduto nelle recenti occasioni parlamentari alle quali ho fatto riferimento.

Terzo ed ultimo, le misure immediate. Su questo vedo che c'è una larga convergenza anche con le mozioni presentate dagli altri Gruppi, cioè in primo luogo la riapertura del credito. Chiediamo che lo strumento del credito anche agli enti locali sia usato come uno strumento coerente con le priorità o le scelte di intervento che lo Stato nel suo insieme (comuni, province, regioni, organi centrali) ritiene necessarie in un certo momento economico. Chiediamo quindi una riapertura selezionata del credito, una riapertura però urgente, immediata, perchè siamo arrivati alla soglia del soffocamento dell'attività di investimento degli enti locali e per altri aspetti anche dell'attività ordinaria.

Bisogna poi attuare le leggi. C'è una legge del 1969 che istituisce le sezioni speciali di credito della cassa depositi e prestiti: è una enorme agevolazione per le finanze locali potere avere prestiti a breve e medio termine ai tassi favoriti dallo Stato e non ai tassi del 20 per cento concessi dal sistema bancario. Ebbene, questa cassa speciale è stata attivata brevemente per pochi grandi comuni

e poi è stata chiusa, non funziona più. Bisogna invece farla funzionare, bisogna modificare anche il tasso di interesse del risparmio postale per far affluire maggiori risorse. Bisogna finanziare il fondo di risanamento, onorevole Ministro. Non si tratta di cose che chiediamo in più: l'avete scritto anche voi nel bilancio 1974, solo però avete aggiunto quelle due letterine, *p*) ed *m*), che bisogna riempire. È significativo della concezione centralistica che voi avete della finanza pubblica unificata, il fatto che non vi sia neanche passato per la mente che, nel momento in cui si chiedevano al paese 3.000 miliardi, forse più forse meno, di tributi eccezionali, si potesse in partenza, considerando lo Stato nel suo insieme, considerando i comuni non come un incomodo *partner* da tenere a margine, ma come base dello Stato, destinare una parte di queste entrate straordinarie agli enti locali. Credete forse, ad esempio, che se l'imposta *una tantum* sulle abitazioni, per la quale vi accingete a trasformare il decreto in un disegno di legge, qualora l'accertamento, sempre sulla base dell'iniziativa del contribuente, fosse affidato ai comuni, e il gettito fosse destinato a coprire una parte della situazione finanziaria degli enti locali, non se ne avrebbe un vantaggio per la finanza dello Stato, un gettito maggiore di quello che potrete realizzare attraverso il meccanismo centralizzato degli uffici finanziari dello Stato? Questa è una precisa proposta che avanziamo. Bisogna che almeno una parte delle nuove risorse che si vogliono rastrellare nel paese sia esplicitamente e per legge destinata a coprire una parte del disavanzo degli enti locali. Chiediamo che a ciò si pensi in relazione a questa particolare imposta che per la sua natura e per i modi di riscossione è forse quella che meglio di ogni altra si presta ad un intervento dell'ente locale.

Mi scuso, onorevoli colleghi, della lunghezza dell'intervento, peraltro resa maggiore dalle utili interruzioni che ho ricevuto. Mi avvio a concludere ricordando semplicemente questo: che la necessità di imboccare una strada nuova che noi qui vi proponiamo non è una posizione che vi portiamo come una parte politica e particolarmente una parte

di opposizione; sappiamo, e lo sapete anche voi, che questa volontà matura anche nel paese e anche in forze politiche che sono parte delle vostre stesse formazioni, dei vostri partiti, che sono su una posizione di fiducia nei confronti della maggioranza parlamentare e del Governo.

È significativo che nella recente costituzione di un comitato di intesa tra regioni, province e comuni per unificare le proposte di intervento dello Stato particolarmente in materia finanziaria si sia voluto evitare di presentare queste proposte in termini di rivendicazioni. Non è ammissibile che organi dello Stato agiscano come una specie di formazione sindacale che ha qualcosa da rivendicare verso altri organi dello Stato. Questo non corrisponde alla nostra concezione dello Stato e della democrazia. Regioni, province e comuni sono lo Stato; essi non hanno nulla da rivendicare se non a se stessi; essi chiedono alle forze politiche, agli organi istituzionali, Parlamento e Governo, di essere coerenti con una linea di sviluppo democratico. Ed essi premettono alla segnalazione delle difficoltà finanziarie la segnalazione di una gravissima questione politica sulla quale bisogna pur meditare: la questione delle sorti della nostra democrazia. Infatti essi vi dicono nel documento che hanno approvato e che hanno portato a tutti i Gruppi parlamentari della Camera e del Senato che prima di tutto, prima di parlare di finanza, se si vuole veramente colpire il pericolo di una eversione, se si vuole veramente sviluppare la democrazia, se si vuole cambiare il costume politico, occorre « colpire gli episodi di corruzione, gli sprechi, i parassitismi, che indeboliscono le istituzioni e alimentano il malessere e la sfiducia dei cittadini, bisogna porre in grado di operare le strutture fondamentali di libertà e di democrazia dello Stato repubblicano e ritrovare la possibilità dell'autogoverno e del decentramento del potere affidando a regioni, province e comuni un ruolo attivo per lo sviluppo politico, economico e sociale »; e si dichiarano consapevoli che la fondamentale richiesta — e così si conclude questo documento — della società nazionale « è quella di raccordare il superamento delle obiettive difficoltà economiche che il paese

attraversa con l'irrinunciabile esigenza di espandere il livello dei consumi sociali e collettivi », e ricordano che non è possibile « chiedere oggi al paese sacrifici senza apportare contestualmente cambiamenti nelle finalità, nei metodi della spesa pubblica, nei comportamenti della pubblica amministrazione italiani da garantire il raggiungimento dei fini proposti ».

Sono dunque grandi questioni di ordine politico e istituzionale che vi vengono proposte e che richiedono un grande impegno perchè sono in gioco non soltanto problemi di politica economica e finanziaria, ma i presupposti fondamentali del patto costituzionale su cui si basano la civile convivenza e il libero progresso della nazione. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

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

R E B E C C H I N I. Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, nell'illustrare la mozione presentata dal Gruppo della democrazia cristiana svilupperò soprattutto quattro aspetti del problema. Il primo riguarda l'attuale condizione finanziaria degli enti locali, attraverso l'acquisizione di elementi documentali che ci consentano una precisa individuazione del fenomeno e della dimensione di esso. Il secondo riguarda l'individuazione delle cause, per quanto possibile esatta, insieme a concause secondarie che talvolta possono riguardare anche la vita gestionale degli stessi enti locali. Poi passerò ad esaminare, come indica puntualmente la mozione, le prospettive di lunga gittata e quindi le proposte contingenti.

Non raccoglierò le forzature polemiche del senatore Modica, che nella mozione della Democrazia cristiana trova contraddizioni inesistenti. Dirò solo che quando ci si meraviglia che possano convivere, nelle stesse posizioni politiche, impegni autonomistici a livello di vita locale e nello stesso tempo una adesione al Governo nazionale, mi sembra proprio che non si sia acquisito, per lo meno come noi lo intendiamo, il significato vero dell'autonomia e del pluralismo.

Entrando senz'altro in argomento, noi riteniamo sia stato opportuno, mentre in sede parlamentare si affrontano i provvedimenti finanziari da adottare, inserire l'esame delle mozioni oggi in discussione perchè gli avvenimenti più recenti e tuttora in atto, che riguardano la vita economica, finanziaria e monetaria del nostro paese, possono essere più correttamente interpretati se accanto agli aspetti interni e internazionali sul piano economico, si considera approfonditamente in questa sede, e particolarmente in questo momento, anche l'aspetto relativo alla realtà della struttura politico-amministrativa e della struttura istituzionale esistente.

Utile quindi affrontare il problema finanziario degli enti locali non solo per la gravità del fenomeno, che ha ormai assunto dimensioni tali da costruire una vera e propria remora al sistema finanziario, monetario ed economico, ma soprattutto perchè il permanere di tale situazione è in contrasto con la recente evoluzione del nostro ordinamento, laddove la riforma tributaria, riconducendo quasi in esclusiva allo Stato il potere impositivo, immette gli enti locali necessariamente nel filone della « unicità della finanza pubblica », imponendo quindi il discorso dell'impiego delle risorse in termini di « compatibilità ».

Ma prima di approfondire questi aspetti tecnici ritengo non sia fuori luogo esaminare brevemente anche alcune premesse di ordine più generale per rilevare come, anche a livello di enti locali, le vicende più recenti abbiano evidenziato quei nodi strutturali che talvolta si era pensato di poter superare entro i cosiddetti fenomeni congiunturali e che rappresentano la manifestazione dello squilibrio e della alterazione qualitativa esistente tra i tre elementi fondamentali dello sviluppo di una società ordinata e civile, e cioè: l'equilibrio tra strutture economico-produttive, strutture dei servizi sociali e strutture politico-amministrative. Negli anni '60, all'incremento dei tassi di produttività, ed in particolare all'espansione dell'apparato industriale, si è accompagnata una dilatazione dell'offerta e della domanda dei beni privati da cui sono derivate pro-

fonde trasformazioni dell'assetto sociale, che trovano nelle massicce migrazioni interne, nello spopolamento dei centri rurali e nel tumultuoso inurbamento, il più vistoso ed emergente aspetto quantitativo.

Sul piano strutturale l'alterazione del rapporto città-campagna, l'allargamento della forbice tra zone « ricche » ed aree depresse del nostro paese, stante il persistente dualismo economico tra Nord e Sud, l'esplosione di squilibri settoriali, accompagnati positivamente dalla crescita della domanda di partecipazione, caratterizzano l'evoluzione di un modello di sviluppo che si è riversato, con il peso dei suoi molteplici effetti, sulla fragilità delle strutture civili e sociali e sulla inadeguatezza delle strutture amministrative e istituzionali.

Il crescere inarginabile della domanda di servizi civili e sociali, verificatosi in concomitanza di fenomeni abnormi connessi, nei grandi centri urbani, alle aree edificabili e alla motorizzazione privata, alla quale gli enti locali, con inadeguati poteri e con scarsi mezzi finanziari, non hanno saputo rispondere in maniera idonea, ha determinato costi rilevanti in termini non solo finanziari ed ambientali, ma anche economici, poichè le distorsioni che hanno caratterizzato lo sviluppo si sono presto rivelate motivo di crisi delle stesse strutture produttive.

Tale situazione è indubbiamente rispecchiata nella condizione della finanza degli enti locali che presenta ormai una situazione definibile non più soltanto in termini di estrema gravità, ma che potrebbe trasformarsi in moltiplicatore delle disfunzioni e delle distonie delle condizioni di vita delle comunità locali.

A ciò va aggiunto il ritmo, letteralmente vertiginoso, con cui il dissesto della finanza degli enti locali pesa sull'intero stato della finanza pubblica, che è espresso eloquentemente da alcune cifre. Al riguardo esaminerò innanzitutto le entrate e le spese di parte corrente dei comuni e delle province, per quanto attiene agli ultimi sei anni, tra il 1968 e il 1973, attraverso impegni ed accertamenti di competenza al 31 dicembre dei singoli anni in miliardi di lire.

Tabella 1

ENTRATE E SPESE DI PARTE CORRENTE DEI COMUNI E DELLE PROVINCE
(IMPEGNI ED ACCERTAMENTI DI COMPETENZA AL 31 DICEMBRE)

(in miliardi di lire)

	ENTRATE		USCITE		DISAVANZO	
<i>Comuni</i>						
1968	1.544,6	100,0	2.014,9	100,0	470,3	100,0
1969	1.680,1	108,8	2.218,4	110,1	538,3	114,5
1970	1.825,7	118,2	2.470,4	122,6	644,7	137,1
1971	2.130,3	137,9	2.905,7	144,2	775,4	164,9
1972	2.327,6	150,7	3.480,3	172,7	1.162,7	247,2
1973	2.606,9	168,8	4.015,1	199,2	1.408,2	299,4
<i>Province</i>						
1968	428,4	100,0	520,7	100,0	92,3	100,0
1969	471,1	109,9	473,1	110,1	102,0	110,5
1970	516,2	120,5	637,3	112,4	121,1	131,2
1971	581,3	135,7	765,5	147,-	184,2	199,6
1972	647,8	151,2	887,2	170,4	239,4	259,4
1973	728,1	170,-	1.077,3	206,9	349,2	378,3

È quindi necessario prendere esatta conoscenza della dimensione del dissesto della finanza locale che pone tra l'altro problemi qualitativamente nuovi per tutta la finanza pubblica.

Secondo i dati più recenti, i mutui autorizzati nell'anno 1973 a copertura dei disavanzi economici dei bilanci deficitari dei comuni, hanno interessato 4.186 enti per un ammontare di 1.744 miliardi; in particolare, tra questi, 86 comuni capoluoghi di provin-

cia hanno contratto mutui per 1.172 miliardi, pari al 67 per cento dell'importo totale dei mutui autorizzati.

Da un'altra tabella che mi permetto produrre perchè rimanga agli atti di questa Assemblea si rileva l'andamento dei mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione dei comuni e delle province, sempre relativamente agli anni 1968-73, in miliardi di lire.

Tabella 2

MUTUI A COPERTURA DEI DISAVANZI ECONOMICI DEI BILANCI DI PREVISIONE
DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

(in miliardi di lire)

	PROVINCE			COMUNI CAPOLUOGHI			COMUNI NON CAPOLUOGHI		
	N.	Ammontare mutui		N.	Ammontare mutui		N.	Ammontare mutui	
1968	70	105,9	100,0	70	359,9	100,0	3.666	168,3	100,0
1969	71	119,9	113,2	70	406,2	112,9	3.734	198,2	117,8
1970	72	130,3	122,7	73	492,4	136,8	3.603	210,6	125,1
1971	76	210,6	198,8	77	570,2	186,2	3.544	271,8	161,5
1972	82	335,3	316,6	81	861,0	239,2	3.879	420,2	249,6
1973	83	456,3	430,9	86	1.171,8	325,6	4.100	571,9	339,8

L'indebitamento degli enti locali, e specialmente dei grandi comuni, ha quindi continuato e continua a crescere ad un tasso elevato; il ricorso al credito per il raggiungimento del pareggio economico ha portato un ulteriore aumento del debito consolidato dei comuni e delle province, che al 1° gennaio 1973 aveva raggiunto la cifra di 12.614

miliardi e che si può presumere abbia raggiunto il tetto di 15.000 miliardi alla fine dello stesso 1973, oggi largamente superato.

Ma forse l'analisi più significativa è quella di cui alle componenti passive dell'indebitamento, distinta tra spese di parte corrente e spese per investimento, come può rilevarsi dalla tabella che segue.

Tabella 3

	Per spese correnti	%	Per spese di investimento	%	Totale	%
<i>Comuni</i>						
1968	2.752,9	53,7	2.371,4	46,3	5.124,3	100,0
1969	3.202,9	54,7	2.653,8	45,3	5.856,7	100,0
1970	3.801,9	57,5	2.813,4	42,5	6.615,3	100,0
1971	4.589,3	61,1	2.916,9	38,9	7.605,2	100,0
1972	5.358,6	61,2	3.389,1	38,8	8.747,6	100,0
1973	6.728,5	63,9	3.794,9	36,1	10.523,4	100,0
<i>Province</i>						
1968	557,5	49,4	571,0	50,6	1.128,5	100,0
1969	691,9	55,4	557,2	44,6	1.249,1	100,0
1970	788,3	55,8	623,2	44,2	1.411,5	100,0
1971	878,2	57,1	658,9	42,9	1.537,1	100,0
1972	1.081,6	60,1	717,3	39,9	1.798,8	100,0
1973	1.299,7	62,2	790,4	37,8	2.090,2	100,0

Rilevante, all'interno delle componenti passive dell'indebitamento, la lievitazione della spesa di parte corrente che ad esempio nelle province passa dal 49,4 per cento del 1968 al 62,2 per cento del 1973, con una diminuzione conseguente nell'indebitamento globale delle spese di investimento. Significava altresì nei comuni la ripartizione dell'indebitamento che ad oggi evidenzia circa il 64 per cento di debiti a copertura di parte corrente (disavanzi d'amministrazione, disavanzi economici e debiti vari) e solo il restante 36 per cento a copertura di spese per investimenti (opere pubbliche e conferimento di capitale alle aziende municipalizzate).

Ancor più interessante sarebbe un'analisi sul piano territoriale fra le componenti passive, laddove vedremmo che il debito lie-

vita in termini addirittura esplosivi per la spesa di parte corrente nei comuni del Centro-Sud, mentre è molto minore nei comuni del Nord, che si indebitano soprattutto per spese di investimento. A Napoli, per esempio, l'incidenza della spesa di parte corrente raggiunge circa il 95 per cento e a Palermo è intorno al 97 per cento; mentre nei comuni settentrionali delle zone economicamente sostenute l'incidenza delle componenti passive dell'indebitamento è pressochè inversa.

Tutto ciò potrà essere utile per stabilire i criteri che si dovranno seguire da parte del comitato d'amministrazione del fondo di risanamento previsto dalla riforma tributaria, che potrebbe prioritariamente prendere in considerazione, oltre ai comuni montani, i comuni non capoluogo di provincia

del Mezzogiorno, onde cominciare ad affrontare in termini concreti il problema delle zone meridionali.

Ma per poter conoscere la natura delle cause che hanno portato a una situazione così distorta, per poter cioè identificare in fattori di tipo congiunturale o in fattori di tipo strutturale le componenti dell'attuale paralisi degli interventi degli enti locali è necessario rilevare che gli oneri d'ammortamento dei mutui in essere assorbono — e non possono non assorbire — una parte sempre più rilevante delle entrate correnti, specie se si considera quelli che sono oggi i tassi di interesse che, dopo l'aumento del tasso di sconto, sono giunti anche per i comuni e per le province fino al 17-18 per cento.

È chiaro che il sistema fino ad oggi esistente (e tale è rimasto anche dopo l'entrata in vigore della riforma tributaria) di assegnare agli enti locali entrate insufficienti per poi autorizzare la contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi non solo si è dimostrato carente, ma non ha neppure raggiunto l'obiettivo del contenimento della spesa, che in astratto si intendeva di realizzare. Al contrario, tale lievitare di indebitamento è stato uno degli elementi che ha incrementato la spesa poichè è mancata una politica di programmazione in campo finanziario e monetario, che sola avrebbe potuto giustificare sul piano economico un sistema normativo che racchiude in una gabbia rigida l'intera vita amministrativa degli enti locali, per i quali vige ancora l'anacronistica classificazione delle spese, soltanto di fatto superata, in obbligatorie e facoltative.

Tra l'altro, non si è impostata una linea che consentisse, nell'ambito di una corretta visione programmata, la partecipazione degli enti locali nelle scelte della spesa pubblica e una valutazione degli interventi, in una specie di camera di compensazione dove affrontare e risolvere la problematica relativa agli interventi in materia di investimenti, di competenza dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Conseguenza di tale situazione è stata la tendenza all'espansione solo talvolta facile

degli enti locali, i quali, non avendo a disposizione l'indispensabile e sufficiente quantitativo di mezzi per sopperire a esigenze spesso indilazionabili, hanno sostenuto spese al di là delle proprie entrate, dando impulso alla spirale dell'indebitamento.

Da un esame più ravvicinato dei meccanismi finanziari emerge con evidenza che rilevanti costi aggiuntivi sono derivati alla finanza locale dalla spirale dell'indebitamento messo in moto dal sistema dei mutui a pareggio.

Tale sistema imposto ai comuni e alle province dalla continua erosione della finanza locale e dalla centralizzazione delle risorse, operata nella visione di una finanza pubblica identificata esclusivamente o quasi con il bilancio dell'amministrazione statale, ha determinato una riproduzione allargata dei costi per l'ordinamento pubblico nel suo complesso.

Prova evidente è l'esame dei rapporti intercorrenti, negli anni dal dopoguerra ad oggi, tra le entrate del bilancio dello Stato e quelle dei bilanci degli enti locali.

Nè può valere l'ipotesi per cui presso gli enti locali abbiamo avuto sempre e solo amministratori non all'altezza della situazione; evidentemente, vi sono cause che tale situazione determinano primariamente, senza escludere delle concause, che non dirò sempre marginali, ma certo sempre secondarie, nella gestione degli enti locali.

A ciò si aggiungono ulteriori aggravamenti determinati da altri fattori quali: il ritardo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui per il ripiano dei disavanzi (talvolta conseguenza del ritardo nella emanazione di norme legislative); il sistema centralizzato per l'autorizzazione dei mutui; i nodi anche congiunturali del sistema creditizio, che tanto pesano sulla condizione degli enti locali; ed ancora i criteri di destinazione e soprattutto la non operatività della Cassa depositi e prestiti. Considerando tutto ciò può apparire più chiaro il quadro dell'attuale situazione degli enti locali.

Tra i fattori che hanno contribuito a determinare tale situazione vi possono essere anche responsabilità delle amministrazioni

locali, sul piano di una non sempre efficiente organizzazione del proprio personale come, prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria, di una non sempre valida politica fiscale, ma vi sono soprattutto cause che sono a monte della attuale condizione finanziaria degli enti locali e che vanno individuate in una serie di circostanze e di fatti connessi con lo sviluppo economico del paese e non dipendenti da scelte a livello gestionale degli enti locali, come acriticamente si potrebbe esser portati a sostenere senza approfondire il tema in oggetto.

Lo squilibrio dei bilanci degli enti locali ha le sue radici soprattutto in fenomeni complessi, i quali possono ricondursi nei seguenti punti fondamentali, e cioè: ampliamento delle funzioni di fatto da quasi 30 anni ormai esercitate dai comuni; mancato adeguamento delle strutture legislative e finanziarie per far fronte ai nuovi compiti, tra cui mancato adeguamento della legge comunale e provinciale e mancata riforma sulla finanza locale; inadeguato funzionamento del sistema dei controlli; grave disavanzo delle gestioni municipalizzate, con particolare riferimento a quelle di pubblico trasporto.

Per quanto attiene all'ampliamento delle funzioni di fatto esercitate dai comuni, si è concordi nel riconoscere che prima la ricostruzione e poi il progresso economico e sociale, con le sue fasi alterne, hanno portato come conseguenza un ampliamento dei compiti degli enti locali, che hanno dovuto provvedere a sempre nuovi e maggiori bisogni delle comunità locali. I grandi fenomeni che hanno caratterizzato la crescita del paese nell'ultimo ventennio, come l'espansione edilizia ed urbanistica nei grandi centri urbani, lo sviluppo della motorizzazione e dei trasporti, l'emigrazione interna, l'industrializzazione, l'urbanesimo, lo spopolamento delle campagne, le maggiori esigenze della istruzione e dell'assistenza, hanno gravato in maniera notevolissima sugli enti locali, cui si è rivolta in prima istanza l'accresciuta domanda di beni di servizio, che potremo definire la nuova domanda della società civile.

Per quanto attiene al mancato adeguamento delle strutture legislative e finanziarie, in parallelo con l'accrescersi delle necessità sociali delle popolazioni e della conseguente espansione della spesa, si è consolidata la prassi di addossare di fatto agli enti locali nuovi e maggiori compiti, senza sempre indicarne i mezzi di necessaria copertura finanziaria. Fenomeno particolarmente negativo in se stesso ed ancor più grave, ove si consideri l'impossibilità per l'amministrazione locale, anche prima della entrata in vigore della riforma tributaria, di ricorrere ad altre fonti di entrata, non essendo il vecchio e superato testo unico sulla finanza locale in grado di consentire ai comuni di adeguare opportunamente il loro meccanismo fiscale.

Ecco perchè esaminando nei suoi veri termini il problema, nella realtà di una situazione oggettiva sul piano legislativo e sul piano delle strutture, certe concause relative a responsabilità degli amministratori locali possono essere veramente secondarie, anche se non potranno più essere consentite ad alcun livello ed in nessun caso. Dico secondarie, non per giustificarle o per autorizzarne il permanere che, più che mai oggi, sarebbe veramente intollerabile, ma per vedere oggettivamente il problema e per tentare, sia pure a lunga gittata, la rimozione di quei nodi strutturali e legislativi che sono la causa primaria di tale gravissima situazione.

In aggiunta alla insufficienza dei cespiti di entrata, la crisi finanziaria dei comuni è stata e continua ad essere aggravata dal costo del denaro — oggi notevolissimo dopo l'aumento del tasso di sconto — necessario alla gestione e agli investimenti, dalla carenza della cassa depositi e prestiti e dalla forma di contrattazione esistente tra gli enti locali e gli istituti di credito.

A questi fatti sempre incidenti se ne aggiunge oggi un altro, che non può essere più tollerato, e che concerne i ritardi con cui lo Stato corrisponde ai comuni le quote di tributi ad essi spettanti, aggravando la situazione deficitaria di tali enti, costretti a chiedere anticipazioni, prefinanziamenti ed aperture di crediti, con una incidenza note-

volissima sul piano degli interessi passivi. A questo proposito ricorderò che l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), in un recente studio, rileva il divario tra il saggio di interesse del 6 per cento della Cassa depositi e prestiti e l'attuale 16-17 per cento di un normale istituto bancario, dimostrando come sugli enti locali pesi per ogni miliardo di indebitamento un maggior disavanzo annuo di 100-110 milioni, quando non venga ripianato a tempo con mutuo dall'ente preposto, pur trattandosi di disavanzo ammesso dalla stessa Commissione centrale per la finanza locale.

Dopo aver messo in luce le cause che hanno prodotto l'indebitamento pregresso, indichiamo nella nostra mozione alcune prospettive di intervento per il lungo periodo.

Le analisi formulate fanno risaltare la gravità della finanza locale in termini evidenti e dimostrano come la soluzione sia possibile, insieme a valide iniziative di risanamento dei comuni deficitari, mediante una serie coordinata di interventi nel tempo lungo, che debbono corrispondere a un disegno che legghi la revisione dell'attuale assetto finanziario con quello istituzionale, come indichiamo nelle premesse della mozione. Il problema infatti non può essere analizzato solo in termini di proposte tese all'alleggerimento della pesante situazione finanziaria, che oggi sarebbe obiettivamente impossibile, bensì occorre che ogni provvedimento, anche contingente, sia ispirato ad una direttrice rappresentata dalla necessità di una revisione che dovrà avvenire nel tempo, ma che deve essere coerente con le precise indicazioni del testo costituzionale.

La nostra Costituzione — e non abbiamo bisogno che ce lo ricordi il collega Modica — definisce infatti un quadro complessivo di indicazioni finalistiche da un lato e di modelli istituzionali dall'altro, che ben lungi dal poter essere considerati superati consentono di esprimere una risposta valida e ricca di nuove potenzialità, funzionalmente rispondenti alle sollecitazioni delle diverse esigenze che oggi avanzano nei confronti dell'intervento pubblico.

Evidentemente non è questa la sede per esaminare specificatamente e dettagliata-

mente il testo costituzionale. Tuttavia, si può richiamare — la considerazione è pienamente legittima — che il costituente seppe prospettare, con lucida capacità anticipatrice, una linea di rifondazione della concezione del potere politico che deve svilupparsi con appropriata aderenza alle esigenze di fondo della nostra società nazionale.

È pertanto ovvio, sulla base delle precise indicazioni normative esistenti e delle sollecitazioni derivanti dalla situazione di estrema difficoltà cui si è pervenuti a livello di enti locali, che ogni soluzione relativa all'articolazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo economico e sociale, partendo dal presupposto di una diversa destinazione delle risorse e investendo la riqualificazione della spesa pubblica verso i consumi sociali, debba coinvolgere necessariamente l'articolazione dei poteri rappresentativi della collettività in cui si riparte lo Stato.

Ecco quindi che il ruolo degli enti locali, e in particolare delle regioni, diviene un elemento centrale della ricerca di una strategia nell'articolazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo del paese, non più e non solo per una astratta o meramente ideologica ragione di coerenza con i principi di rinnovamento istituzionale tracciati dalla Costituzione, quanto soprattutto in forza dell'esigenza di indicare le direttrici di una riorganizzazione dell'intervento pubblico che sia più rispondente agli emergenti e rilevanti compiti di ricomposizione del tessuto sociale e territoriale nonché suscettibile di una ordinata ed efficace estensione dei servizi civili.

Il processo di razionalizzazione dell'intero sistema fiscale, avviato con la riforma tributaria, le decisioni di carattere straordinario in materia fiscale, proposte dai decreti-legge all'esame per la conversione in questi giorni, possono contribuire alla ripresa economica del nostro sistema produttivo, attraverso il necessario coordinamento con i meccanismi creditizi e monetari già messi in moto. Ma soprattutto è necessaria una impostazione in termini di unicità reale del discorso relativo alla finanza pubblica. Nella convinzione che il superamento dell'attuale crisi passa per il nodo centrale rappresenta-

to dal Mezzogiorno, dall'agricoltura e da altri problemi, richiamati nella mozione della Democrazia cristiana, è evidente che solo attraverso un preciso disegno programmatico sarà possibile affrontare ed avviare a soluzione i presenti problemi economici, monetari e finanziari.

In altri termini occorre un processo programmatico che, rispondendo agli obiettivi di fondo di uno sviluppo equilibrato sotto il profilo territoriale, economico e sociale, si possa concretizzare in una previsione specifica degli interventi secondo criteri fortemente selettivi e qualitativi delle spese di investimento, individuando gli strumenti e i tempi per la loro attuazione, evitando in sostanza ogni dispersione frammentaria della tradizionale erogazione finanziaria « a pioggia ». E ciò noi potremo mettere a punto prossimamente, in occasione dell'esame e del varo da parte del Parlamento del bilancio per l'esercizio finanziario 1975.

Si potrà in tal modo cominciare a rimuovere quei nodi strutturali che pesano più negativamente sulla crisi economica e sulla mancata o distorta utilizzazione delle risorse disponibili. Più che mai nel momento in cui l'area è ristretta sul piano delle scelte da operare, gli interventi debbono essere consapevoli, responsabili e validi.

Quindi si dovrà avviare il discorso sulla distorta utilizzazione delle risorse disponibili. Ed in tal senso gli enti locali, e le regioni in particolare, possono e debbono qualificarsi come soggetti autonomi della programmazione economica nazionale, contribuendo attivamente, per la loro parte, come già si è iniziato a fare nel precedente bilancio (grazie, in particolare, al sottosegretario Morlino) a formulare concrete proposte operative per l'adozione di politiche regionali di sviluppo delle aree depresse, che costituisce oggi il banco di prova per il salto qualitativo necessario anche sul piano dei nostri problemi di fondo e della stessa integrazione europea.

In tal senso potrebbe essere utile — è una ipotesi che formulo qui come argomento di meditazione anche per me stesso — conoscere più approfonditamente le già acquisite,

concrete possibilità di intervento delle regioni attraverso un nuovo esame *ad hoc* della finanza regionale in tutte le sue componenti; una specie di ricerca inversa rispetto a quella che facemmo lo scorso anno con l'indagine conoscitiva sulla finanza regionale.

Si possono intanto sintetizzare in due obiettivi le proposte per il lungo periodo: 1) una riforma della legge sulla finanza locale che sia strettamente connessa alla riforma istituzionale delle autonomie e dei poteri locali, da attuarsi secondo il preciso disegno autonomistico previsto dalla Costituzione; 2) l'applicazione di un concetto programmatico che non può esaurirsi in determinazioni centralistiche, disattendendo livelli istituzionali espressivi di una rappresentatività esponenziale di interessi comunitari, una programmazione dal basso quindi che, come attesta validamente tutta la cultura autonomistica, non contraddica ma rafforzi le stesse capacità operative, di cui una politica democratica di piano necessita.

Queste le indicazioni che formuliamo nella nostra mozione per una impostazione a lunga gittata; così come indichiamo anche delle proposte, nella presente difficile contingenza, per il breve periodo. Ci sembra che le proposte di intervento da attuarsi nel breve periodo siano perfettamente coerenti con l'impostazione di lungo periodo, di cui alle premesse della mozione stessa.

Prima però di esaminare in concreto i singoli punti del dispositivo della mozione, desidero, quasi a conclusione e sintesi di quanto ho detto, richiamare altri due punti delle premesse: 1) quello nel quale si ribadisce l'esigenza di un'equa e coerente ripartizione delle pubbliche risorse in rapporto all'indispensabile unicità della finanza pubblica ed alla programmazione nazionale; 2) quello in cui si richiama la considerazione che, sul piano economico e nel quadro della programmazione nazionale, va individuato, al livello di complessiva spesa pubblica, il necessario coordinamento tra interventi degli enti locali, delle regioni e dello Stato, nel perseguimento di necessarie, indispensabili finalità unitarie di finanza pubblica.

Non credo di essere stato timido in materia di pluralismo e di autonomia, nella convinzione che tutto ciò risponda alla nostra Costituzione, e che può di fatto rafforzare e meglio ordinare la stessa autonomia; per cui è impossibile eludere il discorso relativo all'unicità della finanza pubblica e quello relativo alla complessiva spesa pubblica per gli interventi che vanno coordinati a livello territoriale e a livello istituzionale.

Venendo ai punti di cui al dispositivo della mozione, il primo — che è indubbiamente il più delicato — attiene alla selezione del credito, per quanto riguarda la vita dei poteri locali e delle regioni. Certamente, nel momento in cui l'incidenza passiva della bilancia dei pagamenti pone problemi primari alla politica monetaria ed economica, nel momento in cui il passivo del bilancio dello Stato, anche se leggermente diminuito, rimane purtroppo molto elevato, nel momento in cui l'andamento dei prezzi, del costo della vita e dell'inflazione cresce al di là anche di possibili controlli, non si può non affrontare una scelta tra investimenti e spesa corrente, preferenzializzando gli investimenti pubblici, tra cui quelli degli enti locali e delle regioni.

Nella nostra mozione vi è poi un richiamo all'esigenza di una maggiore operatività della Cassa depositi e prestiti anche mediante il potenziamento della sua dotazione finanziaria. Al riguardo, si potrebbe ipotizzare, al di là del discorso relativo al mercato obbligazionario indubbiamente pesante in questo contesto, un aumento di interessi sui depositi del risparmio postale sì da consentire una maggiore disponibilità e conseguentemente una maggiore operatività della stessa Cassa depositi e prestiti.

Vi è quindi una terza indicazione, che è solo una ipotesi, relativa alla estensione della delegabilità delle entrate per consentire che certi comuni, fortemente indebitati, possano disporre di maggiori mezzi finanziari da destinare agli investimenti. Ciò in quanto prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria le nostre entrate erano incerte; si presumeva cioè di riscuotere una determinata cifra dai tributi locali e per prassi

si considerava l'80 per cento di garanzia di delegabilità su tale entrata incerta. Oggi che l'entrata è certa, in forza della riforma tributaria, vi è da considerare l'opportunità di un aumento di delegabilità controllata per quei comuni che sarebbero nella impossibilità di ulteriore indebitamento per spese d'investimento. Dico controllata perchè si correrebbe il rischio, se fosse incontrollata, di porre tali comuni in condizione di fare più investimenti, ma poi di ritrovarsi in una maggiore esigenza di ricorso al credito per la spesa corrente.

Nella nostra mozione si richiama il rigoroso rispetto dei tempi previsti per l'erogazione delle entrate sostitutive dei tributi locali. Su ciò ritengo di non dovermi prolungare ulteriormente, avendo già documentato in termini di cifre l'incidenza passiva sul piano debitorio che supera il 10, l'11 per cento per i ritardi dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Evidentemente il Ministero delle finanze deve poter essere in grado di dare a tempo tali attribuzioni, evitando l'enorme meccanismo passivo e l'ulteriore incidenza rilevantissima che pesa oggi sugli enti locali.

Si indica quindi l'esigenza di un adeguato finanziamento per il fondo di risanamento che va legato, come prevede la stessa normativa esistente, a valide iniziative di risanamento da parte dei comuni deficitari. Al riguardo ho già indicato quelle che potrebbero essere alcune scelte: comuni del Mezzogiorno non capoluoghi, comuni montani e altre aree depresse da considerare con precedenza, nella necessaria scala di priorità, che dovrà essere fissata da parte del comitato di amministrazione del fondo di risanamento, come prevede uno specifico decreto delegato di cui alla riforma tributaria.

Vi è poi il sesto punto, non correttamente interpretato dal collega senatore Modica, che è quello che è, così come scritto nella mozione: « inserire specifiche risorse finanziarie per investimenti sociali degli enti locali nei trasferimenti dallo Stato alle regioni, ex articolo 9 della legge finanziaria regionale, onde realizzare per tale via un efficace coordinamento territoriale degli interventi ».

A conclusione della nostra mozione, si richiama poi l'esigenza (questa naturalmente non è una proposta a breve termine bensì di prospettiva, sulla quale però è bene sin d'ora cominciarsi a preparare) che entro il 1977, come dispone la legge delega di riforma tributaria, possa essere varata dal Parlamento la nuova normativa sulla finanza locale. Si propone quindi, anche al fine di approfondire le indagini svolte dalla Camera nel 1966-1967, di procedere ad un'ampia consultazione dei rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, per poter cominciare ad acquisire una base conoscitiva che consenta di formulare possibili linee di fondo, utili al provvedimento di legge che si dovrà adottare entro i termini previsti.

Queste in sostanza le nostre proposte sul grave fenomeno dell'indebitamento degli enti locali. Sono proposte che la Democrazia cristiana avanza, sperando con esse di contribuire ad avviare a soluzione questo importante problema. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pittella. Ne ha facoltà.

PITTELLA. Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli rappresentanti del Governo, il tema che affronto lo definirei scottante se vincessi la mia repulsione ai luoghi comuni, soprattutto se non fosse un tema sempre dibattuto e mai risolto: quello dell'emarginazione del comune.

La storia dei comuni è succinta e breve perché invariata. Con l'unità nazionale, il comune venne quasi ignorato e si giunse al 1915 per l'emanazione di una legge organica sul funzionamento degli organi e delle rappresentanze, legge in gran parte ancora in vigore. Le carenze legislative non furono le sole tanto nell'epoca sabauda che nel ventennio, nè nel trascorso ultimo trentennio. A queste, altre carenze si aggiunsero di natura finanziaria, talchè fu l'ente locale, come lo definisce un giurista, il meno autarchico e il più territoriale. E neppure quando i compiti del municipio si moltiplicarono alla stregua degli enti territoriali maggiori questo poté superare le difficoltà economiche, stretto sempre nelle spire del bisogno e soprattutto per eccesso di tutorietà — mi si consenta la espressione — che ne soffoca, tra l'altro, qualsiasi iniziativa e qualsiasi movimento in campo economico, come quello soprattutto delle municipalizzazioni.

Ora osservo: applicare letteralmente le restrizioni creditizie per gran parte dei 9.000 comuni italiani significherebbe porli in situazioni drammatiche, specie per gli stipendi dei dipendenti, per loro natura indilazionabili. Valga l'esempio proprio della Basilicata, dove comuni come Palazzo San Gervasio (ed è un esempio soltanto) sono del tutto paralizzati dalla crisi del bilancio.

Le passività creano oltretutto un immobilismo deleterio per la popolazione. Altrettanto dicasi per moltissimi comuni della Calabria (ad esempio Mormanno) che languono senza beni patrimoniali e senza proventi.

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

(Segue PITTELLA). In questo ultimo trentennio — devo dirlo con amarezza — non fu posto freno allo spoglio dei patrimoni boschivi sempre per impellenti necessità di bilancio; la speculazione imprenditoriale ne approfittò, tra l'altro con grave danno e senza rispetto alcuno per i secolari usi civici.

I tempi lunghi per la corresponsione delle entrate sostitutive dei tributi locali soppressi rendono, e ancora di più in prosieguo renderanno, acuta la crisi economica dei comuni più votati al pauperismo e potrebbero spingerli fino al collasso. Si rendono quindi necessari provvedimenti intesi a snellire il meccanismo della corresponsione, tenute pre-

sentì le necessità improrogabili e vitali soprattutto dei piccoli comuni.

Altro problema che attende una pronta soluzione è quello del risanamento dei bilanci. La realtà del paese impone una radicale alternativa; e le chiare indicazioni, non ignote, mi dispensano da cifre e dati statistici che peraltro stamani sono stati analiticamente forniti nell'intervento del senatore Modica. Va ricordato che gli anni '60 soprattutto registrano un primato di deficienze e inoperatività, talchè i comuni si vedono sempre travolti da difficoltà maggiori per deficienza di bilancio. Ha quindi carattere d'urgenza la previsione nel bilancio dello Stato dell'esercizio 1975 del fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali in limiti tali da operare l'effettivo risanamento e non, come in passato, un momentaneo e precario miglioramento.

Dal che discende anche la necessità di fissare un fondo adeguato, come già previsto dall'articolo 9 della legge finanziaria cornice, e ciò previ accordi preliminari con ciascuna regione, per realizzare indispensabili investimenti per i compiti sociali, economici e sanitari di cui gli enti autarchici sono investiti.

Non si può far passare sotto silenzio lo scarso funzionamento della Cassa depositi e prestiti, specie dopo la nascita della regione. Nell'attesa di una riforma dell'istituto nei suoi compiti, nella sua struttura organica e nella sua nuova funzione rispetto alle regioni, è necessario approntare strumenti immediati per la sua speditezza funzionale. Nè va dimenticato come la Cassa depositi e prestiti fu creata con compiti precisi e intesi agli investimenti a pro degli enti territoriali, per cui è necessario che tali compiti vengano considerati primari. Gli enti locali abbandonati a se stessi metterebbero a repentaglio il progresso civile e sociale del paese, per cui è necessario che questi enti, organi propulsori, siano incitati all'operatività non soltanto nella funzione tradizionale ma altresì in una nuova funzione di decentramento democratico primario che riteniamo sia essenziale per il valido progresso del paese.

Fatte queste premesse, mi permetto di indicare alcune soluzioni: allentare immediatamente la stretta creditizia, in modo da dare ossigeno agli enti locali in genere; corrispon-

dere ai comuni e alle province le entrate sostitutive dei tributi locali soppressi; prevedere il fondo di risanamento per i bilanci comunali e provinciali nel bilancio dello Stato 1975; fissare un fondo adeguato che consenta, di concerto con le regioni, la realizzazione dei necessari e indispensabili investimenti sociali senz'altro utili e produttivi; dare significativa operatività alla cassa depositi e prestiti; sollecitare l'operatività delle finanziarie regionali, come quella meridionale, approvata in questi giorni dal CIPE, in modo da creare anche un rimedio a distanza che possa garantire un riscatto reale dei comuni, un loro rilancio di iniziative che faccia dimenticare l'apatia e l'astenia croniche cui finora per forza di cose sono stati costretti. (*Applausi dalla sinistra*).

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

G A R A V E L L I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'attenzione del Senato si sofferma oggi molto opportunamente, a nostro avviso, sulla condizione della finanza locale, compiendo una digressione che può apparire fuori tempo nei confronti degli assillanti problemi che sono sul tappeto, circa i provvedimenti congiunturali richiesti dalla gravità della situazione finanziaria dello Stato. Ma è fuori discussione il fatto che la necessità di una visione globale della finanza pubblica viene oggi generalmente accettata, e la finanza locale ne costituisce certamente una aliquota di notevolissima importanza. Inoltre i termini della situazione finanziaria dello Stato si modificano radicalmente a seconda che in essa vengano correttamente inclusi o no gli oneri e le poste relative appunto alla finanza locale.

L'esame di questo problema inoltre, compiuto in stretto collegamento temporale con quello di molti aspetti della finanza pubblica, attualmente dinanzi al Parlamento e che riflettono lo stato di grave preoccupazione di tutta la comunità nazionale, è metodologicamente importante perchè dovrebbe costituire anzitutto una remora efficace a proposte poco realistiche e a programmi ambiziosi dei quali la situazione economica ben nota

non consente la realizzazione, anche se essi possono apparire obiettivamente fondati, come d'altra parte molte istanze di varia natura che il necessario realismo politico impone di rinviare a tempi successivi.

Riteniamo quindi, proprio impegnandoci in un faticoso sforzo di concretezza e realismo, che il consolidamento generale della situazione debitoria degli enti locali, che si pone come necessario in prospettiva, non possa andare disgiunto dalla soluzione di quel problema conoscitivo che molto opportunamente la Commissione interni della Camera prospettò come necessario a conclusione della relazione sulla indagine conoscitiva svolta in merito alla situazione della finanza locale al termine della quarta legislatura.

Riteniamo infatti senz'altro auspicabile e nell'ordine dei nuovi tempi una sempre maggiore partecipazione dei cittadini alla determinazione dei modi di sviluppo della nostra società e quindi ovviamente, prima di tutto, a livello locale, ma riteniamo che la collettività, sia a livello nazionale, tecnico e politico che a livello regionale e comunale, debba essere sempre di più in condizioni di valutare i risultati conseguiti nella gestione del fatto locale. Abbiamo parlato quindi di un problema conoscitivo che significa anche raccolta ed elaborazione dei dati, ma significa molto di più e cioè uno sforzo duplice: da un lato perchè chi raccoglie ed elabora gli elementi di conoscenza li deve prospettare poi nei modi più genuini e veritieri sia per le sfere direttive sia per la più ampia generalità dei cittadini, e dall'altro lato perchè i destinatari di tali elementi conoscitivi vengono stimolati ad uno sforzo di acquisizione e di comprensione che consideriamo estremamente formativo ed utile.

Pensiamo di poterci riferire a due eventi di rilevante importanza, anche se entrambi deprecabili, verificatisi nel recente anno, i quali hanno avuto come risultato di moltiplicare repentinamente la sensibilità di tutti i cittadini nei confronti della condizione e dei problemi degli enti locali. Ci riferiamo cioè all'epidemia di colera dello scorso anno che si sviluppò pericolosamente in alcune delle zone depresse del nostro paese con la scoperta, se così si può dire, delle miserande

condizioni delle strutture igienico-sanitarie anche in centri di primaria importanza ed anche alla crisi energetica che ha sollecitato tutti ad una ragionata compressione dei consumi privati, in particolare quelli connessi con l'uso dell'auto e quindi suscitando un aumento repentino della domanda del trasporto pubblico.

Dietro la spinta emotiva di queste vicende è apparsa evidente l'importanza enorme che l'economia degli enti locali territoriali riveste non solo sotto l'aspetto dello sviluppo locale ma anche nel quadro dello sviluppo economico nazionale. Per essere maggiormente chiari riteniamo quindi che vada ormai assolutamente eliminato, insieme ad altri residui di atteggiamenti superati dai tempi, un certo costume o pensiero di molte sfere politiche e di vasti strati degli ambienti burocratici e tecnici in genere che hanno la tendenza a sottovalutare tutto ciò che rientra nella sfera degli enti locali, salvo poi ad insorgere ed a criticare quando scopriamo che la mancanza di acquedotti o di fognature agevola il diffondersi del colera o che il parco autobus delle aziende municipalizzate non è in grado di smaltire il crescente traffico cittadino. Bisogna riconoscere che la vita associativa moderna comporta la crescente richiesta di servizi; potremmo ricordare fra i tanti i mercati nazionali coperti che rappresentano tipici esempi di manifestazioni nuove e costose di servizi antichi.

Pertanto la sempre più confortevole qualità della vita che i cittadini richiedono può essere soddisfatta in misura rilevante e talvolta preminente proprio a livello locale. Quindi questo ordine di problemi merita tutta la nostra attenzione, manifestata costantemente e non solo quando si tratta diappare in qualche modo i buchi aperti da gravi situazioni di emergenza. Chiediamo, pur nella visione globale dei numerosi problemi relativi alla finanza locale, la messa in moto di una azione di sistemazione della gestione finanziaria degli enti e vorremmo proprio dare a questa espressione il suo significato fisico contrapposto a quello di una situazione viceversa di immobilità.

Quindi in un processo di gradualità delle impostazioni dei problemi che ne consenta la effettiva soluzione sta il modo per risol-

vere i successivi altri problemi perchè riteniamo che si debba guadagnare in concretezza ciò che si deve concedere alla riduzione dei tempi, a patto però che l'attenzione e quindi l'intervento in questo fondamentale settore della finanza pubblica diventino costanti, sistematici, concreti pur nella ponderazione che richiede una diversa attività pubblica così multiforme e complessa. È appunto tale richiamo costante al senso realistico che ci induce ad auspicare interventi immediati inizialmente riguardanti soltanto i grandi comuni capoluogo e in particolare le sei aree metropolitane del paese con oltre mezzo milione di abitanti (Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli e Palermo); la maggiore omogeneità dei destinatari dei più urgenti provvedimenti ne faciliterebbe infatti evidentemente la elaborazione e la attuazione.

D'altra parte l'importanza della suddetta sfera dei comuni nel quadro globale della finanza locale risulta evidente da due sole cifre: le sei città prima citate da esse sole rappresentano il 35 per cento dell'indebitamento globale dei comuni e delle province e l'80 per cento delle perdite di tutte le aziende municipalizzate di trasporto. È importante rilevare alcuni dati che compaiono nella relazione della presidenza della CISPEL (Confederazione italiana servizi pubblici enti locali) nell'ultima assemblea confederale, relativi all'entità dei disavanzi per abitante delle aziende di trasporti urbani per classi di ampiezza della popolazione: dalle 26.000 lire di perdita per ogni abitante delle città con oltre un milione di abitanti si passa ad 11.000 lire per abitante delle città comprese tra i 200.000 ed il milione di abitanti, per scendere appena a 4.900 lire per abitante dei centri urbani inferiori o minori. Gli stessi valori assoluti aggiornati riferiti al 1974, come previsione, danno un totale di 474 miliardi di perdite complessive per i trasporti urbani municipalizzati, sulla quale cifra le quattro maggiori città incidono rispettivamente nei modi seguenti: Torino per 47 miliardi, Milano per 72, Roma per 152, Napoli per 63. Sono dati che debbono farci riflettere ed è importante rilevare le cifre suddette, perchè l'evidente importanza nazionale delle quattro città con oltre un milione di abitanti potrebbe giustificare, ciò che noi sosteniamo, l'esigenza di

un contributo diretto dello Stato al ripiano delle rispettive perdite di gestione, contributo determinato ovviamente in base a parametri non influenzabili dalle aziende beneficiarie, quali il numero degli abitanti e la lunghezza delle linee in esercizio ad una determinata data ovviamente già trascorsa. Alle regioni invece potrebbe essere attribuita annualmente una nuova entrata proporzionale alla popolazione proprio da destinare a contributi di gestione ai trasporti urbani ed extra urbani e ciò in relazione alla sempre crescente importanza che lo sviluppo del trasporto locale ha assunto ai fini anche della realizzazione di un nuovo modello di sviluppo che lasci spazio ben maggiore che nel passato ai consumi pubblici nei confronti dei consumi privati.

Va sottolineata l'importanza che presenta ai fini dei livelli globali di occupazione un sollecito incremento della domanda di beni connessi all'auspicato incremento dei consumi pubblici e va sottolineata anche la necessità di provvedere alla copertura tempestiva delle spese anche correnti che le auspiccate trasformazioni strutturali comporteranno e che per i soli trasporti urbani potrebbero significare una ulteriore spesa addizionale di parte corrente valutabile in oltre 500 miliardi annui, tanto per cominciare a fissare un ordine di grandezza.

Notiamo ancora che, dovendosi ritenere ormai prevedibile la revisione della legge finanziaria regionale, anche per gli accenni che ebbe a fare l'onorevole Ministro per le regioni, le incombenze legislative per la nuova attribuzione di fondi alle regioni non verrebbero a costituire un particolare problema. Quello che è essenziale sottolineare oggi è il carattere permanente e complesso della finanza locale che va seguito giorno per giorno nelle sedi responsabili perchè via via possano essere varate non già riforme faraoniche fatte le quali si potrebbe poi passare ad altro, ma i molti e articolati provvedimenti che la complessità della gestione pubblica locale comporta. Altrimenti può accadere che in sedi tecnicamente efficienti e da autorità indiscusse si parli come se si scoprissero improvvisamente fenomeni che si vengono viceversa sviluppando da anni se non da decenni. E valga un solo esempio, cioè l'incremento

di 1.200.000 abitanti che il comune di Roma ha registrato in circa 20 anni, cioè tra il censimento del 1951 e quello del 1971. È come se alla Roma di 22 anni fa si fosse aggiunta una intera città come Napoli; e, si badi bene, si è realizzato tale sviluppo necessariamente sull'indebitamento visto che lo Stato acquisiva le entrate connesse allo sviluppo economico, ma non si addossava contemporaneamente molti degli oneri relativi specie se connessi alle finanze locali.

Non deve allora costituire motivo di sorpresa nè di scandalo il fabbisogno creditizio del comune di Roma che, in base al bilancio di previsione per il 1974, deve provvedere quest'anno ad una spesa che solo per le anticipazioni e i prefinanziamenti ammonta ad oltre 74 miliardi di lire.

Certamente nessuno può negare che a questa situazione possono avere contribuito anche carenze o manchevolezze da parte degli amministratori. Ma ciò non toglie che le dimensioni del fenomeno sono talmente ampie che debbono farci obiettivamente riflettere su questa situazione.

La indubbia cautela e il senso realistico che ci ispirano, proprio nel preciso intento di operare attivamente a favore degli enti locali evitando provvedimenti affrettati e atteggiamenti demagogici, trovano conferma anche nei motivi di perplessità che derivano dal funzionamento dei comitati regionali di controllo a causa di una male concepita, a nostro avviso, e peggio attuata loro eccessiva politicizzazione che sentiamo il dovere di mettere in rilievo affinché si evitino per il futuro errori analoghi.

L'autonomia locale, onorevoli colleghi, rappresenta un cardine non solo della nostra Costituzione ma della scelta di civiltà che abbiamo fatto da tempo e manteniamo ferma, pure nell'ansia di quegli aggiornamenti, anche radicali talvolta, che la nostra sensibilità politica ci fa individuare e prontamente recepire.

Ma le autonomie locali — teniamolo sempre presente — rappresentano una realtà estremamente complessa e multiforme anche per la struttura storica del nostro paese, realtà nella quale aspetti economici, finanziari, sociali, giuridici e anche di natura costituzionale si intrecciano in una condizione

di monopolio tecnico tipica della gestione locale che non può tuttavia essere disgiunta da quella efficienza di gestione propria di ogni attività moderna.

È pertanto ci sembra, più che utile o opportuno, necessario richiamarci, come già detto, a quell'esigenza di conoscenza che nel campo della finanza locale fu sottolineata dalla Commissione interni della Camera sette anni fa, conoscenza per la quale nel campo specifico vanno non solo reinventate in modo originale impostazioni e manifestazioni, aspetti politici ed esecuzioni tecniche perchè non si tratta già di fare annuari o relazioni nei modi tradizionali, bensì soprattutto di avviare a realizzazione uno strumento originale e anche tecnicamente valido e ineccepibile, atto a consentire il controllo democratico sulla gestione pubblica locale che è ancora tutto da realizzare e che deve costituire uno dei più costruttivi fini della nostra azione politica. (*Applausi dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sanctis. Ne ha facoltà.

DE SANCTIS. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, voglio dire subito, sul piano personale, se mi è consentito, che non posso non essere lieto di questo dibattito perchè, se un riferimento alla mia persona posso fare, vedere sensibilizzato il Senato a una problematica di questa ampiezza e di questa importanza non può che lusingare sul piano dei sentimenti, della consapevolezza, delle responsabilità chi come me è consigliere comunale della sua città ormai da 18 anni. Questo dà luogo, penso, ad una conoscenza dal di dentro dei problemi che stiamo esaminando insieme, dà luogo ad una certa capacità di diffidenza, di attenzione preoccupata in ordine alla problematica di cui ci dobbiamo occupare e mi fa ricordare alcune cose, talune delle quali, sempre sul piano personale prima che politico, potrei ricordare all'onorevole Ministro poichè si riferiscono al periodo in cui, nelle sue funzioni di Presidente del Consiglio, ebbe a prendere contatto diretto con la realtà di Firenze. E come sarà avvenuto, per la verità, anche per altre grandi città italiane, in quella occasione, signor Ministro, le ponemmo di

fronte crudamente tutti i problemi che potevano riguardare un ente locale così importante, così grosso, politicamente così impegnato da sempre, se si ricorda — e questo è un riferimento che attiene al merito della discussione che stiamo svolgendo — che proprio a Firenze nacque, prima sul piano della prospettazione ideologica, poi sul piano dei fatti concreti, prima ancora che questo avvenisse in sede nazionale, l'incontro tra cattolici e socialisti, il primo compromesso, non so se storico o antistorico, che nella nostra vita nazionale democratica dell'ultimo trentennio si sia realizzato.

A questo mi riferisco, onorevole Ministro, non tanto per mettermi a fare la storia del centro-sinistra o una polemica di fondo nei confronti del centro-sinistra, che, sul piano dell'etichetta, è tuttora il dato nominalistico attraverso il quale si definisce la coalizione di Governo che in questo momento regge le sorti del paese, ma perchè allora, dopo il travaglio ideologico — se vi fu e in quanto vi sia stato — il centro-sinistra fu indicato come un nuovo, attuale, vivo, concreto modulo di governo delle cose degli enti locali. E allora tra le aspettative che si posero all'attenzione della collettività nazionale vi fu soprattutto l'indicazione che proprio sul problema delle autonomie e delle libertà locali, sul problema del decentramento amministrativo, sul problema della struttura costituzionale ed istituzionale dello Stato il centro-sinistra sarebbe stato lo strumento attraverso il quale determinate forze politiche avrebbero detto una parola nuova e determinante sui problemi di fondo di questa così importante e delicata natura.

L'aspettativa nacque in tutti. Noi conosciamo un po' — mi sia consentito di dirlo — i nostri polli e avvertimmo subito non solo le diffidenze, ma le critiche che magari un tantino arbitrariamente, un tantino *ante litteram* ponemmo avanti per primi vivendo dal di dentro — voglio ripeterlo ancora — le vicende di quegli enti locali, ma sapemmo attendere per arrivare — e il balzo nel tempo lo faccio subito, non ho da fare della storia, nè tanto meno da riferirmi, come altri hanno fatto, a un lontano 1915 che dal punto di vista legislativo so che razza di presupposto rappresenta, nè ad epoca ancora lontana ma

più vicina a noi — al primo agosto 1974, data quasi innaturale forse, secondo le nostre abitudini nazionali per discutere sotto la calura problemi come questo, ma data che è tempestiva e che cade giustamente a tempo nel quadro di un discorso d'altro genere che intendo impostare in questa mia premessa al ragionamento ulteriore di merito sottolineando, onorevole Ministro, in primo luogo alcune cose che mi sembrano importanti; cioè io non mi aspettavo niente di nuovo quando ho cominciato a leggere i documenti che sono stati presentati come mozioni. Posso dire subito, se mi è consentito un tantino di polemica che non vuole essere irrispettosa nei confronti di nessuno, che però le mozioni, soprattutto quelle dei partiti della coalizione di maggioranza, sono una manifestazione, in questo dibattito, di ipocrisia. E lo sono altrettanto forse le prese di posizione di chi della maggioranza di diritto non fa parte, e che forse vuole entrare nella maggioranza di fatto, o si accinge velleitariamente o meno ad entrare in maggioranze future, che speriamo lontane e remote. Questa per lo meno è la mia personale politica aspettativa. Debbo dire (perchè queste cose le voglio spiegare e mi assumo la responsabilità dell'atteggiamento non soltanto dialettico che sto tenendo al riguardo) che sui problemi di questo genere potrei valorizzare la condotta parlamentare della mia parte politica — un tantino di gelosia di partito mi sia consentita — per sottolineare che forse è più corretto a questo punto aver presentato delle interpellanze che non aver presentato una mozione, anche se con la mozione si ha la possibilità che il Senato dia luogo ad un voto e ad una deliberazione. E siccome non voglio cadere in contraddizione con me stesso, il consigliere comunale De Sanctis rivolge al senatore De Sanctis l'ammonimento di votare e di votare giusto al momento opportuno; è bene che il Parlamento si muova. Ma è anche vero che noi abbiamo sentito l'elencazione scontata in partenza di tutte le cose avvenute fino ad oggi, di tutte le cose non avvenute, di tutte le cose che si dovevano fare e che non sono state fatte: ecco la storia emblematica della crisi degli enti locali che è vero che fa parte a questo punto della crisi generale del paese ma è altrettanto vero che è una crisi che

preesisteva ai momenti in cui è esplosa una crisi più generale della nazione, perchè gli enti locali nel nostro paese erano in crisi da tempo, in crisi istituzionale, in crisi economica, in crisi finanziaria, in crisi morale anche, per tutta una serie di implicazioni. Da Firenze, neanche per campanilismo, posso prendermi la briga di insegnare niente a nessuno perchè Firenze, che viene sempre prima nelle sue sperimentazioni di tutte le altre città del nostro paese e anche dello stesso governo nazionale, è in questo momento impegnata addirittura a sorreggere o a contrastare o ad attendere la prospettiva dell'attuazione del compromesso storico, fra Democrazia cristiana e comunisti, o quanto meno a comprimere il tentativo dei comunisti di assumere il governo della città. Abbiamo quindi già in vista a Firenze la prospettiva di un governo di sinistra e quindi sul piano del raffronto delle idee e sul piano delle cose politiche amministrative che possono accadere siamo proprio *in medias res*, nell'occhio del ciclone.

Di questa consapevolezza non per fini strumentali, ma per la necessità di aprire chiaramente un dibattito da parte nostra su questi argomenti io intendo in brevi parole approfittare nel corso del mio intervento. Ne approfitto subito dicendo che se le mozioni presentate soprattutto dalla maggioranza hanno fatto un elenco di cose scontate e se gli oratori della maggioranza illustrandole hanno detto determinate altre cose, le hanno dette con una strana psicologia estremamente paradossale che anima i lavori della classe politica italiana e del Parlamento nazionale, quando affrontandosi dei problemi critici come questo sembra che sempre ci si trovi di fronte al momento zero, al momento dell'inizio, del cominciamento; ma un trentennio, salvo errore, è trascorso aspettando che si facessero determinate cose e non ci troveremmo certamente a questo punto se almeno una parte delle cose fossero state affrontate e in qualche modo risolte.

Ecco perchè io parlavo nei confronti dei colleghi della maggioranza di ipocrisia; ne parlavo proprio nel senso che a sentire Rebecchini, tanto bravo, a sentire Garavelli, tanto bravo, a sentire il collega socialista, tan-

to bravo, si poteva dire: ma signori, siamo perfettamente d'accordo; chi non le sa fare queste diagnosi? Sono le diagnosi comuni dei mali, ma non ci si può sottrarre al discorso delle responsabilità politiche. Ed ecco il punto generale, importante e qualificante del dibattito che stiamo affrontando. Guai a sottrarsi a tutto questo perchè la correlazione fra le forze di governo in sede nazionale e le forze nazionali in sede locale nella maggior parte dei casi massicciamente è rappresentata da un dato univoco e si è tentato, a simiglianza e a guisa di ciò che avviene in sede nazionale, di dilatare il più possibile i confini e i limiti dei governi di centro-sinistra in sede locale. Là dove questo non è avvenuto è invece la sinistra che comanda; c'è un altro tipo di ragionamento per la verità non tanto dissimile che faremo un momento dopo e che ci permetterà, secondo il nostro modo di vedere, in sede di critica politica, di manifestare un certo nostro atteggiamento serio e concreto di alternativa al riguardo.

Allora, a somiglianza di quello che avveniva in sede nazionale nei confronti delle coalizioni di centro-sinistra in sede di enti locali, signori, decidetevi: come mai vi parlate come se foste ostili e lontani o comunque quanto meno su un piano di contraddizione dialettica tra amministratori della cosa pubblica in sede nazionale e amministratori della cosa pubblica in sede locale? È ammissibile tutto questo? Non lo credo assolutamente: non è ammissibile dal punto di vista logico, nè dal punto di vista morale prima che politico; vorrei dire che non è ammissibile da un punto di vista costituzionale, perchè la Costituzione rettammente interpretata significa trovare il necessario punto di armonia tra gli interessi generali della nazione e dello Stato (che sono due concetti che debbono accompagnarsi in correlazione l'uno con l'altro) con gli interessi delle autonomie locali e con i principi di libertà degli enti locali. Credo fermamente nell'autonomia dell'ente locale; ho motivo di crederci per esperienza sofferta personalmente, non tanto in quanto consigliere comunale di Firenze, ma in quanto cittadino di Firenze nell'anno 1966, e ho visto di persona che solo l'ente locale funzionava nel momento in cui lo Stato tradiva la città o se ne teneva lontano, la trascurava. Ho visto quin-

di nel momento dell'emergenza più dolorante che cosa significa l'ente locale che sa assumersi capacità di iniziativa e rigore di intervento; abbiamo visto anche altrove nel nostro paese, ahimè tanto colpito da calamità naturali, da dolori, da ansie e da problemi di ogni genere, che cosa significa dare all'ente locale capacità di intervento e che cosa significa la stessa volontà politica dell'ente locale di intervenire direttamente. C'è una correlazione tra gli interessi della collettività limitata sottoposta alla giurisdizione dell'ente locale e l'ente locale nella sua capacità di amministrazione, che noi non possiamo nasconderci. Caso mai, aprendo una parentesi, potremmo dire, onorevole Ministro, che tra gli equivoci della nostra situazione generale ci si dovrà forse preoccupare, in prospettiva anche vicina, di uscire dall'equivoco cercando di dare alla dimensione istituzionale del nostro paese il senso dei rapporti effettivi che devono intercorrere tra l'autorità centrale e le autorità locali, dimensionando nella maniera logica ciascuno di questi enti, ricordando che abbiamo ad esempio sul terreno il vessato problema della provincia, di cosa essa debba rappresentare; e c'è persino chi osa pensare che debba essere distrutta o eliminata. Quando si pensa a tutto questo, l'incertezza oltre che nei fatti e nei problemi di merito è incertezza sul piano non solo formalistico o nominalistico delle istituzioni in quanto tali. E qui uscendo dalla parentesi posso accennare subito al problema più generale che è quello dell'avvenuto adempimento del dettato costituzionale che si è verificato, ahimè, assai tardi! Signori del Governo, signori della maggioranza che ci governa ormai cronicamente da tanti anni, signori che comunque avete delle responsabilità, qualunque sia stata la formula di governo, specialmente voi della Democrazia cristiana ormai da un trentennio: quanto si è aspettato per l'adempimento del dettato costituzionale in materia di costituzione delle regioni a statuto ordinario? E avete saputo dare veramente, al momento della scelta, una ulteriore manifestazione della vostra insensibilità e della vostra intemperività. Nel momento in cui la crisi stava per dilagare, onorevole Ministro — e oggi ce ne accorgiamo — ecco che le regioni si sono butta-

te addosso al tessuto istituzionale del paese! Ed io in questo caso (ho tante facce stamattina, ma un'anima sola e una coerenza sola) da avvocato, da operatore del diritto dico che il rispetto e l'esecuzione della legge, soprattutto quando si tratti della legge fondamentale dello Stato, è cosa che apprezzo e che voglio, che voglio fermamente — e lo dico anche dal punto di vista politico, oltre che personale — nel momento della tempestività, dell'adesione agli interessi reali; e non soltanto per volontà culturale, per fatti di civiltà che debbano realizzarsi, per fatti istituzionali che debbano materializzarsi, ma perchè le cose si debbono fare. Ecco il politico, il politico che fa l'uomo di governo, che è uomo di Stato. Si è perso il seme degli statisti nel nostro paese: chi ne ha da offrire più? Chiedo scusa ai miei antagonisti, ma ci mettiamo tutti nel mazzo...

M O R L I N O, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. È un titolo che danno gli storici, non i contemporanei.

D E S A N C T I S. No, è un titolo che danno i contemporanei. Si tratta della capacità di governare (diciamo meglio così) e almeno il giudizio sulla capacità di governare i contemporanei lo danno. Se vado un po' più in là e soprattutto se parlo con persona che un impegno culturale e civile, oltre che politico, credo che l'abbia sempre manifestato nella sua vita, dire che si ha il diritto, anche come contemporanei, di domandarsi se altri è in grado di assurgere a livello di statista non credo sia cosa che contraddica con le possibilità umane correnti, quando ci accorgiamo che negli altri paesi queste possibilità esistono e questi riconoscimenti si danno. Perchè dobbiamo sempre parlarci addosso in malo modo? Io ho coinvolto in questo momento le responsabilità di tutti come classe politica: vergogniamocene! E non mi escludo, se volete mi metto in testa come appartenente a una classe politica quando si tratti di difetti; però col privilegio di stare qui a testimoniare la sensibilità di chi vi ha sempre avvertito di certe cose, soprattutto per quanto riguarda i problemi della finanza

locale, delle autonomie locali, del riordinamento delle istituzioni che formano l'oggetto del dibattito che stiamo svolgendo.

Io dico: signori, cronicamente governate da tanti anni e oggi, 1° agosto 1974, siete tutti qui insieme a noi a porre i problemi dicendo: abbiamo presentato una mozione, deliberiamo che s'hanno da fare queste cose. Ecco perchè, dicevo, è più corretta la forma dell'interpellanza: perchè dando per scontato tutto questo, che è storia ormai vecchia e risaputa, s'aveva e s'ha da dire: domandiamo al Governo attualmente in carica in primo luogo se ha la capacità e la voglia di fare certe cose, in secondo luogo se certe cose materialmente e congiunturalmente in prospettiva più larga possono essere realizzate; ci dica il suo parere e noi Parlamento daremo immediatamente dopo, nella stessa giornata, un nostro giudizio (che non sarebbe affrettato perchè sono cose maturate dalla coscienza di tutti noi da sempre attraverso le esperienze individuali e collegiali che stiamo svolgendo), e poi andiamo avanti. Ma se il discorso viene posto così sotto la forma della mozione, che cos'è, signori della maggioranza, uno scarico della vostra coscienza? Eh no, non si può andare avanti così a questo riguardo!

Ecco perchè insisto dicendo, senatore Morlino: questo è il tema politico del dibattito al quale la maggioranza fino a questo momento si è sottratta; si è sottratto meno ad esso il Partito comunista attraverso le parole del senatore Modica quando in qualche modo un tentativo di impostazione politica, di valutazione politica del tema ha cercato di farlo. Io non ho, senatore Modica, la necessità in assoluto, per ragion di parte, di dichiararmi diverso e distante da quelle che possono essere certe valutazioni: non devo fare l'anticomunista viscerale o di maniera, lo faccio sul piano del raffronto delle idee, accennando però a determinate responsabilità. Infatti ho colto nel suo intervento di poc'anzi, senatore Modica, un discorso fatto con estrema abilità (lei è bravo e competente sicuramente più di me) su come voi comunisti, trovativi per anni a differenziarvi dagli amministratori degli enti locali di altre parti politiche, trovativi per anni a governare col sistema, con la mentalità quasi alla Quintino Sella — oh, che ricorsi storici strani ci sono nel nostro

paese! — del cosiddetto pareggio forzoso, a un certo momento vi siete trovati ad inserirvi nel sistema (perchè oggi siete anche voi il sistema, e a questo giudizio non potete sottrarvi) ad adottare lo strumento del disavanzo controllato come hanno fatto quelli che avete ostinatamente criticato fino ad alcuni anni fa, mentre, a mio avviso, è lo strumento al quale non si può fare a meno di ricorrere perchè, in sede di enti locali, ci si trova di fronte alle difficoltà che gli altri hanno posto in luce e che non ho il cattivo gusto di mettermi a rielencare di nuovo. E la diagnosi è perfetta a questo riguardo.

Ad un certo punto, il senatore Modica ed altri colleghi si sono messi a ricordare quello che una indagine conoscitiva della Camera ha posto in evidenza nel 1967; potrei dire che bastava molto meno — a volte del pubblico denaro si fa un uso scrieteriato — bastava che prendesse la raccolta delle relazioni introduttive degli assessori alle finanze delle maggiori città italiane, in sede di presentazione dei bilanci annuali, per rendervi conto che là è già scritto tutto e che non c'era bisogno di verificare e di controllare niente. In diciotto anni di consiglio comunale a Firenze, poichè ce ne sono stati di commissari governativi, almeno quindici bilanci li ho già discussi e ricordo che ogni volta il problema dell'autonomia dell'ente locale, della posizione dell'ente locale nell'ambito della struttura istituzionale del paese, il problema della finanza degli enti locali, sono stati posti in evidenza in termini tanto drammatici che anch'io ponevo una certa domanda all'amministratore che in quel caso era prevalentemente democratico-cristiano: ma al governo ci stanno i vostri avversari o ci siete sempre voi? Sembrerebbe, a sentirvi discutere sulle mozioni impostate nel modo in cui sono impostate, che, guarda caso, in questo trentennio fossi stato al governo io — ma non me n'ero accorto — o la mia parte politica; il che non è una iattura da evitare anche in prospettiva, vero, senatore Morlino? Per carità! Perchè in Italia non sono più possibili neanche i ricambi delle fantasie e c'è una irreversibilità concettuale per le vostre impostazioni di potere che non deve mai essere messa in discussione. E infatti il paese si trova, nella sua struttura sostanziale, in queste condizioni drammatiche

e stamattina stiamo facendo il riassunto della crisi degli enti locali, che significa veramente crisi *ab imis* del paese. Un governo centrale può andare e venire, certe istituzioni di carattere nazionale possono anche avere crepe e difetti, ma quando gli enti locali non funzionano più, manca il terreno sul quale si deve camminare, manca il suolo pubblico della città che si vorrebbe rifare a misura di uomo, mancano le fognature, manca la casa, manca la scuola. E allora è inutile che un Parlamento si eserciti dialetticamente a studiare mozioni.

Avevo detto qualcosa anche nei confronti dei comunisti ai quali debbo dire che c'è stato un pesante inserimento della loro capacità di governo. Ecco perchè dico che siete sullo stesso piano di coloro che pretendete di criticare così massicciamente e non sto facendo nè il pedante, nè il bigotto, nè il moralista. Non so cosa avrei saputo fare politicamente se avessi governato un ente locale; probabilmente peggio di tutti voi. Non è questo il punto; il discorso va fatto sulla diagnosi sostanziale che dobbiamo saper fare sulle cose reali. E allora, le regioni a statuto ordinario, che dovevano essere uno strumento moderno e intelligente di decentramento amministrativo — ma questo principio è già stato violato e il cammino è ormai irreversibile a questo riguardo — hanno avuto la ventura, solo perchè nate negli anni '70, di avere subito il telefono, le macchine per fare le fotocopie e qualche cervello elettronico, mentre gli altri enti più anziani come origine hanno avuto queste cose tanti decenni dopo la loro costituzione. Ma per il resto tutti i difetti dell'apparato burocratico preesistente sono riprodotti tali e quali, anche fisicamente, attraverso le persone mandate dal centro in periferia.

Quindi nella sostanza delle cose ecco che le regioni stanno lì a canonizzare una volta per tutte che nella struttura istituzionale del nostro paese, il principio della strabocchevole invadenza delle spese correnti e dell'impossibilità di dare luogo a spese produttive o di investimento è un principio che ormai santifica le regioni alla condanna dell'intera opinione pubblica nazionale. È un fatto e di questo assumo a dato emblematico di responsabilità anche le regioni cosiddette rosse

della fascia centrale del nostro paese dove i comunisti hanno la pretesa di saper dare dimostrazione di essere buoni governanti della cosa pubblica nazionale. Siamo su quel terreno e non ci si può contestare che oggi nell'indebitamento generale della nazione, anche le regioni rappresentano l'ulteriore dato pesantissimo di squilibrio che si è raggiunto ed a cui non è più facile rimediare.

Per questo dicevo che il discorso ha da farsi in termini politici in un paese nel quale gli insegnamenti, quando ci sono, si dimenticano. Naturalmente questi insegnamenti non posso darli io, troppo umile, troppo modesto, troppo inquinante per il momento, salvo i momenti nei quali l'inquinamento si dimentica ed i voti servono per restare in posizioni di potere o per assurgere anche ai vertici delle più alte magistrature del paese. Ma mi posso riferire a cose dette nei vostri libri, signori della maggioranza, ai vostri esperti, a certi nomi che fanno parte comunque della nobiltà civile e politica del nostro paese. Basterebbe Einaudi e quello che ha detto delle regioni. E quando noi facemmo la battaglia contro le regioni, quante ironie da parte vostra, quanti pesanti commenti. Si diceva che non capivamo i tempi nuovi. Ma perchè i tempi nuovi li avete capiti voi? Siete stati voi capaci di istituire la nuova società? Tutti voi, signori del Governo, vi trovate in realtà alle prese con una società nuova di fronte alla quale è possibile perfino la speculazione strumentale di chi dall'estrema sinistra ci vuol far tornare indietro in termini di civiltà e di cultura, prima che di economia, di finanza e di amministrazione. Tutti facciamo fatica — e noi ci mettiamo in prima linea perchè non siamo stati mai di retroguardia — a capire quali sono le dimensioni della società nuova nell'ambito della quale le istituzioni debbono trovare una loro strada.

C'è un momento in cui tutti i discorsi finiscono per diventare complicati e possono lusingare la mia capacità che, sul piano dialettico è quella di fare parole perchè questa è la mia professione di fondo e quindi potrei divertirmi per una giornata intera, ma non ho l'animo nè la voglia di divertirmi. Devo dire che probabilmente il discorso, se lo si banalizza nelle sue linee più semplici, ci fa ritrovare il senso della realtà. Io ho contestato la

vostra capacità di governare il paese. Già nel momento in cui discutiamo queste mozioni, che voi della maggioranza vi approverete, si ha notizia della presentazione del bilancio preventivo del 1975 che si dice impostato in termini di austerità, di diminuzioni delle disponibilità.

E noi diciamo che la dissennata politica tributaria adottata fino ad oggi ha portato a certe conseguenze che tutti viviamo. Ricordo quando lei, onorevole Ministro era malauguratamente ottimista, mentre io lo ero di meno ed i dati di fatto oggi confermano che la mia non era una posizione critica preconcepita. Basta pensare alla grossa delusione che si è avuta al momento del reperimento, non di nuove entrate tributarie, ma di gettito effettivo delle entrate di quest'anno. Ora siete in difficoltà per questo e ci raccontate che volete 3.000 miliardi, magari dilazionati nel tempo. Di qui i decreti che vanno e che vengono, le discussioni fatte in altra sede che non voglio riportare qui. Dato però che si è detto che questo dibattito si inserisce nel più vasto discorso congiunturale, allora nell'ambito di queste cose devo dire che la congiuntura vi affossa, non vi consente di affrontare in termini limpidi un discorso qualsiasi.

Del resto quando anch'io cerco la strada della semplicità incontro delle difficoltà. È come per le squadre di calcio (non reputo di essere un tecnico): quando una squadra pensa di giocare con il cervello e con l'intelligenza, se si trova con una squadretta di serie D fa brutta figura, ma se si trova a giocare con la squadra in testa alla classifica, se un discorso sul piano tecnico lo può fare, lo fa al meglio e lo spettacolo è quanto meno assicurato. Ecco, signori, non riesco più a considerarvi gente da testa della classifica: non lo siete dal punto di vista della vostra capacità di classe politica di Governo e quindi anche il nostro gioco diventa e rimane difficile. Se però un invito alla semplicità ve lo posso rivolgere è questo: pensate perlomeno sul piano dell'esame di coscienza, perchè allora non è politico il discorso, senatore Morlino, ma è un discorso di carattere morale che non riguarda la moralità nel senso di moralismo, ma la chiarezza nei rapporti umani e verso se stessi e quindi significa anche pulizia di coscienza ed onestà e so-

stanza e capacità effettiva di governo, non da statisti, e non ricominciamo la polemica su questo punto, perchè la evito anch'io.

Diteci dunque una volta per tutte che vi riconoscete inadempienti, perchè di questa confessione non dovete vergognarvi dal momento che le confessioni di ordine politico non sono disonorevoli se sono la manifestazione della capacità di sentirsi animati, spinti, di avere l'impulso a fare veramente cose nuove! In questo caso vi salvo, vi riallineo tutti a zero: avanti, ricominciate! So che neanche fisicamente forse ne avete più la capacità, nel momento in cui costringete, signori del partito di maggioranza relativa, anche i più giovani del vostro partito a battere il passo ed il ricambio delle generazioni ancora non lo accettate. È un discorso che riguarda casa vostra, ma siccome siete il partito di maggioranza relativa, riguarda anche casa nostra e la casa di tutti ed è per questo che mi sono preso la libertà di farvelo. Ebbene, posso rialinearvi a zero, ma uscite dall'equivoco, abbiate questa capacità morale di confessione e forse — ecco il famoso tema della credibilità cui qualcuno accennava in altra sede e che si accenna in questi giorni pesantemente e largamente — ciò costituirebbe motivo di spinta per vedere se ci si comincia a capire. Il fatto è che quando voi sarete capaci di riattingere ad almeno un briciolo di credibilità, voi saprete che vi troverete a fare i conti con noi, per esempio, con la nostra parte politica. Ed è un dialogo che voi vi ostinate a rifiutare e voi — guarda un po' — amici o avversari, o nemici, del Partito comunista — siete soltanto in due, ma mi basta — fate il discorso ogni tanto della nuova e diversa maggioranza. Stamattina poi avete detto che è diverso il discorso da quello che facciamo globalmente per altre cose. Mi assumo l'impegno e la responsabilità che non ho delegata dal Gruppo, ma che sento nel vivo della coscienza, di dire che il discorso della nuova società e dei nuovi rapporti di forza e della nuova capacità di intendersi sul modo di affrontare i problemi reali della nazione ci riguarda in primo luogo come cittadini, tra i quali discriminazioni non possono esservi, e nel momento in cui si rifiutano certi contributi. Viene poi il momento successivo, senatore Morlino, del

redde rationem e voi questo prezzo lo state pagando, quando avete chiuso ostinatamente verso certi settori e blandito altri settori.

Guardate, non ci sono, sono soltanto in due, ma sono tanti, pesantemente lì pronti. È un discorso che non divaga dalla sostanza delle cose, anche tecniche, che dovevamo affrontare in questo momento, perchè è il discorso di fondo nell'ambito del quale si ritrovano le scaturigini di una soluzione vera. E allora domani mattina potreste essere pronti, signor Ministro, a fare finalmente la nuova legge sulla finanza locale che da trenta anni gli enti locali attendono e allora domani mattina fareste le leggi o daresti le disposizioni, perchè le regioni smettersero di buttar via il pubblico denaro! E allora il rapporto tra regioni ed autorità centrale diventerebbe non più quella sorta di divertimento costituzionale che è in atto da tempo, ma diventerebbe un diverso, realistico rapporto di fatti umani ed istituzionali, su cui devono articolarsi le cose del nostro paese! E allora le speculazioni e le strumentalizzazioni pericolose non sarebbero possibili! E se non si ritrova, signori del Governo, la strada della comprensione sul piano della legalità, degli autentici principi di libertà, degli autentici principi di democrazia, non è vano invocarla da chiunque abbia coscienza di se stesso, dell'essere uomo libero! Ecco, allora, che il discorso dei fantasmi, delle tentazioni delle trame, delle capacità di eversione da parte di qualunque personaggio grande o piccolo del nostro paese si cancellerebbe da solo. E non sarebbe consentibile la speculazione pseudogiuridica dell'arco costituzionale, chiunque l'abbia inventata, perchè nella Costituzione le istituzioni dovrebbero e potrebbero ritrovare la loro capacità di essere. Ma dateci le leggi e datecele subito!

Se questo Governo è pronto soltanto invece alla demartiniana verifica di settembre, la crisi continua e la stabilità delle istituzioni non c'è ancora; c'è semmai la stabilità di certi personaggi sui banchetti governativi, qualunque sia la formula di governo, da 30 anni in cinque o sei, sempre i soliti, sia pure scambiandosi gli incarichi fra di loro.

È qui la sostanza del discorso che attiene a queste mozioni. Se non risolvete questi presupposti è inutile che si parli delle cose da

fare. Sul piano tecnico siamo tutti capaci di ritrovarci attorno a un tavolo di una commissione qualunque; anche se avviene che le commissioni lavorano già nel 1967 e nel 1974 nessuno ha dato loro ancora ascolto. C'è una relazione di maggioranza che parla di certe cose!

Ecco il quadro che intedevo fornire. Ecco la denuncia che volevo fare, denuncia che vuole essere costruttiva: facciamo subito queste leggi. Si dice che, però, c'è da fare la riforma A o la riforma B, vi inorgogliate della sola riforma — è stato detto — che sia stata fatta veramente nel nostro paese, quella relativa all'ordinamento delle regioni a statuto ordinario. Già sono stati eletti i primi rappresentanti nel 1970, ancora non sta scadendo la prima legislatura regionale e su di essa già siamo di fronte a termini di sentenza dichiarativa di fallimento. Ma che cos'è una sentenza dichiarativa di fallimento che si preannunzia per le regioni, che cos'è il dissesto degli enti locali e il discorso delle deleghe, delle funzioni delegate (che grosso ginepraio, che grosso vespaio che rientra nelle preoccupazioni che dobbiamo esprimere a questo riguardo!) che cos'è tutto questo di fronte alla bancarotta generale dello Stato, di fronte soprattutto al decadimento *in primis* morale della classe politica che pretende ostinatamente di governarci?

Svegliatevi, è il momento ancora. Un giorno ci si sveglierà male tutti quanti. E se a gioire dovessero essere da quella parte? Non è atteggiamento viscerale il nostro; è valutazione di criteri di civiltà e di cultura che debbo e voglio difendere in nome di quel sano modo di essere persona che avendo cominciato dal niente si sente civilmente borghese in una società che riuole riordinata e tranquilla.

Se questa serenità non siete in grado di darla, signori, la colpa non è nostra. Il nostro contributo lo diamo anche da questo banco con queste parole. Che Dio ci ascolti! (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

V A L I T U T T I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi que-

sto dibattito sulla crisi della finanza locale, per il contenuto delle mozioni e delle interpellanze che lo hanno determinato si colloca nella prospettiva del periodo breve e nella prospettiva del periodo lungo; ossia si concentra sui problemi immediati, che condizionano un grado minimo di funzionalità degli enti locali reso rischioso dalle difficoltà che si sono via via accumulate e che ora stanno esplodendo, e sui problemi di una riforma organica della finanza locale che giunga a colpire in radice e a impedire il riprodursi di tali difficoltà.

Ma proprio il collocarsi del dibattito in questi due distinti periodi, nel periodo breve e nel periodo lungo, rischia secondo noi di renderlo ambiguo e di impedirgli di giungere a chiare conclusioni.

La finanza locale è, come è stato ampiamente dimostrato stamane da questo dibattito, ai margini, signor Ministro, del suo collasso; e perciò induce a richiedere immediati interventi. Le mozioni e le interpellanze, non esclusa la nostra interpellanza, accentuano la richiesta di questi immediati interventi pur se fanno lo sforzo, variamente, di inserirla nello sfondo della riforma organica e generale della nostra finanza locale. Senonchè, specie le mozioni comunista e socialista omettono di domandarsi e di ricercare se gli interventi immediati richiesti non siano idonei ad aggravare le cause che hanno prodotto l'attuale dissesto rendendo poi assai più difficile quella riforma organica che esse pur postulano e non introducano nelle condizioni generali della finanza pubblica, statale e non statale, nuovi fattori inflazionistici e perciò destinati a riflettersi negativamente sulla stessa finanza locale.

La crisi della finanza locale non è separabile dalla crisi della finanza statale. Non si possono chiedere interventi effettuabili solo nell'ambito della finanza statale che ne aggravino la crisi perchè quest'aggravamento si rifletterebbe inevitabilmente nell'ambito della finanza locale.

Ritengo che a questo punto e in questo momento non sia irrealistico, ma sia realistico, sia prudente premettere proprio il discorso generale sulle cause organiche della crisi della finanza locale e che perciò convenga, per esigenze di concretezza, guardare prima al

periodo lungo, al fine di acquisire la chiarezza necessaria per potersi muovere più prudentemente e più coerentemente nello stesso periodo breve, cioè in quello che oggi ci angustia e qualche volta ci angoscia.

Il discorso generale sulle cause organiche della crisi della finanza locale è necessariamente un discorso istituzionale, cioè un discorso sullo Stato nei suoi rapporti con gli enti locali. La dottrina ha distinto e continua a distinguere tra Stato diretto e Stato indiretto, intendendo per Stato indiretto l'insieme degli enti locali autarchici. Invero quello che la dottrina chiama Stato indiretto è la radice vigorosa dello Stato diretto. Il cosiddetto Stato diretto, di cui sono organi essenziali e propulsivi il Parlamento eletto dal popolo e il Governo assiso sulla fiducia del Parlamento, non può avere e non ha salute e saldezza se non trae continuamente la sua linfa vitale dalle sue radici che sono gli enti locali autarchici. Perciò determinare i rapporti tra Stato ed enti locali con l'intento di preservare questi ultimi come la fonte vitale del primo è un'esigenza fondamentale e preliminare che condiziona l'equilibrio per così dire fisiologico della compagine statale nella sua globalità. Questa esigenza è irrinunciabile in uno Stato che voglia essere davvero Stato democratico. Giustamente è stato osservato che lo Stato democratico si comincia ad edificare indispensabilmente negli enti locali e che quando non preceda e non sussista questa costruzione *in loco* dello Stato, lo Stato democratico non può essere tale che nella sua facciata. La storia dello Stato democratico nel mondo moderno ci attesta che solo gli Stati democratici che hanno il loro vivaio e i loro plessi nervi come diceva l'autonomista Carlo Cattaneo nei centri della vita vicinale, ossia nei comuni e nel loro *selfgovernment*, sono veracemente democratici. Il più grande, il più libero Parlamento del mondo sorse come Camera dei comuni. Orbene i principi basilari della finanza locale si devono iscrivere nella definizione dei rapporti tra Stato ed enti locali. Solo subordinatamente il problema della finanza locale è un problema tecnico. Originariamente è necessariamente un problema istituzionale nella cui risoluzione si pongono i presupposti stabilendo che cosa deve fare lo Stato e che cosa

devono fare gli enti nella rispettiva autonomia e nel reciproco rispetto della loro autonomia.

Riconosco, signor Ministro, dato che qui dobbiamo fare lo sforzo di acquisire la massima chiarezza dei termini del problema e non contrapporre istanze ideologiche ad altre istanze, non fare della facile demagogia, riconosco lealmente che non si può e non si deve attribuire alla democrazia post-fascista la mancata risoluzione di questo problema. È un problema storico del nostro paese; non lo risolse il fascismo perchè non poteva risolverlo data la natura di quel tipo di Stato. Ma io riconosco da liberale che non lo poté risolvere e non lo risolse neppure lo Stato liberale, proprio a cagione della forma storica del suo nascimento e della sua formazione. Lo Stato liberale sappiamo come nacque, come fu costretto a nascere storicamente, come Stato che discese dall'alto nella società italiana, non sorse dalle viscere della società italiana, come sorse lo Stato inglese e gli altri Stati democratici del continente europeo.

Il nostro Luigi Einaudi scrisse quel famoso articolo sul prefetto proponendone l'eliminazione: « Via il prefetto » e lo scrisse in ore ricordervoli perchè furono ore di ravvivata speranza nella libertà. Ma nel corso del pensiero di Luigi Einaudi ritorna sempre questa esigenza di una ricostruzione dello Stato italiano proprio sui fondamenti delle autonomie locali; la sua critica allo Stato accentrato e burocratico che fu una critica insistente, si collocò sempre nell'ambito di questa visione di uno Stato che doveva essere ricostruito nel nostro paese per assicurarlo come Stato democratico sulle basi delle ricostituite autonomie locali. Noi liberali siamo fedeli a questo alto insegnamento di Einaudi. Avere perciò trattato — signor Ministro, mi permetta di dirlo — e qui stamane ho sentito in questa parte della nostra Aula lodare tale decisione, il problema della finanza locale come problema tecnico è stato un grosso errore politico, ma è anche stata la testimonianza del persistere di un modo di pensare che si caratterizza proprio per il suo rifiuto di affrontare finalmente questo problema come problema isti-

tuzionale, come problema di definizione dei rapporti tra Stato ed enti locali. Non è un problema tecnico che subordinatamente; solo dopo avere risolto il problema istituzionale si pone il problema nei suoi termini tecnici.

Io dicevo, signor Ministro, che nella mia lealtà non posso dire che è la democrazia post-fascista che non ha saputo risolvere questo problema. Questa sarebbe una menzogna storica. Però è vero purtroppo che questa nostra democrazia post-fascista, di cui in differenti gradi tutti siamo responsabili, ha ommesso molti sforzi per risolvere il problema, per affrontarlo più coraggiosamente e più organicamente.

Il senatore Modica, di parte comunista, ha detto che l'attuale dissesto della finanza locale ha la sua causa non in un eccesso di autonomia, ma in un eccesso di centralismo. Secondo me la sua affermazione è più brillante che esatta. Ritengo che sia più esatto dire che l'attuale situazione è il frutto di un eccesso di confusione tra centralismo e autonomia. C'è una misura di centralismo che non tanto riduce l'area dell'autonomia quanto la vanifica nel suo fondamento necessario, rendendola in larga misura irresponsabile. L'autonomia riposa tutta sul fondamento della responsabilità: un ente è autonomo quando è libero di fare ed è responsabile di quello che fa o di quello che non fa. Sia consentito ad un professore di filosofia, quale io sono stato nei miei più giovani anni, dire che autonomia significa dare norme a se stessi e agire conformemente a tali norme; l'autonomia si differenzia dall'eteronomia e dalla anomia: eteronomia è la soggezione a leggi fatte da altri, mentre anomia è assenza di leggi, sia fatte da se che fatte dagli altri. L'attuale regime dei nostri enti locali purtroppo, dobbiamo riconoscerlo, è un *mixtum* di anomia (senza leggi), di autonomia (leggi fatte da soli), e di eteronomia (leggi fatte da altri, particolarmente fatte dallo Stato). Per alcuni atti gli enti locali non hanno leggi e fanno quello che vogliono, perciò non sono responsabili verso nessuno; per altri atti obbediscono alle loro leggi; per altri atti, infine, pur rientranti nella loro competenza istituzionale, soggiacciono a leggi di altri e particolarmente dello Stato.

Voglio limitarmi a due soli esempi, signor Ministro: l'esempio delle leggi statali che attribuiscono responsabilità di determinate funzioni agli enti locali senza provvedere nello stesso momento a specificare le fonti di finanziamento per l'esercizio di dette funzioni; questo è un caso di eteronomia: cioè i comuni e le province sono chiamati ad adempiere obblighi con mezzi propri, di cui tuttavia il legislatore non si preoccupa di identificare la fonte e render possibile la provvista. Il secondo esempio è costituito da leggi statali che concedono determinati benefici ai dipendenti dello Stato, con la norma estensiva a favore dei dipendenti degli enti locali, che quindi devono corrispondere agli obblighi loro imposti dalla legge nei riguardi del proprio personale, ma senza che la legge abbia specificato le fonti di finanziamento per provvedervi!

Giorni fa abbiamo discusso qui, signor Ministro, la legge sui combattenti, veramente un caso che turba la coscienza di ciascuno di noi. La legge del 1970, n. 336, al quarto articolo stabilisce che i dipendenti degli enti locali hanno diritto agli stessi benefici che lo Stato ha concesso ai propri dipendenti. Devo però dire che l'articolo 1 della legge faceva carico tanto allo Stato quanto agli enti a cui essa si applica di ridurre i propri organici nella qualifica iniziale di un numero corrispondente al numero dei combattenti che, godendo di quei benefici, chiedevano e ottenevano il collocamento a riposo. Ora, col decreto-legge che abbiamo approvato qui sera abbiamo modificato la norma sulla riduzione degli organici, però non ci siamo preoccupati di modificarla anche nei riguardi dei comuni e delle province. Senonchè, signor Ministro, i comuni e le province hanno un potere d'autonomia nella formazione degli organici del proprio personale; quindi anche se quella norma, che è rimasta in vigore per loro, li legittima nello sforzo di ridurre gli organici, accade che, dato il loro potere d'autonomia in questa materia, praticamente si tratta di una norma inoperante.

Cosa avverrà praticamente, onorevole Ministro? I comuni dovranno mandare a riposo i dipendenti ex combattenti e quindi conceder loro tutti i benefici che la legge prevede. Ma i comuni sono pur sempre enti am-

ministrati da forze politiche sulle quali gravano le pressioni degli interessati, degli aspiranti, dei postulanti, soprattutto nel nostro Mezzogiorno: la prego, signor Ministro, di considerare quel che accadrà nelle sedi locali, quante pressioni subiranno gli amministratori per non ridurre gli organici. Ecco come le leggi dello Stato gravano gli enti locali di oneri che poi via via diventano insopportabili.

Non è sorprendente che in questo regime *mixtum*, come l'ho chiamato, la finanza degli enti locali vada perciò sempre più franando, mancando del freno e della diga delle responsabilità sia per mancamenti propri, sia per mancamenti dello Stato.

Alcuni colleghi in questo dibattito hanno fatto il processo allo Stato per quanto è accaduto e accade nel campo della finanza locale. Certamente il primo colpevole è lo Stato, soprattutto per i suoi mancamenti di Stato legislatore che avrebbe dovuto mettere ordine e non disordine in questa materia e poi anche per i suoi ritardi e alcuni suoi inadempimenti di Stato amministratore. Ma significa cedere al manicheismo politico, onorevoli colleghi della sinistra, condannare lo Stato e assolvere gli enti locali. Anche gli enti locali sono stati e sono colpevoli, pur se è giusto riconoscere che il sistema di sostanziale irresponsabilità in cui sono stati chiamati ad operare ed operano li ha resi proclivi a decisioni non certamente adottate nel pubblico interesse.

Purtroppo ancora in Italia non si può fare un ragionamento sulle regioni perchè sembra ormai un argomento mistico: ci sono dei regionalisti che misticamente difendono le regioni e non vogliono ascoltare gli argomenti che pur sono suggeriti dalla realtà sul loro pessimo funzionamento. Io cerco di fare un ragionamento e mi appello ai mistici perchè anch'essi cerchino di ragionare. L'istituzione delle regioni non è stata per adesso un elemento di alleggerimento, ma piuttosto di aggravamento della presente situazione che, come ho detto, ha precise cause istituzionali. Anche le regioni sono state istituite in una visione istituzionale ambigua e confusa. Il senatore Modica giustamente ha detto che la regione è stata istituita come regione aggiuntiva e non sostitutiva: mi ha tolto

il titolo di un articolo che scrissi alcuni anni fa sul quotidiano « La Nazione » di Firenze. Appunto quel mio articolo, mentre si discuteva il problema delle regioni, portava questo titolo: « Regione aggiuntiva ».

Noi liberali ci opponemmo alle regioni proprio per questa ragione; ritenemmo infatti che, data la natura dell'ordinamento dello Stato italiano così come delineato dalla Costituzione, non come si è storicamente costituito, la regione non si poteva istituire se non come regione aggiuntiva, cioè non come regione idonea ad assumere funzioni che le siano trasferibili da parte dell'ente Stato, ma come un ente che appunto si sarebbe aggiunto interponendosi tra lo Stato da una parte e gli enti locali autonomi dall'altra. Quindi non avrebbe costituito un elemento di razionalizzazione delle pubbliche funzioni, ma, all'opposto, un elemento di ulteriore complicazione, come purtroppo sta accadendo.

Mi spiace di non vedere un rappresentante del Ministro degli interni perchè questo dibattito riguarda lei, signor Ministro, nella sua qualità di ministro del tesoro, ma riguarda anche il Ministro degli interni. Da qualche anno — e quello che sto dicendo va rivolto proprio all'assente Ministro degli interni — i comitati regionali di controllo dei bilanci degli enti locali sono entrati in funzione; li chiamano, se non sbaglio, i CORECO, un brutto nome, ma ho letto un'intervista del presidente della giunta regionale piemontese, professor Uberto, dove appunto si parla dei CORECO che hanno sostituito la giunta provinciale amministrativa. Ed ho ragione di ritenere che l'entrata in funzione del CORECO abbia dato ulteriore incentivo alla finanza locale irresponsabile.

I CORECO sono sedi, per quanto mi risulta, e strumenti di contrattazione politica, dove vige una regola: io do una cosa a te e tu dai una cosa a me, io chiudo un occhio sui bilanci dei comuni controllati dal tuo partito e tu chiudi un occhio sui bilanci controllati dal mio partito.

Signor Ministro, purtroppo non posso conversare con il Ministro degli interni, ma di questi CORECO fa parte il rappresentante del commissario di governo per la regione.

E mi risulta che la parte del povero rappresentante del commissario di governo sia resa molto difficile dalla presenza dei rappresentanti dei partiti. Però ho domandato non ad uno, ma a più commissari di governo se queste cose le avessero dette al Ministro degli interni, se le avessero fatte presenti alla Presidenza del Consiglio, come sarebbe stato loro dovere, se avessero riferito quello che succede nei comitati di controllo regionale. Mi è stato risposto che non sono mai stati convocati nè dalla Presidenza del Consiglio, nè dal Ministro degli interni e uno di questi commissari mi ha detto di aver chiesto ripetutamente di essere ricevuto, ma di non essere stato ricevuto.

Come possiamo procedere in questa mancanza di sistema? Sono i commissari di governo presso le regioni a dover informare i ministri responsabili e competenti. Veramente possiamo affidarci all'onda mistica di questi enti regionali senza controllarli, senza vedere quello che succede, senza rilevare le interferenze della loro azione sulla vita degli enti locali?

Ho sentito dire in questo dibattito — non lo sapevo; l'ho appreso ascoltando il senatore Modica — che il disavanzo dei comuni fino al 1969-70 è cresciuto con progressione aritmetica e che nel 1977 — egli ci ha fornito dati allarmanti — se ben ricordo, il *deficit* arriverà a 37.000 miliardi. Pertanto la progressione aritmetica è diventata progressione geometrica. E sarebbe interessante accertare se questo mutamento del ritmo sia in qualche modo causalmente legato all'entrata in funzione dei CORECO. È una richiesta che mi permetto di sottoporre all'onorevole Ministro.

Mi duole dire questo perchè in fondo, anche se abbiamo fatto la battaglia contro l'istituzione di queste regioni, nel nostro pensiero — è stato da me ricordato Einaudi — c'è questa esigenza di autonomia per cui saremmo anche favorevoli ad un tipo di regioni ma non a questo. Forse noi siamo anche più di voi autenticamente regionalisti nel senso einaudiano.

Ma fino adesso il regionalismo che chiamerei aggiuntivo non ha giovato nè alle auto-

mie locali, nè alla salute della finanza locale ed è prevedibile che essendo necessariamente aggiuntivo i suoi effetti saranno ancora peggiori in avvenire. Oggi la nostra finanza locale soffre degli effetti della contraddizione immanente ed operativa nel suo sistema tra autonomia e centralismo. Bisogna eliminare questa contraddizione restituendo piena autonomia agli enti locali, ma in un sistema di responsabilità effettive ed esigibili, mediante opportuni e funzionali controlli. Non ci può essere nella vita pubblica una responsabilità obiettivamente incontrollabile.

Si tratta naturalmente di scegliere controlli che non infirmino l'esercizio dell'autonomia. I colleghi comunisti e socialisti non propongono in effetti di eliminare questa contraddizione, ma propongono di razionalizzarla. Ho nella mente un verso di Terenzio che diceva: come è possibile insegnare la ragione ai folli? E come è possibile razionalizzare una contraddizione? Perchè i colleghi socialisti e comunisti non si propongono di chiederne l'eliminazione? Perchè essi fanno questo ragionamento: le autonomie si devono conservare e ripristinare per renderle effettive, sia pure naturalmente rendendole responsabili, ma questo solo per gli interventi ordinari. Per quanto riguarda gli interventi straordinari, essi devono essere effettuati dallo Stato.

Ma, ripeto, c'è una contraddizione tra il principio dell'autonomia che è a fondamento degli enti locali ed il concetto dello stato paterno, benefattore a cui, diceva un filosofo, si ricorrerà un giorno per reprimere gli uragani o per scongiurare la siccità. O si sceglie l'autonomia o si sceglie il paternalismo.

È vero, c'è il problema dei comuni poveri e dei comuni ricchi, ma credevo che i comunisti e soprattutto i socialisti avessero imparato la lezione di Gaetano Salvemini il quale per anni ha dimostrato che quando si concepisce lo Stato benefattore e si ottiene che lo Stato benefattore eroghi aiuti, contributi, agli uni e agli altri, ai ricchi e ai poveri, sia pure secondo le regole di programmazione, è fatale che siano più capaci di ottenere favori gli enti ricchi che non gli enti poveri, perchè anche sul piano della contrattazione con lo

Stato c'è contrapposizione tra ricchezza e povertà, tra forza e debolezza. È una lezione salveminiana che non è stata una lezione teorica, cari colleghi comunisti e socialisti, ma una lezione storica perchè l'ha dedotta proprio dalla prassi dello Stato paternalistico che abbiamo in qualche misura avuto sempre nel nostro paese.

Ecco la contraddizione dunque, signor Ministro. L'ora è tarda, per cui, pur avendo molte altre cose da dire, me ne astengo. Voglio soltanto dire questo, che è poi la conclusione del mio discorso: il Governo non si illuda che scegliendo la via dei provvedimenti urgenti scelga la via più facile. Siamo convinti invece che, se il Governo sceglie di intervenire con provvedimenti urgenti, ma inevitabilmente frammentari, la salute complessiva dell'apparato si aggrava e che poi sia assai più difficile mettere le mani sul problema della riforma organica della finanza locale. In questo momento il Governo del nostro paese deve essere coraggioso e deve saper decidere di affrontare e risolvere il problema della riforma organica. Quando si vogliono fare, signor Ministro, le riforme si fanno: non ci sono difficoltà tecniche; ci sono sempre invece difficoltà politiche e le difficoltà politiche sono eliminabili mediante la volontà politica. Certo, in una riforma organica bisognerà porre norme per interventi urgenti, ma soltanto se queste norme sono inserite in una riforma organica possono giovare e non nuocere.

Questo è il nostro convincimento, onorevole Ministro, e perciò ci permettiamo di fare appello al coraggio e al senso di responsabilità del Governo. Grazie. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,55).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari