SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 8 APRILE 1965

(45ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari » **(982-Urgenza) (Discussione e approvazione):**

PRESIDENTE, *f.f. relatore* . . . *Pag.* 871, 872, 875, 877, 879
BERTOLI 872, 876, 878
BONACINA 878
CENINI 873
CUZARI 877, 878
FORTUNATI 872, 873
GIGLIOTTI 872, 878
RODA 872
SALARI 876
SALERNI 877
STEFANELLI 878
TRABUCCHI 874, 875

La seduta è aperta alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Bertoli, Bertone, Bonacina, Braccesi, Cenini, Conti, Cuzari, De Luca Angelo, Fortunati, Franza, Gigliotti, Mammucari, Martinelli, Militerni, Parri, Pellegrino, Pesenti, Pirastu, Roda, Salari, Salerni, Stefanelli e Trabucchi.

PELLEGRINO, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari » (982-*Urgenza*)

PRESIDENTE, *f.f. di relatore.* L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

Articolo unico.

Le disposizioni dell'articolo 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 56, per il ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari, si applicano anche per l'esercizio 1965.

Data l'assenza del relatore, senatore Pecoraro, impegnato nei lavori dell'Aula, se non si fanno osservazioni farò io stesso una breve relazione sul disegno di legge.

Con la legge 3 febbraio 1963, n. 56, la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a accordare mutui ai Comuni e alle Provincie, non solo per opere pubbliche e per investimenti, ma per il ripiano dei bilanci, con la garanzia dello Stato, s'intende. Questa legge ha consentito alla Cassa depositi e prestiti di concedere questi mutui per tre anni (1962-1964). A partire dal 1° gennaio 1965 la Cassa depositi e prestiti, pertanto, non può più concedere detti mutui non avendone più la autorizzazione.

Io credo che tutti saremmo d'accordo sull'opportunità che questa « mungitura » dei fondi della Cassa venisse a cessare, in modo che i prestiti ordinari concessi ai Comuni e alle Provincie fossero destinati soltanto ad opere di investimento, alla costruzione di strade, scuole, fognature, acquedotti, che sono quelle di cui i Comuni hanno bisogno. Poichè, però, i bilanci dei suddetti Enti locali sono ancora molto dissestati, fino a che non verranno presi provvedimenti radicali per sistemare la finanza locale la Cassa depositi e prestiti dovrà continuare a concedere mutui per la finalità prevista dal provvedimento in discussione. I suddetti mutui, infatti, vengono concessi dalle banche a un tasso d'interesse dell'8 per cento, mentre la Cassa richiede il 5 per cento. Questo giustifica anche le richieste degli Enti locali alla Cassa ed il consenso del Governo al riguardo. Pertanto il Ministro dell'interno Taviani, in data 2 febbraio 1965, ha presentato il presente disegno di legge, il quale prevede che la Cassa depositi e prestiti, anche per il 1965, sia autorizzata a concedere questi mutui per il ripianamento dei bilanci comunali e provinciali deficitari.

B E R T O L I . Ma anche prima del 1962, mi pare, e non so da quanti anni, veniva seguita questa procedura.

F O R T U N A T I . C'è stata una serie di continue proroghe, dal 1955, credo.

P R E S I D E N T E , *f.f. di relatore.* Perciò il Ministro dell'interno ha presentato il disegno di legge in esame, il quale dice semplicemente che « le disposizioni dell'articolo 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 56, per il ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari, si applicano anche per l'esercizio 1965 ». Mi pare che non vi siano obiezioni da sollevare.

G I G L I O T T I . Una brevissima osservazione: il disegno di legge è più che giusto, ed è nostro interesse approvarlo.

È stato già detto nella seduta di ieri che il problema non sta nell'autorizzare la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui destinati a ripianare in tutto o in parte i bilanci comunali e provinciali, ma nel giungere all'approvazione di una nuova legge sulla finanza locale che deve mettere gli Enti locali in condizioni di vivere la loro vita ordinaria senza dover ricorrere a prestiti; anche perchè, oggi, la situazione generale dei Comuni è diventata talmente deficitaria che è necessario provvedere in qualche modo. Ho detto ieri, a proposito del Comune di Roma, che le quote annuali di ammortamento e interessi ammontano a 35 miliardi di lire.

Un'altra osservazione è che mentre il Governo si premura — e fa bene — di proporre questo disegno di legge, d'altro canto la Commissione centrale per la finanza locale ha fatto dei tagli enormi agli stanziamenti dei Comuni, per cui i Comuni non possono provvedere neppure alla gestione ordinaria.

A parte queste osservazioni, il Gruppo del PCI è favorevole all'approvazione del disegno di legge.

P R E S I D E N T E , *f.f. di relatore.* Su queste osservazioni tutti concordiamo.

R O D A . Evidentemente noi siamo di fronte a uno stato di necessità. Giustamente il senatore Fortunati ha ricordato che siamo all'ennesima proroga delle disposizioni di cui si tratta; ma non c'è niente da dire.

Circa lo stato di necessità, però, vorrei far notare ai colleghi, ma in special modo al rappresentante del Governo, che se noi prendiamo i nostri interventi dal 1953 ad oggi, presso a poco sono tutti identici nella forma; sono però difformi nella sostanza

perchè, per esempio, soltanto nel 1961 il disavanzo ufficiale (dico « ufficiale », e ne spiegherò la ragione) dei Comuni per la parte effettiva era ancora contenuto nei 148 miliardi per tutti i Comuni italiani. Negli ultimi anni è salito a 837 miliardi, più del doppio. Però si tratta di cifre fittizie. Io ho guardato un momento fa una bozza della relazione generale sulla situazione economica del Paese — pagina 285 — e sono rimasto addirittura costernato perchè in essa si rileva la posizione tragica dei Comuni, posizione più che fallimentare, perchè invece di 837 miliardi che apparentemente costituiscono il disavanzo di parte effettiva, abbiamo un totale di entrate tributarie di tutti i Comuni, per il 1964, di 866 miliardi, e di entrate extra tributarie per 321 miliardi; e quindi entrate per 1.187 miliardi. Però le spese effettive sono qualche cosa come 2.028 miliardi di lire. Il disavanzo reale dei Comuni, nel solo anno 1964, è stato di 841 miliardi.

Vorrei anche ricordare un'altra cosa: che dei sette-ottomila Comuni italiani, ben 3.263 Comuni hanno dovuto ricorrere ai mutui, nel 1964, per un complesso di lire 330 miliardi, e che dei Comuni capoluoghi di provincia, che sono 95-96, ben 66 sono in disavanzo.

Questa è la tragica situazione in cui versano le finanze comunali, e ogni ora perduta è un'ora che veramente aggrava la posizione dei Comuni. Non avrei detto queste cose, se non le avessimo già fatte rilevare quattro o cinque anni fa, quando ormai si profilava, in tutta la sua intensità, la drammatica situazione dei Comuni, la quale è resa ancora più critica, oggi, dalla situazione delle imposte di consumo, che costituiscono il 24 per cento di tutte le entrate effettive dei Comuni; di queste un altro 25 per cento è costituito dalle compartecipazioni ai tributi erariali; e ciò dimostra come sia stato realizzato il progetto del 1947, dell'anno aureo delle nostre aspirazioni, delle nostre speranze nella cosiddetta autonomia dei Comuni.

F O R T U N A T I . Vorrei brevemente integrare le dichiarazioni dei colleghi del mio Gruppo, soprattutto del senatore Gigliotti. A mio giudizio il problema degli Enti locali non potrà essere risolto se non partendo dalla premessa del consolidamento della situazione debitoria dei Comuni e delle Provincie, ossia prendendo il più sollecitamente possibile in esame il disegno di legge concernente: « Assunzione da parte dello Stato dei mutui passivi dei Comuni e delle Provincie contratti o da contrarre per il ripiano dei bilanci degli esercizi 1964 e precedenti » (n. 979) da noi proposto. Ragione per cui prego l'onorevole Presidente di volersi accordare con i Ministri interessati per un dibattito sul provvedimento anzidetto.

C E N I N I . Non soltanto sono favorevole all'approvazione del disegno di legge, ma ritengo che la si debba dare con la massima urgenza. Tuttavia non posso non ricordare che siamo pur sempre di fronte ad una soluzione provvisoria del problema di fondo, che è quello della riorganizzazione della finanza locale, da affrontarsi una buona volta in maniera drastica e definitiva. Mi rendo conto che la situazione è in stretta correlazione con le condizioni della finanza statale e che non è tanto questione di riforma quanto di disponibilità sulle quali si possa contare, ossia questione di risorse da aumentare perchè vi possano attingere maggiormente sia lo Stato che gli Enti locali, anche se, trovandosi pure lo Stato in condizioni di difficoltà per quanto riguarda le risorse finanziarie, non vi siano molte speranze di poter sistemare in via definitiva le finanze degli Enti locali.

Comunque, anche stando così le cose, occorre affrontare il problema in una maniera più razionale, in modo da porre gli Enti locali, i Comuni soprattutto, in condizione di soddisfare in maniera più organica le loro esigenze, particolarmente di amministrazione ordinaria. Vi sono molti Comuni, in genere quelli dell'alta Italia, che hanno saputo fronteggiare anche situazioni di carattere straordinario, attuando opere di carattere pubblico che in passato non erano state possibili, attingendo unicamente alle proprie risorse; ma ve ne sono moltissimi

altri, soprattutto nell'Italia meridionale, che non hanno tali possibilità. Occorre pertanto cercare di arrivare a porre anche questi ultimi (e ciò che dico dei Comuni si può dire anche delle Provincie, che ne seguono praticamente il destino) in condizioni di affrontare se non tutti almeno una parte dei loro problemi fondamentali.

T R A B U C C H I . Anch'io sono favorevole all'approvazione del disegno di legge, però voglio cogliere l'occasione per esporre alcune considerazioni che mi sembrano opportune e necessarie. Desidero riferirmi, soprattutto, a due esperienze da me vissute: quella di Ministro delle finanze e quella di sindaco di un piccolo Comune.

Quando si è sindaci — o consiglieri comunali — di un grande Comune ci si riferisce sempre ad una impostazione finanziaria che ha come base l'imposizione tributaria o altre entrate, da porre poi in rapporto con le spese, necessarie o no che siano. Chi invece ha fatto l'esperienza di amministratore di un piccolo Comune sa benissimo che c'e ben poco da rapportare: quando le entrate sono minime se non nulle, non c'è assolutamente nulla da fare per evitare che la situazione generale di quel Comune proceda di pari passo. È una esperienza che bisognerebbe fare per avere presenti tutti gli aspetti del complesso problema degli Enti locali. Per dare un'idea dello stato delle cose, vi dirò che il custode del cimitero di una delle frazioni del Comune di cui sono Sindaco percepisce 30.000 lire l'anno di retribuzione. Ora ha chiesto un aumento di 5.000 lire, e il problema è allo studio e speriamo di poterlo risolvere positivamente. Un altro esempio: siamo andati a rivedere le voci dell'imposta di famiglia e ci siamo accorti che vi è chi paga 100 lire l'anno e che il maggiore tassato corrisponde un'imposta di 24.000 lire annue.

In un quadro del genere, è ovvio che tutto proceda tenendo conto, più che delle leggi e delle circolari ministeriali, delle effettive possibilità di pratica attuazione. Ecco allora che, per la riscossione delle imposte di consumo, ogni tanto avviene che vi sia, in uno di questi Comuni, un incaricato che sovrintende al servizio per quello e per vari altri contigui; questi, quando visita un Comune, risolve le pratiche una volta per tutte, fissando canoni di abbonamento e compilando poi delle statistiche che della realtà tengono conto solo nella cifra globale.

L'altra esperienza che mi è stata molto utile è quella di Ministro delle finanze. Si è deciso, ad un certo momento, di operare una indagine statistica, chiedendo alle Prefetture di farci conoscere il minimo necessario per far fronte, nei singoli Comuni, agli oneri indispensabili per le mansioni di istituto, separatamente da quelle che sono le mansioni, diciamo così, accessorie, che corrispondono al benessere, al progresso, e sono esse pure necessarie, ma non indispensabili alla vita di un'Amministrazione locale. Le Prefetture hanno evidentemente ritenuto che, per aver rivolto loro tale richiesta, disponessimo di chissà quali risorse finanziarie, e ci hanno fornito statistiche per cui per mansioni di istituto sarebbero occorsi fondi notevolmente superiori a quelli di cui i Comuni dispongono attualmente per far fronte sia a oneri indispensabili che ad oneri accessori. Ne è derivato che siamo rimasti bloccati, perchè ci siamo dovuti convincere di non avere nemmeno la possibilità di impostare un problema del genere. Non si può, infatti, tener conto dei bilanci preventivi, che sappiamo tutti come vengono compilati: per avere un po' di denaro da manovrare per esigenze impellenti e improvvise, i Comuni gonfiano le spese, restringono le entrate, i mutui talvolta sono effettivamente stipulati, molte altre volte no; e così via. Forse qualcosa di più attendibile si potrebbe desumere dai bilanci consuntivi, ma allora bisognerebbe averli tutti e tempestivamente, il che non è facile; e, ammesso di poterli avere tutti e tempestivamente, bisognerebbe saper discernere le spese ordinarie effettive da quelle che sono di fatto straordinarie ma che sono state conglobate con le ordinarie.

In conclusione, mancano gli elementi per impostare uno studio sulla riforma della finanza locale. Io sono più che persuaso che l'apposita Commissione cercherà di fare del suo meglio, ma che finirà per muoversi soprattutto intuitivamente, perchè mancano

assolutamente le possibilità di un esatto riscontro.

Ciò premesso, che cosa possiamo dedurne? Che i sistemi della finanza locale sono oramai arretrati, soprattutto sotto il punto di vista che pur ancora prevale, ossia di considerare il Comune come una entità a sè, in grado — sia pure con degli aiuti da parte dello Stato, calcolati in base a determinati coefficienti — di vivere autonomamente, facendo leva sulle proprie entrate. Invece il fabbisogno finanziario complessivo non corrisponde affatto al complesso delle entrate, anzi avviene quasi sempre l'opposto. Ed allora abbiamo Comuni che, per far quadrare i bilanci, trascurano le spese di manutenzione e altre spese necessarie, ragione per cui vi è anche un indebitamento sostanziale derivante dalla mancata esecuzione di quelle che erano le opere necessarie. Ad esempio, mentre nei grossi Comuni la manutenzione avviene, nei Comuni piccoli è una cosa penosa vedere come sono tenuti gli edifici scolastici. Per le strade succede la stessa cosa: si fanno le strade — e abbiamo visto, nei progetti di legge presentati alla Camera per la Cassa per il Mezzogiorno, finalmente previsto che, una volta fatte le strade, se i Comuni non sono in grado di provvedere alla manutenzione, deve provvedervi la Cassa per il Mezzogiorno — ma i Comuni non hanno la possibilità di attuarne la manutenzione.

P R E S I D E N T E , *f.f. di relatore.* Adesso le strade comunali passano alle Provincie; le strade vicinali passano ai Comuni.

T R A B U C C H I . I Comuni e le Provincie sono egualmente aggravati. Quindi la prima cosa da fare è di sfatare il concetto che queste spese nelle aree comunali e provinciali possano essere assoggettate a continue variazioni in più o in meno. Ci sono delle spese che bisogna fare anche là dove le entrate assolutamente non possono aumentare; e allora le varie circoscrizioni, le varie aree comunali, necessariamente finiscono per diventare aree che vivono o debbono vivere a carico della collettività nazionale.

Un'altra cosa facile da constatare è che i Comuni hanno servito, in varie circostanze, da volano per il bilancio dello Stato. Che cosa pensano, normalmente, il Ministro del tesoro, il Ministro dei lavori pubblci, che cosa abbiamo pensato noi, tutte le volte che era necessario risolvere una situazione anticongiunturale? Si fanno fare dei lavori dando dei contributi; e normalmente, tolti alcuni lavori dello Stato che vengono, naturalmente, fatti con molto ritardo, perche quello dello Stato è sempre un meccanismo grosso, difficile a mettere in moto, si tende a mettere in moto i Comuni, che conseguentemente si indebitano sempre più. Ma i Comuni non hanno più la possibilità di fare da polmoni allo Stato perchè debbono provvedere alle loro gestioni già tanto dissestate.

In terzo luogo i Comuni sono ancora legati a una concezione non direi di entrata, ma di spesa, che non è moderna. Per quanto riguarda le scuole, per esempio, sono sempre riusciti a fare edifici scolastici anche là dove la popolazione è in diminuzione, e si ricorre anche a edifici prefabbricati: anche nel Nord, dove, essendovi una adeguata rete stradale, sarebbe invece preferibile affrontare la spesa per trasportare gli studenti nel vicino maggiore centro, dove vi sono scuole e locali di assistenza nei quali i ragazzi possono essere ospitati in attesa di essere riportati alle rispettive sedi. Si seguita così a fabbricare edifici scolastici e a fornire aule per scuole che non funzionano perchè gli insegnanti non vanno volentieri in piccoli centri.

In questa maniera continueremo a fare una politica sbagliata perchè non vogliamo porci i problemi così come devono essere posti.

Se vogliamo poi considerare la situazione riguardante le opere destinate al soddisfacimento delle esigenze elementari di vita, come ad esempio gli acquedotti, constatiamo che anche in questo campo non si agisce in base a criteri di razionalità e di ottimale utilizzazione delle limitate risorse disponibili.

Tutto ciò dimostra la necessità di ristudiare la struttura dell'Amministrazione fi-

nanziaria locale, cominciando dalla base, ossia dalla distinzione delle spese a carico dello Stato da quelle a carico dei Comuni; per ritornare ad un vecchio concetto, quella comunale non deve essere autonomia di cellule che vivono da sole, ma di cellule che operano nel complesso della vita collettiva. Se però continueremo a basarci sul concetto che entrate e spese di ogni Comune devono equilibrarsi, non faremo altro che perpetuare la situazione attuale, perchè, mentre i Comuni ricchi potranno reggersi, quelli poveri, che non hanno assolutamente possibilità di entrate sufficienti, rimarranno sempre nella indigenza amministrativa. Il fatto è che una volta ognuno si accontentava della propria situazione, mentre oggi tutti, anche gli abitanti dei Comuni più poveri, intendono partecipare alla vita collettiva ed hanno quindi necessità di soddisfare esigenze che molto frequentemente le amministrazioni locali non sono assolutamente in grado di fronteggiare. Ecco allora la inderogabile necessità di scindere la voce « spese » dalla voce « entrate », rivedendo la posizione dei Comuni e delle Provincie nel quadro generale di una effettiva programmazione economica nazionale. Se così non faremo, nel 2025 si parlerà ancora della esigenza di giungere alla riforma della finanza locale.

B E R T O L I . A me interessa in questo momento sottolineare il significato economico dell'indebitamento dei Comuni. In proposito vi è una visione illusoria, del resto condivisa da eminenti economisti, per cui si ritiene che se i Comuni — così come lo Stato — spendono indebitandosi, l'onere di tali spese non sia attuale, non incida direttamente sulla ricchezza, sulla disponibilità contingente, ma graverà sulle generazioni future. Questo è, ripeto, un concetto assolutamente illusorio; perchè i Comuni e lo Stato, quando eseguono opere pubbliche, consumano un patrimonio; e quando pagano gli impiegati, questi a loro volta spendono per l'acquisto di generi alimentari e di altri beni. Per cui, tolta l'illusione che si addossi alle generazioni future l'onere di ciò che si spende adesso, mi sembra che emergano ancor più massicciamente le incongruenze del sistema. Il fatto che i Comuni si indebitino per far fronte a spese di circa 800 miliardi non comporta il consumo di risorse fra 10 o 20 anni, bensì nel momento attuale. In effetti, si ha soltanto uno spostamento di ricchezza interno, perchè se gli 800 miliardi fossero corrisposti ai Comuni dalla Cassa depositi e prestiti evidentemente coloro che hanno operato i depositi diverrebbero a loro volta creditori. Quindi, che intervenga lo Stato o intervengano i Comuni, economicamente non varia nulla.

In sostanza si verifica soltanto il fatto che un simile sistema complica talmente la vita dei Comuni, da rendere impossibile il loro funzionamento, senza alcun beneficio, senza alcuno spostamento in avanti, senza proiezione nel futuro delle esigenze attuali. Perciò mi sembra fondata la nostra proposta che si consolidi una spesa di 120 miliardi l'anno a carico dello Stato, così da consentire ai Comuni di far fronte alle proprie esigenze con maggiore tempestività, senza l'assillo e la complicazione causati dal sistema attualmente seguito. Questo dico per riconfermare la raccomandazione, fatta poco fa, che il citato disegno di legge n. 979, di nostra iniziativa, riguardante l'assunzione da parte dello Stato di tutti i debiti contratti dai Comuni per il ripiano dei bilanci, sia discusso il più presto possibile.

S A L A R I . Desidero cogliere nuovamente l'occasione per auspicare che dalla nostra Commissione si faccia in modo di far pervenire ai dirigenti governativi un nuovo appello, tale da convincerli che è inutile parlare di programmazione e di tante altre realizzazioni se non si mette il dito sulla piaga incancrenita della situazione degli Enti locali. A mio avviso è questo il problema fondamentale del Paese: e se non lo risolviamo è inutile che continuiamo a costruire castelli in aria.

Qui non è in gioco soltanto l'autonomia degli Enti locali, la cui situazione non si risana soltanto con il risanamento della loro finanza; qui si postula la riforma di tutto il nostro sistema, a cominciare per esempio dalla legislazione sui lavori pubblici. È ben noto quale maglia irretisca, avvolga, ren-

da prigionieri tutti gli Enti locali, i quali non possono muoversi se non c'è l'autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici; un'autorizzazione che non viene concessa nemmeno per una spesa minima se prima non vi è stato un preciso accertamento su come i fondi saranno spesi.

Faccio parte di un Consiglio comunale dalla fine della guerra e posso quindi permettermi di non essere così pessimista e catastrofico come il collega Trabucchi in merito all'amministrazione degli Enti locali, perchè, per esempio, nei Comuni che fanno parte del mio collegio, non sono stati costruiti edifici scolastici là dove la popolazione era in procinto di emigrare; anzi, da anni è in piena attuazione il trasporto degli alunni, con piccoli pullman, alle scuole situate in maggiori centri vicini, anche perchè il Provveditorato agli studi di Perugia corrisponde dei contributi a quei Comuni che non possono far fronte a tale spesa.

Il problema non può essere riguardato soltanto da questo angolo visivo e raffigurato come un punto oscuro per tutti i Comuni. Di questi ve ne sono alcuni che si trovano nella situazione economica e sociale sottolineata dal senatore Trabucchi, ma in genere gli amministratori comunali e provinciali hanno compiuto e stanno compiendo veramente degli sforzi immensi per destinare le loro risorse finanziarie, — che sono scarse e magre, soprattutto nel Sud — alle esigenze sociali ed economiche dei propri amministrati.

Comunque, a parte queste considerazioni, se il Governo non si deciderà a porre mano, sia pure con tutte le difficoltà opportunamente illustrate dal senatore Trabucchi, alla risoluzione del problema degli enti locali, secondo me ogni altra fatica sarà inutile e non faremo altro che aggravare una situazione che alla fine ci esploderà tra le mani e renderà vano ogni sforzo in ogni altro settore e in ogni altra direzione.

P R E S I D E N T E, *f.f. relatore.* Siamo in sede deliberante, quindi tutte le osservazioni fatte risultano inserite a verbale. Stamane è presente il Ministro delle finanze, ma io mi farò premura di pregarlo di prendere visione di tutte le osservazioni fatte in questa discussione.

S A L E R N I . Il disegno di legge che siamo chiamati ad approvare risponde evidentemente a quella soluzione che il Governo ha riconosciuto necessaria per sanare, come ha fatto per gli esercizi precedenti, i bilanci deficitari per il corrente esercizio. Mi sembra però che in questa discussione debba essere formulata una più ampia raccomandazione al Governo di sollecitare e definire gli studi per la riforma della finanza locale. Concordo poi col senatore Bertoli circa l'opportunità di portare i bilanci comunali al pareggio non contabile, mediante il consolidamento a carico dello Stato di una determinata quota dei mutui contratti dagli Enti locali, per mettere questi in una situazione morale di maggiore tranquillità, che possa consentire loro di svolgere un lavoro più proficuo.

Noi non dobbiamo nasconderci che i Comuni si trovano in stato di grave necessità, che non si potrà risolvere perchè essi non hanno i mezzi finanziari per sopperire ai loro sempre crescenti bisogni; e non possiamo nasconderci anche un altro fatto: la necessità di una revisione dei tributi. Credo che questo tema sia già stato toccato dai colleghi. Ci si trova di fronte ad un diaframma per cui nessuno vuol pagare quello che dovrebbe doverosamente pagare, mentre si chiedono insistentemente servizi e migliorie di utilità pubblica. Occorre quindi applicare i tributi in base alle singole reali capacità contributive.

C U Z A R I . È indispensabile ed urgente approvare questo disegno di legge e credo che su questo punto siamo tutti d'accordo. Dopo tutte le cose che sono state dette, io vorrei accennare a una sola considerazione, che il senatore Trabucchi ha già esposto e che sarebbe bene approfondire. Essa riguarda il rapporto, nelle spese ordinarie dei bilanci comunali, tra le spese improduttive e le spese produttive. Voglio dire che, ad esempio, nelle spese di personale noi abbiamo una quota che è effettivamente produttiva; abbiamo poi una quota che evi-

dentemente travalica ogni e qualsiasi ragione di produttività. Ho visto in un bilancio comunale lire 21 miliardi in uscita, di cui 13 miliardi sono per il personale.

Vi sono una serie di spese che si possono definire « spese di prestigio » e sarebbe bene che gli Enti locali, quando esse non sono indispensabili, le eliminassero. Cioè occorrerebbe una vigilanza, per lo meno per i Comuni che chiedono soccorsi, non dico rigida in senso caporalesco, ma fatta attraverso una valutazione effettiva, cioè andando ad approfondire il merito della spesa stessa; perchè oggi, non nascondiamocelo, molte spese vengono mascherate sotto una dizione genericamente produttivistica, e magari gli organi di controllo le consentono, e si riduce l'entità della spesa per altre voci che hanno un'importanza forse maggiore. Pertanto abbiamo la sensazione che fino ad oggi questi controlli vengano fatti in modo inadeguato.

G I G L I O T T I . Il controllo di merito è proibito dalla Costituzione.

C U Z A R I . Io affermo soltanto che i controlli consentiti sulle spese cui ho accennato mi sembrano fatti in maniera un poco superficiale.

B O N A C I N A . Desidero informare la Commissione che, in occasione della discussione del disegno di legge n. 979, presenterò un ordine del giorno che attiene ad un aspetto del complesso problema degli Enti locali. Come gli onorevoli colleghi sanno, i bilanci comunali e provinciali sono estremamente gravati dalle spese per la viabilità, compensate in misura irrisoria dalla compartecipazione al gettito delle tasse di circolazione.

L'ordine del giorno di cui ho preannunciato la presentazione tende ad impegnare il Governo: 1) ad accertare l'entità dell'onere che puramente e semplicemente si scarica sui Comuni senza una compensazione di carattere tributario; 2) a far emanare, nel frattempo, disposizioni ministeriali che cerchino di contemperare questa macroscopica differenza.

È un ordine del giorno che riflette una situazione obiettiva e oramai insostenibile, visto che i Comuni e le Provincie già da parecchio tempo sono in stato di preagitazione, non volendone più sapere di dover continuare a spendere miliardi per la viabilità senza che nessuno si dia carico di valutare l'opportunità di una equa compensazione

B E R T O L I . Noi siamo favorevoli all'approvazione dell'ordine del giorno preannunciato dal senatore Bonacina, il quale riguarda ad ogni modo un particolare settore di tutto il complesso problema, che potrà essere meglio trattato esaminando il disegno di legge da noi presentato in ordine al ripiano dei bilanci degli enti locali.

S T E F A N E L L I . Mi astengo dall'entrare nel merito di alcune argomentazioni addotte dal senatore Cuzari, perchè quando si fanno certe affermazioni come quella sul controllo di merito dovremmo dedurne che o non si vive la vita amministrativa e non se ne avverte tutta la responsabilità oppure non si guarda la realtà delle cose. Infatti, allo stato attuale, abbiamo tra Giunte provinciali amministrative e Commissione centrale della finanza locale un conflitto, in ordine ai bilanci comunali, determinato dalla diversa valutazione dei problemi. Le Giunte provinciali amministrative li esaminano con maggiore aderenza alle reali necessità, vivendo a più stretto contatto con gli enti locali, mentre la Commissione centrale della finanza locale opera tagli veramente paurosi, al punto che una Provincia è stata costretta a ricorrere al Consiglio di Stato.

Il fatto è che, in questo campo, non soltanto non si fanno le grandi cose, ma nemmeno le piccole che pure si potrebbero attuare, e rapidamente. Quando si parla di indebitamento dei Comuni e se ne ricercano le cause, oltre ai motivi di fondo già illustrati soprattutto dal senatore Fortunati, bisogna riferirsi anche al ritardo con cui i Comuni riscuotono i mutui concessi per il pareggio dei loro bilanci. Si tratti di miliardi di lire per i grossi o di milioni per i piccoli, di fatto i Comuni devono attendere 2 e anche 3 anni per riscuotere i mutui concessi: ed allora come devono fare i Comuni per fron-

teggiare le esigenze che pure si pongono nel campo sociale e pagare contemporaneamente i propri dipendenti e le varie spese di amministrazione? Vi sono dei Comuni che per affrancare la corrispondenza sono costretti a ricorrere addirittura alle collette. Questa è la reale situazione, considerata dal punto di vista di un grosso Comune, di oltre 34 mila abitanti, della Puglia; situazione grave.

Ritengo che il primo atto da compiere da parte del Governo, in attesa della soluzione del problema (che si presenta complesso e controverso, che richiede studi) della riforma della finanza locale, sia di provvedere rapidamente, almeno quest'anno, a far incassare ai Comuni i mutui concessi a pareggio del bilancio. Ciò è possibile solo alla condizione che il disegno di legge in esame entri sollecitamente in vigore in modo da consentire alla Cassa depositi e prestiti di corrispondere i mutui ed altresì alla condizione che entri parimenti in vigore il disegno di legge n. 1083 da noi ieri approvato, che dà alla Cassa depositi e prestiti la possibilità di concedere ai Comuni mutui a pareggio del bilancio del 1964.

Certo è, ad ogni modo, che fino a quando il Governo non avvertirà la necessità di assumere a carico dello Stato tutte le spese che non sono di diretta competenza di Provincie e Comuni (assistenza, istruzione, eccetera) e che gravano invece in misura notevole sui bilanci degli Enti locali, e quella di procedere ad una migliore ripartizione degli incassi erariali, non si potrà pretendere di sottoporre i Comuni ad un maggiore o più rigido controllo. Del resto i Comuni sono, già ora, completamente incatenati; una espressione dura, questa, ma rispondente alla realtà.

P R E S I D E N T E . È indubbiamente da sottolineare l'opportunità che i mutui per i ripiani dei bilanci degli Enti locali siano corrisposti anno per anno. Io stesso mi farò carico di intervenire presso il Ministro del tesoro perchè tale corresponsione possa avvenire il più sollecitamente possibile, perchè se i Comuni devono solo badare a far fronte alle spese per impiegati e salariati non possono certo occuparsi delle opere pubbliche.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge, di cui ho già dato lettura.

(*È approvato*).

La seduta termine alle ore 10,30.

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari