

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

213^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 21 GENNAIO 1960

Presidenza del Vice Presidente BOSCO,

indi del Presidente MERZAGORA.

e del Vice Presidente CESCHI

INDICE

Commissioni speciali:	
Annunzio di costituzione	Pag. 10488
Variazione nella composizione	10467
Congedi	10467
Disegni di legge:	
Annunzio di presentazione	10467
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	10487
Deferimento all'esame di Commissione permanente	10467
«Adeguamento della 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 2 ^a Commissione permanente del Senato e dalla 4 ^a Commissione permanente della Camera dei deputati. Sottoposto a nuovo esame delle Camere per invito del Presidente della Repubblica, con messaggio del 16 luglio 1959, a norma dell'articolo 74 della Costituzione) (Discussione e approvazione con modificazioni):	
RICCIO, relatore	Pag. 10468
SANSONE	10469
«Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni a talune disposizioni in materia di tributi locali» (146) (Seguito della discussione):	
GALLOTTI BALBONI Luisa	10496
PARRI	10482

213^a SEDUTA

ASSEMBLEA - RES. STENOGRAFICO

21 GENNAIO 1960

RODA	Pag. 10488	Per lo svolgimento:	
TRABUCCHI	10470	PRESIDENTE	Pag. 10501
		CARBONI	10501
Interpellanze:		Mozioni:	
Annunzio	10501	Per la discussione:	
Interrogazioni:		PRESIDENTE	10501
Annunzio	10502	GALLOTTI BALBONI Luisa	10500

Presidenza del Vice Presidente BOSCO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,30).

Si dia lettura del processo verbale della seduta di ieri.

GALLOTTI BALBONI LUISA, Segretaria, dà lettura del processo verbale.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Borgarelli per giorni 10, De Leonardis per giorni 3 e Spagnolli per giorni 5.

Non essendovi osservazioni, questi congedi s'intendono concessi.

Annunzio di variazione nella composizione di Commissione speciale

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Angelilli, a sua richiesta, cessa di far parte della Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge concernenti provvedimenti speciali per la Capitale.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge, di iniziativa:

dei senatori Desana, Ferrari, Conti, Militerni, Zaccari e Pajetta:

« Modificazione degli articoli 5, 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 10

giugno 1955, n. 987, sul decentramento organico di attribuzioni dell'amministrazione dell'agricoltura e delle foreste » (914).

Comunico altresì che è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro del tesoro:

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 1959, n. 1059, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1959-1960 » (915).

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

Annunzio di deferimento di disegno di legge all'esame di Commissione permanente

PRESIDENTE. Comunico che, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, il Presidente del Senato ha deferito il seguente disegno di legge all'esame:

della 5ª Commissione permanente (Finanze e 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 1º aprile 1969, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 20 gennaio 1960 » (913).

Discussione ed approvazione, con modificazioni, del disegno di legge: « Adeguamento della 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 del 16 luglio 1959, a norma dell'articolo 74 della Costituzione).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Adeguamento della indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena », 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 del 16 luglio 1959, a norma dell'articolo 74 della Costituzione.

Dichiaro aperta la discussione generale. Poichè nessuno domanda di parlare, la dichiaro chiusa.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

RICCIO, relatore. Mi riporto alla relazione scritta, che credo sia chiara ed esauriente, rilevando soltanto che la situazione, in base alla quale il Capo dello Stato ha rinviato, a norma dell'articolo 74 della Costituzione, al riesame delle Camere questa legge, si è verificata dopo che la 2ª Commissione del Senato aveva approvato, in sede deliberante, la legge stessa. Sicchè, non essendosi verificate le condizioni che la 2ª Commissione aveva posto per approvarla in quella forma, evidentemente noi oggi ci troviamo di fronte alla giusta preoccupazione del Capo dello Stato che la legge, così come era stata approvata, non rispondesse più alla norma dell'articolo 81 della Costituzione, relativa alla copertura.

La 2ª Commissione ha rilevato, in pieno accordo con la 5ª Commissione, che non è buono il metodo di stornare una parte di un capitolo di spese, sia pure per un altro capitolo affine, quando si tratta di spese obbligatorie, giacchè si deve ritenere che queste siano state impostate in misura aderente alle esigenze che la voce presenta. Tuttavia non ha voluto ancora far aspettare ingiustamente una categoria benemerita ed allora ha accettato, come ripiego, lo storno per l'esercizio 1959-60, augurandosi che, prima dell'approvazione dei nuovi bilanci, la legge possa trovare pronta applicazione, senza dar luogo ad inconvenienti negli anni venturi quando la somma destinata a quelle indennità, che sono spesa obbligatoria, sarà adeguatamente impinguata, come si dice in gergo tecnico. Ricordo infatti che quelle indennità traggono la loro origine dalla legge e sono state assorbite nel trattamento globale degli stipendi e indennità — spesa obbligatoria per eccellenza — onde e per il bilancio 1960-61 e per quelli successivi basterà incrementare la voce « indennità e stipendi » di quanto basta all'uopo. Solo per quest'anno quindi si ammette lo storno, ripeto, per non far aspettare ancora una categoria che ha diritto a questo adeguamento. Raccomando perciò al Senato l'approvazione del disegno di legge, con l'aggiunta dell'articolo 2 proposto dalla Commissione, aggiunta che ottempera all'invito del Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. L'articolo 2 proposto dalla Commissione accoglie quindi i rilievi contenuti nel messaggio del Capo dello Stato.

RICCIO, relatore. Le osservazioni del Presidente della Repubblica hanno però riferimento (per la chiarezza della cosa) ad una situazione verificatasi dopo l'approvazione del disegno di legge da parte della 2ª Commissione del Senato.

PRESIDENTE. Il disegno di legge viene quindi ora presentato al Senato non più nell'edizione primitiva ma con l'aggiun-

ta dell'articolo 2, che tiene conto delle preoccupazioni manifestate dal Capo dello Stato.

Con questo chiarimento passiamo all'esame degli articoli nel testo proposto dalla Commissione.

Se ne dia lettura.

GALLOTTI BALBONI LUISA,
Segretaria:

Art. 1.

L'indennità di servizio penitenziario, prevista dal decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 767, ratificato con legge 10 febbraio 1953, n. 73, è stabilita, per i funzionari della carriera direttiva dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, nelle seguenti misure lorde annue, a decorrere dal 1° luglio 1959:

	Celibi	Coniugati
Ispettore generale . . . L.	156.000	228.000
Direttore capo . . . »	144.000	216.000
Direttore superiore . . . »	132.000	204.000
Direttore »	120.000	192.000
Vice direttore »	102.000	180.000
Vice direttore aggiunto »	84.000	168.000

(È approvato).

Art. 2.

All'onere di lire 41.028.000 derivante dall'applicazione della presente legge si provvederà, per l'esercizio finanziario 1959-60, con la riduzione di eguale somma dello stanziamento del capitolo 71 (« spese per il ricovero ospedaliero e per visite mediche per rafferma degli agenti di custodia ») dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il suddetto esercizio.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(È approvato).

P R E S I D E N T E. Passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto il senatore Sansone. Ne ha facoltà.

S A N S O N E. Signor Presidente, onorevoli colleghi, esprimerò brevemente le ragioni della nostra perplessità, che ci induce ad astenerci dalla votazione.

Con decreto legislativo 3 maggio 1948, numero 767, ratificato con la legge 10 febbraio 1953, n. 73, veniva istituita, a favore dei funzionari di carriera direttiva dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, una indennità di servizio penitenziario, la quale non è stata però mai liquidata a questo benemerito personale che, non occorre dirlo, si sacrifica nell'adempimento di una alta funzione sociale. Il Governo infatti non aveva mai provveduto ad applicare quel decreto legislativo. Si è rimediato a questo stato di cose solo con il provvedimento che il Capo dello Stato ha rinviato al Parlamento con il suo messaggio del 16 luglio 1959.

Ora per la copertura di questa nuova spesa non si stanziava un fondo in bilancio, secondo le buone norme della contabilità dello Stato, ma si rimediava oggi con uno storno di fondi, limitatamente all'esercizio finanziario 1959-60, dal capitolo relativo alle spese per il ricovero ospedaliero e per visite mediche per rafferma degli agenti di custodia. Si tratta davvero di un'impostazione che non può essere accettata. Giustamente il relatore ha rilevato che si tratta di un ripiego solo per quest'anno, pur di uscire da questo *impasse*; ma, onorevoli colleghi, in materia di provvedimenti a favore del personale dello Stato, e in genere quando si tratta di contabilità dello Stato, il ricorrere ad un espediente di questo genere mi sembra deplorabile e certamente non accettabile.

Sono queste le ragioni per le quali noi socialisti non possiamo dare il nostro voto favorevole al provvedimento. D'altra parte desideriamo che questa indennità sia corrisposta ai direttori delle carceri. Ma perchè questo sistema dei ripieghi, ricorrendo a mezzi e mezzucci per cose che il Go-

verno dovrebbe fare tranquillamente, alla luce del sole? Ci sembra un sistema che si inquadra in tutta quell'azione governativa che noi non possiamo assolutamente accettare. Ci asteniamo quindi dal voto. Non votiamo contro soltanto per un riguardo ai funzionari che dirigono le carceri italiane; ma, certo, il sistema seguito dal Governo meriterebbe un voto contrario.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

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 Trabucchi. Ne ha facoltà.

T R A B U C C H I. Signor Presidente, onorevoli colleghi, forse toccherà a me di essere oggi un po' più lungo del solito, per parlare di questo disegno di legge che, naturalmente, voterò, salvo gli opportuni emendamenti, alcuni dei quali, proposti da me, sono stati benevolmente accettati dalla Commissione, mentre altri ne sono stati presentati dal Governo per un maggiore affinamento delle norme o per dar loro una maggiore aderenza alla realtà finanziaria.

Sento però il dovere, innanzitutto, di dare una testimonianza ai relatori i quali questo disegno di legge hanno non soltanto elaborato e studiato, ma anche discusso e rielaborato, non soltanto in Commissione ma a contatto continuo con i Ministeri, perfino nei periodi di vacanza estiva e natalizia, venen-

do appositamente a Roma. Ho creduto che soltanto da me potesse venire questa testimonianza, anche a nome del Presidente Bertone, perchè noi abbiamo vissuto la loro fatica ed abbiamo visto con quale attenzione, con quale conoscenza di causa, con quale diligenza si sono affacciati in una materia che presentava e sempre presenta tante difficoltà.

Una testimonianza mi pare di dover portare, con un ringraziamento, anche ai Ministri dell'interno e delle finanze, i quali hanno collaborato con noi, ed a tutti i funzionari che si sono spogliati, nell'esaminare con noi le varie proposte, della loro qualità di funzionari, vuoi del Ministero dell'interno, vuoi del Ministero delle finanze, sentendo come noi la passione, l'ansia di dover far vivere, per quanto possibile, in relazione alle loro funzioni, gli enti locali.

Nell'approvare il disegno di legge credo dovremmo essere ispirati dalla concezione che esso rappresenta il meglio che si sia potuto predisporre tenendo conto della situazione concreta dal punto di vista legislativo, delle possibilità del bilancio dello Stato — vorrei dire più sperate che reali — dei bisogni dei Comuni e delle Province, della situazione in cui si trova dal punto di vista del reddito l'agricoltura italiana, quell'agricoltura che rappresenta per molti Comuni l'unica base imponibile.

Ma prima di parlare del disegno di legge mi sono ripromesso e ritengo doveroso fare alcune osservazioni ed alcune precisazioni.

Per molti scrittori di cose politiche, per molti trattatisti di materie economiche, la finanza comunale rappresenta oggi la grande nemica del progresso, il grande ostacolo all'evoluzione dell'economia: sono le sovrainposte fondiari, si sente dire, che soffocano l'agricoltura, è l'imposta di famiglia che arriva ad accertamenti insopportabili, sono le imposte di consumo che impediscono lo svolgersi tranquillo dei commerci, sono i Comuni che disperdono la ricchezza che starebbe tanto bene accumulata nelle mani di coloro che la saprebbero così bene impiegare in imprese, per loro, redditizie, sono le

aziende municipalizzate che costano tanto e tanto gravano sul contribuente, eccetera, eccetera.

Mai credo si siano dette cose tanto esageratamente lontane dal vero. Commentando il disegno di legge, vorrei dire a questi critici qualche parola; non senza rammarico perchè troppi cittadini finiscono per credere a chi parla sovente solo nel proprio interesse e nel proprio interesse fa dire cose non vere a tanti che si qualificano per conoscitori dell'argomento. Troppi d'altra parte incorrono in quel vizio di ragionamento che è costituito dal passaggio, ingiustificato, dal singolare al plurale, dal particolare al generale.

Voglio dire qui, una volta per sempre, che possono esserci cattivi amministratori comunali, ci possono essere delle amministrazioni che fanno più demagogia che politica, ci possono essere anche degli amministratori disonesti, ma nella stragrande maggioranza gli amministratori che da libere elezioni sono stati designati a reggere gli enti locali, reggono bene l'azienda comunale, la reggono con senso di responsabilità e con saggezza e sono pertanto degni della fiducia del Parlamento italiano. Ma tutto ciò non toglie che per molti Comuni, per molte Province, i problemi finanziari si manifestino, per circostanze oggettive, come problemi d'insolubile difficoltà.

Questo disegno di legge è in fondo un tentativo, ed io credo un valido tentativo, per aiutare i Comuni a superare, se non totalmente, almeno in parte, quelle difficoltà.

Onorevoli colleghi, per avere un'esatta cognizione dell'attuale situazione degli enti locali, per cercare anche di indagarne le cause, credo sia necessario tener conto di tre fondamentali elementi: dell'evoluzione spontanea dell'azione locale nelle sue finalità; delle conseguenze dell'estendersi dei sistemi e dei mezzi di comunicazione; degli spostamenti avvenuti negli ultimi tempi nella struttura economica della Nazione.

Sarà necessario poi tener conto di molti fenomeni accaduti in gran parte d'Italia nell'immediato dopoguerra, perchè senza tener conto di quei fenomeni non si spiega l'indebitamento di molti Comuni e di molte Province.

L'evoluzione dell'azione locale ha avuto una grande importanza.

Onorevoli colleghi, se noi riandiamo con la mente all'attività dei Comuni nel periodo in cui l'Italia unificata si è data le prime leggi strutturali, ci è facile ricordare che tutto si riduceva allora alla manutenzione di poche strade inghiaiate, al pagamento di poche spese di spedalità per i nullatenenti (il carico degli invalidi del lavoro, voi lo sapete, gravava e dovrebbe tuttora gravare, in teoria, sullo Stato, e solo per malattie gravissime si andava, allora, all'ospedale). I Comuni dovevano inoltre tenere i registri anagrafici e dello stato civile, provvedevano alla redazione e all'applicazione bonaria di quattro regolamenti locali e tutto finiva lì: nelle città si faceva qualche cosina di più, c'erano gli acquedotti, c'erano le tranvie, c'era qualche iniziativa particolare, ma non molto di più. Anche i servizi pubblici venivano in quel tempo assai spesso appaltati; tutti ci ricordiamo che le tranvie sono entrate nelle nostre città attraverso le varie società belghe che hanno portato i primi tram elettrici nell'Italia settentrionale. Conseguenziale era che nei Comuni rurali gli impiegati si riducessero al segretario, talvolta al servizio di due o tre Comuni, al medico condotto, all'ostetrica, all'applicato, quando c'era, ed al famoso messo scrivano che non si sapeva mai se era impiegato, salariato, messo del giudice conciliatore o chissà mai ancora che cosa.

Nelle stesse grandi città non c'era molto di più. Gli impiegati si contavano normalmente con le sole decine. Fare il sindaco era un onore assai più che un onere, anche se in quel tempo molti Comuni avevano le scuole comunali con il maestro che era poi il vicario cooperatore del parroco e l'istruttore e l'educatore dei giovani dei quali i più bravi ed intelligenti avviava allo studio del latino.

In fondo l'attività comunale si riduceva veramente a poco.

E le Province? Dalle Province dipendevano... i matti e le strade. Metà della spesa per il manicomio e metà per le strade provinciali. Mi basta riandare agli anni della mia giovinezza per rivivere queste cose. Per-

chè se per eredità paterna sono un provinciale, per linea materna discendo ... dal Comune di Verona.

In quei tempi un sistema fiscale basato sull'imposta fondiaria e sul dazio consumo era quanto bastava ed era grave macchia per l'ente pubblico contrarre dei debiti. Oggi, stando alla legge formale, non molto è cambiato; ma chi vorrebbe che i Comuni e le Province si limitassero nella loro attività a quello che occorre nei primi anni del secolo? Oggi prevale la concezione della missione sociale degli enti locali; la concezione dell'ente locale che, come bene illustrava ieri, anche da altri punti di vista, l'onorevole Fortunati, integra l'azione dello Stato e spesso la previene, che si fa centro propulsore sul piano economico, che si preoccupa di tutti i servizi dei cittadini, che non può permettere che vi siano famiglie senza tetto, che deve pensare alla sanità ed all'igiene pubblica secondo le norme moderne, che deve provvedere ai più moderni mezzi di comunicazione e deve assicurare alla collettività per i servizi pubblici essenziali l'indipendenza dagli impresari privati. Per un Comune, una Provincia così concepiti, che sentano l'afflato della vita moderna, non bastano più le vecchie leggi, non basta più la vecchia organizzazione amministrativa, non più la vecchia impostazione finanziaria.

Ed aveva ragione l'onorevole Nencioni ieri quando diceva che noi, approvando questo provvedimento di legge, l'approviamo attendendo che si arrivi alla riforma totale della legge comunale e provinciale per dare, diciamo noi, ai Comuni ed alle Province la regolamentazione necessaria onde adempiano agli scopi che sono loro demandati dalla civiltà moderna. Gli stessi controlli dovrebbero garantire non tanto la legalità formale dell'azione dell'ente locale, ma la sostanza della buona amministrazione e non soffermarsi su questioni di regolarità ma soltanto vigilare che la legge sia nello spirito e nella sostanza osservata. Anche per i controlli, dunque, occorrono formule nuove e sistemi nuovi. Per questo si è manifestata apertamente, specie nell'ultimo dopoguerra, e tuttora si lamenta, l'insufficienza del sistema organizzativo della finanza locale.

Vorrei segnalare però che si è accentuato, negli ultimi tempi, un altro aspetto dell'attività locale, la funzione integrativa della azione dello Stato da parte degli enti locali. Lo Stato ha fatto conto, nel concepire e concretizzare la sua azione politica ed economica, anche delle possibilità di azione degli enti locali e della possibilità di assunzione di impegni da parte di Comuni e Province per servizi statali. L'edilizia scolastica è sovvenzionata ma è lasciata all'iniziativa locale; così la viabilità, rimasta fino al 1958, e di fatto tuttora, prevalentemente affidata, all'infuori delle grandissime vie di comunicazione, agli enti comunali e provinciali, sia pure con l'intervento dello Stato; le opere igieniche, per gran parte d'Italia, sono ancora di competenza locale: per non parlare dell'edilizia popolare sovvenzionata, delle ferrovie secondarie, eccetera. Ciò richiama una precisa concezione moderna dello Stato, la cui azione si integra e si svolge attraverso la Amministrazione locale, vista come strumento periferico di una politica che si attua attraverso la regolata iniziativa degli organi elettivi centrali e degli organi decentrati ed autarchici.

E se l'integrazione è continua fra Stato ed enti autarchici locali, è degno di segnalazione altresì che gli enti locali tra loro stessi spesso e bene collaborano. Non è raro il caso che si veda la Provincia intervenire con propri contributi alla sistemazione della viabilità comunale o consorziale, o che sorgano iniziative destinate ad incrementare le attività economiche locali, alle quali prendono parte contemporaneamente e Comuni e Province e Camere di commercio e, dove ci sono, le Regioni.

In questo complesso di attività che si coordinano e si completano, è difficile distinguere la specifica funzione di istituto dello uno o dell'altro ente, dell'una o dell'altra organizzazione, ed è difficile determinare il preciso campo di intervento finanziario che deve spettare al Comune, alla Provincia, allo Stato.

Ma bisogna tener conto anche dell'estendersi dei mezzi e delle vie di comunicazione: oggi passare da un paese ad un altro, dal paese alla città, dalla montagna alla pianura, comunicare con chi vive in altra

località è diventato necessità vitale e nello stesso tempo consuetudine. Ne sono derivate varie conseguenze, agli effetti che ci interessano: e sono quelle di cui ha parlato anche ieri, e tanto precisamente, l'onorevole Giraud. L'eliminazione anzitutto delle economie chiuse; l'estendersi della viabilità ha reso possibile che i mercati si aprissero l'uno verso l'altro. La popolazione oggi non solo si muove, ma si informa di costi e di prezzi, sceglie il mercato di vendita e di approvvigionamento, desidera raggiungere coi territori più vicini l'equilibrio economico. Di qui l'intolleranza delle diversità di regime tributario, la domanda che la finanza pubblica provveda a togliere le situazioni di particolare disagio, l'impossibilità di concepire che in due territori comunali, perchè diversa è la produttività, per esempio, del suolo, sia diverso il carico fiscale.

D'altra parte la concezione della strada in funzione di una rete viaria più grande ha fatto sì che il problema relativo non possa più essere concepito come problema di una località, ma debba essere studiato in relazione alle necessità di un più vasto territorio. E quello che si dice per la strada si dice per la luce, per i collegamenti telefonici, telegrafici, eccetera.

Di qui la necessità di una più stretta collaborazione e di un più approfondito equilibrio tra gli enti che debbono insieme risolvere, con forze comuni, i comuni problemi. D'altra parte, lo spopolamento delle zone più depresse e quindi della montagna, con la conseguenza della diminuzione dei redditi e della composizione numerica dei contribuenti, anch'esso discende immediatamente dal fatto che le economie di due zone a diverso tenore di vita sono venute in comunicazione. Come è possibile, con una situazione come questa, mantenere la finanza locale basata sul solo gettito della sovrainposta sui terreni o sui fabbricati o delle imposte di consumo in circoli chiusi, come sarebbe in realtà secondo lo schema che tuttora noi deriviamo dalla legge del 1931?

Si deve ancora tener presente il mutamento della struttura economica della Nazione.

La terra non è più oggi la sola ricchezza, certo non è più oggi la fonte principale del reddito. Oggi il reddito mobiliare derivante

dall'industria e dalle attività terziarie è elemento principale del reddito nazionale. Quindi un regime di imposizione basato esclusivamente sulle sovrainposte sui terreni non potrebbe più essere giusto, e, comunque, non potrebbe permettere una percezione razionale dei tributi. Ecco perchè si è sentito il bisogno, via via che i tempi nuovi avanzavano, di dare ai Comuni e alle Provincie la possibilità di prelievi tributari sui redditi mobiliari. Fu istituita l'imposta comunale e provinciale su industrie, commerci, arti e professioni e l'imposta di famiglia non fu più l'antico fuocatico, ma fu voluta imposta sull'agiatezza, mentre di mano in mano che le esigenze dei Comuni si fecero maggiori si cercò di perfezionare ed affinare l'organizzazione dell'accertamento e della riscossione. Le stesse imposte sui consumi si estesero e si cercò di ovviare alla diversità di struttura economica dei vari Comuni e delle varie Provincie con gli interventi della finanza di Stato.

Non può essere dimenticato infine, come dicevamo, quello che è accaduto alla fine della guerra. La ricostruzione, prima ancora che lo Stato si riorganizzasse, fu iniziata e condotta assai avanti ad iniziativa degli enti locali; con contributi o senza contributi fu necessario fare. Quando gli edifici scolastici erano senza vetri ed i Comuni andavano ad acquistare i vetri a borsa nera, non poteva certo attendersi l'intervento dello Stato, come non si potevano fare contratti di forniture regolari; ma i ragazzi hanno avuto i vetri e sono andati a scuola per l'ardire degli amministratori comunali. E le scuole hanno funzionato e le strade si sono rappezzate e si è riusciti a fare la rimozione delle macerie, la riparazione e la sistemazione degli edifici pericolanti, il ripristino dei servizi essenziali, perchè Comuni e Provincie hanno preso l'iniziativa. Ma come? Naturalmente contraendo dei debiti. Oggi ci si dice: i Comuni sono pieni di debiti. I Comuni, è vero, hanno anche contratto dei debiti, ma li hanno contratti perchè sono stati i primi ad assumersi la responsabilità di sostituire lo Stato che stava riorganizzandosi, e lo Stato si è potuto riorganizzare perchè nei primi periodi del dopoguerra sono stati i Comuni che si sono assunti il primo sacrificio, il pri-

mo onere, il primo peso, d'accordo con le Province, per arrivare a far rivivere la Nazione. Non possiamo dimenticarci queste cose! (*Applausi*).

D'altra parte i Comuni hanno subito insieme con le Province le conseguenze del blocco dei fitti, che ha reso praticamente nullo il gettito della sovraimposta fabbricati ed anche per questo fu necessario supplire. Furono chieste e concesse nuove forme di imposizione e dalla riorganizzazione dei vecchi tributi, applicati una volta con mano più leggera, si sono ottenute cifre più rilevanti.

I pochi accenni che ho fatto mi sembra dimostrino, onorevoli colleghi, come sia naturale che il sistema della finanza locale manifesti ancor oggi delle incongruenze, delle situazioni di difficoltà, delle illogicità che si denunciano facilmente, e come si debba cercare di giungere ad un sistema più razionale che perfettamente armonizzi l'attività dei Comuni, delle Province e dello Stato, inquadrando il sistema tributario locale con quello statale; non senza tener conto dell'affermarsi ogni giorno in forma più prepotente di un terzo ordine di prelievi dalla ricchezza privata: i prelievi a scopo previdenziale. Ma quel maestro di tutti noi che fu Ezio Vanoni raccontava spesso che il sistema finanziario è facilmente raffigurabile in quella coperta che arriva ai piedi solo lasciando scoperte le spalle, o arriva alle spalle soltanto lasciando scoperti i piedi. Di qui la necessità di non concepire i prelievi d'imposta in funzione più di un ente che degli altri, non come operazioni isolate, ma nella loro organica struttura, tenendo in giusto conto che il contribuente è sempre uno solo, onde, se la finanza statale ha contenuto i prelievi sui terreni per lasciare maggiore possibilità di movimento agli enti locali, è da stolti dire che gli enti locali gravano sul proprietario agricolo più dello Stato e dedurre che perciò la finanza comunale sia male organizzata. Lo Stato si è contenuto volutamente: sa benissimo che la moltiplicazione per 36 non è corrispondente alla moltiplicazione necessaria per adeguare il prelievo statale sul reddito dominicale al valore della lira, ma in tema di imposizione sui terreni si doveva lasciare mano libera agli enti locali; non si può quindi oggi venire

a dire che gli enti locali non possono o non devono gravare più dello Stato. Se lo Stato si è contenuto, gli enti locali devono poter gravare di più perchè lo Stato appositamente per questo si è contenuto.

Il sistema dei prelievi va esaminato organicamente, così come il sistema delle spese e dei contributi. Sarebbe assurdo, d'altra parte, che, per alleggerire la pressione dell'imposta di famiglia, si concedessero contribuzioni statali, per rendere possibili le quali si dovesse alzare le aliquote della complementare. Il contribuente è sempre lo stesso, e non importa che sia gravato a nome dell'uno o dell'altro ente: occorre anzi, una sostanziale coordinazione dell'azione fiscale.

Onorevoli senatori, il quadro che ho dovuto fare deve aiutarci nel giudizio relativo alle norme di legge che si presentano al nostro esame.

Il complesso di norme non ha dato luogo in quest'Aula a molti commenti negativi. Nessuno ha criticato le norme per il passaggio di spese a carico dello Stato. Si tratta di una migliore suddivisione di oneri relativi a servizi essenziali: ma è da segnalare, a mio modesto parere, l'opportunità della soluzione adottata, per cui non si è accolta la tesi dei rimborsi di spese, rimborsi sempre difficili e complessi, anche per la necessità di documentazione completa, e si è lasciato giustamente che ad alcuni servizi continuino a provvedere gli enti locali, con il contributo dello Stato. Perchè gli enti locali sono più adatti a conoscere le esigenze, i costumi, le necessità della popolazione, sono più adatti quindi a funzionare da organismi periferici per l'attuazione della politica generale dello Stato. Guai se servizi così decentrati come le scuole, e così distribuiti, dovessero dipendere dall'anonima e fredda burocrazia centrale: conseguenza del sistema sarebbe, molte volte, l'inopportunità o la intempestività di molti interventi.

È naturale invece che lo Stato contribuisca, in forma forfettaria, anche perchè si sappia e si veda quale è, a parità di contributi, il Comune o la Provincia che meglio funziona e quello che funziona meno bene.

Nei riguardi della suddivisione del contributo scolastico, ho proposto, io stesso, d'ac-

cordo con il senatore Giraudo, un correttivo per le scuole montane. Vi sono, nelle zone più povere e disperse della montagna alpina ed appenninica, piccoli paesini, piccole frazioni in cui raramente si raggiunge il numero di 15 ragazzi per classe. Siccome le spese dei Comuni (riscaldamento, bidelli, manutenzione dei locali) non sono sempre in proporzione diretta al numero degli allievi, ho proposto, e spero che voi accetterete, che le scuole con meno di quindici allievi siano considerate, agli effetti del riparto, come se ne avessero quindici.

Qualche altro emendamento forse potrà essere opportuno, ma credo che nella sostanza il provvedimento riguardante il riparto degli oneri scolastici debba rimanere così come è proposto, con gli emendamenti che il Governo e la Commissione d'accordo vi hanno presentato.

Veniamo un momento ora all'imposta di famiglia ed alla sovraimposta sui terreni. Sono i due argomenti sui quali si sono diffusi in modo particolare, anche l'altro giorno e ieri, alcuni colleghi; quindi dovrò, purtroppo, ripetere qualcosa che è già stata detto. Ma prima vorrei dire all'amico carissimo senatore Valmarana che da alcuni suoi apprezzamenti divergo in modo assoluto, e sono la amicizia e la stima che mi legano a lui che mi rendono più ardito nei suoi confronti. Non condivido la tesi che sia buon governo quello di chi, come egli ha detto, fa quello che l'elettore desidera. Secondo me, l'adempimento del mandato parlamentare consiste, per chi deve assumersi la responsabilità di amministrare lo Stato, nel tutelare lo Stato, nel dare allo Stato leggi buone, nel cercare di procurare con sagace e onesta direttiva politica il bene comune; l'elezione per la quale il candidato ha pure esposto un programma, ma a titolo indicativo, non deve considerarsi una convenzione programmatica, ma solo la designazione di un organo tenuto ad operare nell'interesse di tutti per il bene di tutti. Deploro perciò la formula *panem et circenses* che ha portato alla rovina anche l'impero romano!

Debbo rettificare poi, in linea di fatto, la tesi che il disegno di legge come è stato predisposto dalla Commissione sia maggior-

mente pregiudizievole per l'agricoltura di quel che sia il sistema attuale. Con la legge in esame, una volta adottato il correttivo proposto dal Governo per riportare il massimo delle aliquote della sovraimposta terreni al cosiddetto 350 per cento, si giungerà entro 10 anni a porre un limite invalicabile mentre, con la legge attuale, e con le dovute autorizzazioni, i Comuni hanno potuto applicare supercontribuzioni fino all'800, al 900, se non erro, al 1.000 per cento al di sopra del terzo limite. Non c'era effettivamente alcun limite per le supercontribuzioni quando gli organi di controllo le avessero ritenute necessarie.

Con l'adozione della nuova formula viene posto un blocco definitivo ed immediato agli aumenti delle supercontribuzioni. Secondo la proposta della Commissione il blocco era al 500 per cento, secondo la proposta del Governo sarà al 350 per cento. Quindi nessun peggioramento. Secondo la proposta del Governo si avrà perciò un grande miglioramento dal punto di vista dell'aliquota e del carico tributario sui terreni.

Ma non è sufficiente dire questo, bisogna dire invece che il blocco, che pur noi ci proponiamo di adottare sia pure con possibilità di un ritorno graduale fino al limite stabilito, e che accettiamo in attesa di più ampia riforma quando saranno rivisti gli estimi, il blocco delle sovraimposizioni può rappresentare veramente, specie per i proprietari più piccoli, un peggioramento di situazione. Perché, se ai Comuni più poveri verranno ridotte le entrate, sarà necessario che essi riducano le spese; e chi allora subirà le conseguenze del rinserrarsi della politica comunale? Forse il ricco che risiede in città? No di certo. Forse il commerciante del centro, che gode naturalmente dei servizi che al centro non mancano mai? No di certo. Sarà il piccolo agricoltore, sarà l'artigiano che risiede lontano dal centro, che per portare i suoi prodotti al mercato dovrà percorrere una strada prima mantenuta e che poi forse non sarà più mantenuta, sarà la famiglia del contadino che invano aspirerà alla luce o al telefono e che per avere l'acquedotto dovrà pagare un canone maggiore.

E questo perchè mancheranno ai Comuni non solo le piccole aggiunte alle supercontribuzioni che potevano dare i piccoli proprietari, ma anche le aggiunte alle supercontribuzioni che avrebbero dato i proprietari che risiedevano in città e che, per l'Italia meridionale, risiedevano a Roma e a Napoli. (*Approvazioni*).

Questo bisogna dire a chi oggi viene a parlare in nome degli agricoltori, non sapendo che non sempre la riduzione delle sovraimposte va a vantaggio dei piccoli agricoltori; tale riduzione apparirà di vantaggio immediato; ma con una vista più lontana, con una vista più larga, si potrà dire che può essere anche a danno dei piccoli ed a vantaggio dei grandi, di quei grandi che probabilmente hanno anche altri mezzi per far quadrare i loro bilanci.

La realtà è che questo provvedimento deve essere adottato per motivi contingenti, per aiutare l'agricoltura in tutti i suoi aspetti, perchè superi il momento difficile attuale. Si tratta di un provvedimento che si inquadra in una più ampia politica governativa, sulla quale tutti ci troviamo d'accordo, nella politica di aiuti a favore dell'agricoltura perchè superi il momento di crisi, in attesa che tutta l'economia nazionale si sia riequilibrata, perchè superi questa crisi, che dipende da varie cause diversissime che vanno dall'estendersi della meccanizzazione fino alla nostra entrata nel Mercato comune europeo.

Solo in tal modo si giustificano provvedimenti di questa natura, non sostenendo che le sovraimposte comunali danneggiano gli agricoltori, perchè danno maggiore si provocherebbe quando l'attività comunale venisse a cessare. Ciononostante spero proprio che, grazie alle misure che abbiamo suggerito, si possa contare che non sia da lamentarsi neppure domani una sospensione delle attività comunali.

Analoghe considerazioni devono essere fatte per l'imposta di famiglia. La Commissione ha voluto suggerire (per superare ogni incertezza interpretativa) che sia chiarito che è nello spirito della legge lo sganciamento dei criteri di accertamento relativi alla imposta di famiglia, imposta comunale, da

quelli relativi alla complementare progressiva sul reddito, di competenza dello Stato. Il senatore Minio, e con lui i senatori Spezzano e Giraudo, e tutti gli intervenuti hanno portato la voce della loro esperienza in questa materia. Qualche volta si è trattato, senatore Minio, anche dell'espressione di illusioni o disillusioni di un sindaco che vede spesso reso impossibile il proseguimento di una seria azione perchè l'Autorità giudiziaria ne lo impedisce. Ma chi, come me, non solo è stato sindaco o amministratore di enti locali, ma è anche avvocato, sa che una sentenza di specie (anche se può essere male interpretata) non deve giustificare giudizi tanto severi come quelli che il senatore Minio ha dato verso un organo sovrano dello Stato.

Tuttavia è necessario ribadire le affermazioni che sono state fatte in proposito. L'imposta di famiglia ha un oggetto diverso della complementare. Quest'ultima colpisce il coacervo matematico dei redditi accertati, mentre l'imposta di famiglia colpisce il benessere del contribuente, benessere che può manifestarsi, anche e soprattutto, in quelle caratteristiche espressioni esterne, che ne segnalano la cosiddetta agiatezza. Non si deve dimenticare che all'origine dell'imposta di famiglia stava il concetto di consumo, tanto è vero che essa è concepita in alternativa con l'imposta sul valore locativo, questa pure sull'agiatezza, espressa (come si pensava un tempo) dal tipo di casa abitata dal contribuente.

Inoltre va considerato che l'imposta di famiglia viene accertata annualmente, in relazione alla situazione del reddito del cittadino, che può modificarsi radicalmente da un anno all'altro. Ed è a tale accertamento che la tecnica dell'amministratore comunale può arrivare mentre non vi può arrivare la tecnica dell'agente accertatore dello Stato. Il Sindaco, l'Amministrazione comunale sa, per esempio, che quest'anno le mele hanno dato una determinata rendita mentre l'anno scorso non l'hanno data, sa quindi che, come l'anno scorso bisognava non gravare nell'accertamento dei redditi perchè tali redditi praticamente non c'erano, quest'anno ci sono per i coltivatori di mele possibilità di aiutare

il Comune. Allo stesso modo l'Amministrazione comunale può sapere che, indipendentemente dalle valutazioni e dagli accertamenti su base catastale, ci sono terreni che sono censiti semplicemente come incolto-produttivi ed oggi sono frutteti, e terreni, come il castagneto, il bosco ceduo, il pascolo montano, eccetera che invece sono censiti come aventi una determinata rendita ma che tale rendita non danno. Ancora, l'Amministrazione comunale sa che nell'applicare l'imposta di famiglia deve e può tenere conto anche dei redditi da elaborazione del prodotto, mentre l'accertatore governativo delle imposte non può sapere nulla più di quel che risulta perchè l'aumento del reddito è legato ad un accertamento catastale.

Inoltre l'amministratore comunale sa, anzi può e deve sapere, che le spese che una famiglia può aver sostenuto in un anno sono state disastrose, ma l'accertatore governativo non lo può sapere. È quindi veramente necessario, anche nell'interesse del contribuente, che si tenga conto della distinzione dell'uno e dell'altro cespite.

Dobbiamo altresì ricordare — come ce lo ha ricordato ieri anche il senatore Minio — che quando abbiamo istituito l'imposta sulle società lo abbiamo fatto non soltanto in sostituzione della piccola imposta di negoziazione, ma anche sapendo che in realtà gli utili sociali scomparivano, sfuggivano all'accertamento della complementare. Il Comune però ha i suoi mezzi di accertamento, e se può venire a conoscere che, attraverso opportune operazioni di credito o altre operazioni, dal cassetto della società azionaria al cassetto del singolo cittadino il denaro è passato, perchè l'automobile c'è, perchè la famiglia che va al mare o ai monti c'è, perchè il proprietario che giuoca c'è, perchè insomma c'è una situazione nota, esso deve aver bene la possibilità di arrivare direttamente a colpire dove lo Stato arriva soltanto indirettamente attraverso l'imposta sulle società.

È quindi giusto, onorevoli colleghi, è necessario, ai fini di una vera giustizia tributaria, che l'imposta di famiglia abbia un regime di accertamento diverso e distinto da quello dell'imposta complementare. Ecco perchè riteniamo che sull'articolo 18 non pos-

sano, non debbano sorgere contestazioni. Naturalmente va notato che ci sono i mezzi per far valere i diritti del contribuente che vede male accertati i suoi redditi; e tali mezzi ci sono nei due sensi, perchè la legge di finanza locale permette al contribuente di contestare non soltanto i tributi a lui male applicati, ma anche i tributi male applicati agli altri contribuenti. È pur probabile che, particolarmente in materia di imposte comunali, possano nascere delle ingiustizie, e ciò anche per ragioni politiche, se vogliamo, ma anche per ragioni di classe, perchè quando arrivano in Consiglio comunale i commercianti del centro, essi tendono naturalmente a sopravvalutare, anche senza una precisa cattiva volontà, i redditi dei terreni della periferia mentre quando in Consiglio comunale arrivano i terrieri della periferia, sono essi che tendono a sopravvalutare gli utili degli albergatori e dei commercianti del centro. È naturale che questo accada, ripeto; ma quando accade, la legge dà la possibilità al singolo non soltanto di provvedere alla propria difesa, ma anche all'impugnativa dell'accertamento a carico di terzi; ed è di quella impugnativa che debbono fare uso i Comuni, rendendosi contribuenti dei Comuni vicini per controllare coloro che esulano o tentano di esulare dalla città dove sono nati e abitano per andare a contrattare con i paesi vicini l'ammontare dell'imposta di famiglia. Provino i sindaci a comprare un metro di terra nei Comuni dove il loro contribuente evade e pongano a faccia aperta in nome del loro Comune l'impugnativa di terzo; insegneranno così che con la legislazione italiana non si scherza!

M I N I O . Bisogna non favorire, come nelle Prefetture avviene molto spesso, i contribuenti che agiscono così!

T R A B U C C H I . Spero di no! E, se così sarà, possiamo dire che l'interpretazione che vogliamo dare con l'articolo 18 del disegno di legge alle norme che già c'erano renderà anche impossibile il ricorso costantemente tentato all'Autorità giudiziaria per invocare un principio, quello dell'unità dell'accertamento, che sarebbe assolutamente

giusto, se effettivamente si potesse parlare di tributi aventi uguali caratteristiche. Ma i due tributi non sono uguali perchè così non li ha voluti il legislatore; e il legislatore deve tornare a dire che uguali non li vuole. Noi siamo certissimi del resto che, approvata questa legge, la Magistratura, la quale è sempre particolarmente rispettosa della legge, perchè sa che nel rispetto della legge è la garanzia fondamentale dello Stato, rispetterà ancora una volta, come sempre si è fatto, la nostra volontà.

Vi sono altre norme di cui si è qui parlato e sono norme delle quali mi pare necessario sottolineare l'importanza. La prima è quella che permette, in alcuni casi, per il territorio montano una tassazione discriminata da parte delle Provincie. È essenzialmente una norma a favore dell'economia agricola più povera, di quella montana, ma è norma che ha un fondamentale significato perchè sancisce il senso di solidarietà tra i Comuni della stessa Provincia e sancisce una nuova funzione, che, in linea di fatto, si stava affermando, quella della Provincia come ente nel quale in fondo si concretano, si unificano gli interessi dei cittadini dei vari Comuni.

Io spero che da questa norma, per ora di poca portata, possa nascere, in sede di riforma della legge comunale e provinciale, in sede di riforma della finanza locale, veramente una nuova concezione della Provincia, che deve essere non soltanto l'ente che pensa ad alcuni servizi ma quello ancora che può vedere integralmente, in forma unitaria, gli interessi della più vasta zona territoriale che costituisce oggi una unità locale vivente: quella del territorio provinciale.

Sono lieto poi che si sia proposta definitivamente l'abolizione dell'addizionale sui redditi agrari; non mi chiedo neppure se si sarebbe potuta proporre l'abolizione per i soli proprietari coltivatori diretti o non coltivatori diretti, per tutti o per pochi; importante è che le imposte che danno uno scarso gettito e che in sostanza non hanno una fondamentale importanza per l'autonomia dei Comuni possano essere sostituite finalmente, come si propone di sostituirle, con un contributo dello Stato.

Perchè bisogna tener conto anche del costo di esazione. Ed io, che per primo avevo pensato, insieme naturalmente con i colleghi relatori, che fosse possibile una discriminazione tra imposta addizionale sui coltivatori diretti e imposta addizionale sugli altri proprietari a gestione diretta (poichè i proprietari con terreni affittati sapete benissimo che non pagano l'imposta sui redditi agrari), sono lieto che il Governo ci abbia permesso, proponendo delle norme di copertura, di adottare una soluzione definitiva. E lo dico perchè non abbiamo pensato a suo tempo e non pensiamo mai che in realtà, se si fosse potuta adottare la riduzione a favore soltanto dei coltivatori diretti, non si sarebbe fatta una cosa del tutto giusta, e soprattutto non si sarebbe fatta una cosa finanziariamente utile. Non si sarebbe fatta una cosa del tutto giusta perchè da un lato non si sarebbe potuto esonerare dal tributo il reddito dei mezzadri, in quanto, come sapete, l'accertamento a loro carico viene fatto a nome del proprietario, e d'altra parte perchè non si sarebbe potuto gravare di meno sul proprietario con beni affittati rispetto al proprietario che gestisce i terreni direttamente laddove in realtà, se vi è un elemento economicamente inerte, è il proprietario che ha i beni affittati. Si sarebbe fatta poi un'operazione economicamente poco vantaggiosa perchè, riducendo ancora il carico, si sarebbe naturalmente aumentato il costo di esazione.

Ed allora, onorevoli colleghi, io ritengo che la norma a sollievo di tutti gli agricoltori che elimina l'addizionale sui redditi agrari sia veramente da salutare con voto favorevole.

Ci sono poi le norme a sollievo degli oneri patrimoniali dei Comuni; e vorrei qui dire che mi pare che lo Stato compia un atto di giusto riconoscimento nell'assumersi il servizio, per i Comuni non capoluoghi di Provincia, dell'ammortamento dei mutui contratti per integrazione di bilancio. È vero che si ha l'impressione qualche volta che chi ha fatto male sia ricompensato e chi ha fatto bene sia pagato con le bastonate, perchè chi ha cercato il pareggio gravando sui contribuenti, ma chiudendo il bilancio in equilibrio, non avrà il vantaggio dello Stato che gli paga i debiti. Ma noi sappiamo che l'Italia è struttural-

mente ed economicamente così diversa nelle sue varie regioni, che per molta parte dei Comuni che sono ricorsi all'integrazione del bilancio si è trattato di pura e strettissima necessità.

Ed allora, ripetiamo, bene lo Stato fa proponendosi di intervenire per alleggerire il carico dei mutui. Però deve essere affermato che la norma è eccezionale: non si dovrà continuare a proporre norme analoghe per il futuro, e dovrà essere osservato che situazioni simili non si impongono per le grandi città, per le quali non si tratta di pochi miliardi, ma di molti miliardi all'anno; per le grandi città, si chiamano esse Roma, Napoli, Bari, Venezia, Palermo, siano del Nord, del Sud o delle Isole, è necessario che si veda strutturalmente se il loro bilancio, se le loro possibilità permettono la continuazione del sistema attuale; altrimenti occorre provvedere tempestivamente e sistematicamente, non solo saltuariamente come potrebbe accadere se si continuasse a lasciare che i Comuni si indebitino, sia pure per fronteggiare, sulla carta, il disavanzo del bilancio.

Per i piccoli Comuni la norma ha anche un altro vantaggio, quello di rendere possibile qualche ulteriore delegazione di cespiti; come la norma che sposta i cosiddetti limiti delle sovrainposte. Molti si sono meravigliati, onorevoli senatori, forse alcuni hanno gridato allo scandalo perchè la Commissione ha avuto l'ardire di proporre l'eliminazione del primo, del secondo e del terzo limite alle sovrainposte; quando in realtà la stragrande maggioranza dei Comuni, di quelli che non hanno redditi patrimoniali, in linea di fatto si allinea ormai sul cosiddetto terzo limite, non c'era, non c'è assoluta ragione di continuare a fare delle distinzioni che non hanno più nessuna portata pratica, anzi hanno soltanto la portata pratica di limitare la possibilità di delegare l'unico tributo sul quale in realtà i Comuni, specialmente quelli montani e di campagna, possono far conto agli effetti dell'assunzione di oneri di cui hanno bisogno per portare la civiltà anche laddove non è ancora arrivata. Non c'è da spaventarsi, come qualcuno si è spaventato, perchè i relatori vi propongono di togliere quei limiti che non hanno più nes-

suna importanza, come non ci sarebbe oggi più da spaventarsi se uscisse una legge che dicesse che non sono più permessi i sistemi di trasporto con le corriere a cavalli; si toglie ciò che non esiste più: bisogna dirlo apertamente che i tre limiti non ci sono più, che i limiti sono stati superati per effetto dell'inflazione, che in realtà i Comuni ormai sono tutti allineati su un livello di supercontribuzione, che è già basso rispetto alla portata della rivaluzione monetaria, e che quindi non c'è più nessuna ragione di mantenere delle disposizioni legislative che hanno sempre fatto meno paura di quella che fa uno spaventapasseri.

È bene che si sia aperta la strada alla realtà, ma che, aprendo la strada alla realtà, sia stata anche data la possibilità ai Comuni di fare quelle operazioni di cui hanno strettamente bisogno, aumentando su quel terreno la delegabilità. Proprio io, che sono sempre stato decisamente duro nel non permettere che si estendesse oltre i limiti di legge la possibilità di delegazione da parte dei Comuni e delle Provincie, perchè non si può oltre certi limiti lasciare che si impegnino le disponibilità di entrate necessarie per quadrare il bilancio, sono lieto che venga accolta quella proposta perchè non tocca il sistema, ma permette, nel sistema, di attuare provvedimenti assolutamente necessari.

D'altra parte ci saranno sempre i controlli, quei controlli che finora hanno sempre funzionato, per lo meno abbastanza bene, secondo noi, troppo severamente secondo qualcuno dei nostri colleghi di sinistra, troppo poco secondo i colleghi di destra. Fra due tesi io riterrei di scegliere l'intermedia, ispirata ad un discreto equilibrio, perchè si deve comprendere che Comuni e Provincie non possono rimanere fermi alle vecchie norme legislative, ma d'altra parte non devono prestarsi ad imprese eccessivamente pericolose.

Nel disegno di legge non si parla delle imposte di consumo, e ci si potrà chiedere perchè la Commissione ha voluto che si togliessero tutte le norme che si riferivano a quel tributo. Perchè era in atto la proposta di modificazione e riduzione nei riguardi dell'imposta di consumo sul vino che rappresenta, per i grandi Comuni, un quinto del

gettito delle imposte di consumo, e per i piccoli Comuni un terzo. È causa di dolorosa soddisfazione — sia detto qui tra parentesi — per l'onorevole Cenini e per me, aver constatato che la riduzione dell'imposta di consumo sul vino non ha ridotto neppure di un centesimo il prezzo al consumo; dolorosa constatazione, che purtroppo avevamo prevista anche prima.

M I N I O . Dolorosa e prevista.

T R A B U C C H I . A parte le nostre previsioni, dobbiamo dire che non è vero, in linea di principio, che le imposte di consumo non si giustifichino nel nostro sistema finanziario. Basti pensare al fatto che i consumi si concentrano in particolari Comuni, dove fioriscono i mercati, dove affluiscono le merci e i compratori. In questi Comuni la percezione delle imposte di consumo rappresenta il necessario correttivo per le maggiori spese che gli enti locali debbono sostenere per attrezzare il centro. Sarebbe ingiusto caricare di tali maggiori spese i proprietari terrieri, o questi uniti ai percettori di redditi mobiliari, se fosse pur possibile la modificazione dell'aliquota dell'I.C.A.P.; perchè neppure tutti gli imprenditori beneficiano della maggiore organizzazione del centro, ed alcuni anzi hanno maggiori spese per il maggior costo dei generi, dei servizi e della mano d'opera.

È quindi logico che la finanza locale tenga conto anche del maggior consumo che avviene in alcuni centri rispetto ad altri per arrivare a colpire chi viene in città, ne gode, e non paga. L'importante è che l'applicazione della imposta di consumo possa essere fatta con mezzi moderni, meno costosi, e che la riscossione non dia luogo ad evasioni così gravi come quelle che qualche volta si constatano. Se la Commissione, se i relatori non hanno voluto che si entrasse nella materia delle imposte di consumo è perchè si pensa che tale materia dovrà trovar posto in una più organica riforma. L'imposta dovrà essere riformata in relazione con tutto il sistema di percezione delle imposte sugli scambi applicate dallo Stato, dovrà essere messa in relazione alla necessità di non intralciare, ma sollecitare la circolazione delle merci.

In attesa che il sistema si studi è stato bene non toccare ulteriormente questo campo della finanza locale, e per questo, non per altro, la Commissione è stata tutta concorde nel proporre che non se ne parlasse.

Sono lieto altresì che non si siano toccati altri settori fuorchè quei pochi che rappresentano le imposte che si sopprimono o perchè non corrispondenti più alle esigenze della vita moderna, o perchè costano ormai più di quello che non sia il loro gettito. Domando io al Governo, e credo che domandino gli altri, di predisporre celermente un disegno di legge per le imposte sulle affissioni, perchè attualmente siamo in regime di vacanza legislativa per una parte della pubblicità, in relazione alla nota sentenza della Corte costituzionale. Avremmo forse potuto noi stessi intervenire con alcune norme, ma poichè queste norme devono essere coordinate con tutto il complesso del sistema della imposta delle affissioni, ritengo che sia più opportuno che gli uffici predispongano il provvedimento e che questo ci venga poi sottoposto in modo che la vacanza si tolga.

N E N C I O N I . Abbiamo presentato una proposta proprio in questi giorni.

T R A B U C C H I . Spero che la sua proposta si coordinerà facilmente con le proposte che il Governo ritengo abbia ragione di presentare a sua volta.

Signori, credo che potrei anche concludere le poche cose che ho detto se non fosse necessario dire che io non credo, che noi non siamo convinti che questo disegno di legge possa dirsi il toccasana della finanza locale. Non bastano certamente i contributi statali a far equilibrare i bilanci delle grandi città di cui abbiamo parlato, non bastano neppure a sanare i bilanci di certi piccoli Comuni montani i cui abitanti non domandano riduzione di imposte ma aiuto a superare la posizione di estrema miseria in cui il troppo celere sviluppo della situazione economica li ha ridotti. Non basteranno neppure a compensare gli aumenti che sono richiesti, e con diritto, dal personale dipendente dagli enti locali, nè forse saranno sufficienti nei grossi centri a compensare del tutto le perdite che potranno derivare dalla modifica delle leggi

sulle tasse cinematografiche; ma non è vero che noi riteniamo che questo disegno di legge debba risolvere tutti i problemi: questo disegno di legge rappresenta un contributo alla risoluzione di molti problemi, rappresenta un contributo a risolvere certi problemi che sembravano particolarmente irrisolvibili come quello del passaggio delle strade comunali alle Province, ma nulla più. Noi abbiamo assistito all'inefficacia di una legge che ordinava alle Province di assumere la manutenzione delle strade per le quali mancavano assolutamente i mezzi; oggi con le modifiche proposte dalla Commissione, che abbiamo ragione di ritenere il Governo abbia ad accettare, dato che ha presentato un emendamento per ridurre il contributo da 400 mila lire a 300 mila lire per chilometro, siamo sicuri che si farà un altro passo avanti in quell'attrezzatura locale che non è da concepirsi distintamente, ripeto, dall'attrezzatura centrale, ma che integra necessariamente e sostanzialmente l'attrezzatura stradale dello Stato.

Il provvedimento che noi oggi dobbiamo votare è dunque necessariamente provvisorio, perchè siamo in attesa della riforma della legge comunale e provinciale; è proprio in quella sede che potremo richiedere che ai Comuni e alle Province siano attribuite altre mansioni, e nel contempo che Comuni e Province siano alleggeriti da talune spese. Siamo in attesa anche della revisione catastale generale, la quale ci permetterà non solo di applicare in modo più perequato l'imposta sui terreni, ma anche di accertare più da vicino la redditività delle singole zone, e la capacità produttiva dei vari terreni. Attendiamo infine anche la riforma completa della finanza locale e con essa il coordinamento di alcuni tributi con gli altri. Attendiamo per esempio lo esito degli studi sull'imposta sul valore locativo, che oggi non possiamo più concepire soltanto come una tassazione dell'agiatezza ma piuttosto come un'imposta sull'uso di locali cittadini, estensibile quindi anche a quelli non d'abitazione, ma adibiti ad uffici di banche e di enti.

Mercè la conoscenza delle nuove norme noi potremo finalmente stabilire in modo preciso e perfetto come dovranno funzionare i più grandi e i più piccoli Comuni, le Province

più povere e le Province più ricche, ed altresì determinare se lo Stato avrà la possibilità di assumersi qualche altro onere. Onorevoli colleghi, è stato detto dal Ministro che noi siamo i sindacalisti dei Comuni; non dobbiamo dimenticare di essere anche i sindacalisti dello Stato, e se ripetiamo spesso che i Comuni sono la propaggine dello Stato, dobbiamo anche ribadire che non si deve mettere in pericolo la finanza generale a favore della finanza comunale. La struttura stessa dello Stato è legata alla solidità della sua struttura economica e finanziaria, e noi non possiamo far fare dei passi ai Comuni e alle Province se passi nello stesso tempo ed allo stesso fine non possono essere compiuti dalla finanza statale: la finanza statale e la finanza locale debbono infatti concepirsi come un tutto unico, e noi non dobbiamo rovinare l'una per favorire l'altra o viceversa.

Tuttavia l'economia nazionale ha bisogno di svilupparsi in senso economico come in senso sociale. Molte quindi sono le esigenze e le necessità di coordinamento, e dipende spesso da queste esigenze e da queste necessità se dobbiamo marciare lentamente; ma noi dobbiamo essere tutti uniti per rendere possibile lo sforzo comune per il progresso e per il bene di tutti. Ecco perchè, pur essendo coscienti dell'insufficienza della legge che stiamo per approvare nei riguardi dei Comuni e delle Province, riteniamo ciò malgrado serenamente e sinceramente di doverla approvare perchè (e mi richiamo a quanto ho detto fin dall'inizio) è il massimo sforzo che si possa compiere senza alterare tutto il sistema nel suo complesso.

E con ciò avrei finito, se non dovessi dire qualche parola a coloro che hanno sempre la preoccupazione che i Comuni e le Province spendano troppo. Io vorrei ricordare a costoro la figura di qualcuno dei nostri sindaci di montagna, la figura di qualche presidente di Amministrazione provinciale che, a forza di pensare, finisce con il camminare guardandosi sempre la punta dei piedi. Vorrei ricordare la figura di quegli amministratori che di notte pensano all'equilibrio del proprio bilancio e che poi di giorno sono assillati dalle continue richieste alle quali deb-

bono, come noi, molto spesso con il cuore esulcerato, rispondere di no. Vorrei ricordare che se può esserci qualche Amministrazione che abbia male operato, la grande maggioranza delle nostre Amministrazioni sa operare bene, sa operare con i criteri del buon padre di famiglia, sa operare qualche volta anche con i criteri di un padre di famiglia di mente aperta, che non vede soltanto lo oggi immediato bensì vede anche le esigenze del domani.

Vorrei dire apertamente che le nostre Amministrazioni — e non parlo di quelle di un colore piuttosto che di un altro, anche se ciascuna ha la sua ispirazione politica — sanno collaborare con gli organi governativi e che questi sanno collaborare e comprendere, per lo meno quasi sempre, le esigenze legittime delle Amministrazioni locali. Qualche volta ci possono essere delle divergenze che dividono; non sempre sono basate sull'assoluta ragione da una parte e sull'assoluto torto dall'altra, ma nella grandissima parte dei casi Amministrazioni locali ed organi governativi, Giunte provinciali amministrative e Giunte comunali, Ministero dell'interno e Ministero delle finanze, hanno collaborato insieme e tuttora collaborano.

Anche per queste considerazioni vorrei dire che nell'organizzazione completa, nella completa struttura dell'amministrazione locale il Parlamento italiano può avere fiducia. Votando questo disegno di legge che allarga le possibilità dei Comuni e delle Province, il Parlamento dimostra questa fiducia, inviando un grazie a coloro che, senza ambizioni, tutto il giorno lavorano in collaborazione con gli organi dello Stato affinché le Amministrazioni locali possano veramente servire per lo evolversi dell'economia nazionale, per la grandezza, per il benessere vero, fondamentale, sostanziale del popolo italiano. (*Vivissimi applausi dal centro. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Parri. Nè ha facoltà.

PARRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio compito è quello di esprimere il giudizio del Gruppo parlamentare socialista su questo disegno di legge. Non en-

trerò nel merito dei provvedimenti singoli che sono stati già illustrati da parecchi oratori e con molta efficacia or ora dal senatore Trabucchi e che per la parte nostra restano affidati alla competenza specifica, che a me manca, dell'amico e collega Roda.

Mi terrò quindi alle considerazioni generali alle quali il nostro giudizio deve per forza ricondursi, e che mi sembra in questo momento sia necessario sottolineare con la maggior precisione. Anche il Gruppo parlamentare socialista nella Commissione finanze e tesoro ha collaborato cordialmente alla elaborazione di questo disegno di legge, e ne riconosce il merito. Non ho bisogno pertanto di vagliare il valore dei provvedimenti particolari che sono stati presi, aderendo quasi completamente per gran parte di essi alla illustrazione del senatore Trabucchi. Sottoscriviamo particolarmente senza riserve quello che egli ha detto per quanto riguarda la imposta di famiglia.

Senza dubbio, nel complesso, questo progetto di legge rappresenta un miglioramento della situazione attuale: direi di più, rappresenta un punto di partenza notevole e notevole. Ma non posso tacere, e sarebbe mancanza di sincerità se lo nascondessi, che questo stesso disegno di legge, nel suo corso ulteriore, ha subito un peggioramento, peggioramento che va rilevato per le indicazioni d'indirizzo che esso dà: un peggioramento nel quale ci dispiacciono, più che gli elementi quantitativi, gli aspetti qualitativi.

Quantitativamente esso riduce il sollievo consentito agli enti locali, nel senso che si riducono alcune delle entrate previste, sia pure non gravemente, mentre aumentano d'altra parte i carichi, gli oneri degli enti locali per effetto di altre leggi: dipendenti, scuole, eccetera. Questo provvedimento, che era stato proposto più di un anno addietro, appare già superato dai fatti. Però, se esso perde d'importanza dal punto di vista finanziario, mantiene, ed è l'aspetto più essenziale, la sua importanza strutturale.

Se ci rifacciamo alle origini ricordiamo che esso era stato presentato nell'ottobre del 1958 dal ministro Tambroni con un titolo che ne chiarisce un poco la natura: « norme

per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni ad alcune disposizioni in materia di tributi locali ». Se voi l'esaminate, trovate che questo provvedimento aveva due volti, uno favorevole agli enti locali, l'altro ostile e favorevole ai contribuenti, cioè conteneva provvedimenti di riduzione di oneri, favorevoli agli enti locali, insieme a misure limitative ed a disposizioni di carattere generale anticipatrici di una riforma organica.

Onde è nata proprio in seno alla Commissione finanze e tesoro l'idea di incorporare da questo complesso non organico di provvedimenti un insieme di misure che voi, colleghi, avete chiamato di emergenza, di sollievo di emergenza per le finanze comunali. E, nella sua impostazione, questo provvedimento stralcio, ora sottoposto al nostro esame e del quale cerco di dare una valutazione generale, ha preso un poco quel carattere che era nelle intenzioni vostre.

Anche noi, torno a dire, abbiamo collaborato; e saremmo ingiusti, colleghi, se non riconosciamo il lavoro notevole, meritevole che è stato svolto soprattutto da alcuni componenti della Commissione finanze e tesoro: dai due relatori Cenini ed Oliva e da altri membri, fra i quali non vorrei dimenticare il collega ed amico Fortunati, assente, il collega Trabucchi, che ha parlato or ora, e il collega Mariotti. Lavoro veramente meritorio, concepito però in funzione della situazione di bisogno degli enti locali.

Ad un certo punto la volontà del Governo ha inserito altre preoccupazioni estranee a questa considerazione: ciò ha portato ad un peggioramento qualitativo, in quanto si è dato al provvedimento uno scopo, direi, eteronomo rispetto al primo ed alla natura originaria del provvedimento stesso, che è stato in certo modo, direi, snaturato.

Ne è stata aggravata anche l'insufficienza quantitativa. Non trascuriamo questo elemento. L'articolo di questo provvedimento di legge che parla della copertura prevede 19 miliardi per il primo anno e, se i conti che abbiamo fatto non sono errati, al quarto o quinto anno di sviluppo dei provvedimenti, direi a pieno regime di questa legge, forse

essa fornirà agli enti locali, Provincie e Comuni, una settantina di miliardi circa, a parte il consolidamento dei debiti.

Ma non dobbiamo dimenticare che la situazione finanziaria degli enti locali è molto diversa e più grave; ed è bene ricordarlo per avere presenti le dimensioni di un fenomeno entro il quale dobbiamo inquadrare quella riforma maggiore e definitiva che domandiamo da un pezzo. Dobbiamo perciò considerare il disavanzo del bilancio effettivo dei Comuni e delle Provincie, che per il 1958 dà un totale di 262 miliardi; per il 1957 erano 240; per il 1956, 185. Si è avuto quindi un crescendo che è sottolineato dalle percentuali di copertura delle spese con le entrate: una copertura che decresce in una maniera impressionante, poichè scende dal 91,6 per cento del 1949 al 71,6 per cento del 1958. E non occorre essere amministratori di enti locali, nè di qualsiasi altro ente, per rilevare che amministrazioni che arrivano a questo difetto di copertura, che con le entrate normali, effettive coprono il 71 per cento delle spese normali, effettive sono in un situazione quasi fallimentare, una situazione che deve richiamare la maggiore attenzione.

Ora, tale situazione sarà migliorata da questo provvedimento, ma sarà migliorata a sufficienza? Il disavanzo dei bilanci degli enti locali resta gravissimo: vorrei sentire dal Ministro delle finanze se ci può dare informazioni sul prevedibile disavanzo del 1959; ma credo di non andare errato stimandolo vicino ai 300 miliardi, che è una somma, rispetto all'insieme, notevolissima. Devo ricordare che le spese degli enti locali nel 1958 sono state di 835 miliardi; risulteranno per il 1959 di circa 900 miliardi. Su 900 miliardi un disavanzo di 300 miliardi è quasi pauroso, ed è necessario che abbiamo presenti queste cifre e queste dimensioni del problema per non perdere di vista l'urgenza di questa riforma, che si trascina insoluta da molti anni, sin dalla prima legislatura di questo dopoguerra. Ne è stata posta in rilievo la necessità fin da allora, ma non si è riusciti ad andar oltre i ritocchi e le revisioni parziali, fra cui quella del 1951, illu-

strata dal senatore Fortunati che ne è stato uno degli autori. Anche quel provvedimento, che si proponeva una sistemazione, di fatto già nel 1952 (si possono esaminare a riprova le cifre del disavanzo complessivo) si rivelava insufficiente.

Occorre, dunque, questa riforma organica, dalla quale siamo ancora concettualmente lontani e rispetto alla quale bisogna sottolineare quelli che sono gli altri difetti direi strutturali di questo provvedimento di legge, perchè illuminano, insieme a quanto è stato già detto, le attuali deficienze di indirizzo. C'è un procedere per settori economici che già è stato lamentato, e giustamente lamentato. Dà fastidio anche a me dover insistere su cose già dette e ripetute, su osservazioni ovvie ma vere. Ma se non si ribadiscono, se non le abbiamo ben presenti, mancano le direttive dell'azione.

Si è proceduto durante le passate legislature, e si procede tuttora, per settori di urgenza, per settori di pressione politica. Sopravviene la necessità di sgravi fiscali per l'agricoltura, e si inserisce il provvedimento relativo a tali sgravi, che ha carattere nettamente politico, dentro un provvedimento che si propone per contro il riordino, l'assestamento della finanza degli enti locali. Non è questo un modo di procedere giusto, anche perchè crea sperequazioni tra settore e settore e nell'interno stesso di un settore.

Onorevole Trabucchi, il procedimento consueto, normalmente seguito nei casi di sgravio, è quello dell'« abbattimento » alla base e lei stesso ha detto: facciamolo largo, tanto da comprendere anche i padroni ed i mezzadri per i quali sia difficile, troppo costosa o addirittura impraticabile la distinzione. Facciamolo largo, ma non introduciamo il principio di concedere l'integrale esenzione di una intera area tributaria, principio grave, antidemocratico, da non introdurre mai, anche quando si tratti di tributi relativamente modesti.

Onorevoli colleghi, non vorrei che lo stesso principio fosse seguito dal Ministro anche per l'imposta sul bestiame, che, se non interpreto male il suo pensiero, credo voglia sopprimere. Ed egli ha ragione per quel che riguarda i modesti agricoltori, perchè per essi questa

è una delle imposte più esose e più insostenibili. Ma la situazione economica e tributaria di chi possiede una mucca è ben diversa da quella di chi ne possiede cento. Procediamo dunque secondo il sistema normale, che è soltanto quello dell'abbattimento di base, che si può estendere quanto possibile, quanto cioè le finanze dello Stato lo permettono, ma non procediamo col sistema delle esenzioni in blocco, che, mi permetterei di dire, rappresentano come delle espropriazioni indebite da parte dello Stato dell'area tributaria normale degli enti locali. La Commissione finanze e tesoro deve purtroppo riesaminare in questi giorni un altro provvedimento di natura fiscale relativo alle agevolazioni per le costruzioni edilizie. Anche qui, a mio parere, a torto, si vuol sottrarre alla finanza comunale un'area tributaria di sua spettanza normale.

In questo progetto di legge v'è quindi questo difetto di impostazione che è necessario particolarmente rilevare per arrivare alla conclusione della sua disorganicità. Altri difetti derivano dalla struttura del nostro ordinamento tributario, e più ancora da quella incertezza di concezione e distinzione tra le attività e le funzioni dello Stato e degli enti locali che ha or ora illustrato con molta efficacia l'onorevole Trabucchi. Sarebbe tuttavia ingiusto attribuire responsabilità particolari ai Governi, perchè in gran parte questa situazione dipende dalla rapida evoluzione che ha trasformato la fisionomia di questi istituti della nostra vita pubblica.

Ma vorrei avessimo presente che qui non si tratta ancora di postulare una revisione organica, pur necessaria, della legge comunale e provinciale, che è lo statuto degli enti locali. Si tratta di normali provvedimenti legislativi, e se è merito di questo provvedimento quello di stabilire alcuni punti di distinzione e chiarezza per quel che riguarda sia i carichi patrimoniali degli enti locali, sia la scuola, sia le strade, quante cose ancora occorre rivedere in modo preciso, per quanto concerne l'educazione, l'istruzione professionale, l'assistenza e (meglio di me lo sanno quanti qui sono amministratori) la spedalità! Sono problemi che possono ancora essere rimandati e lasciati nel vago? Non

credo. Lo stesso nostro ordinamento tributario, nel quale vogliamo inserire questa riforma della finanza locale, ha bisogno di una profonda revisione nella definizione dei cepti generali e locali.

Io spero che il Ministro possa darci qualche notizia rassicurante sul decorso del progetto di legge, promesso da dodici anni, circa la riforma del contenzioso tributario, senza la quale è difficile pensare ad uno stabile assetto della finanza locale.

Abbiamo ascoltato alcuni colleghi, fra i quali l'efficacissimo amico Minio, ed anche il senatore Spezzano, rappresentare quasi esterrefatti talune situazioni difficili ed anormali. A parte le valutazioni che il senatore Minio ha dato, e che io purtroppo condivido, sulle sovrapposizioni della Magistratura per quanto riguarda la determinazione di tributi locali (nè Minio, nè io vogliamo porre in stato di accusa tutta la Magistratura, ma solo alcuni magistrati ed alcuni organi giudiziari), a parte queste valutazioni, rimane troppa incertezza nei rapporti fra fisco e contribuente: vi è una ferocia reciproca che non trova organi di mediazione giusti e funzionali. In questa situazione il contribuente può condurre la sua barbara guerra contro le amministrazioni comunali, quella che ha illustrato il senatore Minio, ed il fisco dello Stato (non parlo di quello comunale che non conosco) a sua volta può denegare giustizia e torturare i contribuenti, come è ben noto.

Dove trovare i termini di mediazione? Anche qui voglio rifarmi (non so se interpretando giustamente accenni fatti dal senatore Trabucchi) alla necessità di arrivare ad organi diversi e speciali. Vi sono studiosi che da un pezzo hanno proposto tribunali di giustizia amministrativa sul piano regionale, tribunali che dovrebbero sostituire per il controllo comunale le Giunte provinciali amministrative e che potrebbero rappresentare anche l'organo di appello adatto, per il contenzioso tributario, accanto ai controlli e alle difese che, per la condizione non soddisfacente di educazione e coscienza politica di una larga parte del nostro Paese, rimarranno pur sempre necessari.

Ho ascoltato con piacere il discorso del senatore Trabucchi, sia perchè risparmia a voi il fastidio di sentire una parte di quello che avrei voluto dire io ed egli ha anticipato, sia perchè apre la strada alle conclusioni che dobbiamo trarre, soprattutto con voi, colleghi della maggioranza, perchè riguarda, direi, soprattutto voi.

Che cosa vuol dire revisione della legge comunale e provinciale, della legge sulla finanza locale? Vuol dire idee chiare sui rapporti tra lo Stato e la vita pubblica locale; vuol dire anche rendere operante il canone fondamentale della democrazia, che è scritto nella Costituzione, anche se i termini non sono i più felici, cioè il principio che la collettività vive in qualunque luogo si aduni una parte del popolo italiano, la quale arriva alla soglia dell'istituto democratico autonomo quando può eleggere regolarmente dei rappresentanti responsabili e controllati. Ivi si ha democrazia ed ivi si ha lo Stato democratico, sia nel Comune, sia nel piccolo aggruppamento autonomo, sia nel consiglio di valle, sia nella Regione, sia nell'organismo interregionale, ove fosse necessario, superando gli schemi della abituale visione scolastica di questa organizzazione di vita autonoma locale.

Che cosa significa questo indirizzo se non la ricerca delle dimensioni migliori per i servizi — servizi intesi in senso ampio — pubblici e civili, di interesse generale?

Ma questa ricerca di dimensionamento va riportata su un piano generale, ad una visione unitaria. Diceva il senatore Trabucchi che il contribuente è unico, la fonte dei tributi cioè è unica, e la pressione tributaria deve in conseguenza essere regolata complessivamente, unitariamente. Anche le concezioni tradizionali sui tributi che debbono spettare agli enti locali piuttosto che allo Stato a mio modesto parere dovrebbero essere rivedute. Ma, se vi è comunanza di tributi tra gli enti locali e lo Stato, una comunanza parziale di tributi non incide sull'autonomia degli enti locali, la quale si esprime con la scelta degli impieghi e delle opere: qui si estrinseca l'autonomia di decisione e sorge il dovere del suo rispetto. L'autonomia — ed è questo un concetto fondamentale, altrimenti la riforma

non si fa — non si deve ricercare, a mio parere, nella ricerca esclusiva di fonti proprie di reddito locale. Sarebbe questo infatti un problema di ormai impossibile soluzione.

Da un pezzo, come voi sapete, questi problemi sono oggetto di studio anche all'interno della organizzazione ministeriale. Il Ministero dell'interno esamina da tempo questo problema dei rapporti tra Stato ed enti locali, e spero ormai abbandonato l'indirizzo seguito finora, che è stato quello dei modesti decentramenti di uffici senza decentramento di funzioni effettive e di poteri. Spero che, data l'autorevolezza dei componenti della Commissione che studia questa materia, si segua una via diversa. Al Ministero delle finanze, non vi è stato Ministro che non ci abbia annunciato una Commissione interna di studio. Ed allora mi sia permesso di rivolgere una preghiera anche al Ministro delle finanze, che vedo presente, perchè sia accelerato l'iter di questi studi ed i risultati siano resi pubblici e portati a conoscenza del Parlamento, in occasione — ad esempio — dei prossimi bilanci. È bene avere una base di discussione, una base di elaborazione per i partiti e per gli studiosi: si tratta di materia certamente assai complessa, nella quale è anche possibile sbagliare e per la quale è prezioso il concorso di tutti, e soprattutto degli enti locali, (che purtroppo nella elaborazione di queste riforme restano sempre esclusi) al fine di individuare le linee razionali di soluzione.

Ma io credo che siamo arrivati ad un punto che può definirsi di svolta, di carattere storico. Ed è questa la ragione del mio intervento.

Il collega ed amico Giraudo ha ricordato parole che io ho pronunciato tempi addietro sui regimi liberali precedenti il fascismo. Io vorrei spiegare quelle parole anche per non essere frainteso, e perchè non si creda che volessi svalutare la grande opera compiuta dalle passate generazioni costruttrici dello Stato di diritto. L'evoluzione della società italiana ha dimostrato che quello Stato di diritto apriva le porte della democrazia, ma non aiutava, per così dire, la società italiana a varcarne la soglia; quando hanno co-

minciato a sorgere i conflitti di classe, lo Stato « di diritto » ha saputo difendere solo coloro che possedevano da coloro che chiedevano.

Quando parliamo di democrazia, invece, noi dobbiamo sempre riferirci ad una organizzazione statale che abbia capacità di iniziativa perequatrice e segua un principio di giustizia sociale, mentre lo Stato liberale è rimasto agnostico di fronte a questi problemi, rimettendosi al gioco spontaneo dei meccanismi economici. Ed è a questo punto che sorge l'involuzione dello Stato liberale. Dopo aver assolto la sua missione storica, esso non è riuscito a superare la sua fase tipica, non ha espresso dal suo interno forze dirigenti capaci di portarlo oltre e di superare la crisi. E siamo arrivati al fascismo. Voi sapete quello che ha rappresentato questo regime nel regresso della organizzazione politica.

Ma, colleghi della maggioranza, che cosa abbiamo fatto dopo il fascismo? Abbiamo affrontato quella svolta storica? Direi di no. Lo Stato italiano ha ereditato dal passato, dal più lontano passato, da quello napoleonico, uno schema di regime politico interno nettamente centralizzato, nel quale le forze al potere controllano dal centro anche la vita degli enti locali. È inutile ricordare ora le necessità storiche che giustificano le strutture piemontesi dello Stato.

Ma queste strutture hanno fatto il loro tempo. E voi, maggioranza responsabile, le avete superate? Le avete forse rinforzate: lo Stato è immobile e centralizzato, e questo Stato romano finisce per essere governato, per forza di cose, dalla burocrazia centrale. È una conseguenza necessaria del funzionamento del nostro attuale regime parlamentare. Il Prefetto è considerato come l'agente politico del Governo centrale. Potete voi veramente sostenere, può veramente sostenere lei, senatore Trabucchi (non le domando una risposta), che durante questo vostro regime l'istituto della Prefettura si è condotto con corretta imparzialità con le amministrazioni politicamente avverse, quando invece esse vengono penalizzate e trattate fiscalmente?

(*Commenti dal banco della Commissione. Interruzione del senatore Trabucchi*).

Ma, quando rilevo che siamo arrivati ad una svolta e che vi è necessità di una svolta, mi preme sapere se voi siete orientati verso la smobilitazione del Ministero dell'interno, come organo politico, o no. Non dico che questo rappresenti il punto di svolta, dico che ne è una indicazione. Aboliamo quindi i prefetti, non come sopravvivenza di organi di rappresentanza e intervento locale, ma come rappresentanti di un potere politico che traducono localmente quelle soluzioni di potere che voi maggioranza date ai Governi che sono vostra emanazione. Questa scelta di indirizzo è fondamentale.

Io domando: ha la maggioranza politica attuale la sicurezza di poter continuare a governare da sola, oppure con l'apporto di modeste alleanze, per un avvenire senza scadenza? Non è utile che, considerando questi problemi di fondo, essa avanzi delle previsioni sul futuro e consideri che la concezione dell'autonomia locale rappresenta un punto critico?

Io vorrei che i colleghi fossero persuasi, se possibile, che in questo momento io non porto qui il pensiero di un partito — ho finito di rappresentare il giudizio del Gruppo parlamentare socialista su questo disegno di legge — ma cerco di essere e di parlare come un osservatore obiettivo; e in questa qualità vorrei dirvi, poichè si parla molto di una politica di centro-sinistra, che una siffatta politica, se non si riduce ad una formula vana, ad un ritornello da comizio, si traduce in formulazioni ben precise.

Le definizioni di una politica di centro-sinistra, che è una politica moderata e non rivoluzionaria, sono peraltro chiare e precise e riguardano la sicurezza sociale, la sicurezza del lavoro, la sicurezza della vita familiare, una politica effettivamente occupazionale, per un lato; mentre per l'altro implicano una diversa scelta, un diverso indirizzo, una diversa concezione stessa dello Stato e dei suoi rapporti con gli enti locali. E questo era l'argomento che mi pareva fosse di maggior interesse far emergere dalla discussione di questo disegno di legge: in un momento che politicamente mi pare di vigilia cri-

tica, è infatti opportuno che queste considerazioni siano ben chiare nella mente di tutti noi, di una parte e dell'altra. E con questo ho finito. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di stamane, sono stati esaminati ed approvati i seguenti disegni di legge:

4ª Commissione permanente (Difesa):

« Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato e sulla disciplina della produzione e dei rilevamenti terrestri e idrografici » (848);

5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Autorizzazione alla emissione di obbligazioni da parte della Sezione di credito agrario della Cassa di risparmio delle provincie lombarde » (202);

« Modifiche all'articolo 2 della legge 6 marzo 1958, n. 183, relativa all'autorizzazione all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ad utilizzare l'avanzo di gestione per provvedere a spese straordinarie » (720);

« Anticipata esecuzione delle opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale previste dalla legge 29 luglio 1957, n. 635 » (852);

« Autorizzazione a cedere a titolo gratuito, in favore del Governo giapponese, una area demaniale sita a Valle Giulia in Roma da destinarsi alla costruzione di un immobile per sede dell'Accademia giapponese e concessione di agevolazioni fiscali » (839);

7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Modificazioni all'articolo 15 della legge 8 agosto 1957, n. 776, recante disposizioni sulle competenze accessorie del personale

dipendente dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni » (831);

« Provvidenze in dipendenza delle alluvioni, mareggiate e terremoti verificatisi in Italia dal 20 giugno 1958 al 10 dicembre 1959 » (876);

« Modificazioni ed aggiunte alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1952, n. 656, in materia di trattamento di quiescenza al personale degli Uffici locali postali e telegrafici, ai titolari di agenzia, ai ricevitori e portali lettere » (898).

Annunzio di costituzione di Commissione speciale

P R E S I D E N T E . Comunico che la Commissione speciale per l'esame del disegno di legge: « Provvedimenti straordinari per la città di Cavarzere » (826-*Urgenza*), di iniziativa dei senatori Scoccimarro ed altri, ha proceduto alla propria costituzione, nominando Presidente il senatore Grava, Vice Presidenti i senatori Granzotto Basso e Gianquinto, Segretari i senatori Bussi e Valmarana.

Ripresa della discussione

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

R O D A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, oggi il collega Parri — che io ringrazio per la benevolenza del tutto immeritata dimostrata nei miei confronti poco fa — ed il collega Militeri ieri, ci hanno fornito, molto opportunamente, io penso, se si vuole ragionare con cognizione di causa sulla portata che il presente disegno di legge avrà sulla futura sorte delle finanze locali, un quadro veramente impressionante della situazione in cui oggi versano Comuni e Provincie.

Abbiamo appreso, in cattiva moneta, che i disavanzi effettivi delle Provincie sono dell'ampiezza annua di circa 28-30 miliardi e che quelli dei Comuni sono più che raddop-

piati in soli quattro esercizi, balzando — è il termine esatto — dai 116 miliardi del 1954 ai 227 miliardi del 1958, con un'immediata ripercussione, come è logico, sull'indebitamento che, badate, onorevoli colleghi, per i soli Comuni era poco meno di 400 miliardi nel 1954, mentre dopo tre anni, nel 1957, l'indebitamento è salito a 800 miliardi con un incremento annuo che è sui 125 miliardi. Per cui non siamo lontani dal vero nel supporre che, attualmente, alla chiusura dei consuntivi del 1958, l'indebitamento complessivo dei Comuni italiani supererà notevolmente la cifra di mille miliardi.

Ho voluto qui di proposito ricordare brevissimamente questi dati per due ragioni. Primo: queste cifre costituiscono il più implacabile atto di accusa nei confronti dell'attuale classe politica, poichè sono la testimonianza vivente dell'inerzia del Governo centrale in questo campo. Infatti, se è vero che non vi è forse stata, in nessun altro settore come in questo, abbondanza di provvedimenti legislativi, è altrettanto vero che questi sono venuti non già a riportare ordine o a sanare situazioni, bensì a peggiorarle e a renderle sempre più caotiche, contribuendo in tal modo a creare la peggiore delle confusioni nel contribuente onesto laddove egli esige chiarezza e precisione e, per contro, a convalidare il clima più propizio all'evasore di professione.

Secondo: la dilatazione delle spese, prima ragione dell'espansione del *deficit*, non ha per niente aumentato le possibilità discrezionali degli amministratori locali nel campo sociale e in quello degli investimenti produttivi, dal momento che essa è stata provocata, e infine più che interamente assorbita, dal servizio di interessi passivi ed ammortamenti delle sempre più dilaganti posizioni debitorie.

Vorrei qui, ad esempio, citare il Comune di Milano, che, evidentemente, non è tra i più sprovvediti Comuni del nostro Paese. Ebbene, nel preventivo di detto Comune per il 1960 leggiamo che il 33 per cento delle sue spese è devoluto al solo pagamento degli interessi passivi e degli ammortamenti dei debiti. Se a questa parte di spese fisse, evidentemente stabili nel tempo, noi ag-

giungiamo un'ulteriore 20 per cento di spese per il personale, lascio a voi di giudicare quale margine di discrezionalità resti agli amministratori comunali. E se in tali condizioni è ridotto il principale Comune d'Italia, lascio ancora a voi di immaginare in quale rosea situazione si trovano oggi ad operare gli amministratori degli altri Comuni italiani, grandi e piccoli che siano.

È ben vero che a ciò si è giunti anche per effetto di un pernicioso indirizzo di politica amministrativa, almeno in alcuni grandi Comuni (e non mi sentirei di escludere nemmeno il mio Comune, quello di Milano, attualmente retto, come è noto, da una giunta socialdemocratica e democristiana). Dicevo: è ben vero che a questo risultato si è giunti anche per effetto di un pernicioso indirizzo di politica amministrativa, laddove, per favorire la copertura di grandi gruppi di interesse, si è volutamente trascurato di usare le sia pur limitate possibilità in sede di applicazione vuoi di imposta di famiglia, vuoi di contributi di miglioria, e, in luogo di una politica più aggressiva nei confronti dei maggiori redditi e di più umana comprensione nei confronti dei ceti più sprovveduti, si è operato proprio alla rovescia. Si è giunti così ai casi limite, che noi conosciamo, come quello di Roma, che è sovvenzionata con mezzi di finanza straordinaria, come quello di Napoli, dove addirittura si è giunti a motivare lo scioglimento del Consiglio comunale e della Giunta con l'esistenza di amministrazione da bancarotta, in cui versa quel grande Comune del Mezzogiorno. In tali casi il concorso e dell'insufficienza degli strumenti legislativi — questo è ovvio — e delle antidemocratiche scelte politiche degli amministratori comunali ha condotto a situazioni addirittura fallimentari.

E tuttavia, onorevoli colleghi, è giusto riconoscere che la crisi è nel sistema e che i numerosi provvedimenti legislativi licenziati in questi ultimi anni (troppo abbondantemente forse) in materia di finanza periferica, furono sempre provvedimenti di fortuna e di tamponamento. Mai essi affrontarono radicalmente il problema di fondo, che è quello dell'equilibrio stabile e non effimero

fra entrate e spese. Anziché procedere con vigile cautela ma con chiara decisione sulla via delle autonomie comunali, sempre promesse, mai elargite, il Governo centrale, costantemente in ritardo di fronte alle esigenze di una dinamica comunale, per necessità di cose e sotto l'assillo di sempre nuove esigenze, in continua, inarrestabile evoluzione, ha preferito, alle pressanti richieste degli amministratori locali di provvedimenti autonomi e di più largo respiro, incatenare sempre più, attraverso il meccanismo delle sovrimposizioni, delle addizionali, delle compartecipazioni, le finanze locali al ceppo dei tributi statali fra i meno qualificati alla bisogna, originando in tal modo storture che hanno veramente del paradossale.

Onorevole ministro Taviani, io vorrei qui soltanto consegnare alla sua meditazione, che so vigile, appassionata e intelligente su questi fenomeni, quello che è il caso tipico, il caso limite: l'imposta sui fabbricati. Come è noto, essa rende allo Stato il 5 per cento, ai Comuni il 9 ed alle Province l'11 per cento. Ragion logica vorrebbe che fosse il maggiore beneficiario dell'imposta a procedere al suo accertamento; invece, per l'imposta sui fabbricati avviene proprio il contrario: è lo Stato che accerta. Ma lo Stato (è evidente) si disinteressa completamente di questo tributo (che pur fino a qualche decennio or sono era il tributo fondamentale, il tributo chiave delle imposte comunali). È un tributo che gli rende solo il 2 per mille delle entrate statali. Infatti, su 3.400 miliardi di entrate, l'imposta fabbricati vi concorre soltanto per 7 miliardi. Di qui il disinteresse pressoché completo della finanza statale per un migliore accertamento di questa imposta, alla quale tuttavia sono ancorate le fortune quanto meno dei grandi Comuni; ed il fisco chiude completamente gli occhi su un settore che è particolarmente insidiato dalle massicce evasioni, attraverso il doppio o il triplo contratto di affitto.

Ma, onorevole Taviani, si è reso conto di ciò, ha fatto un po' di calcoli? Si è fatto idea di quanto costa questa inerzia fiscale nei confronti di una delle poche imposte dirette che ancora sono iscritte nel nostro diziona-

rio tributario? Ebbene, onorevole Taviani, volendo anche assumere con estrema cautela le dichiarazioni di alcuni responsabili delle finanze comunali della mia città, di Milano, in quel Comune, come del resto anche a Roma, se il tributo venisse affidato agli accertatori municipali, che del resto sono i più qualificati, per diretta conoscenza topografica, ad un suo assai meno imperfetto accertamento, i risultati sarebbero nell'ordine di molti miliardi in più di quel che attualmente non accada. E scusate se è poco!

Infatti detti funzionari specializzati mi riferiscono che l'imponibile dell'imposta fabbricati (naturalmente per gli stabili non esentati) è per Milano di 16 miliardi circa e per Roma di 14 miliardi circa.

Ne deriva che la sovrimposta comunale iscritta in bilancio è poco più di un miliardo e 200 milioni per Roma e un miliardo e 400 milioni per Milano. Invece, a calcoli meglio fatti, con un migliore accertamento, il gettito delle sovrimposte fabbricati, a Milano, dovrebbe commisurarsi su di una base imponibile non di 16 bensì di 300 miliardi. Facciamo anche la tara a questi conti degli esperti di finanze milanesi, ma tuttavia bisogna riconoscere che l'attuale gettito della sovrimposta, sia a Milano, sia a Roma, potrebbe essere di varie volte tanto, con quale sollievo per le finanze di questi grandi Comuni è facilmente valutabile.

Onorevole Ministro, qui si è parlato di scelte in termini teorici, sempre apprezzabili. La teoria avanti alla pratica, sono anch'io di questo parere; però io, che di teoria mi nutro sì, ma fino ad un certo punto, e che amo soprattutto stare con i piedi per ter-

ra, dico che sta bene con le scelte, le grandi scelte teoriche, ma vogliamo fare anche delle scelte sul terreno pratico? Non è forse venuto il momento di stabilire quali tributi debbono essere consegnati direttamente per l'accertamento e per la riscossione a quegli enti che meglio sanno accertare e quali altri tributi invece debbono rimanere allo Stato? Ebbene, ho fatto il caso di un tributo che concorre solo col 2 per mille nelle entrate dello Stato; è un tributo che, se invece fosse consegnato agli enti periferici, indubbiamente, sia pure con un larghissimo scarto sulle cifre che mi sono state anche ufficialmente denunziate, potrebbe rendere non il 2 per mille ma assai, assai di più. E, come abbiamo sufficientemente dimostrato, il beneficio che ne deriverebbe ai Comuni, sarebbe nell'ordine di grandezza di decine e decine di miliardi all'anno!

Scelte quindi, onorevole Taviani, sul piano pratico, scelte concrete alle quali evidentemente nessuno di noi vorrà sfuggire, scelte per cui noi siamo pronti a dare, fin da questo momento, come sempre abbiamo fatto, la nostra consapevole e maturata collaborazione.

Ed allora, se è vero, come è vero, che la nutrita legislazione sin qui succedutasi in materia di finanza locale, anziché dipanare la matassa, ha concorso, come ho dimostrato, ad aggrovigliarla sempre più ed a rendere precarie ed insostenibili talune situazioni, la domanda che noi dobbiamo porci è proprio questa: l'attuale disegno di legge pone finalmente termine al marasma, risana in modo organico e definitivo i bilanci comunali e provinciali?

Presidenza del Presidente MERZAGORA

(Segue R O D A). La natura stessa della legge, che è una legge stralcio, ci dà la risposta. È una legge enucleata da organici disegni di legge che giacciono nei cassetti dei Ministri da anni ed anni, a dormire i

lunghe sonni d'Aligi, per cui, ad un certo momento, pur di uscire dall'equivoco, si preferisce la leggina del compromesso. Nel nostro Paese tutto è stralcio, tutto è a mezza aria, tutto è provvisorio! Non è questa forse

una via di mezzo, un precipitarsi ancora una volta a tappare i buchi più urgenti, come è nel caso dell'assunzione da parte dello Stato dei debiti dei piccoli Comuni? Però intanto si lasciano insoluti i debiti ed i problemi dei grandi Comuni. Se si dovesse chiedere una spiegazione logica a tutto ciò, so già cosa mi risponderebbe l'onorevole ministro Taviani: è una questione di cassa, di copertura. Quando si tratta di stabilire, di sancire un principio, c'è sempre di mezzo la questione della copertura! E quindi si sceglie la via del compromesso, che nulla risolve.

Si lasciano dunque, onorevoli signori del Governo, le cose a mezz'aria, con quel fatalismo, con quell'improvvisazione, con quel discutibile gusto delle cose incompiute che ha sempre caratterizzato, in tutti i tempi, la politica, non solo finanziaria, dell'attuale classe dirigente.

In buona sostanza: se non risolti, sono almeno avviati a soluzione, con l'attuale disegno di legge, i problemi di fondo della finanza locale? Si è finalmente sanato in modo definitivo il problema della commistione tra cespiti di entrata dello Stato e cespiti di entrata delle amministrazioni locali, riducendo il settore dell'addizionale e della compartecipazione? No, si è acuitizzato il problema, perchè si sono sostituiti alcuni tipi di tributi con il solito aggancio all'imposta generale dell'entrata, che è il tappabuchi di turno, che entra in ballo tutte le volte che non si sa prendere una decisione coerente in sede legislativa.

Ed ancora: si è almeno tentato, con questa legge, di demarcare la sfera d'azione tra Stato ed enti locali, per cui l'ente periferico sappia con precisione quello che gli spetta e gli compete, quello che è a suo carico e quello che non è a suo carico? Si è finalmente sanata in modo organico la tendenza dello Stato ad addossare a Comuni e Province compiti, con relativi oneri, che solo allo Stato incombono? Ci si è posti, con questo disegno di legge, il problema di una coerente e democratica ripartizione di compiti fra Stato, Regioni, Province e Comuni, che sono il presupposto fondamentale di uno Stato moderno?

Queste le domande che ancora si pongono, che noi poniamo dalla Liberazione in poi all'attenzione degli amministratori della cosa pubblica, queste le domande alle quali noi speravamo che col presente disegno di legge si dovesse dare almeno una prima risposta che fosse almeno un incoraggiamento a sperare per il futuro.

Ed ancora qualche domanda. Questo stralcio di legge, onorevole Ministro, pone finalmente le premesse di un sistema fiscale veramente autonomo, che contenga possibilità di adattamento e di applicazione dello strumento fiscale alle più disparate economie ambientali, quali soltanto nel nostro Paese si manifestano in tutta la loro ampiezza e crudezza?

Questo disegno di legge ha almeno considerato il fatto che la normale capacità di espansione delle entrate comunali può solo nella più benigna delle ipotesi fronteggiare il normale aumento delle spese necessarie all'ordinario funzionamento dei servizi pubblici: ma mai, in nessun caso, arriverà a coprire le imponenti quanto indifferibili spese sociali di una comunità in continua espansione, come è per i grandi centri, laddove gli ingentissimi investimenti fissi, le cosiddette spese sociali (quali nuove fognature, nuove strade, nuove piazze, nuovi servizi di trasporto, nuovi impianti sportivi, nuova edilizia popolare, nuovi servizi di illuminazione pubblica) impongono un conseguente sistema fiscale, che inseguia queste spese, in continuo evolversi, in continua dinamica, che ne colpisca adeguatamente i sovrappiù che derivano alle proprietà immobiliari.

Perchè, per l'appunto, il problema centrale delle amministrazioni comunali, di cui mai la classe dirigente ha voluto tener debito conto, è costituito dall'assoluta mancanza nel sistema tributario vigente di cespiti autonomi, continui, duraturi, che consentano ai Comuni di rimborsarsi dei surrichiamati costi sociali indispensabili ed indifferibili, se l'ente locale vuol mantenersi aderente alla realtà delle cose, che più che mai nel Comune si fa manifesta e violenta. Se non al-

tro perchè anche fisicamente gli amministratori comunali sono a contatto con i loro amministrati e con le concrete esigenze di una comunità in continua rapidissima espansione!

Ecco il problema che andava esaminato, ecco il problema che è sul tappeto da decenni: e lo si aggiorna continuamente, ieri come oggi, con questo tipo di leggime stralcio. Ecco il motivo della nostra accorata requisitoria, onorevole ministro Taviani, accorata perchè nessuno più di me vorrebbe non pronunciarla, se non altro per l'attaccamento che tutti noi portiamo all'indipendenza, all'autonomia, sempre nel quadro dello Stato, delle nostre amministrazioni comunali!

Si è forse provveduto, con questa legge, ad ovviare alla carenza del vecchio contributo di miglioria inapplicabile e, più ancora, inapplicato? Contributo di miglioria burletta, onorevole Ministro. E allora, quando nella finanza pubblica uno strumento non funziona, il primo dovere del responsabile (del Governo, in questo caso) è quello di sostituirlo senza indugio con uno strumento meno imperfetto, se si vuole che la norma di legge abbia un senso ed un significato. E poichè è stato assodato che il contributo di miglioria è uno strumento imperfetto, anche se taluni grandi Comuni hanno talvolta dimostrato una negligenza sospetta nel non volerlo applicare, allora bisognava correre ai ripari. E che sia un contributo burletta lo dimostrano i fatti, se è vero, come è vero, che su un totale di 461 miliardi di entrate tributarie di tutti i Comuni, il contributo di miglioria nel 1958 vi ha concorso per soli 277 milioni, cioè col mezzo per mille! Questa è la più palese dimostrazione dell'inefficienza di una norma legislativa di carattere tributario, che da circa trent'anni, colla sua inapplicazione, consente le più vergognose evasioni ai danni dei Comuni. Ma allora, non sarebbe stato compito vostro, signori del Governo, correre tempestivamente ai ripari? È vero che la sostituzione di questo strumento tributario irrisorio con qualche cosa di più serio ed efficace è stata proprio da noi proposta: questo tentativo lo dobbiamo anche — ne diamo atto ancora una vol-

ta — ai colleghi della maggioranza che siedono con noi nella Commissione finanze e tesoro del Senato, e specialmente al collega Trabucchi, il quale (dobbiamo dirlo) è stato uno dei più solerti assertori della legge sulle aree fabbricabili, a suo tempo elaborata, discussa ed approvata proprio da questo ramo del Parlamento.

Onorevole Ministro, lei personalmente non è in causa, perchè nel dicembre del 1956 ella non presiedeva il Dicastero delle finanze, ma un altro Dicastero che con contributi di questo tipo non credo abbia troppe affinità elettive. (*Commenti*). Mi correggo: quando si tratta di Ministeri bellici e di imposte e tasse, le affinità ci sono, forse, ma non nel senso che è desiderato da noi!

Dicevo, onorevole Taviani, che, se anche lei non era al Ministero delle finanze, si trattava però di un Governo della stessa colorazione politica di quello che ormai ci delizia da lunghi anni. Ebbene, onorevole Ministro, ricorderò a lei, proprio perchè allora occupato in ben altre occupazioni, che in questa Aula noi abbiamo discusso e lungamente di quel tributo ed anche approvato, e che un esperto di questa materia, l'ingegnere onorevole collega Amigoni, relatore di maggioranza, quindi fuori d'ogni sospetto, aveva stabilito, con precisi conteggi, il gettito del nuovo tributo sulle aree, conteggi, del resto, convalidati dagli esperti dello stesso Ministero delle finanze, e che io, per delizia dell'Assemblea, voglio qui ricordare, attraverso le dichiarazioni testuali del relatore di maggioranza, rese in quest'Aula nell'ormai lontana seduta del 6 dicembre 1956. Disse allora l'onorevole Amigoni: « Il gettito a favore dei Comuni dovrebbe essere di 280 miliardi all'anno se questa legge verrà approvata e quindi applicata. Se vogliamo però essere ancora più prudenti e calcolare con larghezza esenzioni ed evasioni » — sì, anche le evasioni entravano nel computo! — « possiamo tranquillamente considerare questo gettito nell'ampiezza di 200 miliardi all'anno ».

Onorevole Ministro, quando io all'inizio di questo mio intervento ho ricordato che il *deficit* dei Comuni aumenta ogni anno di circa 120-125 miliardi, non l'ho fatto così

per buttare a caso un dato statistico che di per sè non avrebbe forse nessuna importanza, ma per stabilire un termine di paragone. E di fronte al pauroso disavanzo dei Comuni, il Governo lascia cadere uno strumento che avrebbe fatto entrare nelle casse comunali ben 200 miliardi all'anno! Se la maggioranza governativa, anzichè opporsi, nell'altro ramo del Parlamento, a questa legge sulle aree, da noi approvata, ci avesse dato una mano, allora è evidente che i Comuni italiani oggi non registrerebbero più un *deficit* complessivo di 125 miliardi di lire all'anno, bensì un beneficio netto nell'ordine di 70-80-90 miliardi, miliardi che attualmente vengono levati di tasca alla povera gente attraverso le imposte sul vino, sulla carne, sui generi di prima necessità e di consumo popolare. E ciò avviene a tutto beneficio di una ristretta aristocrazia di privilegiati che hanno comprato le aree edificabili a pertiche e le hanno rivendute a metri quadrati, a 100 mila, a 200 mila, ad un milione di lire per metro quadrato, poichè si sono visti portare in queste aree campestri, comprate a biolche, ad ettari, i servizi pubblici a titolo gratuito, l'illuminazione, il gas, i trasporti, la acqua potabile, con quell'enorme sacrificio delle finanze comunali che tutti conosciamo.

Ecco, onorevole Nencioni, la vera ragione dei *deficit* comunali, ragione che non è da ricercarsi in qualche sporadico *deficit* di aziende municipalizzate, le quali — siamo d'accordo — sarebbe opportuno che chiudessero i propri bilanci, non in utile, ma in pareggio, perchè l'azienda municipalizzata è stata creata dalla comunità non per fare una speculazione ma per rendere un pubblico servizio al prezzo di puro costo. Pertanto, onorevole Nencioni, in questo stato di marasma non facciamoci accusatori delle aziende municipalizzate, perchè non sono state loro a causare il massiccio *deficit*, di centinaia di miliardi, dei Comuni. Questo *deficit* trae la sua origine dai servizi pubblici che il Comune ha reso a questi proprietari terrieri, è il prezzo della fame di case della povera gente, del caro affitto e della smisurata ingordigia di ricchezza di un ristretto gruppo di privilegiati. (*Applausi dalla sinistra*).

Allora ecco, onorevole Nencioni, che le sue accuse sulla metropolitana di Milano non hanno ragione di essere. E, come vedete, voglio essere obiettivo appunto perchè Milano non è amministrata da una Giunta socialista. Lei ieri, da giurista di valore qual'è — qualità che non ho difficoltà a riconoscerle — ha tirato in causa la questione dell'illiceità della metropolitana milanese (non ero presente ieri ma l'ho letto nel Sommario). Perchè, secondo lei, il Comune non può costituire una società per azioni, per l'esercizio di un pubblico servizio. Ma, onorevole Nencioni, lei che è molto più esperto di codici e di pandette di quanto evidentemente non lo possa essere io, tuttavia la rimando solo alla lettura dell'articolo 2458 del Codice civile che ha per titolo: « Delle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici ». Il che sta a significare che, se il Codice si occupa di società in cui vi è la compartecipazione e dello Stato e dei Comuni, questa compartecipazione è indiscutibilmente lecita. Anche perchè, onorevole Nencioni (forse lei non lo sa ma dovrebbe saperlo come consigliere comunale di Milano) il Comune di Milano non è l'unico azionista della metropolitana milanese ma è uno degli azionisti della metropolitana.

N E N C I O N I. Il Codice civile è estraneo a tutto questo. Poichè l'illiceità dipende proprio dall'aver violato la norma contenuta nella legge sulle municipalizzazioni che impone che determinati servizi si facciano in determinati modi.

R O D A. Intanto le debbo ricordare che la metropolitana milanese non gestisce niente per il momento, dico per il momento. Infatti la metropolitana milanese attualmente non è che l'assuntrice di lavori per la costruzione della ferrovia sotterranea. Ed io soggiungo che il Comune di Milano avrebbe veramente fatto un cattivo affare se si fosse messo nelle condizioni di imprenditore, di costruttore di una ferrovia sotterranea che impegna capitali dell'ordine di centinaia di miliardi ed una specifica preparazione tecnica. Ad ognuno il suo lavoro. (*Interruzione del senatore Nencioni*).

Chiedo scusa ai colleghi di questa digressione che tuttavia doveva esser fatta per ristabilire la verità delle cose.

Ed allora, se è vero, come è vero, che la principale causa del maggiore indebitamento è dovuta alle accennate massicce spese sociali d'investimento, non suona forse derisione ed insieme offesa l'espedito, introdotto nella legge che si discute, di accordare, è vero, il colpo di spugna per tutti i vecchi debiti fino al 1958 ma escludendo però dal beneficio i grandi Comuni, quelli che più assai dei piccoli si sono dissanguati negli investimenti sociali proprio a cagione della vostra inerzia, signori del Governo? A questo mondo chi rompe paga, o almeno dovrebbe pagare. Ed allora lo Stato, al quale unicamente è da imputarsi tale carenza legislativa in tema di imposizione sulle aree fabbricabili, ammetta per intero la sua colpa e ne faccia ammenda anche nei confronti dei maggiori danneggiati di questa sua neghittosità e cioè i grandi Comuni. Ma ecco che, invece del « *mea culpa* », il Governo ci offre l'ennesima testimonianza della sua incapacità ad intendere i problemi di fondo delle finanze locali: ci offre l'ennesima prova della sua pigrizia mentale, ci dà la dimostrazione del nove di voler restare, come sempre, a mezz'aria, con i soliti meschini ripieghi, con le solite mezze misure, che, anzichè risolverle, le aggravano certe situazioni, con quella mentalità tipicamente — me lo conceda il Presidente — tipicamente levantina per cui, se un servizio costa 100, se ne offre 10 sicchè, in verità, Smirne, Bagdad, Teheran, sono oggi di casa a Roma, nella capitale della Repubblica italiana!

Così avviene con questo disegno di legge, che passerà alla storia come la legge del mercante persiano, per cui si vuole, sì, sanare i debiti dei Comuni ma poi ci si ferma a un quarto del cammino. Si intende, è vero (dopo i colpi di ariete costituiti dalle istanze innumerevoli delle amministrazioni locali, per anni ed anni rimaste lettera morta), procedere finalmente al rimborso di quelle spese arbitrariamente poste a carico dei Comuni e delle Province, quando invece si tratta di compiti istituzionalmente demandati

allo Stato, si tenta sì, di procedere alla demarcazione di incombenze quali postula una moderna ripartizione di compiti tra Stato ed enti locali, ma con quella politica delle mezze misure, con quel sistema del ti vedo e non ti vedo che è una peculiare prerogativa della classe dirigente italiana, di cui voi, signori del Governo, siete i più autorevoli e diretti esponenti.

Ci si ferma sempre all'enunciazione di buoni propositi cui fa seguito l'obolo, non più dell'obolo con quella tale vostra mentalità paternalistica da Medio Evo. Perchè di obolo si tratta allorchè si affronta il problema del rimborso delle spese per l'istruzione elementare ai Comuni e medio-scientifica alle Province. Di fronte a spese per l'istruzione pubblica che già nel 1956 — dati ufficiali — facevano carico indebitamente (per compiti dello Stato) alle Province per 6 miliardi e 600 milioni e per ben 45 miliardi ai Comuni, ecco che, di fronte alla generosissima richiesta di un primo rimborso annuale (da parte della Commissione finanze e tesoro) di meno di un quinto della spesa complessiva, e cioè 10 miliardi, il Governo, cioè il mercante di Bagdad, chiede lo sconto, invoca la riduzione, ne offre otto quando dovrebbe pagarne cinquanta!

Ancora di obolo, onorevoli colleghi, si tratta a proposito delle strade. E qui si entrerebbe veramente nel regno della farsa, se non si trattasse, purtroppo, di argomento della massima serietà; si entrerebbe nel regno della farsa perchè, come è noto a tutti, con la legge del febbraio 1958 si decise di passare dai Comuni alle Province 50 mila chilometri circa di strade comunali, e contemporaneamente di passare dalle Province allo Stato 20.000 chilometri di strade provinciali. Ma quattrini, per il maggior onere imposto alle Province, lo Stato non ne tira fuori. Conclusione: i Comuni, che credono nella legge, non spendono più un quattrino per quelle strade, che essi dovranno consegnare alle Province, ed allora le strade comunali sono ridotte nelle condizioni di veri e propri tratturi. Le Province non le hanno ancora prese in consegna perchè non ci sono quattrini ma quando finalmente le prende-

ranno in consegna allora, per riattarle, anzichè spendere uno, dovranno spendere dieci! Bell'amministrazione, questa!

E si badi che già nel 1958 la manutenzione delle strade faceva carico alle Province per ben 41 miliardi ed ai Comuni per 47 miliardi. C'è voluta tutta la buona volontà e lo zelo della quinta Commissione per richiamare il Governo ai suoi precisi doveri derivantigli, due anni fa, da una sua precisa legge. Ed ecco, nella legge che ci sta davanti gli occhi, il famoso piano quinquennale di trasferimento (10 mila chilometri per anno) dai Comuni alle Province e correlativamente, la proposta della 5ª Commissione di un rimborso, da parte dello Stato, di 400 mila lire al chilometro, a titolo di parziale (non totale) copertura delle spese di manutenzione. Ed anche qui salta fuori il solito mercante di Bagdad, cioè il Governo, ad offrire 300 mila lire! Ma, a parte queste malinconie, il presente disegno di legge, con ulteriori agganciamenti a ceppi di finanza statale, e in particolare l'imposta entrata, dà il colpo di grazia a quei residuati di autonomia comunale che ancora rimanevano in piedi.

Ma tant'è: ridotti alla scelta del meno peggio, mai rivolti alla ricerca del meglio, noi accetteremo questa legge, cercando, naturalmente, in sede di emendamenti, di allungare di qualche millimetro le già scarse frange che ci offre la dialettica governativa. E, concludendo, onorevoli colleghi, vorrei qui esprimere un augurio ed una speranza. È vero, nel nostro Paese esiste un primato, un primato indiscutibile, tra tutti i Paesi civili del mondo, ed è il primato della frode fiscale, che corre nel sangue stesso degli italiani. Forse per il fatto che fino a pochi decenni fa le imposte servivano allo straniero per premere ancora di più il tallone di ferro sulla nostra Patria; ragioni storiche, quindi. Ma fatto è che una coscienza fiscale non esiste in Italia. Ebbene, occorre formare una sana coscienza fiscale nel nostro Paese, unica possibilità affinché i costi, i pesi della collettività abbiano ad essere sopportati, finalmente, da ogni cittadino, a seconda della sua capacità di portarne il carico. Ma per fare questo, perchè, come av-

viene effettivamente nei Paesi scandinavi, il cittadino, che si sottrae, anche parzialmente, al suo dovere verso lo Stato, abbia ad arrossire, senta la vergogna, ciò facendo, di truffare non un ente indefinito ed astratto, ma una comunità formata da gente unita dal bisogno: il pensionato, l'ammalato, il bisognoso di lavoro e di assistenza, di guida e di cura, in una parola, tutti coloro che dallo Stato attendono qualche cosa che serva a sollevarli dalla miseria, dalla pena, dalla sofferenza, allora occorre dare finalmente al Paese leggi, soprattutto finanziarie, sane, ordinate, organiche e che siano fatte rispettare da tutti indistintamente. Il settore degli enti locali si sarebbe prestato magnificamente a questo tentativo di ricostruzione morale del nostro Paese, anche perchè i bisogni soddisfatti dai Comuni sono i più immediati, i più tangibili, quindi i più apprezzati. E, conseguentemente, ai Comuni si dà più volentieri che allo Stato, quando il soldo speso viene reso moltiplicato nei servizi pubblici, nelle opere di assistenza, nel soddisfacimento sempre più completo dei sempre più elevati bisogni di civiltà.

Ma in tal caso occorre, da parte dello Stato, in questo ormai troppo lungo periodo che va dalla Liberazione ad oggi, una visione meno miope, meno angusta, meno settaria delle esigenze comunali. Pensate soltanto alle discriminazioni delle prefetture, che trovano il pelo nell'uovo nel bilancio dell'amministrazione socialista, e lasciano per anni ed anni l'amministrazione Lauro dilapidare, a decine, i miliardi, i contributi del popolo napoletano. Ci si accorge di questo solo quando fa comodo politicamente.

Più liberalità, maggiore democrazia, in buona sostanza!

Signori del Governo, non l'avete fatto. Ancora una volta avete perduto l'omnibus della buona occasione. Ed io mi auguro che il Paese, che tra pochi mesi sarà chiamato ad esprimere il suo giudizio alle urne, vi giudicherà come vi meritate. (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritta a parlare l'onorevole Gallotti Balboni Luisa. Ne ha facoltà.

GALLOTTI BALBONI LUISA. Giunti a quest'ora del pomeriggio, e soprattutto dopo una serie di interventi, credo che venga naturale a voi, come è venuto naturale a me, pensare che fosse superfluo intervenire ancora su questo argomento. Questo pensiero quasi quasi mi ha portato a farmi cancellare dalla lista, specialmente quando ho ascoltato il discorso del collega Trabucchi.

Perchè non mi sono cancellata ed interveggo?

L'intervento del senatore Trabucchi ha dato un riconoscimento non paternalistico, ma basato su dati di fatto, all'attività delle Amministrazioni comunali e degli enti locali, in genere degli amministratori! Non dico che questo mi abbia commosso, perchè non era il caso, ma mi ha fatto pensare che può esserci un'aria nuova, un costume nuovo. Io sono nuova di questa Assemblea parlamentare, ma forse, rimanendo sotto l'impressione della mia esperienza di sindaco, da qualche mese a questa parte seguendo l'attività dei membri della Commissione finanze e tesoro, debbo dire che sono stata lietamente sorpresa che in effetti vi siano degli uomini che siedono in questi banchi che non considerano gli enti locali, soprattutto gli amministratori, dall'alto. In realtà oggi dalla stessa parola appassionata del collega Trabucchi si è sentiti che questi amministratori vengono considerati come cittadini di una nuova classe dirigente che lo Stato repubblicano in 15 anni ha formato, vicini ai problemi vivi degli altri cittadini, ai problemi vivi dei Comuni e delle Province e che costoro hanno responsabilità e capacità di governo e che costoro bisogna ascoltare.

Diceva il collega Spezzano ieri che dal 1948 ad oggi sono stati presentati, sia alla Camera che al Senato, decine di disegni di legge concernenti tale problema, e che in ogni discussione dei bilanci dell'Interno e delle Finanze si sono avuti interventi sulla finanza locale; credo che il collega Spezzano questo affermasse non tanto per far presente l'attenzione continua degli organi parlamentari e governativi sui problemi della finanza locale, ma per dimostrare come siano passati

tanti lunghi anni senza che si sia arrivati a dei provvedimenti seri e concreti.

Ci troviamo oggi a discutere questo stralcio, che non accoglie certamente tutte le proposte e tutte le richieste delle Amministrazioni locali, che è ben lontano dal potersi considerare soddisfacente, se teniamo presente la gravità della situazione dei Comuni e delle Province; ma nei limiti di uno stralcio, e soprattutto se confrontato al progetto governativo del 1958, esso rappresenta un successo degli amministratori democratici di ogni parte politica, anche se di portata limitata. E senza nulla togliere ai colleghi della Commissione finanze e tesoro, in particolare ai relatori e al senatore Trabucchi, ritengo soprattutto che questo sia un successo degli amministratori. Rappresenta infatti, questo disegno di legge, un passo avanti; a parere mio e a parere di molti amministratori, è un passo avanti, perchè le norme del progetto non peggiorano la situazione. Un po' poco, pensa forse il sottosegretario Piola, ma è accaduto che altri provvedimenti (del resto sono stati anche ricordati), soprattutto in materia di finanza locale, finissero per peggiorare la situazione, andando ad intaccare la dinamica delle entrate dei Comuni contro la dinamica delle loro esigenze.

Si può anche affermare che la situazione è migliorata, e che si apre la strada a maggiori possibilità, ad una più ampia prospettiva per gli enti locali? Ma gli stessi relatori non fanno mistero che si tratta di un primo ed urgente provvedimento, il quale presuppone in futuro una completa e radicale riforma della finanza locale accompagnata con quella della legge comunale e provinciale, argomento sul quale si sono soffermati con competenza profonda colleghi di varie parti.

Dobbiamo in primo luogo tenere conto, come si fa anche per lo Stato, che i complessi compiti assegnati ai Comuni e alle Province non sono fermi ed immobili, ma rappresentano qualche cosa che è in divenire ed in continua crescita, perchè la vita sociale, la vita dei cittadini progredisce, le esigenze delle popolazioni aumentano, come è giusto, man mano che maggiore si fa la consapevolezza della necessità di una vita più civile, man mano

ciò che avanza il movimento democratico in generale.

Perciò, fermo restando che il disegno di legge che stiamo trattando è già un fatto positivo, non sarebbe onesto non ribadire che occorre affrontare al più presto la questione nei suoi termini generali e in profondità.

Ho con me una serie di dati e di cifre che mi asterrò dal leggere, ma da una prima documentazione che ho raccolto presso alcuni Comuni, relativamente ai benefici di questa legge stralcio, facendo una semplice somma ed una semplice sottrazione, e tenendo anche conto di quella serie di provvedimenti legislativi che sono stati approvati negli ultimi anni (e precisamente le leggi 4

febbraio 1956, 27 ottobre 1957, 11 giugno 1959 e 18 dicembre 1959) risulta che la situazione non è affatto migliorata.

Con questo non voglio criticare quei provvedimenti legislativi, perchè sono convinta che almeno buona parte di essi siano giusti; tuttavia le entrate dei Comuni sono diminuite, e quando si pensa alle compensazioni che si sono applicate, non bisogna dimenticare che queste compensazioni non seguono la dinamica degli aumenti delle spese. Questa è la realtà che bisogna tenere presente. Si è prevista la soppressione di alcuni tributi: giusto, ingiusto, non entro in merito, ma è certo che questo mancato gettito sarà a malapena compensato dalla diminuzione delle spese per la statizzazione di certi servizi.

Presidenza del Vice Presidente CESCHI

(Segue G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A). E fra le maggiori spese senza relative maggiori entrate vi è in particolare l'aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici. Io penso soltanto al Comune di Ferrara, che nel 1959 presenta ancora un bilancio in pareggio. Si tratta di un pareggio raggiunto a fatica, cercando di non gravare i contribuenti con le massime aliquote e contemporaneamente di avere le disponibilità necessarie per le opere pubbliche, perchè questo è il grande problema dei Comuni: bilancio in pareggio o in spareggio? Delle volte il bilancio in spareggio parrebbe facilitare l'eventuale intervento statale, il che, poi, non si verifica, anzi molto spesso il bilancio a spareggio ferma l'attività dei Comuni e toglie loro la possibilità di fare dei mutui, di fare opere straordinarie, che poi in pratica sono le opere ordinarie, cioè case, strade, fognature, scuole, acquedotti e così via.

Ebbene, il comune di Ferrara ha già sborsato 70 milioni avendo già concesso gli aumenti. Questo significa mettere in condizioni precarie un Comune, perchè esso non

avrà più la possibilità di proseguire sulla strada che i cittadini chiedono, cioè quella del progresso e della civiltà.

Ieri il senatore Militeri segnalava come deficitari i Comuni del sud; io potrei aggiungere all'elenco i Comuni montani, oltre ai Comuni del Basso Ferrarese, del Polesine, zone depresse. Dei 20 Comuni della provincia di Ferrara, per esempio, dodici hanno un bilancio deficitario, e sono proprio i comuni che si trovano in zone di disoccupazione, di miseria, di emigrazione.

Come è già stato rilevato, la possibilità di risanare i bilanci di tutti questi Comuni facendo assumere allo Stato, attraverso la Cassa depositi e prestiti, i loro *deficit* per gli anni passati fino al 1958, dà evidentemente un certo respiro, però non risolve interamente il problema, non soltanto perchè questi Comuni non possono far fronte all'espletamento dei servizi indispensabili, ma anche perchè, da un punto di vista morale, coloro che sono chiamati ad amministrare questi Comuni si trovano in condizioni di inferiorità, per cui forse, a lungo andare, vedono

affievolirsi quello spirito baldanzoso che li aveva indotti a contribuire, sia pure attraverso tante difficoltà, alla risoluzione di quei problemi di miseria e di inciviltà che si presentano in tante zone del nostro Paese.

È perciò quanto mai urgente affrontare e risolvere questo problema da parte di coloro che hanno responsabilità di Governo; è urgente dare una risposta positiva alla proposta fatta ieri dal senatore Fortunati, nel corso del suo intervento, quella cioè della creazione di un Fondo nazionale che garantisca la funzionalità degli enti locali fortemente deficitari.

T A V I A N I , *Ministro delle finanze.* Potrà essere oggetto di studio.

G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A . È già qualche cosa.

M I N I O . Se studiano come hanno studiato per i dipendenti degli enti locali, stiamo a posto!

O L I V A , *relatore.* Se intanto ne avete parlato in Commissione, ora se ne parlerebbe anche qui in Assemblea.

G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A . Come dicevo, si tratta di un passo avanti, ma dobbiamo stare attenti a non lasciarci influenzare negativamente, così come può capitare nonostante questa nuova atmosfera di cui prima mi compiacevo.

Non bisogna dar credito, per esempio, alla supposizione che i Comuni possano approfittare di questo stato di cose per gonfiare i propri disavanzi, perchè c'è stata per lunghi anni, c'è ancora ed ancora ci sarà una massiccia campagna propagandistica contro gli enti locali. Nella mia provincia, nell'Emilia in genere, si sono veduti in varie occasioni manifesti tendenti a favorire questa campagna propagandistica contro le amministrazioni locali accusate di allegra finanza, di eccesso di sperperi.

Ieri, gentilmente un membro del partito di maggioranza, un collega senatore mi ha fatto leggere, in un opuscolo, alcune cartelle

che in questi giorni sono arrivate quanto meno ad alcuni membri del Partito di maggioranza; non so se tra i miei colleghi qualcuno le abbia ricevute. Si tratta di un fascicolo emanato dall'Associazione nazionale coltivatori diretti, il cui Presidente sappiamo tutti chi è ed a quale partito appartenga. In ogni modo mentre ieri, ascoltando gli interventi soprattutto dei senatori del Partito di maggioranza, avevo avuto la sensazione che un'aura nuova spirasse in quest'Assemblea, per cui mi ero risolledata da varie preoccupazioni, questo fascicolo mi ha riportato allo stato d'animo precedente con le sue proposte di modifica al progetto di stralcio. E mi è bastato leggere il primo articolo, che non fa altro che riprodurre quel famoso primo articolo del disegno di legge governativo. Secondo il primo articolo di questo fascicolo, i Comuni e le Province devono limitare la propria attività ai compiti istituzionali tassativamente previsti dal testo unico della legge comunale e provinciale, se deficitari. Io, accennando a questo fascicolo, non voglio sopravvalutare il potere di influenza della associazione che lo ha redatto, però penso che si tratti di un campanello d'allarme quanto meno per mettere in dubbio che si possa veramente modificare un costume di giudizio diffuso nel Paese nei confronti delle amministrazioni comunali. E se il senatore Trabucchi nel suo intervento non ha accennato a questo o ad altri fascicoli, ha osservato però che non sono le sovrainposte fondiarie che mettono in crisi l'agricoltura ma che anzi proprio il Comune che ha possibilità di spendere contribuisce allo sviluppo della vita sociale e moderna di chi vive nell'agricoltura.

È un campanello d'allarme che bisogna tener presente, perchè da questa Camera questo progetto di stralcio passerà all'altra e non vorrei che, attraverso membri autorevoli del Partito di maggioranza, si mandasse per aria, come si suol dire, tutto il lavoro fatto, che è già limitato negli effetti che possono essere più o meno producenti per gli enti locali. Non ho letto tutto il fascicolo, ripeto, ma dall'orientamento politico di questo articolo 1, che non poteva e

non può essere più reazionario e conservatore, immagino l'orientamento di tutte quelle proposte di modifica! Ho scorto in un dato punto che si fa la lista dei carichi di imposte e di contributi che ha l'agricoltura, continuando a non far differenza fra quello che fa pagare il Comune e quello che fa pagare lo Stato, quelle che sono tasse consortili, i contributi unificati, eccetera. Non voglio dire che lo si faccia apposta, ma è certo che con questo sistema continua a permanere la credenza che sia il Comune, che sia la Provincia che pesa. E non meravigliamoci se ancora oggi, proprio perchè non c'è uno sforzo comune per chiarire, ma anzi molto spesso c'è uno sforzo per confondere, si pensa che si paghi tutto al Comune perchè tutto quello che si deve pagare il contadino lo va a pagare all'esattoria comunale. È un particolare forse sciocco questo, ma è una realtà.

Quell'articolo 1 potrebbe anche solleticare certe mentalità che ancora permangono e potrebbe far pensare che i Comuni sperperino, che facciano un'allegria finanza, che spendano troppo, e quindi che limitando loro la possibilità di indebitamento, si risanerebbero i bilanci comunali. Purtroppo è vero l'inverso. I Comuni poveri — ed io penso ad un Comune che in fondo conoscete tutti, quello di Comacchio, o agli altri della bassa ferrarese come Lagosanto, Mesola (Comune colpito dalle mareggiate) — perchè sono poveri devono essere condannati a morire, ad intristire nella loro povertà? Perchè non dovrebbero avere neppure la speranza di costruire qualche opera pubblica, di effettuare, in modo certamente non adeguato, un'assistenza medica, sanitaria, farmaceutica e così via? Per preservare che cosa? Non certo le finanze dei Comuni: anzi — ecco quello che si deve capire — le finanze dei Comuni non si preservano con delle economie, ma con economie di questo tipo andranno peggio. Se lo Stato, i Comuni, le Province non agiscono in un determinato ambiente economico per potenziare, irrobustire, far sì che in quell'ambiente si possano produrre nuove fonti di lavoro, di commercio, eccetera, evidentemente quell'ambiente economico è destinato a deprimersi, non a rafforzarsi. E se il Comune

e la Provincia sono condannati a negare il loro contributo al potenziamento di questi ambienti economici, evidentemente gli stessi ambienti sono condannati alla depressione. È un circolo vizioso.

Mi fermo alla segnalazione della gravità di questa sola proposta, poichè mi è mancato il tempo di studiare le altre. Ma mi soffermo su questo perchè ne venga fuori, da parte di tutta l'Assemblea ed in particolare dei responsabili di questo Governo, un impegno deciso a far sì che questo stralcio, come esce di qua, vada avanti in fretta perchè i Comuni lo aspettano, ma che vada avanti in fretta anche quel minimo di provvedimenti, per i Comuni che sono continuamente deficitari, che sono stati proposti e che mi si dice sono allo studio. E vada avanti in fretta lo studio del provvedimento per la riforma generale della finanza locale.

Qui si è parlato molto di autonomia, ed anche su questo credo che ci si possa soffermare, sia pure brevemente. L'autonomia dei Comuni e delle Province va considerata nell'ambito dell'istituzione dell'Ente regione, e non vedo come si possa parlare di autonomia degli enti locali (Province e Comuni) senza inquadrarli nell'istituzione dell'Ente regione. La risoluzione di questo problema potrebbe facilitare in un certo senso l'opera degli amministratori, in quanto solleverebbe gli enti locali dalla presenza istituzionale del Prefetto. Il concetto di autonomia va approfondito e bisogna sapere che cosa significa. Non ci può essere autonomia amministrativa se non c'è autonomia finanziaria. Non si può quindi attuare una volontà normativa ed una volontà amministrativa se non abbiamo e non usiamo i mezzi finanziari per dare corpo a questa volontà. Allora l'autonomia finanziaria non è soltanto necessaria ma è un presupposto dell'autonomia amministrativa.

Quindi deve essere respinta con decisione da parte di tutti noi qualsiasi minaccia che possa peggiorare la situazione attuale. Il Governo, pertanto, dopo che sono state espresse tante parole di riconoscimento per l'attività degli amministratori, soprattutto prenda lo impegno di predisporre con urgenza i prov-

vedimenti legislativi generali di riforma da tempo richiesti dagli amministratori stessi. Ieri il collega Spezzano, sia pure scherzosamente, ma credo con convinzione per l'alta opinione che ha dell'opera degli amministratori locali, diceva che forse era bene fare un monumento ai sindaci; io dico non un monumento, ma qualcosa di più. Il Governo, nel predisporre quei provvedimenti legislativi che da più parti ed anche in quest'Assemblea sono richiesti, si avvalga delle proposte e dei suggerimenti che via via, nel corso di questi anni, attraverso le loro associazioni, gli amministratori hanno avanzato. Si tratta di un complesso di esperienze, di capacità, di senso di responsabilità che uomini e donne hanno acquisito nel corso di questi anni, a prescindere dai loro orientamenti politici, ma proprio per le funzioni che svolgono a stretto contatto con la vita viva di ogni giorno delle loro città, delle loro cittadinanze: un maggior senso di democrazia, di consapevolezza delle necessità, delle esigenze, delle aspirazioni di progresso di tutto il popolo italiano. Non un monumento, quindi, è necessario, ma un riconoscimento di fatto che, se partirà dal Governo, ascoltando la loro voce, costituirà una precisa indicazione.

Non sono d'accordo sulla parte finale del discorso del senatore Trabucchi, che ha parlato della collaborazione tra organi periferici statali e organizzazioni comunali. Bisogna fare qualcosa di più, se si vuole arrivare a quello che diceva il collega Trabucchi: e ciò costituirà un'indicazione di costume perchè si arrivi a questa collaborazione.

Gli amministratori della mia parte sono stati quelli più tormentati, e continuano ad esserlo. Non voglio fare la lista, perchè sarebbe una lagna poco simpatica, ma posso dire che siamo molto spesso controllati, non per vedere cosa facciamo e come lo facciamo, ma per ostacolarci. Pensate che ci sono voluti nove anni, nel comune di Ferrara, per municipalizzare uno scassatissimo ed indecente servizio filoviario. Tutto questo non aiuta, non giova, non solo da un punto di vista morale, ma anche economicamente. Questo vuol dire spendere di più e non aiuta i bilanci comunali. Non aiuta a risanare i

nostri bilanci il fatto che ci siano le leggi che prevedono i contributi, se poi questi vengono sempre rifiutati; parlo dei contributi per le opere pubbliche (e speriamo che per il piano della scuola si operi diversamente) e non intendo dire che i contributi siano rifiutati per farci dispetto. Diceva il collega Militeri: il bilancio dello Stato in questi ultimi anni si è andato sistemando ed ha ridotto il suo disavanzo; invece i *deficit* dei Comuni sono aumentati. Se solo fossero state operanti le leggi per i contributi a favore di opere pubbliche, molti Comuni avrebbero avuto dei vantaggi ed avrebbero diminuito il loro *deficit*, mentre lo Stato avrebbe dovuto inserire tra le sue spese cifre più grosse ed avrebbe aumentato il suo disavanzo invece che diminuirlo. La situazione economica grave degli enti locali è parte integrante della situazione economica dello Stato; se essa è in *deficit* è un *deficit* anche per lo Stato.

Concludendo, colleghi, io ribadisco i limiti di questo progetto pur tenendo conto che ne abbiamo visto anche il lato positivo, che consiste nell'esserci trovati d'accordo nel portare avanti questo stralcio; e ci auguriamo che in un avvenire molto prossimo, nell'interesse di tutti gli enti locali, dei cittadini italiani in genere, soprattutto dei più poveri, di coloro che vivono nei piccoli Comuni disagiati, affinchè abbiano una vita più civile e più moderna, ci si possa ancora trovare d'accordo per una riforma generale, sia della finanza locale che della legge comunale e provinciale, che dia avvio ad un cammino più veloce della democrazia nel nostro Paese. (*Applausi dalla sinistra*).

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

**Per la discussione di una mozione
e per lo svolgimento di una interrogazione**

G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A .
Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

GALLOTTI BALBONI LUISA. A nome di un gruppo di senatori comunisti firmatari di una mozione sulle manifestazioni antisemitiche in Italia (24) sollecito la iscrizione di questa mozione all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. La mozione sarà posta all'ordine del giorno della seduta di lunedì prossimo.

CARBONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARBONI. Onorevole Presidente, il 6 ottobre dell'anno scorso presentai una interrogazione (n. 575) rivolta al Ministro degli affari esteri riguardante un argomento che è discusso largamente in campo internazionale, quello della sede delle Istituzioni europee. Vorrei pregare la cortesia del nostro Presidente di far conoscere al Ministro degli affari esteri che gradirei si rispondesse presto a questa mia interrogazione, perchè temo che, altrimenti, quando se ne tratterà, l'argomento potrebbe essere superato, con nostro gravissimo danno.

PRESIDENTE. La Presidenza non mancherà di far presente la sua richiesta al Ministro degli affari esteri.

Annuncio di interpellanze

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

RUSO, Segretario:

Al Ministro della sanità, con riferimento al protocollo contenente l'accordo sottoscritto il 6 novembre 1959, dinanzi al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per la soluzione della vertenza tra l'I.N.A.M. e gli ospedali per il pagamento del debito per rette non corrisposte; data la drammatica situazione degli ospedali che (come è stato riaffermato in un ordine del giorno approvato il 19 gennaio 1960 a Milano da parte del presidente degli ospedali cittadini) a causa della

mancata realizzazione del loro credito vedono seriamente compromessi i compiti d'istituto, gli interpellanti chiedono di conoscere:

1) a quanto ammonti l'esposizione debitoria dell'I.N.A.M.;

2) quale sia la ragione dell'insolvenza;

3) quali provvedimenti intenda prendere per eliminare la grave situazione che rischia di risolversi in dolorose conseguenze a carico degli assicurati;

4) quali provvedimenti intenda prendere contro i responsabili (235).

NENCIONI, FRANZA

Al Presidente del Consiglio dei ministri, per conoscere se, sulla base di quanto affermato recentemente da 150 fisici italiani delle Università e degli Istituti di ricerca, e dei pericoli dagli stessi additati in dipendenza di esplosioni atomiche nella zona del Sahara, il Governo non ritenga di dover sottoporre a riesame la posizione dell'Italia di fronte all'imminente esplosione nucleare annunciata da fonte francese.

In proposito si fa riferimento anche alle notizie secondo cui tale esplosione sarebbe la prima di una serie di esperimenti da effettuare nella stessa zona, con innegabile, grave pregiudizio della tutela fisica delle nostre popolazioni e di quella siciliana in particolare (236).

GATTO, PALUMBO Giuseppina,
GRANATA, CARUSO

Ai Ministri della difesa e del turismo e dello spettacolo, per conoscere il pensiero del Governo sulla utilizzazione dell'aeroporto civile Nicelli del Lido di Venezia, anche quando sarà aperto al traffico, e pare che ciò avvenga nella prossima estate, il nuovo grande aeroscalo Marco Polo, in località Tessera.

L'interpellante rileva e denuncia che speculatori senza scrupoli e privi di coscienza — col miraggio di imbastire grosse speculazioni sul terreno, e nell'intendimento di accaparrarsi la spiaggia — manovrano per ottenere la soppressione dell'aeroscalo lidense

che — a sentir loro — diventerebbe inutile, una volta entrato in attività il Marco Polo.

Il Nicelli, invece, anche nelle sue dimensioni attuali, ha una sua propria insostituibile funzione sussidiaria costituendo uno scalo ideale per l'aviazione privata in crescente sviluppo, per il traffico turistico leggero, per i servizi di aerotaxi, per l'aviazione sportiva, per scuola di pilotaggio e voli di allenamento, tutte attività, queste, che non possono trovar sede sulle piste del Marco Polo, destinate al traffico — che già si prevede intensissimo — di regolari linee aeree internazionali, servite anche da aviogetti.

Senza contare poi che — in previsione dello sviluppo del traffico aereo a mezzo di elicotteri di grosso tonnellaggio — il Nicelli, sempre nelle dimensioni attuali, si presta a disimpegnare funzioni aeroportuali anche come sede di un grande, moderno, accogliente e panoramico eliporto veramente unico al mondo (237).

GIANQUINTO

Annuncio di interrogazioni

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

R U S S O , *Segretario* :

Al Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno, per sapere quali ragioni abbiano suggerito alla Questura di Roma di inviare un Commissario di pubblica sicurezza al domicilio del signor Roberto Forti, presidente della sezione di Roma dell'Associazione nazionale ex deportati politici nei campi nazisti, per diffidarlo, in tale sua qualità, dall'organizzare manifestazioni contro il Cancelliere Adenauer in occasione della sua visita a Roma.

Si chiede in particolare:

1) se ciò sia conforme alla piena e libera manifestazione del pensiero dei cittadini secondo i dettami della Costituzione;

2) per quali particolari pregiudiziali ragioni la diffida sia stata rivolta all'Associazione ex deportati di cui sopra (707).

CALEFFI, CIANCA

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere per quali motivi nessuna delle otto diverse domande inoltrate dal comune di Zinasco (Pavia), fin dal 1953-1954, allo scopo di ottenere il contributo statale previsto dalla legge 3 agosto 1949, n. 589, modificata dalla legge 15 febbraio 1954 e dalla legge 9 agosto 1954, n. 645, è stata fino ad ora accolta.

Le domande si riferiscono a ben otto opere pubbliche diverse che il comune di Zinasco ha estremamente bisogno di realizzare con il contributo dello Stato previsto dalle predette leggi. Le opere per le quali è stato chiesto il contributo statale: fognatura; acquedotto; scuola per la frazione Bombardone; scuola per la frazione Zinasco Vecchio; sistemazione delle strade interne; variante della strada comunale tra le frazioni di Bombardone e di Zinasco Nuovo; ampliamento del Cimitero e scuola di avviamento al lavoro sono di assoluta ed indilazionabile necessità per cui l'interrogante chiede di conoscere per quali di tali opere è prevista l'ammissione al beneficio del contributo statale nel corso dell'esercizio finanziario 1959-1960 (1481).

VERGANI

Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per sapere, in riferimento alla dettagliata relazione inviata dal Presidente della Provincia di Pavia al Ministero dell'agricoltura, in data 21 dicembre 1959, quali provvedimenti intenda adottare per tutelare i diritti dei liberi pescatori della provincia di Pavia, gravemente danneggiati dagli eccessivi vincoli riservistici che gravano sulla quasi totalità delle acque esistenti nella provincia medesima.

Nelle attuali condizioni vincolistiche, lo esercizio del libero diritto di pesca mediante il solo possesso della licenza di Stato, è praticamente divenuto impossibile per migliaia di liberi pescatori muniti di regolare licenza.

Inoltre, come si deduce dalla predetta relazione del Presidente della Provincia di Pavia, numerosi riservisti non hanno ottemperato e altri hanno ottemperato solo in parte agli

obblighi di legge, per cui gli interroganti chiedono al Ministro di sapere se non ritenga utile e giusto revocare quelle concessioni che non si giustificano più nè moralmente nè tecnicamente e i cui titolari hanno dimostrato di non volere attenersi alle disposizioni di legge (1482).

VERGANI, LOMBARDI

Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno e ai Ministri del tesoro, del bilancio, dei lavori pubblici e della agricoltura e delle foreste, per sapere se non ritengano sommamente opportuno di destinare una quota dei proventi della emissione di Buoni del tesoro, ultimamente deliberata, per integrare il finanziamento dei programmi di opere pubbliche tanto inadeguatamente e parzialmente realizzati nelle zone depresse del centro-nord, specie nelle vallate del sistema alpino, la cui arretratezza economica e carenza di servizi essenziali non sono certo inferiori a quelle di altre zone d'Italia che godono di tanto più larghe, particolari provvidenze di quante non siano destinate alle aree depresse in oggetto (1483).

CEMMI

Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della sanità, per conoscere le ricerche, gli studi, le esperienze e le risultanze in base alle quali una speciale commissione in seno al Consiglio superiore della sanità si sarebbe pronunciata diversamente dal Senato nei confronti dell'uso degli oli esterificati nell'alimentazione umana.

La notizia di tale dissenso — e del Senato fanno parte anche tecnici e sanitari di chiara fama — diffusa mentre, dopo anni di discussioni e di polemiche, un ramo del Parlamento aveva approvato il disegno di legge tendente a proibire la produzione e la vendita degli oli nominati, ha contribuito a turbare nuovamente numerosi consumatori (1484).

DESANA

Ordine del giorno

per la seduta di venerdì 22 gennaio 1960

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, venerdì 22 gennaio, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. 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).

II. Discussione del disegno di legge:

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

La seduta è tolta (ore 20,05).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore dell'Ufficio dei resoconti parlamentari