

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

## 212ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 20 GENNAIO 1960

Presidenza del Vice Presidente CESCHI,  
indi del Presidente MERZAGORA

### INDICE

<b>Autorizzazioni a procedere in giudizio:</b>	
Annunzio di domanda . . . . .	Pag. 10431
<b>Congedi</b> . . . . .	Pag. 10431
<b>Disegni di legge:</b>	
Annunzio di presentazione . . . . .	10431, 10446
« Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni a talune disposizioni in materia di tributi locali (146) (Seguito della discussione):	
FORTUNATI . . . . .	Pag. 10446
GIRAUDO . . . . .	10431
MILITERNI . . . . .	10443
NENCIONI . . . . .	10454
SPEZZANO . . . . .	10437
<b>Interrogazioni:</b>	
Annunzio . . . . .	10459



## Presidenza del Vice Presidente CESCHI

**P R E S I D E N T E**. La seduta è aperta (ore 16,30).

Si dia lettura del processo verbale della seduta di ieri.

**R U S S O**, *Segretario*, dà lettura del processo verbale.

**P R E S I D E N T E**. Non essendovi osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

### Congedi

**P R E S I D E N T E**. Ha chiesto congedo il senatore Berlingieri per giorni 12.

Non essendovi osservazioni, questo congedo si intende concesso.

### Annunzio di presentazione di disegni di legge

**P R E S I D E N T E**. Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge, di iniziativa:

*del senatore Angelini Cesare:*

« Stabilizzazione degli insegnanti delle scuole secondarie rette da enti pubblici dichiarate soppresse per la loro sostituzione con analoghe scuole statali » (911);

« Nuovo inquadramento economico dei graduati e dei militari delle Forze Armate e dei Corpi di polizia » (912).

Questi disegni di legge saranno stampati, distribuiti ed assegnati alle Commissioni competenti.

### Annunzio di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio

**P R E S I D E N T E**. Comunico che il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la seguente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il signor Di Salvo Enrico Tomaso, per il reato di vilipendio alle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale) (*Doc. 48*).

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni a talune disposizioni in materia di tributi locali » (146)**

**P R E S I D E N T E**. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni a talune disposizioni in materia di tributi locali ».

È iscritto a parlare il senatore Giraud. Ne ha facoltà.

**G I R A U D O**. Signor Presidente, onorevoli senatori, l'esame del provvedimento che stiamo discutendo è stato già ieri sviluppato attraverso i diffusi interventi dei senatori Valmarana, Conti e Minio.

Per parte mia ho dovuto ammirare la competenza non comune dei colleghi ed anche la passione che essi hanno recato nella trattazione di una materia che è di per se stessa piuttosto arida e pesante. L'esperienza vissuta nelle pubbliche Amministrazioni locali, accompagnata da una preparazione tecnica e giuridica ragguardevole, costituisce la ra-

gione dell'efficacia dei loro interventi. Io non posso vantare tanto, pur se ho avuto modo di vivere a contatto dei problemi locali, sia come consigliere comunale, prima, sia come consigliere provinciale, poi, ed anche come presidente dell'Unione nazionale dei Comuni montani, che rappresentano i minimi Comuni, diciamo così, minimi per la consistenza finanziaria dei loro bilanci, delle loro possibilità, non minimi per il numero — essendo oltre tremila — o per le necessità.

Debbo a questo riguardo, proprio nella mia qualità di presidente dell'Unione dei Comuni montani, dare atto alla Commissione finanze e tesoro di aver tenuto specifico conto dei Comuni montani anche in questo provvedimento con emendamenti accolti nel testo da essa elaborato e con altri presentati successivamente in quest'Aula, e che saranno illustrati dal nostro dinamico e valoroso collega senatore Trabucchi.

Considerando il provvedimento nella sua estensione, debbo anche dare atto al lavoro intelligente, tenace, vorrei dire fortunato, svolto dai due relatori, senatori Cenini e Oliva, non soltanto nella preparazione delle loro relazioni, ma anche e più ancora nel proporre e sollecitare quegli emendamenti al testo originario che hanno conferito al disegno di legge, almeno in alcune sue parti, una portata ben maggiore di quanto esso non avesse nell'edizione governativa.

Di questo va dato merito anche all'attuale Governo e a quello precedente, per la buona disposizione con cui hanno accolto le proposte della Commissione, alcune delle quali di non poco rilievo anche sul piano dei principi oltre che su quello della sostanza e degli effetti immediati.

Si è detto e ripetuto — del resto il titolo della proposta di legge ben lo asserisce a chiare lettere — che questo provvedimento ha carattere limitato, parziale; che esso contribuisce alla sistemazione dei bilanci — come ha osservato bene ieri sera il senatore Conti — ma non rappresenta la sistemazione dei bilanci stessi; modifica talune disposizioni in materia di tributi locali, ma non attua la riforma della finanza locale.

Si tratta quindi di un passo avanti; ma anche se si tratta di un passo soltanto, esso costituisce la condizione migliore per non fare dei passi indietro, specie quando, come in questa materia, indietro fatalmente si finisce per andare quando si persiste a restare fermi, mentre intorno la realtà muta, le esigenze crescono, le sollecitazioni premono da ogni parte.

Ieri il senatore Minio, in un discorso per alcuni aspetti interessante, ha indicato una delle tante nuove pressioni che si traducono in oneri finanziari non indifferenti: l'aumento ai dipendenti degli enti locali in conformità all'aumento che è stato concesso agli statali. Si tratta di una cifra, egli ha detto, che si aggira complessivamente intorno ai 20 miliardi. E credo che egli si riferisse unicamente ai Comuni. Approssimativamente dunque una cifra corrispondente, se non erro, e mi riferisco all'articolo 28 del testo della Commissione, al beneficio complessivo annuale che Comuni e Province dovrebbero trarre da questo provvedimento. Ecco perchè ho detto che bisognava fare un passo avanti: altrimenti, nonostante il provvedimento, finiremmo per restare fermi. Certamente però questo è il *primum necessarium*: non andare indietro per poter da questo punto in poi incominciare ad andare avanti.

E qui occorre distinguere due aspetti del problema della finanza locale, o meglio, più che due aspetti, due modi diversi di considerare tale problema; due posizioni distinte che coinvolgono un ragionamento che non può non avere un carattere schiettamente politico. Vi è il modo di considerare il problema della finanza locale a sè stante come un fatto che affiora con difficoltà ricorrenti, ma di importanza secondaria in relazione al problema della finanza statale, e vi è il modo di considerare questo problema come un aspetto diverso ma essenziale e primario in funzione di una concezione organica della vita pubblica così come essa è strutturata e così come essa si svolge. Il primo modo ci riporta ad un atteggiamento tradizionale che fu in atto prima del sorgere del nostro Stato unitario, atteggiamento che si è accentuato con l'unificazione, per effetto dell'organizza-

zione centralizzata che abbiamo ereditato dallo Stato sardo-piemontese. Un secolo di storia, dalla legge Rattazzi del 23 ottobre 1859, seguita dalle numerose leggi che richiederebbero ore e ore per essere elencate, offre una documentazione del travaglio per giungere ad una sistemazione organica e definitiva dei rapporti tra lo Stato e gli enti locali, travaglio che è continuato ma che non ha avuto, come i colleghi sanno, risultati molto felici. Il problema della finanza locale, unitamente al problema del decentramento amministrativo, ha accompagnato per decenni e decenni i lavori di tutte le legislature del Parlamento italiano. E, nella impossibilità di soluzioni vaste, sistematiche, definitive, si è continuato a correggere, a ritoccare le norme preesistenti, a ricorrere a provvedimenti parziali, a rimandare soluzioni integrali a tempi migliori.

È venuta la Costituzione repubblicana e, come bene ha ricordato ieri sera il senatore Conti, la questione della vita amministrativa locale è stata posta in termini chiari e precisi e la soluzione è stata indicata attraverso l'impostazione di un intero nuovo sistema.

Ma, a dodici anni dall'entrata in vigore della Costituzione, il sistema c'è sì, ma è nelle norme, non nella realtà del nostro Paese e noi siamo qui ancora a correggere, a integrare, a perfezionare particolarità e dettagli del vecchio sistema nel quale non crediamo più.

Indubbiamente bisogna riconoscere che il Parlamento italiano dal 1948 in poi è stato impegnato in compiti ben ardui ed importanti per il nostro Paese. Basta pensare alla ricostruzione politica, giuridica, morale e materiale del nostro Paese, per trovare ragioni che giustificano ampiamente il fatto che si siano rinviate le soluzioni di cui stiamo parlando. Nel momento in cui avremmo dovuto e potuto metterci al lavoro per attuare le norme della Costituzione che si riferiscono all'ordinamento amministrativo autarchico, ci sono state difficoltà d'ordine politico e parlamentare, difficoltà che sussistono tutto oggi. Per attuare la Costituzione in tutto quello che di nuovo essa reca, per rinnovare profondamente il sistema della vita ammini-

strativa interna, così come la Costituzione vuole, occorrono infatti situazioni politiche più serene, maggioranze parlamentari efficienti, non situazioni di necessità che, per altro, non rappresentano una condizione voluta dalla nostra parte, nè sono una remora perchè non si faccia intanto da parte del Governo tutto quello che in queste condizioni è possibile fare.

Occorre anche convincerci che, se la nostra Repubblica — e qui non è solo problema di leggi ma problema di convinzioni di politica e di costume — è unitaria, la nostra democrazia è pluralistica ...

**NENCIONI.** Intende dire la Democrazia Cristiana?

**GIRAUDO.** ... perchè noi concepiamo — in conformità allo spirito e alla lettera della Costituzione, che io credo lei, senatore Nencioni, ben conosca — l'unità nel molteplice, specie per quanto si riferisce alla struttura amministrativa del nostro Stato, unità nel molteplice che è quanto dire molteplicità ordinata, come amerebbe dire Giorgio La Pira ...

**FERRETTI.** Chi è Giorgio La Pira?

**GIRAUDO.** È un uomo che ha scritto un libro sull'interpretazione dello Stato democratico che se lei, senatore Ferretti, non ha letto farebbe assai bene a leggere ... (*Interruzione del senatore Ferretti*). Senatore Ferretti, io ho molta stima per lei, ma non sto qui adesso ad elemosinare la sua ammirazione. Io sto esponendo serenamente ed obiettivamente i principi ed i concetti che animano la nostra parte su un argomento tanto importante.

**FERRETTI.** Animano lei, perchè non siete tutti d'accordo.

**GIRAUDO.** La molteplicità ordinata: questo è il sistema che deve scaturire dalla concezione insita nelle norme della Costituzione, che è poi la concezione più autentica

e genuina della dottrina sociale cristiana nel campo della vita pubblica, amministrativa e sociale.

Ricordo a questo proposito un interrogativo che il senatore Parri aveva posto un giorno — quand'era Presidente del Consiglio — interrogativo con il quale si chiedeva se effettivamente la democrazia fosse esistita prima del fascismo...

P A R R I . Ero convinto di sì.

G I R A U D O . Io ritengo invece, senatore Parri, che in riferimento alla struttura amministrativa del nostro Paese la risposta avrebbe potuto essere, da parte mia almeno, negativa. Infatti non è democrazia o quanto meno non è piena democrazia quella che non realizza la molteplicità ordinata di cui dicevo prima, quella che non garantisce la piena autonomia degli enti locali quali comunità originarie, di cui parlava il senatore Conti ieri sera, sul piano storico e sociale, anche se sono entità derivate sul piano giuridico. I Comuni preesistevano allo Stato e la storia ci documenta che gli Stati passano, ma i Comuni restano.

Quando parliamo di autonomia intendiamo la libertà di disporre e la possibilità di disporre, cioè l'autodeterminazione e l'autosufficienza.

I Comuni e le Province sono sul piano giuridico enti ausiliari dello Stato, è vero, ma essi hanno, in virtù della legge, fini propri che la legge riconosce come tali e tutela. Sono fini che essi raggiungono operando in nome proprio e per le collettività umane, insediate su un determinato territorio, che essi rappresentano. L'autonomia comunale e provinciale, la comunale in modo particolare, ha giuridicamente forme normative ed organizzative, che sono le più vaste possibili in un ordinamento a struttura democratica. « Possibilità di autodeterminazione », direbbe Massimo Severo Giannini, e di direzione da parte di forze politiche che possono essere — e quanti esempi abbiamo in Italia! — diverse o avverse alle forze politiche che reggono l'apparato dello Stato. Questa diversità trova logicamente un limite assoluto nella

legge, la quale, promanando dallo Stato quale ente sovrano che contiene l'autonomia degli enti territoriali, naturalmente rispetta questa autonomia, queste diversità, sempre che non siano in contrasto con l'ordinamento dello Stato e sempre che gli enti autonomi operino nell'ambito e nella sfera del meramente lecito. Qui potremmo aprire una lunga parentesi perchè, quando io sento, da certe parti politiche, difendere, esaltare l'autonomia degli enti locali, non ho nulla da ribattere e non ho che da consentire. Ma, quando dalle enunciazioni e dai discorsi scendiamo alla pratica, noi abbiamo più di un timore e di una riserva da esprimere verso coloro che si servono spesso dell'autonomia per combattere la democrazia.

Se questa è l'autonomia di cui sono investiti dalla legge i Comuni e le Province, come non vedere e non provvedere all'esigenza prima che tale autonomia condiziona, cioè all'autosufficienza finanziaria? Questo è il grande problema di piena attualità. Tanto è valido, democratico ed essenziale questo diritto, quanto valido, democratico, essenziale è naturalmente, in virtù di quel che ho detto prima, il controllo da parte dello Stato a che la legge sia rispettata e l'iniziativa non oltrepassi in ogni caso il limite del lecito giuridico.

Di qui la necessità di posizioni chiare, solide, sufficienti, autonome della finanza locale e delle sue fonti. Ma questo, lo sappiamo, è un problema di riforma, il problema di domani. Venendo dunque al provvedimento e tralasciando totalmente l'esame degli articoli, io deve pur dire che quello che oggi si propone non è di trascurabile entità. Io mi auguro che il Governo e il Senato vorranno approvare questo disegno di legge che risponde ad esigenze di urgenza, ma che, al di là dell'urgenza, stabilisce anche alcuni punti fermi assai importanti per gli sviluppi ulteriori.

Il criterio della gradualità in questa materia è un criterio da apprezzare, a condizione naturalmente che i tempi di azione non siano tra loro troppo distanziati. Il criterio della gradualità del resto mi sembra sia particolarmente caro a lei, onorevole Ministro. Mi

pare sia proprio lei che, in dichiarazioni fatte a suo tempo qui al Senato, ebbe a ribadire la volontà di seguire questo sistema. In questi mesi ella ha dato la dimostrazione in più di un caso di esservi rimasto fedele. Certo è che tanto più facile sarà il secondo passo che andremo a compiere domani, quanto più il primo si sarà dimostrato soddisfacente negli effetti e incoraggiante nei consensi ottenuti.

Avviandoci alla conclusione, permettete che io faccia qui tre considerazioni che traggo dal raffronto tra il testo governativo originario, il testo della Commissione e gli stessi emendamenti che sono stati presentati ieri in Aula. Sono considerazioni che partono dal presente, ma si proiettano nell'avvenire dato che sul provvedimento, così come esso è stato definito e strutturato, penso non ci sia nulla da aggiungere ma solo da consentire, sempre alla condizione che non ci si fermi lì. L'aver stralciato, cioè l'aver abolito dal vecchio testo governativo l'articolo 1, non significa solo, a mio avviso, aver tolto una dichiarazione pleonastica, perchè le norme che limitano ai soli compiti istituzionali l'attività delle Province e dei Comuni deficitari già si trovano negli articoli 333 e 335 del testo unico della legge comunale e provinciale. Ma, come lo averle ribadite nel testo governativo, forse per opera soprattutto dello zelo di determinati uffici ministeriali, aveva un significato, così un significato naturalmente assume lo averle cancellate nella proposta che stiamo esaminando. Non si tratta, come ho detto, solo di un motivo formale o di una preoccupazione psicologica della Commissione, rivolta ad evitare l'eventuale disappunto dei nostri amministratori per quell'articolo 1 (come pure per l'articolo 30 del testo governativo, soppresso anche quello), ma vorrei dire che vi è stato da parte della Commissione quasi il tentativo di rovesciare una posizione, a significare e ad indicare un diverso atteggiamento nel merito della norma, atteggiamento la cui efficacia potrà farsi meglio sentire in sede di discussione del nuovo testo della legge comunale e provinciale, quando questo verrà presentato.

Credo, in altri termini, che la Commissione, disposta a non alterare ora in questa materia lo *status quo*, non sarà propensa ad accettare il principio della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, dato che una siffatta distinzione, corrispondente a quella tra attività obbligatoria e attività facoltativa dei Comuni e delle Province, si dimostra di fatto superata e anacronistica. È una distinzione che risale a prima dell'unità del nostro Paese, a prima cioè dello Statuto albertino, a situazioni pubbliche e sociali ben diverse da quelle di oggi. Per le notizie che ho mi risulta che su questa stessa strada si sia posto anche il Ministero dell'interno proprio in tema d'elaborazione del nuovo testo di proposta per la legge comunale e provinciale.

Per citare un esempio, quando voi guardate il bilancio di una Provincia e leggete la voce agricoltura e poi vi riferite alla legge in vigore, trovate che la funzione delle Province in agricoltura è quella di combattere le cavallette e la formica argentina. Noi sappiamo invece qual è l'impegno delle Amministrazioni provinciali oggi anche nel campo dell'agricoltura specie in Province a carattere eminentemente agricolo come la mia di Cuneo. Noi sappiamo qual è l'impegno nel settore dell'istruzione professionale e come le Province siano assillate dalle richieste dei Comuni, considerate di fatto da essi come sorelle maggiori secondo un'espressione cara all'avvocato Maggio, presidente dell'Unione delle Province italiane.

Una seconda considerazione che vorrei fare, anche questa orientata più verso l'avvenire, ma che muove dal provvedimento di oggi, riguarda il settore sanitario. Io chiedo perdono al Senato se parlo di questo, ma prima di partire per Roma ho ricevuto la telefonata di un sindaco, il quale, a nome di altri sindaci, avendo letto che il Senato avrebbe discusso un disegno di legge sulla sistemazione dei bilanci dei Comuni, mi raccomandava e mi indicava una proposta per contribuire a tale sistemazione: rivedere tutto il settore sanitario, abolire le condotte ostetriche (se ne è parlato tante volte) e rie-

saminare la questione delle condotte mediche e veterinarie.

In realtà questo disegno di legge mi sembra che celi una preoccupazione opposta. Se ho visto con piacere passare dalle Province allo Stato determinati servizi di carattere statale, e l'elenco di questi servizi si è arricchito di tre voci (uffici leva, archivi di Stato e accasermamento dei vigili del fuoco) grazie allo zelo del senatore Oliva, ho visto invece il voluto mantenimento a carico delle Province degli oneri relativi agli uffici sanitari provinciali statali (medico provinciale e veterinario provinciale). Nella relazione il senatore Oliva ne espone anche le ragioni, parlando dei continui e costanti rapporti che esistono fra gli uffici sanitari statali e l'attività dell'Amministrazione delle Province, particolarmente per quanto riguarda gli uffici di profilassi, di igiene e via dicendo.

Mentre quindi da una parte i Comuni chiedono la soppressione delle condotte, dall'altra le Province chiedono invece di riservarsi il carico anche finanziario degli uffici sanitari provinciali dello Stato. Di qui la seconda considerazione, che sottopongo allo esame del Senato, e che potrà essere ripresa in una sede eventualmente più opportuna. Non discuto delle condotte ostetriche, ma certo la condotta veterinaria e la condotta medica devono essere mantenute, a meno che non si escogiti un sistema diverso veramente convincente ed organico. Ora perchè non trovare una più funzionale soluzione passando intanto le condotte dal parametro comunale al parametro provinciale? Forse per questa via si avrebbe modo di disciplinare il servizio sanitario con un sistema più omogeneo, più perequato e di minor peso per i Comuni.

Non dico che queste funzioni debbano essere assunte direttamente dall'Ente provincia (benchè questa possibilità non dovrebbe essere esclusa a priori), ma che il servizio potrebbe essere assunto e regolato da un consorzio istituito fra tutti i Comuni della Provincia con la partecipazione ad esso dell'Amministrazione provinciale stessa, alleggerendo e perequando meglio i pesi finanziari dei vari Comuni in materia di assistenza sanitaria e assicurando così ai bilanci dei

Comuni un alleggerimento tanto più sensibile quanto più elevato potesse essere il contributo dello Stato verso il Consorzio.

La terza ed ultima considerazione si riferisce all'imposta di famiglia, sulla quale ieri il senatore Minio ha tenuto un lungo discorso, ponendo sotto accusa determinati atteggiamenti della Magistratura in merito ai ricorsi dei grossi evasori. Il discorso mi ha molto impressionato e devo riconoscere che, se le cose che egli ha detto sono vere (*imberruzione del senatore Spezzano*), c'è da preoccuparsi e da intervenire.

Il Governo ha i suoi doveri in questo settore, ma i suoi doveri li ha anche il Parlamento.

La Commissione ha voluto in questa proposta riaffermare in modo inequivocabile la autonomia dei Comuni nell'accertamento della base dell'imponibile. E bene ha fatto non soltanto per le ragioni indicate nella relazione del senatore Cenini e che sono state riprese ieri anche da altri oratori, ma anche perchè esiste un piano diverso di relatività fra Stato e Comune. Una cosa è il rapporto del contribuente con lo Stato, ai fini che lo Stato persegue su piano nazionale, e altra cosa è il rapporto del contribuente con il Comune o la Provincia ai fini specifici che questi Enti locali hanno nel loro ambito territoriale. Questo piano diverso di relatività si riproduce anche tra Comune e Comune, tra Provincia e Provincia, con rapporti e posizioni diversi: Comuni che hanno beni patrimoniali accanto a quelli che non ne hanno. Comuni e Province che hanno maggiori esigenze accanto a quelli che ne hanno di minori, e in un caso e nell'altro con diversi redditi medi *pro capite* e quindi con diversi riflessi per le misure d'incidenza fiscale.

Non dico che sia una bella cosa assistere a trattamenti diversi tra cittadini appartenenti ad uno stesso Stato; dico che non c'è altra via, a meno che si giunga ad adottare un sistema unitario di finanza pubblica comprendente ad un tempo la finanza statale e la finanza locale.

Certo, a pensarci bene, la vecchia tesi di riservare ai comuni e alle provincie le imposte dirette reali è sempre seducente, anche se



io riconosco che per certi Comuni montani ben poco sarebbe quello che essi potrebbero incassare dai loro poveri terreni in confronto a quanto già incassano con la partecipazione all'I.G.E. o con i proventi che derivano dai sovraccanoni idroelettrici.

Si tratta comunque di studiare e trovare un sistema chiaro, che tolga anche ai cittadini la sensazione di una finanza locale che appare quasi come una finanza parassitaria.

Onorevoli colleghi, io concludo il mio intervento augurandomi davvero che possiamo proseguire alacramente da oggi in avanti per dare alle nostre Amministrazioni comunali e provinciali la possibilità di ritrovare, nella propria autonomia, la forza di adempiere pienamente alle loro funzioni e di percorrere la grande, antica strada delle libertà civiche. La autonomia dei Comuni e delle Province è un aspetto della libertà nel senso più alto del suo significato. Quella libertà che « come la verità si conquista e quando si è conquistata, per conservarla, si riconquista; e quando mutano gli eventi e si evolvono gli istituti, per adattarla, si riconquista ancora. La libertà è un perenne giuoco dinamico come la vita, giuoco nel quale perdono quei popoli che la libertà non hanno mai apprezzato per difenderla o non ne hanno saputo usare per non perderla ». Queste non sono parole mie, sono parole di Luigi Sturzo. Prima di essere segretario politico di un grande Partito e nostro collega, fra i più illustri, egli fu prosindaco di Caltagirone e cominciò proprio da quell'angolo municipale a considerare, a comprendere, a combattere per un'Italia libera, cristiana e democratica. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

**S P E Z Z A N O .** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, mi pare addirittura superfluo insistere sulla necessità di modernizzare ed aggiornare la legislazione sulla finanza locale. Trattasi di una necessità tanto urgente quanto indispensabile non solo per renderla aderente ai principi

della nostra Costituzione, quanto per renderla adeguata ai nuovi compiti che dalla Costituzione sono stati affidati agli enti locali e infine perchè la si deve rendere capace di soddisfare i maggiori bisogni della vita civile. Su questo sono d'accordo tutte le amministrazioni comunali e provinciali: le loro associazioni, l'A.N.C.I., l'U.N.C.E.M. (il cui Presidente ha parlato poco fa), la Lega Nazionale dei Comuni democratici, l'Unione delle province italiane.

Questa necessità è emersa in modo sempre più forte e deciso in tutti i convegni e congressi tenutisi in questi anni. D'altro canto basta aprire un qualsiasi giornale, basta sfogliare una qualsiasi rivista tecnica giuridica politica per trovare affermata con sempre maggior forza questa necessità. Una prova davvero significativa la trovate nel fatto che nel Senato e nell'altro ramo del Parlamento dal 1948 ad oggi i disegni di legge presentati al riguardo si contano a decine. In questa legislatura ne sono stati presentati 7 od 8 qui al Senato: il disegno di legge del collega Fortunati, quello Cenini per l'integrazione delle norme relative all'imposta di famiglia, due miei, di cui uno per la riforma della Cassa depositi e prestiti. E l'elenco potrebbe continuare.

Ma, a dimostrare ancor più chiaramente la urgenza di questa riforma, basta considerare che, dal 1948 ad oggi, ogni discussione di bilancio dei Ministeri dell'interno e delle finanze ha avuto sempre non uno, ma parecchi interventi su questa materia ed infine che non vi è stato Governo, tra quelli che si sono succeduti in questi anni, che nelle dichiarazioni programmatiche non abbia parlato, più o meno apertamente, della necessità della riforma della finanza locale.

Stando così le cose, c'era da aspettarsi un provvedimento di riforma integrale della legislazione sugli Enti locali, ed invece il Governo ha presentato un disegno di legge parziale, che la Commissione ha modificato e migliorato. A questo nuovo testo noi abbiamo collaborato, facendo tutto il possibile per apportarvi dei miglioramenti, ma non possiamo nasconderci dietro un dito e non vedere tutte le deficienze e le lacune che esso presenta.

Non voglio scendere nel dettaglio. Mi preme affermare in modo molto chiaro che il testo di legge che noi discutiamo non è altro che uno stralcio. La relazione della 5ª Commissione si augura che a questo stralcio, a questo primo passo ne seguano degli altri e l'augurio della Commissione facciamo nostro, pur dichiarando le nostre perplessità ed i nostri dubbi, perplessità e dubbi che non derivano da preconcetti, ma dalla triste esperienza fatta in questi anni.

Il Governo per lo meno a parole è d'accordo che trattasi di uno stralcio e che si deve andare avanti, tanto che nella relazione al disegno di legge si parla di « prima tappa », alla quale debbono seguirne altre.

Noi ci auguriamo che queste altre tappe si realizzino al più presto e non dopo anni di promesse e di attesa come è avvenuto per questo primo parziale provvedimento.

Il testo che discutiamo è stato da noi accettato in Commissione, pur avendo visto rigettare una dopo l'altra molte nostre richieste. L'abbiamo accettato perchè consideriamo che ha qualche elemento positivo relativo a materie così urgenti per cui riteniamo, che, migliorandolo ancora, il provvedimento debba essere approvato.

Quali sono questi elementi positivi?

Innanzitutto il trasferimento allo Stato di alcune spese, come quelle antincendio e per altri servizi; il contributo che lo Stato darà per le spese per la pubblica istruzione ed infine la riattivazione di un principio, sul quale è bene insistere fino alla noia, e cioè la risoluzione dell'annoso problema (del quale ieri con passione pari alla competenza si è occupato il collega Minio) dell'autonomia dei Comuni per l'accertamento del reddito imponibile ai fini dell'imposta di famiglia.

Raggiunto l'accordo su questo schema, il Governo cerca di peggiorare il testo della Commissione, con emendamenti che potrebbero sembrare di scarsa importanza, ma che nella realtà incidono profondamente sul testo della Commissione. Vi incidono non soltanto per la materialità dei fatti, ma anche per lo spirito: infatti, uno degli emendamenti del Governo distrugge il principio, che la

Commissione aveva affermato, dell'esonero dei coltivatori diretti da alcune imposte.

Non voglio richiamare i colleghi della Commissione a difendere e sostenere il testo da loro formulato. La vita politica è quella che è, vi è una dinamica, niente è destinato a restare sempre fermo ed immutabile. Ritengo però che la Commissione, se non sono intervenuti fatti nuovi nella realtà oggettiva, dovrebbe insistere sul testo da lei preparato.

È interesse di ogni amministratore affrettare gli sgravi di alcune spese, la realizzazione dei contributi che lo Stato deve dare, e risolvere al più presto, come ho accennato, lo annoso problema dell'accertamento ai fini dell'imposta di famiglia.

Noi amministratori sappiamo purtroppo quello che avviene nella vita di ogni giorno. Sono centinaia, migliaia i Comuni italiani che non possono far fronte ai più urgenti bisogni, perchè oberati dal pagamento di spese per servizi che non rientrano più nelle loro funzioni ma che debbono intendersi servizi delegati dallo Stato.

Mi sia qui consentita una parentesi. Nel testo della Commissione, nell'articolo 7, ultimo comma, è stato previsto che il pagamento dei contributi disposti è eseguito entro il mese di gennaio di ciascun anno a cominciare dal 1960 e che: « Sull'importo degli stessi lo Stato non può disporre trattenute per l'estinzione di eventuali debiti dei Comuni e delle Provincie, se non per rettifica di errori inerenti alla ripartizione dei contributi medesimi ».

È una norma quant'altra mai provvidenziale e necessaria.

La situazione che si è creata negli enti locali italiani a questo riguardo è davvero insostenibile. Dopo che, in seguito alle pressioni degli ospedali, si promulgò una legge attraverso la quale si autorizzavano le trattenute dei crediti che gli ospedali vantavano verso i Comuni (legge prorogata fino al 1962) è avvenuto che qualsiasi altro debito che i Comuni avessero avuto verso un qualsiasi ente è stato trattenuto sull'I.G.E. o sugli altri contributi che lo Stato deve pagare.

Per fortuna parlo di fronte ad avvocati, a giuristi, a professori universitari e doman-

do: in quale norma del nostro codice o di altra legge è disposto questo strano diritto di ritenzione da parte dello Stato per crediti che vanta verso il Comune; peggio ancora, da parte di un terzo — lo Stato — per crediti di un altro Ente? Nessuno potrà indicarmi la norma per il semplice fatto che non esiste!

O L I V A . Non c'è il terzo; sostanzialmente però sono d'accordo.

S P E Z Z A N O . Collega Oliva, mi consenta di dirle che qualche volta non c'è « il terzo », ma spessissimo il « terzo » c'è.

Comunque, anche nel caso in cui lo Stato agisce nel proprio interesse e non in quello di un terzo, non esiste una norma di legge che legittimi questo diritto di ritenzione. È un atto arbitrario e un abuso. È tanto un abuso (e qui mi rivolgo al professor Bettiol che insegna diritto) è tanto un abuso che, nel caso in cui si è voluto riconoscere questo diritto, è stato necessario disporlo con una legge, come è avvenuto per le spese di spedalità.

Ed allora, collega ed amico Piola — non solo collega come senatore, ma anche come ex sindaco — non le pare necessario che il Ministero emani una circolare precisa e categorica, per vietare questa arbitraria ritenzione? Diversamente, capita quel che è capitato ad un Comune della Calabria: 23 milioni e 600 mila lire di quota sull'I.G.E. Quanti calcoli e quante speranze per il pagamento degli arretrati agli impiegati, delle rate per le macchine da scrivere, del contributo al patronato scolastico, una piccola integrazione ai fondi dell'E.C.A., qualche giornata lavorativa... Ed invece, quando ci si presentò all'Intendenza di finanza per esigere i 21 o 22 milioni, sono state esatte mente altro che le poche migliaia di lire spese per recarsi nel capoluogo all'Intendenza di finanza ...

P I O L A , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Per che cosa?

S P E Z Z A N O . Perché era stato esecrata l'arbitraria ritenzione! ...

Questa è la situazione e bisogna farla finire, perchè diversamente le nuove disposizioni

non porteranno alcun pratico aiuto agli Enti locali.

E poichè parlo di circolari voglio dire che, secondo me, un'altra circolare è indispensabile. Il caso che ha denunciato ieri il collega Minio in un discorso davvero vibrante di passione, cioè di alcuni uffici che rilasciano certificati di quanto è stato accertato ai fini della imposta erariale, è un fatto grave, tanto più grave in quanto questi certificati non specificano che trattasi di accertamenti provvisori. Questi certificati, parziali per giunta, nei quali si stabiliva « rilasciati per l'imposta di famiglia » non vengono esibiti semplicemente al sindaco nel momento in cui si tratta per una composizione bonaria. Vengono esibiti anche alla Commissione di prima e di seconda istanza, che tutti sappiamo come sono costituite. E se non servono ad altro, servono certo ad impressionare. Più di un membro delle Commissioni considera: proprio noi vogliamo metterci contro gli organi dello Stato che hanno già eseguito un accertamento? (*Interruzione dell'onorevole Taviani, Ministro delle finanze*).

Ringrazio l'onorevole Ministro che è stato così sensibile alla denuncia del collega Minio e si impegna a provvedere in conformità.

Chiusa la parentesi, passo all'altro aspetto positivo del provvedimento in esame: l'imposta di famiglia.

Io debbo dire onestamente, e anche qui voglio rivolgermi da avvocato agli avvocati che siedono in quest'Aula, che se fosse stato per me avrei ritenuto del tutto superflua la nuova disposizione che ritengo offensiva verso la chiarezza della legge che si vuole, con la nuova norma, chiarire ed interpretare. Infatti, sia nella lettera, sia nello spirito, la norma abrogativa dell'articolo 119 non può lasciare alcun dubbio; portava come conseguenza inevitabile l'autonomia nell'accertamento della imposta di famiglia.

Ma tutto questo è vero in teoria: purtroppo, la realtà è diversa, e di questo ha parlato ieri il collega Minio da giurista dalla dialettica addirittura impeccabile, ed io nulla ho da aggiungere se non confermare che la legge non avrebbe bisogno di alcun chiarimento.

Ma possiamo noi fermarci alla chiarezza della legge e ritenere che non può dare adito a dubbi, quando assistiamo da anni (con una costanza degna di miglior causa) all'affermazione del principio completamente contrario a quello della legge? Di fronte a questo stato di cose la nuova norma è necessaria ed io sono favorevolissimo alla stessa. Ma voglio fare l'avvocato del diavolo e dirvi: cari colleghi, così come è formulato l'articolo 16, ed anche per lo stesso titolo del disegno di legge, (nonostante la chiara e precisa vostra volontà, che si tratti di una norma interpretativa) non mancheranno degli avvocati, i quali riusciranno a costruire tutto un edificio (non importa se con le basi di argilla) per dimostrare che la norma è innovativa, e che quindi non si applica ai ricorsi pendenti e che sono parecchie migliaia? Si sosterrà che, essendo nuova la norma di legge, non la si può applicare per il passato.

Mi si può obiettare, e senza dubbio me lo si obietterà, che, se anche nel testo della legge non è dichiarato che si tratta di una norma interpretativa, tale natura risulta chiaramente dalla relazione. E di ciò devo dare atto perchè effettivamente a pagina 14 è scritto che « l'abrogazione dell'articolo 119 del testo unico aveva evidentemente lo scopo di stabilire tale principio. E tale fu, come sopra ricordato, la concorde interpretazione data dal Ministero, dai Comuni, dalle Giunte provinciali amministrative ». E nella stessa pagina, a chiusura del capitolo, si legge ancora: « La Commissione ha quindi adottato il criterio dell'accertamento e della determinazione autonoma del reddito, ribadendo che esso interpreta meglio le norme in atto, eccetera ».

Per noi che discutiamo in buona fede, nessun dubbio dunque che trattasi di una norma interpretativa e che quindi si applica anche per il passato, cioè per i ricorsi pendenti.

Ma non dimentichiamoci con chi abbiamo a che fare! La legge che stiamo elaborando non serve per la povera gente, per l'operaio, il contadino, l'artigiano, l'impiegato: serve per i colossi; noi stiamo interpretando una legge con la quale cerchiamo di imbrigliare

gli squali, coloro che hanno mille mezzi e molta forza per spezzare le maglie della rete. Ebbene, se una sola maglia non sarà ben forte, se ci sarà soltanto una fessura nella quale questi signori potranno introdurre il cuneo delle loro aderenze, della loro potenza, delle loro amicizie, siate certi che tutto quello che noi volevamo fare, a favore dei Comuni, sarà vano.

Date nelle mani di un avvocato, di quelli la cui parcella reca cifre con parecchi zeri, quello che io fra poco vi dirò, e vedrete che ne verrà fuori! Si approprieranno di queste frasi della relazione: «Necessita dunque una norma di legge più chiara. È ciò che ha fatto la Commissione: essa conferma il principio dell'autonomia » e sosterranno che trattasi di una nuova legge e che quindi non può servire per il passato in quanto non si tratta di una norma interpretativa.

Io ritengo che a questo riguardo sarebbe il caso, per evitare discussioni, di dire apertamente, o nel titolo del disegno di legge o in un articolo, che si tratta di una norma interpretativa; ma se non volete far tanto, bloccate le scappatoie con una inequivocabile e precisa dichiarazione che si tratta di norma interpretativa.

Badate, colleghi, che se così non agissimo oltre a renderci responsabili del danno dei Comuni, ci renderemmo complici di una gravissima ingiustizia e della peggiore delle sperequazioni. Infatti, trarrebbero i maggiori vantaggi i più forti, i più ricchi, coloro che per anni ed anni hanno potuto mantenere pendenti i ricorsi, senza farli risolvere dalle autorità amministrative, oppure, una volta risolti da queste, hanno avuto la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria.

Forse avrei potuto fare a meno di dire queste cose ma ho voluto dirle per richiamare la vostra attenzione su questo aspetto del problema che mi pare non sia da trascurare.

A questo punto debbo aprire un'altra parentesi per l'I.C.A.P. È da anni che me ne occupo. In un tempo non troppo lontano, quando era Presidente del Consiglio l'onorevole Zoli, discutendosi il bilancio del Ministero delle finanze, ebbi a mettere in evidenza l'assur-

da situazione che vi è in Italia riguardo a questa imposta, (industria, commercio arti e professioni). Non debbo dirlo a voi, signori del Governo, come questa imposta funzioni: è l'ufficio delle imposte dirette, dove il debitore ha la sede, che procede all'accertamento del reddito; al Comune viene successivamente comunicato il reddito stesso ed il Comune si limita ad applicare quella determinata aliquota del 3,40 elevabile al 4, o del 4,60 elevabile al 5,20. Niente di strano in tutto ciò se i debitori fossero semplicemente dei privati cittadini, i quali normalmente dove hanno la propria sede, esercitano la propria attività; ma non è così. Ci sono le società, le grandi società, i monopoli, la Montecatini, le società cementiere, le grandi società elettriche, e tutte le altre imprese monopolistiche che hanno la sede sociale in un Comune ed esercitano la loro attività in zone lontanissime dal Comune dove hanno la sede. Ebbene, ve l'immaginate l'ufficio delle imposte dirette di Milano che deve fare l'accertamento sulla attività che, per esempio, ha svolto la Montecatini a Crotone? O in Sicilia? Ma che ne sa Milano di quello che è avvenuto a Crotone? Che ne sa Torino o Genova di quello che la società X ha prodotto a Palermo, a Catania o a Sassari?

Nulla sanno, e perciò un reddito che è di miliardi si riduce a qualche milione.

L'aspetto più grave è che il Comune non è avvertito dell'accertamento nel momento in cui viene fatto, ma in un periodo successivo e per giunta indirettamente, quando l'Ufficio distrettuale delle Imposte dirette, alla stregua dei dati forniti dallo stesso debitore, distribuisce questo reddito tra i vari Comuni interessati.

Che deve fare il Comune? È facile rispondere: presentare ricorso! Ebbene, onorevole Ministro, non vi è nessuna norma di legge che vieti la presentazione del ricorso da parte del Comune: le parti infatti secondo la legge possono ricorrere. Ma si è trovato il modo di sostenere che il Comune non è parte perchè le parti sono il debitore interessato e lo Ufficio distrettuale delle Imposte dirette che fa l'accertamento. Di modo che il Comune non può difendere i propri diritti.

Onorevole Ministro, ripeto, tutto questo denunziai quando era Presidente del Consiglio l'onorevole Zoli. E fu l'onorevole Zoli a rispondere: « il fatto è grave; nel momento in cui si provvederà alla riforma della finanza locale sarà opportuno chiarire al diritto del Comune a ricorrere, o ammettere una partecipazione del Comune all'accertamento del reddito ».

Ho ripetuto decine di volte nei comizi, nelle riunioni di associazioni di Comuni, in questa Aula per due volte e non voglio ripeterla per la terza volta, la mia esperienza personale di un'impresa che denunciò 300.000 lire di reddito per un lavoro fatto al mio Comune, mentre in seguito ad un accertamento che feci io, risultarono oltre 400 milioni, e concordò per 300 milioni. Onorevole Ministro, di fronte a questo stato di cose non le sembra di dover fare una circolare che chiarisca agli Uffici delle Imposte dirette, alle Intendenze di finanza che il Comune interessato per l'I.C.A.P. possa far sentir la sua voce? E possa farla sentire col ricorso di terzi ad accertamento avvenuto, e che sia libero di mandare delle notizie, delle informazioni delle quali l'ufficio accertatore deve tener conto, salvo a dimostrarne la infondatezza?

Un'ultima considerazione, e mi avvio alla fine. Il Governo con uno dei suoi emendamenti ha proposto la soppressione dell'articolo 16, ha proposto cioè di abrogare la norma con la quale si riduceva del 50 per cento l'addizionale sul reddito agrario per i coltivatori diretti.

Il collega Minio è stato molto chiaro e preciso al riguardo ed io non voglio ripetere gli argomenti e i motivi sociali e politici che egli ha messo bene in mostra. Vorrei ricordare qualche cosa di più su cui tutti dovremmo essere d'accordo e cioè che il principio accolto nell'articolo 16 che il Governo vorrebbe cancellare è niente altro che la traduzione di un principio della nostra Costituzione; quella della progressività delle imposte.

Ieri il collega Valmarana ha detto che, senza cedere a facile demagogia, bisogna dire apertamente che le imposte sono proporzionali. Evidentemente l'amico Valmarana pensa che siamo ancora nell'epoca dello Statuto

Albertino e non della Costituzione repubblicana, che afferma decisamente il principio, opposto, quello della progressività delle imposte.

Vogliamo noi, volete voi, che parlate così spesso di socialità, cancellare un provvedimento che ha carattere sociale, volete cioè che la socialità sia una vuota espressione retorica?

So già l'argomento che mi si può opporre, e cioè che la nostra Costituzione, quando parla di progressività delle imposte, non specifica che tutte le imposte debbono essere progressive. Ciò ho letto su trattati, l'ho visto ripetuto in parecchi articoli. Io non avrei nulla in contrario ad aderirvi. Ma voi dovrete dirmi per quali imposte serie vige il carattere della progressività. Non appigliatevi alla complementare, perchè ognuno di noi sa che il più delle volte è evasa in tutto o in massima parte.

E potrei finire come ho cominciato, ricordando a tutti che il provvedimento in discussione è uno stralcio, una prima tappa alla

quale ne debbono seguire delle altre. Ma se finissi in questa maniera, lascerei due considerazioni, che non possono essere trascurate.

Innanzitutto debbo rilevare che il metodo che era stato scelto dal Governo per la ripartizione dei contributi delle spese per la pubblica istruzione creava le peggiori ingiustizie. Il Governo aveva seguito il parametro della popolazione scolastica accertata. La Commissione ha modificato aggiungendo anche il parametro della popolazione. Si sono eliminati in questa maniera alcuni degli inconvenienti, ma non tutti.

Ritengo che un altro piccolo passo avanti a favore dei Comuni montani, che sono normalmente i più piccoli e quasi sempre i più poveri, si possa fare approvando l'emendamento presentato dal collega Trabucchi.

Però con altrettanta franchezza dico che altre ingiustizie restano ed io al riguardo non proporrò alcun emendamento, perchè sono convinto che è opportuno che queste ingiustizie le tocchiate con mano. Applicata la legge vedrete a quali ingiustizie darà luogo e le correggerete.

## Presidenza del Presidente MERZAGORA

(Segue S P E Z Z A N O). Detto questo, concludo dicendo che non dobbiamo deludere gli amministratori. Lasciate che vi dica da amministratore (ma dimenticando la mia persona e parlando di tutti gli altri amministratori italiani), che per i vincoli burocratici, per la mancanza dell'autonomia, per la difficoltà finanziaria nella quale Comuni e Province si dibattono, per l'incomprensione di cui spesso sono circondati, gli amministratori molte volte sono degli eroi e non raramente dei missionari.

Gli Enti locali hanno sempre rappresentato la prima cellula della vita democratica, sono stati sempre e continuano ad essere la trincea avanzata della difesa della democrazia e sono scuola di democrazia. Io non voglio

arrivare all'esagerazione di proporre l'erezione di un monumento al sindaco ignoto... (*Commenti ed approvazioni*). Ma almeno, o colleghi, facciamo sentire a questo sindaco ignoto, cioè a tutti i sindaci d'Italia, a quelli dei piccoli Comuni dei paesi montani, a quelli delle zone più lontane e più disperse, la nostra simpatia, facciamo loro arrivare la nostra comprensione, aiutiamoli concretamente a superare le grandi difficoltà nelle quali si dibattono. L'opera nostra sarà utile al progresso ed alla democrazia. (*Vivi applausi dalla sinistra*).

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

**MILITERNI.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, se è vero che lo Stato moderno è l'unità di un sistema giuridico che ha in sé il proprio centro autonomo, è anche vero che, nella dinamica della sua organizzazione interna, il decentramento dei suoi poteri, delle sue funzioni e dei mezzi finanziari tra gli enti amministrativi locali costituisce un potenziamento e non una diminuzione della libera ed articolata efficienza operativa dell'intero sistema, che nello Stato stesso ha la sua suprema espressione.

Il contributo che il disegno di legge, in discussione da ieri in quest'Aula, darà alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali, è perciò essenzialmente contributo al potenziamento organico dello stato democratico, allo sviluppo psicologico del senso dello Stato e della socialità nel cittadino che dal Comune, dalla Provincia, dalla Regione inizia la partecipazione comprensiva ed attiva alla vita della sua Nazione, inserita nel concetto predicato, ma non ancora storicamente attuato, della comunità delle Nazioni.

I Governi democratici del Paese, questo ed i precedenti, che fin dal 1956 hanno attivato la riconsiderazione legislativa della finanza locale, sono, quindi, con il Parlamento e per il Parlamento, volontà illuminata, vigile e costante dello Stato per l'incessante esigenza di reintegrazione e di coordinamento della vita finanziaria nelle sue profonde strutture radicali.

Che l'impegno di questa volontà divenga sempre più volontà sociale preponderante, lo reclama il linguaggio eloquente delle cifre! Nel giro di un decennio, dal 1949 al 1958, il disavanzo della gestione dei Comuni è passato da 32,8 miliardi a 271,1 miliardi; parallelamente, il disavanzo delle Provincie è passato da 0,3 miliardi a 24,8 miliardi. Si è verificato, cioè, un andamento inverso ed antitetico a quello registrato, nello stesso periodo, dal bilancio dello Stato. Infatti, dall'esercizio 1948-49 all'esercizio 1958-59, l'effettivo disavanzo statale è sceso da 496,5 miliardi a 160,8 miliardi.

Con l'allarmante crescendo del disavanzo degli enti locali è aumentato, come è noto,

l'indebitamento dei Comuni e delle Provincie, che nel 1958 ammontava a 553 miliardi, di cui 96 afferenti alle Provincie, 66 ai Comuni non capoluoghi di provincia, 391 ai capoluoghi, di cui oltre la metà concernenti i soli Comuni di Roma, Napoli, Palermo!

Al cospetto di queste cifre, Mazzini — che pure nei suoi « Fremiti, gemiti e ricapitolazione » ammonì: « Chi cancella a pro' del Comune la Patria sopprime il disegno, lascia avvolto in tenebra insuperabile il fine » — avrebbe, certamente, fatto eco con l'altro solenne monito: — « chi cancella i diritti e la libertà del Comune a pro' dell'autorità dello Stato sopprime la vitalità delle membra dell'organismo sociale, sottrae i mezzi che debbono tradurre in atto il disegno progressivo al quale noi tutti siamo chiamati a servire ». (Mazzini: « Gemiti, fremiti e ricapitolazione » 1871 Op. vol. XVII, ed. 1889).

Mentre non può non esser rilevato con soddisfazione che, in seno alla quinta Commissione finanze e tesoro del Senato, si sia raggiunta l'unanimità dei consensi sulla rielaborazione del disegno di legge da ieri in discussione in quest'Aula: e di ciò penso debba esser dato atto al solidale impegno di tutti i componenti della Commissione finanze e tesoro, dall'illustre ed amato Presidente Bertone, con il suo dinamico e valoroso Vice Presidente Trabucchi, ai diligentissimi e lucidi relatori Cenini ed Oliva; deve, anche, serenamente, esser riconosciuta l'operosa e lodevole azione del Governo, non solo nello adempimento del programma tracciato in materia, ma anche — e vorrei dire soprattutto — per il confermato proposito di passare, con ogni possibile urgenza, alla terza fase del programma, per una approfondita revisione di tutto il sistema tributario, sia nella problematica metodologica di una maggiore agilità ed efficienza tecnica, che per la soluzione sistematica della problematica finalistica di una più equa e coordinata applicazione dei tributi.

I gravissimi inconvenienti che, indubbiamente, derivano dall'attuale diversa incidenza dei tributi locali per alcuni settori della vita economica del Paese, per l'agricoltura in modo particolare, e su cittadini di pari

capacità contributiva, così come l'eccessiva differenza della disponibilità di mezzi tra enti locali della stessa comunità nazionale, sono inconvenienti non solo di natura tecnico-finanziaria, ma, soprattutto, fattori di grave squilibrio economico-sociale e generatori di dannosissime perturbazioni psicologiche e politiche in quel vitale e delicato processo di lievitazione del senso dello Stato, espressione inequivocabile e suprema del senso del bene comune, nell'unità organica delle varie classi sociali e delle diverse regioni territoriali del Paese.

La grave situazione in cui si dibattono, particolarmente, le maggiori città dell'Italia centro-meridionale e delle Isole, l'allarmante stato di dissesto finanziario dei Comuni minori, del Mezzogiorno in particolare e delle altre zone depresse del Paese, contrastano, ad esempio, come ho avuto occasione di documentare al Senato a pagina 28 e 29 della relazione al bilancio dell'Agricoltura per lo esercizio 1959-60, con la situazione privilegiata di altre zone, ove non solo i contribuenti non pagano supercontribuzioni, ma gli enti possono anche permettersi il lusso di ridurre del 30 per cento i tributi locali!

L'estrema sperequazione del tributo locale rappresenta, oggi, uno dei maggiori danni del nostro sistema; si va, ad esempio, da meno di lire 100 per ettaro in alcuni Comuni settentrionali, a lire 5.000 ed oltre in molti Comuni del centro e del Mezzogiorno. E perciò è quanto mai lodevole il proposito del Governo, in ciò assistito e stimolato dal consenso unanime del Parlamento, di accelerare, al massimo possibile, i tempi di realizzazione della terza fase della riforma della finanza locale.

Vi sono, tra gli altri, due problemi, di diversa natura, ma fondamentali entrambi per la vita degli enti locali, che solo in questa terza fase, da tutti auspicata la più prossima, potranno essere integralmente risolti.

Il problema vitalissimo ed umanissimo del trattamento economico del personale.

Il problema della viabilità, ivi compresa la cosiddetta viabilità minore dei Comuni e dei borghi rurali e montani, in cui vive ed opera

tanta parte del popolo di questa Italia per due terzi collinare e montana.

Io penso però che la dialettica della gradualità e, soprattutto, l'urgenza che è *in re ipsa* impongano, per la soluzione di questi due problemi, davvero vita e via per l'avvenire ed il cammino degli enti locali, una prima considerazione in questo disegno di legge.

Intendo presentare, perciò, tre emendamenti che il Senato vorrà consentirmi di sottoporre sin d'ora alla sua illuminata valutazione, nella speranza vivissima che colleghi di me più competenti in materia vogliano collaborare alla migliore formulazione tecnico-funzionale delle norme. Li enuncio brevissimamente in ordine di articolazione. All'articolo 8 del testo della Commissione, al primo comma, al posto di: « un contributo annuo di lire 400.000 » sostituire la dizione « un contributo annuo di lire 600 mila nel primo triennio di manutenzione ordinaria e di lire 400.000 successivamente, a titolo di concorso nelle spese di manutenzione ». La ragione pratica dell'emendamento è nella realtà delle cose! Infatti, quasi sempre, le strade comunali sono incomplete, prive delle opere murarie essenziali, il più delle volte con ponti e ponticelli di fortuna e di emergenza, sempre sconvolte e disastrose da decenni di assoluta carenza di manutenzione. La Provincia è perciò costretta ad affrontare una spesa iniziale che non è di manutenzione ordinaria, ma di vera e propria ricostruzione o sistemazione straordinaria del manufatto!

All'articolo 20, all'ottavo comma, aggiungere il seguente: « I Comuni e le Provincie non possono iscrivere nei loro bilanci spese facoltative se non hanno devoluto somme pari al 20 per cento delle nuove entrate, derivanti dall'applicazione della presente legge, per contribuire all'estensione al personale dipendente dei miglioramenti economici ai sensi della legge 27 maggio 1959, n. 624 ».

All'articolo 28 aggiungere il seguente 28-bis: « Somme pari al 15 per cento delle maggiori entrate, derivanti ai Comuni e alle Provincie dall'applicazione della presente legge, saranno devolute per contribuire all'esten-



sione dei miglioramenti economici, previsti dalla legge 27 maggio 1959, n. 624, al personale dipendente ».

Non possiamo ritardare oltre l'adempimento, sia pure graduale, di categorici precetti costituzionali. Negli articoli 3, 35 e 36 della Costituzione si garantisce, rispettivamente, a tutti i cittadini « pari dignità sociale », la « tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni », « una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità del lavoro, e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa ».

I pubblici impiegati, a norma dell'articolo 98 della Costituzione, « sono al servizio esclusivo della Nazione ». E nella stessa Nazione ad eguale « quantità e qualità di lavoro » non può far riscontro una diversa retribuzione, per il solo fatto che il pubblico impiegato sia alle dirette dipendenze dello Stato invece che delle sue naturali circoscrizioni di decentramento: Comuni e Province!

Onorevoli colleghi, il personale degli enti locali, specialmente nei piccoli e medi Comuni, che sono la gran parte dei Comuni di Italia, vive, troppo spesso, con salari e stipendi avvilenti e impossibili.

Ho svolto, recentemente, un'indagine, in occasione della presentazione di una mia interrogazione, e mi sono risultati salariati con meno di 10 mila lire mensili e impiegati con poco più di lire 20.000 mensili.

Ho qui un documento che esibisco al Senato. È una lettera dei funzionari del comune di S. Maria, in provincia di Cosenza. In quest'ultima leggo: « A conferma di quanto da lei illustrato, presentiamo un quadro del nostro trattamento economico. Applicato, (con moglie e due figli) lire 31.000; scrivano, (titolo di studio: abilitazione magistrale) lire 22.320; guardia-messo, (con moglie e due figli) lire 31.000; inserviente, lire 30.000 ».

Eppure, onorevoli colleghi, sono questi funzionari, sono questi benemeriti servitori dello Stato gli operatori silenziosi, attraverso la cui diuturna ed imprescindibile azione lo Stato democratico articola la sua organizzazione civica e tanta parte della sua propul-

siva dinamica sociale. Oggi, a questa davvero eroica fanteria della vita civile del Paese, quasi mai è garantito il « minimo sufficiente ad assicurare, per sé e per la famiglia, una esistenza libera e dignitosa ».

Nel maggio scorso, Governo e Parlamento hanno saputo, coraggiosamente, affrontare il problema della maggiore spesa di ben 100 miliardi per i miglioramenti agli statali. La spesa richiesta, allo stesso titolo, dagli Enti locali, (leggo da una previsione di massima della rivista: — « L'Amministrazione italiana » — maggio 1959, nell'indagine di Michele La Torre sui « Problemi del giorno » che concorda con la previsione cui accennava ieri sera il collega Minio), è di 25-30 miliardi.

L'approvazione dei miei emendamenti varrebbe a dare concreto inizio alla soluzione di un'indifferibile istanza di giustizia sociale cristiana e di dignità della stessa persona giuridica dello Stato democratico, nei suoi organi naturali di decentramento.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole signor Ministro, la materia cui ho, brevemente, accennato fa parte di quella più complessa problematica, la cui non facile soluzione integrale sarà oggetto della terza fase della riforma della finanza locale. Fase conclusiva e pur sempre evolutiva, nell'eterna vicenda del coordinamento definitivo e pur sempre indefinito della finanza locale con la finanza dello Stato! ...

In tale fase, così come in questa già in atto, è stato, ieri, dal collega Minio, auspicato un maggiore impegno del Governo e della Pubblica amministrazione contro le evasioni fiscali!

Che in Italia, come in tutti i Paesi del mondo, ci possano essere evasori fiscali da colpire, è un fatto la cui rilevazione può, senz'altro, trovarci d'accordo con il collega Minio. Ma che il fatto e l'episodio siano, invece, non solo eventi ed accadimenti generalizzati ma, persino, tollerati o tiepidamente perseguiti, come, mi sembra, dimostri di ritenere il carissimo collega Minio, è un giudizio che contrasta con la realtà. Questa realtà ci testimonia, invece, il più vigile, rigoroso impegno del Governo e della pubblica ammi-

nistrazione italiana, in genere, nel perseguire e reprimere le evasioni fiscali.

Tutto è perfettibile ed anche in questo delicatissimo settore potranno essere adottati più moderni e sensibili strumenti tecnico-giuridici. Ma al Governo ed alla pubblica amministrazione deve essere dato atto, con vera soddisfazione civica, dei risultati positivi conseguiti in materia.

Tali risultati li desumo, ad esempio, da un rotocalco, non certo di osservanza governativa, che in questi giorni si è fatto pubblicità in Italia con lo *slogan*: « I dieci sistemi per non pagare le tasse »!

Leggo: « Il 31 dicembre, sono scaduti i termini per gli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria sulle imposte di ricchezza mobile e complementare dell'anno finanziario 1956-57. Ed oggi è dato sapere che in quell'anno il gettito, sulla base delle dichiarazioni, fu di lire 200 miliardi; ma che, in seguito agli ulteriori accertamenti, è stato possibile garantire un ulteriore gettito di 163 miliardi: ciò significa che i maggiori evasori fiscali nostrani erano riusciti ad imboscare complessivamente i 9 quinti dell'intero reddito nazionale! In cinque anni di lotta contro le evasioni, l'Amministrazione finanziaria è riuscita a recuperare 831 miliardi che erano stati sottratti proditoriamente al fisco. Una lotta a coltello, una lotta senza quartiere che ha per protagonisti, da una parte, lo Stato, dall'altra gli acrobati dell'imponibile, i funamboli della ricchezza mobile, i giocolieri della complementare ». E segue un elenco sintomatico. Leggo qualche nome: « Gina Lollobrigida, imponibile dichiarato 51 milioni e 400 mila, imponibile accertato 122 milioni; principe Alessandro Torlonia, imponibile dichiarato 22 milioni, imponibile accertato 700 milioni; Ferdinando Innocenti, dichiarato 75 milioni, accertati e definiti 214 milioni; Alberto Sordi, dichiarati 30 milioni, accertati 70 milioni; Romolo Vaselli, dichiarati 30 milioni, accertati 300 milioni »!

L'impegno del Parlamento e del Governo per la realizzazione di quella sempre più attiva giustizia tributaria di cui Ezio Vanoni fu, in quest'Aula e nel Paese, assertore in-

trepido, trova in questo disegno di legge una altra testimonianza.

Siamo sulla buona strada, onorevoli colleghi, per l'attivazione di una sempre più sensibile coscienza tributaria nel cittadino. Siamo sulla buona strada nel difficile cammino per la realizzazione legislativa dell'unificazione armonica e perequata dell'incidenza fiscale.

Il legislatore italiano saprà, certamente, individuare le ulteriori soluzioni per attingere, nella certezza del diritto, la sintesi della coordinata autonomia dello Stato e dell'Ente locale, al servizio del cittadino e del bene comune. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

#### Annunzio di presentazione di disegno di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge:

*dal Ministro del bilancio e ad interim del tesoro:*

« Conversione in legge del decreto-legge 19 gennaio 1960, n. 1, concernente la emissione di Buoni del tesoro novennali 5 per cento a premi con scadenza al 1° aprile 1969, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 20 gennaio 1960 » (913).

Questo disegno di legge sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

#### Ripresa della discussione

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

F O R T U N A T I . Onorevole Presidente, è per rispetto della tradizione che prendo la parola a proposito di un disegno di legge che riguarda la finanza locale; ma è anche per ricordo dell'esperienza e dell'insegnamento della nostra prima legislatura. Ritorno fra poco su questo spunto. Ma io non posso dimenticare che, nella prima legi-

slatura, in uno dei momenti politicamente più difficili del nostro Paese e per la prima volta in quest'Aula, in occasione del dibattito sulla finanza locale e certo anche per merito dell'amico e collega Paratore, che presiedeva i nostri lavori in Commissione, furono raggiunte intese, che ai più parvero quasi il frutto esclusivo di capacità e di amicizie « tecniche ». Allora io ebbi occasione di dire che, quando si affrontano i temi concreti della vita organizzata del nostro Paese, a immediato contatto con i bisogni, le ansie, le aspirazioni della popolazione, e quando di fronte a questi bisogni si trovano, dopo una parentesi storica, migliaia di nuovi dirigenti, la realtà va oltre ogni schema preconcepito di barriera politica e si impone.

Una prima considerazione generale, onorevole Presidente, mi sia consentita. Può apparire formale forse il rilievo, ma non lo è; e i colleghi relatori non se ne dorranno.

I documenti presentati all'Assemblea parlano di una « relazione della 5ª Commissione permanente sul disegno di legge presentato dal Ministro dell'interno di concerto col Ministro del bilancio, col Ministro delle finanze e col Ministro del tesoro ». Io ritengo che la forma non coincida con la sostanza. Del resto i relatori stessi hanno esplicitamente affermato che « il testo che viene presentato all'Assemblea è perciò una specie di stralcio, avuto riguardo sia al disegno di legge governativo sia ai disegni di legge d'iniziativa parlamentare pure sottoposti all'esame della 5ª Commissione ». Il rilievo non è formale, perchè deve essere chiaro, per l'Assemblea e per il Paese, che i disegni di legge già presentati in materia da parlamentari rimangono tali in tutta la loro portata; e che si sta discutendo non lo stralcio di una proposta governativa, ma uno stralcio di proposte governative e parlamentari.

Questa iniziale considerazione mi pare possa essere lumeggiata da tre punti di vista. Trattandosi di uno stralcio di diverse proposte legislative, il testo che è sottoposto all'esame dell'Assemblea o, per meglio dire, il testo che inizialmente era stato presentato all'Assemblea, rispecchia uno sforzo di col-

laborazione e di contributo concordi di tutta la Commissione e, quindi, di tutta l'opposizione dello schieramento di sinistra in questo ramo del Parlamento.

Si è pervenuti a tale risultato, proprio perchè nel corso di un lungo e tormentato dibattito si è acquisita da tutti i componenti la Commissione una conoscenza sempre più criticamente responsabile delle oggettive condizioni di vita e di funzionamento degli Enti locali. In secondo luogo, mano a mano si perveniva a una conoscenza critica univoca di un'oggettiva condizione di vita e di funzionamento degli Enti locali, si delineava, malgrado incertezze, difficoltà, battute d'arresto, dovute a divisioni più o meno artificiose di natura ideologica, a schieramenti più o meno consapevoli di discriminazioni politiche oggettive e soggettive, un insieme di soluzioni e di prospettive comuni a vasti schieramenti politici e sociali del nostro Paese.

In terzo luogo, la considerazione da me svolta inizialmente ha il significato di ritrovare, nel comune sforzo di elaborazione, non tanto per il risultato in sé e per sé, quanto per le prospettive che emergono, un determinato contenuto politico-economico, politico-finanziario, politico-amministrativo, nei confronti proprio dei bisogni e delle soluzioni.

Una prima domanda, intanto, può essere formulata: dalle intese parziali del 1951 alla collaborazione del 1959-60 vi è un passo in avanti, sia negli aspetti tecnici e finanziari, sia nell'orientamento? Io credo che a questa domanda si possa rispondere affermativamente. Vi è un passo in avanti, che tende a realizzare in Parlamento quanto sta avvenendo nei Consigli comunali e provinciali, qualunque siano le forze politiche che dirigono Comuni e Province. E quanto sta avvenendo nei Consigli comunali e provinciali tende a realizzare, al livello del primo stadio organizzato del nostro ordinamento pubblico, le aspirazioni e i fermenti di un nuovo senso, di un nuovo indirizzo degli schieramenti politico-sociali del Paese.

Da questo punto di vista, credo che sia lecito distinguere fra bisogni in atto degli Enti locali e bisogni in prospettiva. Quando parlo

di bisogni in atto mi riferisco puramente e semplicemente ai bisogni sanzionati dalla vigente legge comunale e provinciale e dal vigente testo unico per la finanza locale; quando parlo di bisogni in prospettiva, intendo riferirmi alle indicazioni programmatiche e precettive del testo costituzionale.

Noi dobbiamo avere, però, il coraggio e la responsabilità di affermare che lo « stralcio » è insufficiente non solo per i bisogni in prospettiva, ma anche per i bisogni legali in atto.

Tenendo presente che questi ultimi sono « tecnicamente » configurati dalla legge comunale e provinciale del 1934 e dal testo unico per la finanza locale del 1931, rispetto a cui le successive disposizioni non hanno rappresentato una sostanziale innovazione e trasformazione, non si può parlare di una terza tappa, intendendo con questa (se ho ben capito il pensiero del collega Militerni) l'attuazione della prospettiva costituzionale.

Occorre che si compia rapidamente lo sforzo per colmare le lacune finanziarie già esistenti rispetto alla legislazione arretrata del 1931 e del 1934, e che lo « stralcio » non elimini.

Questa precisa valutazione deve essere enunciata, con estremo senso di responsabilità, per non creare illusioni ed equivoci negli amministratori comunali e provinciali e nelle popolazioni, e per non assumere, di fatto, le posizioni che si sono delineate ufficialmente dopo la legge del luglio 1952. Sono trascorsi, per quanto concerne il Senato, nove anni ed otto anni per quanto riguarda l'altro ramo del Parlamento, prima di riprendere in esame le questioni insolute della finanza locale. Non bisogna attendere, per colmare le lacune rispetto ai bisogni legali in atto, un altro decennio! Di fronte alla proposta dello « stralcio » una precisa valutazione dei limiti deve essere chiaramente e senza riserve ribadita. Per negare ogni significato dello « stralcio »? No: per averne chiara la portata di orientamento.

Debbo anche lealmente affermare che, di fronte alla proposta originaria della Commissione, gli emendamenti richiesti dal Governo rappresentano un ulteriore limite.

Quando parlo di limiti (tutto il mio discorso cercherà di essere chiarificatore al riguardo), non mi riferisco soltanto agli aspetti finanziari e contabili, ma intendo riferirmi a criteri di scelta, che hanno in sé e per sé, in maniera esplicita o implicita, un orientamento politico-economico e quindi una valutazione, in prospettiva, della vita, della funzione e della posizione degli Enti locali nell'ordinamento statale italiano, nel quadro di un indirizzo politico-economico di carattere generale.

Alcuni colleghi si sono richiamati, appunto, a considerazioni generali per argomentare posizioni specifiche nei confronti del disegno di legge. Io credo che tale impostazione sia necessaria e valida. I colleghi non mi rimprovereranno, pertanto, se anch'io svolgerò alcune considerazioni generali, perchè, a mio giudizio, sia sul piano scientifico, sia su quello politico, persistono errori nella metodologia di impostazione, nella problematica della ricerca, nelle prospettate soluzioni della finanza locale.

L'errore fondamentale è quello di schematizzare in sostanza, qualunque ne sia la giustificazione, un antagonismo permanente tra finanza statale e finanza locale, e di non concepire invece, decisamente e nettamente, una finanza pubblica moderna, in cui la finanza locale non è che una qualificazione articolata della finanza pubblica nel suo insieme.

Fino a che si insiste, in termini tradizionali, a contrapporre entrate a entrate, spese a spese, si persiste in una posizione che, in una società moderna, è priva di prospettive progressive. Non ha senso, dal punto di vista politico-economico, una politica del bilancio dello Stato che tenda o al pareggio o a mantenere un determinato livello di disavanzo, e non ha senso neanche una politica monetaria diretta a questo scopo, quando si ignora completamente che l'ordinamento pubblico, l'ordinamento statale concreto non si risolve nel bilancio dello Stato, ma si traduce nel bilancio di tutti gli enti pubblici territoriali attraverso cui si articola uno Stato moderno. E non si può continuamente e con monotonia asserire l'impossibilità di date soluzioni finanziarie nei confronti dei Comuni

e delle Province, perchè con tali soluzioni si accrescerebbe il disavanzo del bilancio statale, quasi che il disavanzo del bilancio degli enti pubblici fosse oggettivamente, dal punto di vista politico-economico, distinto da quello dello Stato e non esistesse, oggettivamente, una configurazione unitaria di tutta la spesa pubblica.

**N E N C I O N I .** Ma ciò si deve armonizzare col criterio dell'autonomia!

**F O R T U N A T I .** Verrò anche a questo. L'altro errore, a mio avviso, è quello di tentare sistematicamente e metodicamente, anche in sede qualificata, di tradurre i problemi tributari e i problemi finanziari in termini tecnici, e di volere spesso (credo anche in buona fede) intendere la finanza locale come un semplice congegno tecnico.

Spesso avviene di sentire, ad esempio, che il congegno tributario del 1931 e la legge comunale del 1934 non sono espressione, riflesso e condizione di un ordinamento politico-economico, di un preciso orientamento politico-economico del tempo, ma sono semplicemente il contributo disinteressato alla collettività italiana di un gruppo di tecnici che hanno studiato il miglior modo di risolvere i problemi della finanza locale! Il che significa che potrebbe esistere una politica tributaria senza nessi con una politica economica, e che un ordinamento dei Comuni e delle Province, nel momento stesso in cui è configurato, non sarebbe di per sè una scelta politico-economica, oltre che la risoluzione di aspetti di tecnica amministrativa.

Discende da una siffatta impostazione, di tipo tradizionale, l'altra, a mio avviso ugualmente erronea, secondo cui la politica tributaria costituirebbe puramente e semplicemente un insieme di mezzi per eseguire un prelievo in corrispondenza di una dimensione di spesa, e non uno dei mezzi attraverso cui si articola e coordina la politica economica generale del Paese. Si pensa, cioè, che i bisogni della popolazione possano essere soddisfatti in sede amministrativo-tributaria, e non invece attraverso un'imposta-

zione generale politico-economica, in cui la spesa pubblica e il prelievo tributario sono parametri che devono essere sempre visti in termini di propulsione economica, di giustizia sociale, di sviluppo democratico.

Quale l'origine di impostazioni e di « tecniche », che si traducono in scelte politiche concrete? A mio avviso si contrappone, artificialmente, l'esigenza che afferma una direzione nazionale coordinata, politica ed economica, a quello che sarebbe il senso antico delle tradizionali autonomie degli enti locali. E vi sono alcuni studiosi ed uomini politici, i quali dicono apertamente che le soluzioni, legittime 70 o 80 anni or sono, non lo sono più oggi; che non si può parlare di autonomia di enti locali nel momento in cui si aspira ad una integrazione europea o mondiale, e in cui tutti i Paesi adotterebbero forme di politica economica sempre più accentrata e centralizzata.

Credo che si faccia confusione tra coordinamento e accentramento; che si veda l'autonomia degli enti locali come fine a sè stessa. Così facendo, si domanda, fra l'altro, se sia preferibile un unico congegno tributario statale, o un congegno tributario articolato. In termini di costi e di rendimenti, si risponde che è preferibile un unico congegno tributario statale, sulla cui base lo Stato ripartisce, ridistribuisce il prelievo effettuato. Non si nega l'esigenza di una organizzazione tecnicamente decentrata: si nega la possibilità, in un ordinamento moderno della società, di una autonomia con un contenuto politico-economico.

Le posizioni e gli orientamenti, che ho riassunto, sono una realtà e non possono, pertanto, essere ignorati. È di fronte a queste posizioni e a questi orientamenti che si impone una scelta precisa, non equivoca. La scelta diventa tanto più necessaria proprio quanto più si è consapevoli dell'esigenza di una direzione coordinata, politica ed economica, di una società moderna, e quanto più si riconosce la necessità, nella prospettiva dell'attuazione costituzionale, di scelte, di orientamenti, di trasformazioni radicali nella direzione politico-economica. È un problema decisivo per la vitalità di una società mo-

derna: dobbiamo onestamente e francamente riconoscerlo. È su questo tipo di scelte, che non riflettono soltanto gli enti locali, ma che riguardano in genere le forme nuove e il contenuto nuovo di una direzione politica ed economica per profonde trasformazioni strutturali, che dobbiamo pronunciarci senza riserve e senza enunciazioni generiche.

Io credo di poter affermare consapevolmente che noi consideriamo le autonomie degli enti locali come caratteristiche storiche permanenti del nostro ordinamento, valide sia per la situazione in atto, sia per l'avvio e la costruzione democratica di una società socialista del nostro Paese. E affermiamo la autonomia proprio in termini politico-economici, e non solo tecnico-amministrativi, o tecnico-funzionali, perchè siamo consapevoli che i modi con cui si operano le scelte di politica economica, l'esecuzione, la verifica e l'aggiustamento sono il banco di prova della capacità e della sensibilità e consapevolezza critica della direzione. Per noi è chiaro che iniziative, scelte, esecuzioni, verifiche debbono sempre fare capo ad organi rappresentativi dell'ordinamento pubblico del nostro Paese.

Ebbene, Comuni, Provincie, Regioni sono i livelli intermedi, attraverso cui tutta la direzione politica ed economica del nostro Paese deve muoversi. Dal punto di vista politico-economico, onorevoli colleghi, noi non possiamo più parlare solo di autonomia. Nel quadro della prospettiva costituzionale, nella lettera e nello spirito del testo costituzionale, dobbiamo dire chiaramente, apertamente che Comuni e Provincie sono autonomi e sono contemporaneamente circoscrizioni di decentramento statale, non solo ai fini di atti formali, ma anche nei confronti della politica generale dell'entrata e della spesa e nei confronti generali dell'articolazione e della qualificazione delle scelte politiche ed economiche.

Per chiarire il mio pensiero, e per chiarire orientamenti e scelte, mi riferisco a una iniziativa del ministro Colombo. Quando il ministro Colombo (non si sa perchè sia stato proprio il ministro Colombo, giacchè sino a prova contraria egli non ha la responsabilità

generale della politica economica del Paese), quando, dunque, il ministro Colombo crede di potere studiare ed elaborare addirittura i piani regionali di sviluppo attraverso le Camere di commercio, io dico che egli è fuori della realtà politica e costituzionale del nostro Paese. Questo non diciamo solo noi; questo dicono tutte le persone che hanno senso di vita democratica ed intendono la politica economica non come una mera tecnica, ma come un insieme di scelte che investono la collettività nazionale.

Rilevazioni ed elaborazioni quantitative per determinazioni di volumi e settori di investimento, di prezzi, di produzione, di lavoro, sono sempre esecuzioni tecniche di una scelta politico-economica, di un orientamento politico-economico. E tale scelta e tale orientamento non possono essere affidati o delegati alle Camere di commercio, o a gruppi di esperti dalle Camere di commercio prescelti.

Il problema, onorevoli colleghi, investe questioni essenziali, che io affronto con estrema spregiudicatezza. Ho apprezzato — lo dico con estrema sincerità — l'intervento del collega Giraud, il quale ha posto proprio questo problema alla nostra attenzione, anche se non lo ha posto nei termini espliciti che io cerco di fissare. All'interrogativo del collega Giraud bisogna rispondere con molta franchezza. Ebbene, io affermo, senza riserve, che non si possono affrontare gli aspetti della vita, del funzionamento degli enti locali in termini di costi contabili, ma che si debbono affrontare in termini di costi politico-economici.

La storia del nostro Paese che cosa ci insegna? Ci insegna che, ogni qualvolta la vita degli enti locali è stata schematizzata contabilmente e si è messa quindi in discussione la base delle scelte democratiche, l'attacco si è iniziato nei confronti degli enti locali ed è proceduto oltre. Storicamente ogni involuzione politica del nostro Paese, anche in termini catastrofici, coincide sempre con un attacco deciso e profondo alle autonomie degli enti locali. Questa è la realtà del nostro Paese che non si può contestare.

Cosa si deve intendere per costo politico-economico? Si deve intendere non la dimen-

sione immediata di un risultato, ma la validità e la vitalità storica di una prospettiva. E questo il costo che in ultima analisi decide.

Ebbene, noi diciamo chiaramente e fermamente che, senza il rinsaldarsi di una autonomia, vista dialetticamente unita alla circoscrizione di decentramento statale, la vitalità storica dell'ordinamento della Carta costituzionale è incrinata. Sulla strada delle autonomie bisogna che noi ci mettiamo a camminare senza esitazioni. Non possiamo più parlare di autonomia in termini astratti; non possiamo più parlare in termini astratti di finanza degli enti locali; non possiamo più vedere la finanza locale soltanto come un volume di prelievi per soddisfare unicamente esigenze di servizi amministrativi. Noi dobbiamo vedere l'autonomia degli enti locali come lo strumento attraverso cui si coordina una politica economica; che ha sfere di autonomia ma che contemporaneamente delle autonomie si serve come circoscrizioni di decentramento statale, nei confronti della politica dell'entrata e nei confronti della politica della spesa; in cui il prelievo tributario e i servizi non sono fine a se stessi, ma aspetti specifici di un generale orientamento politico e politico-economico; ed in cui, in sostanza, le Amministrazioni comunali e provinciali non sono altro che forme moderne di articolazione di proposte, di iniziative, di esecuzione di una direzione coordinata della società nazionale.

Ha riflessi immediati una prospettiva del genere? A mio giudizio noi non possiamo mai confondere la competenza della spesa con la competenza della gestione di date attività.

Identificare competenza di spesa e competenza di gestione significa restare nel vecchio solco dell'autonomia vista in sè e per sè, come fatto amministrativo in senso tradizionale. Certo: se si parla di autonomia, vi saranno attività e servizi nei cui confronti sussisterà una competenza di gestione e una competenza di spesa. Ma, siccome le autonomie sono connesse a circoscrizioni di decentramento statale, nel quadro di un coordinamento concreto debbono essere presenti

attività degli enti locali, nei cui confronti è configurata una competenza di gestione e non una competenza della spesa. Esemplicazioni? È preferibile che si organizzi la manutenzione degli edifici scolastici e l'esecuzione di dati servizi di custodia e di vigilanza direttamente dall'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, o si affidi il compito a Comuni e a Provincie?

A me pare che, così posto il problema, la soluzione sia pacifica. Ma deve essere anche pacifico che la competenza della spesa non può essere degli enti locali, giacchè in una società moderna l'istruzione rappresenta uno dei compiti essenziali dell'ordinamento statale.

In quest'ordine di idee, credo, molti problemi diventeranno di più agevole e razionale soluzione.

Io sono d'accordo, collega Giraud, nell'affermare che autonomia e circoscrizioni di decentramento statale vanno esercitate nell'ambito della legge. Stato di diritto? Certo! Anche in una direzione politico-economica di natura e di contenuto socialisti, lo Stato di diritto sancito dalla Carta costituzionale deve realizzarsi in pieno.

Sussiste oggi una variabilità irrazionale nelle forme di autonomia degli enti locali, per quanto riguarda la finanza locale, anche se il collega Militerni non ha indicato che spesso tale variabilità è deformata nelle sue reali dimensioni. Non basta misurare il volume del prelievo, bisogna anche misurare il volume dei servizi ricevuti, se si vuole cogliere il significato reale della pressione tributaria. In caso diverso, ogni prelievo tributario diventa una irrazionale coercizione legale. Ma certo esiste una variabilità che dobbiamo limitare. Non aveva senso e non ha senso neanche ora, col disegno di legge stralcio, nell'ambito di una data autonomia, affidare la dimensione del prelievo tributario a decisioni amministrative di organi di tutela. È venuto il momento di pensare ad un sistema in cui, a parte il contenuto del sistema stesso, i livelli del prelievo siano fissati legislativamente in un campo di variazione scelto dagli organi investiti di potestà tributa-

ria. È una prospettiva sulla quale, a mio avviso, deve muoversi anche il bilancio dello Stato.

Ma quale differenza così si profila in confronto alla regolamentazione in atto? La differenza consiste nel fatto che il campo di variazione è legislativamente fissato, così che è predeterminata la massima variabilità possibile. In caso diverso, bisogna ricorrere al blocco delle aliquote massime o al blocco di eccedenze. Il che non può non essere considerato un espediente per non affrontare il problema di fondo.

E il problema di fondo è proprio quello di inquadrare la politica della spesa e della entrata degli enti locali nella duplice visione di organi autonomi e di circoscrizioni statali decentrate. In caso diverso e data la diversità delle condizioni ambientali, sorgono situazioni che non possono essere risolte in un univoco orientamento generale.

Ma per venire al concreto di una terza tappa, nel senso politico-costituzionale che ho precisato e in ogni caso per risolvere gli aspetti finanziari più gravi, occorrono sin da ora indicazioni concrete per progressive rapide attuazioni.

Vogliamo renderci conto che nel nostro Paese vi sono Comuni e Province che, qualunque legislazione tributaria noi escogitiamo, qualunque sistema tributario noi possiamo congegnare, non troveranno mai, nei limiti dell'autonomia che verrà definita e nelle condizioni ambientali in atto, i mezzi per soddisfare i loro bisogni fondamentali?

Ecco una prima chiara ed esplicita indicazione. Per gli enti locali, le cui condizioni oggettivamente determinate e misurate sono tali da rendere socialmente impossibile una autosufficienza, deve essere istituito un « fondo nazionale », che deve colmare le oggettive insufficienze, sino a che la direzione generale politico-economica non sarà riuscita a sviluppare la base economica ambientale e a eliminare l'insufficienza oggettiva esistente.

Questa è la prima indicazione che bisogna tener presente, altrimenti si dibattono soluzioni impossibili.

Il secondo problema su cui bisogna scegliere è quello dell'imposizione progressiva. Io

non credo che la soluzione, che proprio noi abbiamo tenacemente affermato e ottenuto in Commissione, sia la soluzione definitiva. Io credo che si possa, in futuro, effettivamente pensare ad un riordinamento che tenga conto sia dell'imposta di famiglia, sia dell'imposta complementare, e che i due tributi trasformi in un nuovo tributo, che deve essere un tributo a base familiare, e non a base individuale, e ad accertamento comunale, con controllo degli uffici statali.

Il controllo potrebbe essere impostato sulla base di ricorso degli uffici erariali contro gli accertamenti ritenuti inadeguati alle posizioni reddituali dei contribuenti.

Se non si vuole questa soluzione di accertamento unico, si può adottare la soluzione di accertamento in collaborazione tra Comuni ed uffici erariali. In prospettiva io però penso ad accertamento comunale per tutti i tributi, anche al di là della sfera dell'autonomia, proprio per realizzare l'impostazione unitaria del sistema tributario, e perchè solo in questo modo si può coordinare l'esigenza di disponibilità di tecnici di elevate capacità e qualificazione, con quella di avvicinare il cittadino ad organi direttamente rappresentativi della collettività, e realizzare un minimo costo dei servizi tributari.

A questo riguardo, non vi è dubbio che esiste anche il problema dell'imposizione indiretta. Si sta abolendo l'imposta di consumo sul vino: non credo che questa sia la tappa finale, credo che la tappa finale dovrà riguardare l'imposta generale sull'entrata, le imposte di fabbricazione, le imposte sui consumi dei generi alimentari fondamentali. Soltanto abolendo le imposte comunali sui consumi popolari si rompe una sovrastruttura economica e politico-economica che oramai è insostenibile, e si stronca un costume feudale di esazione appaltata.

Credo inoltre che questo sia il modo per riuscire a dare una dimensione unica, eventualmente, ad una imposizione indiretta. Ciò significa che nel primo caso avremo un tributo progressivo comunale ripartito tra Comuni e Stato; e nel secondo caso un tributo statale ripartito tra Stato e Comuni. Così, in prospettiva, autonomia e circoscrizione di de-



centramento statale incominceranno a collegarsi su un piano concreto; le forme di politica economica usciranno dal vago; sussisterà un banco di prova della democraticità degli enti locali e della direzione generale dello Stato.

Infine, mi pare che esista il problema della personalizzazione dell'imposta reale, perchè non possiamo ignorare la nuova realtà economica e politico-economica. L'esperienza britannica, in cui imposizione reale e imposizione progressiva si intrecciano, è valida?

Non lo so; so soltanto che il problema esiste per lo Stato e per gli enti locali in quanto autonomi. La vita moderna è quella che è; e noi non possiamo più pensare di essere di fronte a un capitalismo concorrenziale come 70 od 80 anni or sono. Dove si andrà? Su questo possiamo divergere; certo credo che nessuno sogni più il ritorno al capitalismo concorrenziale.

In questa situazione, possiamo pensare di conservare il sistema tributario statale e locale così come è oggi? Non è materialmente possibile. Nel quadro degli enti locali, sorgono le condizioni, che noi troviamo presenti nella realtà economica e politica del nostro Paese e di fronte a cui dobbiamo prendere posizione. Nel nostro Paese abbiamo piccoli, medi e grandi Comuni. Bisogna che noi affrontiamo i problemi in maniera tale da non escludere nè gli uni nè gli altri. A me pare, invece, che lo stato di fatto è tale per cui i Comuni che godono di un complesso di circostanze favorevoli — che sono pochi — tendono a trovarsi in condizioni relativamente sempre più favorevoli, e tutti gli altri tendono a trovarsi in condizioni sempre relativamente peggiori.

In tutta la prospettiva della finanza locale noi non possiamo pensare ad un'operazione chirurgica per far diventare grandi tutti i Comuni italiani! In termini politico-economici vorrei dire, onorevole Ministro, che è un errore, e non solo un'ingiustizia, pensare di risolvere le condizioni dei contadini espellendo tutti i contadini, in quanto tali, dalla agricoltura.

Bisogna che noi riusciamo a fare in modo che i contadini diventino grandi unendosi ad

altri contadini, e non lasciando il posto a grandi capitalisti agrari.

Ecco i problemi concreti che nascono dalla situazione degli enti locali, in occasione della discussione dello « stralcio ». Nella formulazione dello stralcio e soprattutto negli emendamenti governativi vi sono posizioni e soluzioni, che non si adeguano in pieno agli orientamenti che mi sono permesso di tracciare in linea generale.

Non possiamo certo dire, ad esempio, che, quando si sopprime per tutti l'addizionale sui redditi agrari, non si faccia un'operazione anticontadina. L'operazione dà luogo ad un vantaggio differenziale per il capitalista agrario di fronte al contadino: su questo aspetto non vi possono essere dubbi. E la soluzione risponde a una scelta politico-economica. Questa mattina in Commissione mi è stato detto (in seguito il Ministro e i relatori insisteranno nella spiegazione) che sussistono motivi pratici, tecnici ed organizzativi di esazione del tributo che non consentono altre soluzioni. Onorevoli colleghi, io comprendo tutte le difficoltà tecniche: però, quando si è profondamente convinti di una scelta e di un orientamento politico-economico, le soluzioni tecniche conseguenti si trovano sempre.

Si può dire, ad esempio, che l'emendamento del Governo tendente a ridurre il contributo dello Stato per l'istruzione sia nell'orientamento della non competenza della spesa e della competenza della gestione da parte degli enti locali? Non è in questo orientamento, ed è per questo che preoccupa. Non preoccupano i due miliardi in meno di contributi del primo esercizio, o i cinquanta miliardi depernati dell'ultimo anno del quinquennio proposto, che si riduce così ad un quadriennio.

Ci si orienta o non ci si orienta verso la distinzione tra competenza di spesa e competenza di gestione? Certo, la distinzione può essere totale o parziale, anche se le distinzioni parziali sono sempre aleatorie. Sono molti ora a capire che in due sullo stesso terreno non si può vivere! Quello che conta, comunque, è di conoscere con precisione l'orientamento che si intende perseguire.

Nei confronti del disegno di legge, sussistono, dunque, problemi specifici. Non siamo d'accordo sulla soppressione della addizionale sui redditi agrari per tutti, in quanto noi siamo favorevoli alla soppressione solo per i contadini. Non siamo d'accordo per la riduzione del contributo dello Stato per le spese dell'istruzione; non siamo d'accordo sul mancato accoglimento dell'istituzione di un fondo nazionale; non siamo d'accordo sul ripudio della richiesta da me ripetutamente formulata in Commissione, e che debbo, per lealtà, rappresentare in Assemblea, della definizione di una posizione differenziale dei contadini nei confronti della sovrainposta terreni, comunale e provinciale.

È questo un problema che non si può ignorare, perchè esiste, perchè è nella realtà. Onorevoli colleghi, perchè affrontare le soluzioni sempre sotto l'urgenza delle cose? Sotto la urgenza delle cose a me hanno insegnato che le soluzioni diventano sempre meno razionali. Se noi riconosciamo che il problema esiste, non possiamo parlare sempre di copertura!

Bisogna guardare la situazione in prospettiva. Affrontare il problema della fiscalità per i contadini è una questione urgente. La portata, forse, è minore di quella che i singoli contadini intravedono ai fini dello sviluppo dell'azienda e della proprietà contadina. È certo, però, che quando il bicchiere è colmo, ogni goccia fa traboccare il bicchiere. Ebbene, io ho l'impressione che i contadini vedono già il loro bicchiere colmo.

A mio giudizio, il problema va affrontato e risolto rapidamente con una impostazione moderna della personalizzazione del tributo reale; personalizzazione che sussiste già, sia pure a livello ridotto, nell'imposta di ricchezza mobile. Non si capisce perchè in sede di imposta terreni non si possa e non si debba fare altrettanto.

Onorevoli colleghi, ho finito e concludo con alcune considerazioni di carattere generale. Noi possiamo e dobbiamo essere convinti che l'orientamento politico ed economico della società, previsto dalla Carta costituzionale, passa attraverso gli enti locali, la loro autonomia e la loro configurazione come circoscrizioni di decentramento statale. Da questo punto

di vista, quindi, credo che tutti, a cominciare dagli amministratori, a cominciare dagli uomini degli schieramenti politici, debbono cessare di vedere l'autonomia degli enti locali, in sè e per sè, come fine a sè stessa. Deve essere superato, certo, il vecchio municipalismo: deve essere superata, però, anche la vecchia concezione della autonomia come espressione amministrativa e burocratica; deve essere superato il tradizionale concetto del controllo e della tutela degli enti locali, come riflesso di una contrapposizione tra « alto » e « basso » tra « capaci » ed « incapaci », tra politica economica al centro e amministrazione alla periferia, tra uno « Stato » universale astratto e una categoria astratta di enti locali « particolari ».

Deve essere superato tutto questo; ma deve essere superato anche, nell'affrontare le nuove soluzioni, nel delineare le nuove prospettive, ogni preconcetto psicologico, ogni preconcetta discriminazione oggettiva e soggettiva, perchè, onorevoli colleghi, si tratta veramente del destino e dello sviluppo del nostro Paese. La Repubblica è anche nel Comune, la Repubblica è anche nella Provincia, la Repubblica è anche nella Regione.

Onorevole Presidente, io ritengo di essere nel vero affermando che uno dei difetti fondamentali della classe dirigente che ha costruito l'Italia dopo la formazione unitaria è stato quello di non aver capito, tra l'altro, la funzione, in una società democratica e progressiva, degli enti locali.

Ebbene, dobbiamo trarre dalle vicende del passato la forza e la capacità di una classe dirigente, che non ricada negli errori e nelle grettezze deleterie della classe dirigente del primo Stato unitario della nostra società nazionale. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

**N E N C I O N I .** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il problema della riforma della finanza locale, come hanno riconosciuto gli oratori che mi hanno preceduto, è uno di quei problemi che in

ogni tempo hanno interessato studiosi, politici e pratici. Meriterebbe quindi una trattazione organica. Perciò abbiamo visto con disappunto che, anche questa volta, siamo di fronte ad una trattazione particolare la quale, pur non riducendosi ad una legge stralcio (come è stato affermato precedentemente), tuttavia è una specie di pronto soccorso per i Comuni e le Provincie, in un momento in cui la situazione dei loro bilanci richiede un valido aiuto da parte dello Stato.

Ma il disegno di legge in esame che contiene una modifica del testo unico della finanza locale, ed una modifica parziale del complesso e vario mosaico rappresentato dalla cosiddetta legge comunale e provinciale, per cui sono avvenuti dei fenomeni che la tecnica legislativa aveva per lo innanzi sempre ignorato, non può bastare. La legge comunale e provinciale nella sua attuale *facies* giuridica è un *monstrum*. Alla legge fondamentale seguita da un regolamento organico seguono modifiche di grande rilievo. Si perviene al famoso ed innovatore testo unico del 1934. Dopo è stata fatta un'operazione di abrogazione cui è seguita un'operazione di enucleazione del neoplasma. Quindi un innesto di nuovi provvedimenti. Conclusione, se non è difficile, per chi è aduso a discernere le norme ed a ricercare il significato di esse in un'interpretazione organica e sistematica, questo testo legislativo crea ogni giorno per i cittadini problemi, difficilmente solubili. Il disegno in esame, che ho chiamato « pronto soccorso » dimostra l'assoluta urgenza di un riesame della legge comunale e provinciale in una visione organica.

Se il Parlamento non sentisse l'esigenza di tale revisione organica, il nostro atteggiamento nei confronti di questo pannicello caldo, che ai piccoli Comuni dà un aiuto relativo, sarebbe negativo. E ci troviamo in questa strana situazione: fra l'impostazione del disegno di legge governativo e il testo approvato dalla Commissione vi è una differenza sostanziale che dimostra la perplessità, la responsabile perplessità degli uomini, che in Commissione hanno esaminato il testo governativo e la responsabile perplessità degli uo-

mini di Governo che hanno varato il testo originario e non si sono opposti al suo miglioramento. Provvedimento provvisorio, strumentale, che manifesta la sua strumentalità attraverso l'esistenza di alcune norme nel disegno di legge originario e non più contenute nel testo approvato dalla Commissione.

Il disegno di legge governativo non si era limitato a consentire un aiuto ai Comuni che si trovassero in particolari situazioni di disagio. Aveva affondato la mano, con il bisturi risanatore, in determinate complicatissime situazioni. Per esempio — io vi avrei detto che non condividevo questa tesi e sono lieto che la Commissione ne abbia fatto giustizia, se non sommariamente, meditata, responsabile — l'articolo 4 del testo del Governo conteneva una strana modifica all'articolo 261 del testo unico della finanza locale, modifica che certamente avrebbe mosso le acque in questa sede. Attraverso una disposizione legislativa, si faceva giustizia di ormai 50 anni di travaglio legislativo in merito alle aziende municipalizzate, e alla loro dinamica. La norma modificatrice della norma contenuta nell'articolo 261 del testo unico della finanza locale, suonava così: « le tariffe dei servizi pubblici sono stabilite in relazione ai costi di esercizio, ivi compreso l'ammortamento degli impianti fissi e mobili e l'accantonamento per i fondi di riserva »; cioè ci si ispirava a quei criteri di economia, a quei criteri di redditività che sono pure ricordati dalla vecchia legge Giolitti da cui è poi scaturita la legge 1925 che ha disciplinato l'assunzione, da parte degli Enti locali, dei servizi pubblici.

Attraverso questa disposizione di legge, che è uno strumento risanatore, si portava a conoscenza del Parlamento una questione densa di nubi, che avrebbe occupato un lungo periodo di discussioni. In un momento in cui le spese dei servizi pubblici hanno prodotto lesioni nei bilanci degli enti locali, in un momento in cui l'esercizio dei servizi pubblici è una delle ragioni prime — se non principale — di questi disavanzi, avremmo dovuto assumere il criterio della redditività di queste aziende, sia che il servizio pubblico fosse impiantato e gestito da una municipalizzata, sia che fosse impiantato e gestito — come

vedremo — da altri Enti di carattere privatistico di cui i Comuni si servono.

Bene ha fatto dunque la Commissione ad eliminare questa fonte di discussione che avrebbe imposto in una legge che ha, per sua natura, funzioni strumentali e provvisorie, delle scelte di carattere politico, di carattere economico di rilevante momento. Onorevoli colleghi, la situazione dei bilanci comunali è veramente grave, ed io voglio iniziare da

quanto è stato affermato dal collega Fortunati nella parte centrale del suo intervento — e mi duole che non sia presente perchè non vorrei aver male interpretato il suo pensiero —. L'autonomia degli enti locali è una esigenza posta in modo inderogabile (cioè imposta al legislatore) dalla Costituzione. E questa esigenza è sentita anche al di fuori di ragioni giuridiche per le ragioni politiche alle quali il collega Fortunati faceva riferimento.

## Presidenza del Vice Presidente CESCHI

(Segue: N E N C I O N I). Ma non possiamo dimenticare che tale esigenza non può prescindere, nella sua realizzazione pratica, da chiarezza di idee e di concetti. Mentre condivido le ragioni di carattere politico che spingevano il collega Fortunati a sottolineare l'esigenza di autonomia dell'ente locale e ad ascrivere alla sua mancanza la crisi che travaglia i bilanci di tante amministrazioni, debbo riaffermare che l'autonomia amministrativa o autarchica come si usa dire non deve considerarsi avulsa dal potere centrale. Affermava il senatore Fortunati, l'esigenza di autonomia con caratteristiche permanenti di un rinnovamento della società nazionale; enucleava cioè, sotto questo profilo, l'ente locale dal necessario alveo statale, cioè essenzialmente riferentesi all'ente-Stato. Dimenticava, in quel momento, il collega Fortunati che il decentramento organico in qualsiasi politica di esaltazione, come vuole la Costituzione, dell'autonomia locale non può mai venir meno. Può concepirsi il provvedimento del decentramento autarchico fino al parossismo; ma l'ente locale rimane pur sempre strumento di decentramento organico. Donde l'interesse (non solo politico) dello Stato di veder muoversi l'ente locale nel suo alveo. L'esigenza dell'autonomia — e sono d'accordo — non è rispettata oggi nella forma perchè i Comuni

e le Province si trovano oberati da esigenze di forma che intralciano i loro movimenti ogni giorno. Non viene meno per questo il rispetto della Costituzione. Concludendo, l'autonomia deve intendersi come quella caratteristica degli Enti locali o comunque diversi dallo Stato, di essere titolari di pubblici poteri che non ripetono dallo Stato, come nel caso di decentramento organico, per le funzioni che scaturiscono dal decentramento organico, ma dalla loro istituzione, dal loro essere in una determinata situazione nella costellazione costituzionale dello Stato.

Io sono d'opinione, però, che questa particolare situazione si impone al legislatore e che il legislatore deve considerarla appunto in sede di riforma della legge comunale e provinciale, specialmente togliendo quelle bardature che fanno sì che oggi gli Enti locali si muovano con molta difficoltà.

Fatta questa premessa, anche per rettificare, sotto il punto di vista politico, le eterodosse affermazioni del collega Fortunati, vengo all'esame di questo provvedimento, strumento diretto a sanare la situazione in cui si sono venuti a trovare molti Comuni e Province.

Alcune cifre sono illustrative della situazione. Le entrate effettive dei Comuni, che erano di 401 miliardi nel 1953, sono andate

salendo, ma sono andate salendo, con ritmo vertiginoso, anche le spese. Le spese nel 1958 erano al livello di 784 miliardi: nel 1959 siamo al livello di deficit di 900 miliardi.

Ora in questa situazione parlare di addossare determinati oneri allo Stato, proporre di considerare, come fa il progetto approvato dalla Commissione, la necessità di contribuzioni da parte dello Stato per determinate opere pubbliche, sottrarre alle Province determinate funzioni, che sono poi quelle funzioni che sono state affidate proprio per le necessità inerenti al decentramento organico, risponde ad una logica che dovremo sentire più urgente, più pressante nel momento in cui porremo pietra su pietra nella ricostruzione del volto giuridico dei Comuni e delle Province. Però non sono solo queste spese che lo Stato si deve accollare. È infatti insito nel principio dell'autonomia che vengano assunte dallo Stato tutte le spese delle funzioni che scaturiscono dal decentramento organico, in cui l'ente locale come tale agisce in nome e per espresso incarico dell'ente Stato e non per obbligazioni che scaturiscono da norme istituzionali.

Pertanto, onorevole Ministro, noi abbiamo presentato degli emendamenti, nei quali abbiamo elencato queste funzioni e vi insistiamo, perchè i Comuni, specialmente i più piccoli, sono gravati dal costo di funzioni necessarie, ma proprie dello Stato. Se questa non è la sede per allargare il campo di discussione, perchè urge l'approvazione del presente provvedimento, per dare un aiuto ai Comuni più disagiati, il Governo potrà esaminare questi emendamenti nello studio del nuovo *corpus iuris* comunale e provinciale. In questo modo si attua la Costituzione perchè si promuove l'autonomia locale e si dà *unicuique suum*, come funzioni e come oneri, sgravando i Comuni e le Province di spese che sono proprie dell'ente statale ed estranee all'ente locale.

Onorevoli colleghi, si è parlato e si parla di Stato di diritto. È un ritornello il quale, come le cose che si sentono continuamente, perde la sua efficacia. E se ne è parlato troppo perchè si attui.

Io ricordo quanto dispone la vecchia legge Giolitti — del 1904 se non erro — sulle municipalizzazioni, che è stata accolta dalla legge del 1925, quasi letteralmente.

E tale legge vigente, è una delle poche leggi che non sia stata intristita dalle ondate successive di leggi modificative, senza che si sia tenuto conto della necessità, ogni qualvolta si incide in un istituto legislativo, del rispetto della sua organicità. Ebbene, la legge del 1925 all'articolo 1 indica quali siano i servizi pubblici, che cosa debbasi intendere per servizio pubblico e quali servizi pubblici debbano dagli enti locali essere gestiti direttamente attraverso le aziende municipalizzate, attraverso le aziende con conti separati, attraverso la concessione ad enti privati.

E qui vi è una necessità di chiarezza, onorevole Ministro, anche nella visione panoramica di quelli che sono i diritti e i doveri degli enti locali, che si muovono o debbono muoversi nell'alveo dello Stato: una necessità di chiarezza di controllo su quelle che sono le situazioni dei singoli bilanci viste globalmente, cioè nell'interesse statale. Diceva infatti il senatore Fortunati: ma perchè fare distinzione tra il bilancio della Provincia, quello del Comune e quello dello Stato? Sono enti — l'uno ente centrale, gli altri enti locali — che perseguono un identico fine, cioè l'interesse della collettività organizzata. Fare delle distinzioni è assurdo dal punto di vista tecnico e dal punto di vista logico, perchè tutto deve ricadere nel *mare magnum*. Può darsi che il collega Fortunati avesse ragione dal punto di vista tecnico e da quello teorico, e può darsi anche che avesse ragione secondo quello che comunemente è avvenuto in questi ultimi anni quando lo Stato, paternamente, ha sempre, come in questi casi, fatto fronte agli abissi finanziari che presentano certe amministrazioni, perchè, in definitiva, è interesse della comunità: Stato di diritto, ripeteva il senatore Fortunati.

Ma, onorevoli colleghi, vi sono due esigenze, in uno Stato di diritto: primo, che le norme di legge si conoscano; secondo che si abbia una gelosa, esclusiva volontà di applicarle e si rifugga da una qualsiasi violazione.

Nell'odierno clima storico il potere centrale non controlla sufficientemente gli enti locali o meglio i controlli sono allentati.

Ebbene, esiste, in armonia con l'articolo 1 della legge del 1925, il famoso articolo 300 del testo unico della legge comunale e provinciale. Onorevole Sottosegretario Bisori, sarei lieto che mi indicasse alcuni casi, (al di fuori di Napoli che è un caso tutto particolare e che porterebbe lontano il discorso) in cui per la violazione dell'articolo 300 del testo unico, il Ministero dell'interno sia intervenuto per esigerne il rispetto. Voi sapete che non si possono assumere nuovi mutui quando gli interessi dei nuovi mutui, aggiunti agli interessi dei precedenti mutui, più le quote di ammortamento, dovrebbero far iscrivere in bilancio una cifra superiore al quarto delle entrate ordinarie, preso come parametro il bilancio dell'anno precedente.

Che cosa fanno, onorevole Ministro, i Comuni, i grandi Comuni, a parte gli artifici contabili tanto evidenti quanto trasparenti per evitare che nell'orbita della legge Giolitti, diciamo, e con il catenaccio dell'articolo 300 possano essere richiamati al senso del rispetto della legge, quando istituiscono o gestiscono un servizio pubblico? Hanno imparato, malgrado che il Consiglio di Stato sia rimasto arroccato nel rispetto della legge, hanno trovato la comoda scappatoia della costituzione di una società commerciale che gestisce il servizio pubblico in violazione dell'articolo 1 della legge sulle municipalizzate, non solo, ma in violazione e per evadere proprio quel tale obbligo che scaturisce con lo articolo 300 della legge comunale e provinciale.

E vi è stato un caso clamoroso, perchè il Governo è intervenuto, ha chiesto un parere al Consiglio di Stato. Ed il Consiglio di Stato in adunanza generale, ha giudicato illegittimo il sistema. L'ente locale però ha continuato nella sua strada e laddove vi era una società commerciale ne ha costituite altre, sicchè il Comune non è oggi che una finanziaria di diverse società commerciali. Il Consiglio comunale non svolge altra funzione che quella di controllare se gli investimenti sono avvenuti, di approvare gli aumenti di capi-

tale, disinteressandosi, perchè i bilanci delle società commerciali non vengono conosciuti, di quel che è l'ammontare del vero indebitamento dell'ente locale.

E per non parlare, onorevole Ministro, in termini generici, vi porterò un esempio: il comune di Milano, di fronte all'esigenza di un servizio pubblico, uno di quei servizi indicati dall'articolo 1 della legge del 1925, cioè i trasporti urbani, la metropolitana, di fronte a questa esigenza e di fronte al limite, forse già superato nella sostanza, dell'articolo 300, ha costituito per la gestione e l'impianto della metropolitana di Milano la N.N. società per azioni. Il Governo come ho detto si pose il problema e si rivolse al Consiglio di Stato e il Consiglio di Stato rese il parere affermando la illegittimità della delibera per violazione dell'articolo 1 della legge del 1925 con cui un ente locale istituisce per l'esercizio di un servizio pubblico una società commerciale sottoscrivendo la totalità o parte maggioritaria del capitale azionario.

Ma voi credete, onorevoli colleghi, che di fronte a questa presa di posizione del Consiglio di Stato ci sia stata una qualsiasi reprimenda da parte del Governo nei confronti dell'Ente pubblico che ha sconosciuto la decisione del Consiglio di Stato, che ha violato la legge sulle municipalizzazioni, che ha violato e continua a violare l'articolo 300 della legge comunale e provinciale? (*Interruzione del senatore Trabucchi*). L'operazione anzi si è ripetuta per il servizio pubblico dell'aeroporto, del macello, del mercato orto-frutticolo e di altri mercati: tutti i servizi essenziali sono gestiti attraverso società commerciali, le cui azioni sono di proprietà del Comune e della Provincia, o solo del Comune, oppure del Comune e della compiacente Cassa di Risparmio delle Provincie lombarde.

Ora, che io mi sappia, il bilancio di un ente comunale fa parte di quel tipo di bilanci che si chiamano consolidati, perchè si consolidano in essi le entrate e le spese del Comune, delle singole municipalizzate, delle singole aziende separate. In questo bilancio invece tutto scompare. E quando parliamo di 900 miliardi complessivi di *deficit*, dobbiamo pensare che si tratta di una cifra attendibile nella forma,

ma mendace nella sostanza, perchè non tiene conto dell'indebitamento di tutte le società commerciali che costituiscono tutte queste *holding* finanziarie sconosciute dalla Costituzione, dalla legge del 1925 e dalla legge comunale e provinciale.

Onorevoli colleghi, non voglio abusare della vostra pazienza e, concludendo, desidero soltanto sottolineare l'esigenza che si avvenga ad un chiarimento della situazione, e si prescinda in uno Stato di diritto da un allentamento dei controlli. Ma io vi ho offerto un episodio concreto per rilevare che, malgrado un richiamo di organi centrali e nonostante un parere tanto autorevole, non mi risulta che l'autorità tutoria e il Ministro dell'interno (che è ultimo in questa scala gerarchica di poteri) abbiano richiamato lo Ente locale al rispetto delle norme.

Ciò rilevato, e circoscritto il problema di fondo, veniamo alla legge-stralcio. A nostro avviso la riforma, come anche questa provvisoria legge strumentale, dovrebbe obbedire a determinati canoni: riaffermare il principio per cui Provincia e Comuni possano esercitare solo le funzioni loro demandate per legge; trasferire allo Stato servizi ed oneri già a carico dei Comuni e delle persone oggi entrate nell'ambito delle funzioni dello Stato; riaffermare la funzione originaria e fondamentale della Cassa depositi e prestiti, conferendo ad essa il compito della conversione dei mutui già assunti da comuni e province; regolare *ex novo* l'applicazione delle supercontribuzioni; porre nuovi criteri per l'applicazione dell'imposta di famiglia; regolare la imposta sul bestiame in relazione alle esigenze dell'agricoltura; aggiornare l'elenco dei generi soggetti all'imposta di consumo; divieto di nuove assunzioni di personale; abolizione di alcune imposte e tasse divenute completamente anacronistiche ed antieconomiche — il disegno di legge ce ne dà un esempio — in relazione alle spese di riscossione; porre infine un preciso divieto per lo impianto e la gestione di servizi pubblici attraverso società commerciali con partecipazione totalitaria o maggioritaria degli Enti

pubblici locali in aperta violazione della legge sulle municipalizzazioni e delle norme che oggi costellano la legge comunale provinciale.

Risanare, sì, la finanza locale, obbedire al criterio dell'esigenza posta dalla Carta costituzionale in merito all'autonomia amministrativa dell'Ente locale, almeno nella sua funzione istituzionale di Ente locale che persegue determinati fini pubblici relativi in modo peculiare alla comunità che vive nell'ambito territoriale dell'Ente, ma non dimenticare, onorevoli colleghi, che tutto questo deve avvenire nell'ambito dello Stato, perchè sarebbe veramente deleterio che si considerasse l'autonomia locale come qualcosa che possa erigersi contro i poteri centrali, al di fuori del loro ambito, sarebbe veramente una eresia che la Costituzione vieta, un'eresia che non trova nessun addentellato comodo, facile e nessun alibi nell'autonomia locale, perchè ho spiegato quello che, a mio modestissimo avviso, si deve intendere per autonomia locale e quali sono i suoi limiti: cioè l'autonomia locale non deve confondersi con un qualcosa che possa scardinare il tutto armonico che è lo Stato. (*Applausi dalla destra. Congratulazioni*).

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

#### Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A ,  
*Segretaria* :

Ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici, nel dare atto del pronto e solidale intervento di tutte le Autorità dello Stato a favore delle laboriose popolazioni di Roccamonfina e dintorni, colpite dal terremoto, l'interrogante chiede al Ministro dell'interno di apprestare con somma urgenza ricoveri più idonei per gli attendati, che potrebbero essere provvisoriamente alloggiati in alberghi della vicina Scauri, raccomanda d'intensifi-

care l'invio di indumenti anche per le donne e i bambini e di prendere ogni altra misura atta a lenire i disagi della popolazione, aggravati dai rigori invernali. Sollecita il Ministro dei lavori pubblici, che già è intervenuto con congrui stanziamenti di somma urgenza ad apprestare piani di totale ricostruzione degli abitati più colpiti dalle scosse sismiche, quali Tavola, Garofali, San Domenico, Gallo, Tuoro, Orchi e a predisporre un disegno di legge per autorizzare la riparazione, a spese dello Stato, delle case, delle chiese e di altri edifici in tutte le zone danneggiate dal terremoto (704).

BOSCO

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere se intenda intervenire con provvedimenti straordinari, allo scopo di far fronte ai gravi danni causati da frane, a vie di comunicazione e a centri abitati, sull'Appennino emiliano, e se sono state impartite disposizioni per procurare gli alloggi alle famiglie costrette ad abbandonare la propria abitazione a seguito della dichiarazione di inabitabilità, rilasciata dai tecnici, in particolare nella frazione di Succiso, nel comune di Ramiseto Emilia, e per conoscere i provvedimenti che intende adottare per procedere sollecitamente all'imbrigliamento dei corsi d'acqua, che sono la causa principale delle frane (705).

SACCHETTI, GELMINI

Ai Ministri della sanità e dell'industria e del commercio, per sapere se non credano, a seguito del doloroso suicidio di uno studente torinese con un preparato antiparassitario (E 605), predisporre cautele nella vendita di esso e dei prodotti similari affidandone lo smercio, se del caso, a farmacie e ad empori diretti da laureati in chimica farmaceutica.

E se non credano assicurare i cittadini che tali antiparassitari non alterino gli alimenti e non lascino residui tossici di varia entità nelle produzioni agricole nelle quali sono adoperati (706).

SANSONE, ALBERTI

### Interrogazioni

con richiesta di risposta scritta

Al Presidente del Consiglio dei ministri, per conoscere i motivi che finora hanno impedito l'attuazione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni del decreto 10 gennaio 1957 del Presidente della Repubblica, testo unico dello Statuto degli impiegati dello Stato.

La preminente importanza di detto organo è rappresentata dalla vastità dei suoi compiti consultivi che superano le questioni puramente burocratiche, per investire la struttura ed il funzionamento medesimo dello apparato statale. Il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, potendo usufruire dell'esperienza dei suoi componenti e dell'impegno democratico dei membri elettivi in rappresentanza del personale, può far concorrere il personale statale alla determinazione del buon funzionamento della pubblica amministrazione.

D'altra parte non si può realizzare retta e democraticamente l'ormai improrogabile riforma burocratica senza il concorso fattivo di questo importante organo consultivo.

Inoltre, gli interroganti chiedono anche di conoscere quali regole ha disposto o intende predisporre il Governo per assicurare il pieno rispetto delle libertà politico-sindacali, per quanto concerne l'elezione dei membri elettivi nel Consiglio superiore della pubblica amministrazione, in rappresentanza del personale (*già interr. or. n. 85*) (1474).

PESSI, MAMMUCARI, GIANQUINTO

Al Ministro del tesoro, per conoscere l'ammontare della spesa relativa al funzionamento delle tre Sezioni giurisdizionali speciali operanti per i ricorsi sulle pensioni di guerra presso la Corte dei conti (*già interr. or. n. 360*) (1475).

CARELLI



Ministri dell'agricoltura e delle foreste e dell'interno, per segnalare i gravi danni che una tromba d'aria e grossa grandine hanno procurato nell'agro di Fasano (Brindisi) in una zona di circa 2.400 ettari, dalla Masseria Laghezza all'abitato di Torre Canne, per cui risultano distrutti i prodotti (orti, vigneti a tendone) ed abbattuti o seriamente danneggiati ulivi, mandorli, carubbi;

per conoscere quali provvedimenti intendano adottare per venire incontro ai rurali così duramente colpiti nel loro lavoro ed in un patrimonio arboreo di grande pregio (già *interr. or.* n. 538) (1476).

RUSSO

Ai Ministri dell'interno e del tesoro, per conoscere se sia stata disposta la corrispondenza delle spettanze al clero congruato in base ai miglioramenti previsti dalla legge 5 dicembre 1959, n. 1078, con decorrenza 1º luglio 1958 (1477).

ANGELILLI

Al Ministro dei trasporti, per conoscere se non ravvisi urgente ed opportuno — onde assicurare il personale della società ferrovia Roma-Nord, allarmato per avere la Società stessa ottenuto dal Ministero dei trasporti l'autorizzazione a sostituire talune corse sul tratto Civita Castellana-Viterbo con percorsi automobilistici — impegnare tassativamente la Società alla temporaneità e alla parzialità della sostituzione e alla ripresa del normale percorso ferroviario a compimento di quelle opere di manutenzione per la cui urgente necessità sarebbe stata richiesta e consentita la sostituzione.

Tale esplicita chiarificazione appare infatti indispensabile dato il diffuso sospetto di un pretestuoso espediente cui sarebbe ricorso la Società onde procedere allo smantellamento della linea ferroviaria Civita Castellana-Viterbo, smantellamento che, in applicazione alla legge 8 gennaio 1931 (prevedente l'esonero del personale nelle qualifiche che risultassero eccedenti, in caso di limitazione, semplificazione o soppressione

del servizio ferroviario) precluderebbe a provvedimenti di licenziamento.

Ad evitare pertanto le comprensibili preoccupazioni del personale della Società, nel timore che la sostituzione attualmente concessa in via sperimentale e parziale possa estendersi e divenire definitiva, ed il disagio della popolazione rurale della zona che da tale provvedimento verrebbe danneggiata, si ritiene opportuno un riesame della questione da parte del Ministero dei trasporti e, ove non fosse possibile o venisse riconfermata l'autorizzazione, un richiamo preciso alla precarietà e parzialità dell'autorizzazione stessa con la fissazione di un termine massimo per il ripristino completo della linea ferroviaria (1478).

ANGELILLI

Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per sapere quali provvedimenti intenda adottare per aiutare i 150 ortolani di Chioggia (Venezia) sinistrati dal recente allagamento che sommerse 60 ettari di sedano, 30 di carciofi, 10 di radicchio, 5 di cavolfiori, 5 di seminarie varie, secondo le rilevazioni dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura.

Le predette colture devono ritenersi perdute nel 90 per cento.

Poichè trattasi di minuscole proprietà, lo allagamento ha provocato un vero e proprio disastro economico, rimediabile soltanto con un sollecito ed adeguato interessamento dello Stato (1479).

GIANQUINTO

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere per quali ragioni non è stato a tutt'oggi convocato — per l'insediamento e l'elezione del Presidente — il Consiglio direttivo della Cassa mutua coltivatori diretti del comune di Cugnoli (Pescara), eletto dall'Assemblea a termini di legge fin dal 13 dicembre 1959.

Posto che l'elezione ha dato la maggioranza alla lista di opposizione ai candidati dell'organizzazione che fa capo all'onorevole Bonomi, l'opinione pubblica attribuisce il ritardo della convocazione al disappunto dei soccom-

benti e alla loro indebita interferenza presso i dirigenti della Mutua provinciale; il che certo non giova nè alla spoliticizzazione dell'organismo mutualistico nè a ispirare nei cittadini fiducia nell'osservanza imparziale delle leggi da parte delle Autorità.

L'interrogante pertanto prega il Ministro di voler intervenire perchè alla convocazione si proceda senza ulteriore indugio (1480).

MILILLO

**Ordine del giorno per la seduta di  
Giovedì 21 gennaio 1960**

**P R E S I D E N T E.** Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica giovedì 21 gennaio, alle ore 16,30 con il seguente ordine del giorno:

**I. Discussione del disegno di legge:**

Adeguamento delle indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena (344-B

e Doc. 36) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente del Senato e dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati. Sottoposto a nuovo esame delle Camere per invito del Presidente della Repubblica, con messaggio 16 luglio 1959, a norma dell'articolo 74 della Costituzione).

**II. Seguito della discussione del disegno di legge:**

Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni a talune disposizioni in materia di tributi locali (146).

**III. Discussione del disegno di legge:**

**SPEZZANO.** — Abolizione del voto plurimo nei Consorzi di bonifica (12).

La seduta è tolta (ore 20,10).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore dell'Ufficio dei resoconti parlamentari