

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 1969

(26^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente MARTINELLI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Seguito e rinvio della discussione:

« Disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province, nonchè provvidenze varie in materia di finanza locale » (909)
(Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE	Pag. 319, 320, 324, 331, 333, 338, 339, 341
BANFI 329, 331
BUZIO 320, 324
LI VIGNI 326, 329
MACCARRONE Antonino	333, 337, 338, 339, 340, 341
OLIVA, relatore	. . . 320, 329, 338, 339, 340, 341
PICARDI, sottosegretario di Stato per il tesoro 320, 333, 337, 339
SEGNANA 331

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

Sono presenti i senatori: Albertini, Ando' Banfi, Belotti, Buzio, Corrias Efisio, Formica, Fossa, Franza, Li Vigni, Maccarrone Antonino, Martinelli, Oliva, Pirastu, Pozzar, Segnana, Stefanelli, Torelli e Zugno.

Intervengono i sottosegretari di Stato per il tesoro Picardi e per l'interno Sarti.

BUZIO, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito e rinvio della discussione del disegno di legge: « Disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province, nonchè provvidenze varie in materia di finanza locale » (909) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province, nonchè provvidenze varie in materia di finanza locale », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella scorsa seduta decidemmo di esaminare congiuntamente a questo provvedimento altri tre disegni di legge d'iniziativa parlamentare (quelli recanti i numeri 376, 360 e 297) a noi già assegnati in sede referente, dei quali abbiamo chiesto alla Presidenza del Senato l'assegnazione in sede redigente. L'autorizzazione non è ancora formal-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

mente pervenuta; tuttavia ho ricevuto assicurazione che c'è già l'adesione del Presidente e che stamane ci sarà comunicata. Abbiamo anche deciso, in quella laboriosa seduta, di dedicare non solo la riunione di questa mattina, ma anche quella di venerdì 28 novembre, all'esame di questo disegno di legge onde concluderne almeno la discussione generale.

Ciò premesso, ricordo che il relatore ha già provveduto all'esposizione generale sul provvedimento n. 909 e che si era riservato, se l'avesse ritenuto necessario, di riferire anche sui tre disegni di legge di iniziativa parlamentare.

O L I V A, *relatore*. Onorevole Presidente, io credo che non soltanto per completare la mia relazione ma anche per cortesia verso i presentatori, debba dire qualcosa sui tre disegni di legge di iniziativa parlamentare, ma poichè l'essenziale è di arrivare ad una rapida conclusione della discussione generale, i colleghi mi perdoneranno se sarò il più sintetico possibile.

Dei tre disegni di legge, quello che più s'avvicina al testo che abbiamo deciso di considerare come guida, cioè al testo governativo nella formulazione approvata dalla Camera dei deputati, è il disegno di legge n. 376, di iniziativa dei colleghi Maccarrone ed altri. Dico subito che ho potuto rilevare come tale testo sia esattamente il medesimo del disegno di legge Raffaelli che alla Camera dei deputati è già stato tenuto presente nella discussione ed è poi stato dichiarato assorbito in sede di approvazione del disegno di legge n. 909. Se ciò ci fosse stato noto, forse avrebbe giustificato nella scorsa seduta qualche eccezione all'abbinamento della discussione per il fatto che l'assorbimento del testo Raffaelli all'altro ramo del Parlamento in un certo senso fa ritenere superato anche il testo di iniziativa del senatore Maccarrone.

P I C A R D I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Io l'avevo detto...

O L I V A, *relatore*. Mi era sfuggito. Comunque riferisco brevemente sul conte-

nuto dei tre provvedimenti, avvalendomi a tal proposito del confronto che è stato predisposto dalla segreteria tra il testo approvato dalla Camera dei deputati e quello dei tre disegni di legge che si devono intendere abbinati. Naturalmente, poichè la distribuzione della materia risulta diversa, illustrerò le singole norme a mano a mano che esse si presentano distribuite a fronte del disegno di legge pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento. Si spiega così, ad esempio, come la materia del credito ai comuni e alle province da parte della Cassa depositi e prestiti risulti agli articoli 11 e 12 del testo Maccarrone, in corrispondenza, invece, degli articoli 1 e 2 del disegno di legge governativo. Sostanzialmente, però, la materia viene trattata e risolta nello stesso modo, ad eccezione di alcuni particolari sui quali richiamo l'attenzione della Commissione.

B U Z I O. Mi pare che così procedendo si finisca soltanto per perdere tempo. Se non vado errato, nella scorsa seduta si era detto che il relatore avrebbe esaminato i tre provvedimenti di iniziativa parlamentare per vedere se le norme in essi contenute facevano parte o comunque si potevano inserire nel testo del disegno di legge n. 909. A mio giudizio soltanto il disegno di legge n. 376, di iniziativa dei senatori Maccarrone ed altri, risponde a tali requisiti, mentre gli altri due non hanno nulla a che vedere con la materia trattata dal provvedimento in esame.

P R E S I D E N T E. Senatore Buzio, la pregiudiziale che ella sta avanzando è evidentemente di ampia portata. Ascoltiamo prima, dunque, la relazione del senatore Oliva e poi ella potrà riprendere la parola per completare il suo pensiero.

O L I V A, *relatore*. In ogni caso posso anticipare che il testo di cui dovremo principalmente tenere conto è quello di iniziativa del senatore Maccarrone benchè, ripeto, esso sia in pratica già stato preceduto alla Camera dei deputati da un assorbimento. Passo, dunque, ad illustrare le differen-

ziazioni che mi sembrano più caratteristiche.

Anzitutto il testo Maccarrone propone che i prestiti mediante emissione di cartelle della Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti — richiamata in vita! — siano estesi anche ai consorzi tra comuni e province, mentre il disegno di legge governativo li prevede soltanto per i comuni e le province. Per ragioni di celerità, non mi soffermo sull'argomento e mi limito ad esprimere parere contrario all'introduzione di tale ulteriore possibilità in favore dei consorzi.

È poi previsto dal testo Maccarrone che tali prestiti siano destinabili anche all'esecuzione di opere pubbliche e all'assunzione di pubblici servizi: altra esondazione completa dai termini e dalla materia che ci proponiamo di approvare in via di urgenza. Ciò implicherebbe tutta una diversa impostazione, per cui mi pare che non sia proprio il caso di parlarne di fronte a un provvedimento che costituisce un pronto soccorso finanziario per gli Enti locali. Il disegno di legge Maccarrone prevede allo stesso articolo che il tasso di interesse sui mutui non può superare quello vigente per l'attività normale della Cassa depositi e prestiti; la collocazione della norma è diversa, ma anche nel testo governativo è prevista la stessa disposizione, precisamente all'articolo 3.

Il disegno di legge n. 376 prevede poi l'assunzione da parte dello Stato della differenza fra il netto ricavo e il valore nominale delle cartelle. Tale norma, per quanto mi risulta, non è considerata dal disegno di legge n. 909, il quale non dà rilevanza a siffatta differenza, essendo previsto che il prestito venga assunto, sia pure in cartelle, per un netto ricavo corrispondente al reale fabbisogno e alla reale richiesta del comune o della provincia.

Non vi sono differenze sostanziali fra i due testi fino all'articolo 11. In tale articolo il disegno di legge d'iniziativa del senatore Maccarrone prevede che le aziende di credito siano tenute a investire in cartelle di credito comunale e provinciale una quota non superiore al 25 per cento della riserva

obbligatoria mentre il testo approvato dalla Camera dei deputati stabilisce che le cartelle siano utilizzate da una serie di istituti, anche e soprattutto dagli istituti di assicurazione per l'adempimento dei loro obblighi di investimenti di garanzia. Imporre alle aziende di credito un investimento del 25 per cento in cartelle della Cassa depositi e prestiti sarebbe molto grave e costituirebbe un ulteriore motivo di turbamento del sistema del mercato finanziario.

Nel prosieguo del testo Maccarrone, più volte la Commissione parlamentare di vigilanza è associata in compiti di gestione al Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti. Ciò porta inevitabilmente a snaturare il concetto della Commissione anzidetta, che deve restare di vigilanza: come tale, essa può prendere visione di tutto quanto fa la Cassa depositi e prestiti ma non mi sembra che possa partecipare alla gestione.

Faccio presente poi che all'articolo 7, *sub* 2, il testo governativo prevede qualcosa in più rispetto al disegno di legge Maccarrone a proposito delle facilitazioni concesse agli atti necessari per porre in essere le operazioni di anticipazione. Il provvedimento approvato dalla Camera dei deputati stabilisce infatti che a tali atti siano applicabili certe esenzioni e privilegi stabiliti dalla legge, anche se gli stessi siano effettuati da altri Istituti di credito.

Con ciò termina il raffronto fra le norme riguardanti la Cassa depositi e prestiti e le misure di emergenza diciamo così di indole finanziaria. È vero che il testo Maccarrone prevede alcune altre disposizioni attinenti la Cassa, ma esse non trovano alcun riscontro con la materia in esame, come ad esempio la determinazione del tasso di interesse dei Buoni postali fruttiferi al 5 per cento con decorrenza dall'entrata in vigore della legge (articolo 15).

Non solo, ma si aggiunge (articolo 14) che « tutti i fondi della Cassa depositi e prestiti, provenienti dal risparmio postale e dai depositi volontari, saranno impiegati in prestito alle province, comuni e loro consorzi a termine della presente legge fino alla concorrenza del 95 per cento... »: anche qui

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

ci metteremmo in contraddizione assoluta con tutte le leggi che abbiamo adottato, almeno per quel che riguarda l'antica fisioterapia della Cassa depositi e prestiti.

E passiamo alle « Disposizioni straordinarie in materia di finanza locale ». Qui il testo della Camera è molto più ampio, sia agli inizi, dove si prevede la materia che sarà oggetto di notevole discussione in questa sede, cioè quella relativa al blocco degli organici e delle tariffe di trasporto che non trovano corrispondenza nel testo del senatore Maccarrone, sia perchè, a questo punto, si inserisce il testo del disegno di legge del senatore Bertoli ed altri, che prevede un contributo annuale a carico dello Stato nella misura dell'80 per cento del disavanzo di parte corrente a favore delle aziende speciali municipalizzate che esercitano trasporti urbani. Tale contributo dell'80 per cento è concesso a partire dall'esercizio finanziario 1970, mentre per il 1969 è concesso un contributo di 100 miliardi che verrà ripartito fra le aziende suddette, a cura del Ministero dei trasporti, proporzionalmente ai disavanzi di parte corrente dei servizi di trasporto risultanti dai singoli bilanci economici preventivi dell'esercizio 1967 definitivamente approvati dagli organi competenti. Il residuo dovrà andare a carico del rispettivo bilancio comunale. Il testo della Camera prevede invece che fino al 50 per cento dei disavanzi delle aziende municipalizzate venga caricato al bilancio comunale e l'altro 50 per cento possa essere finanziario direttamente dalla Cassa depositi e prestiti, dalla Sezione autonoma di credito della Cassa depositi e prestiti o da altro istituto di credito con garanzia diretta dello Stato.

Il testo del senatore Bertoli, a parte l'impostazione del tutto diversa, ha evidenti remore nella disponibilità del fondo con cui si dovrebbero finanziare i cento miliardi del 1969 e l'80 per cento a partire dall'esercizio 1970. Infatti nessuna norma di copertura è prevista in questo disegno di legge.

Procedendo, troviamo alcune norme sostanzialmente parallele: l'articolo 2 del testo Maccarrone trova corrispondenza nel-

l'articolo 8 della Camera, l'articolo 3 nell'articolo 9, eccetera.

Mi sembra che non vi sia, almeno in questa sede, gran che da sottolineare perchè le norme si avvicinano abbastanza, salvo per quanto riguarda la copertura di una voce di spesa che è quella indicata all'articolo 6 del testo Maccarrone, a fronte dell'articolo 10 del testo della Camera. Il senatore Maccarrone prevede che: « A decorrere dall'esercizio finanziario 1969 è stabilito un contributo a carico del bilancio dello Stato di lire 80 miliardi ad integrazione del fondo previsto dall'articolo 1 della legge 28 marzo 1968, n. 420 ». Si tratta del fondo di solidarietà che dovrebbe essere appunto destinato a coprire in parte i disavanzi dei comuni e delle province.

L'articolo 7 del testo Maccarrone prevede: « All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvederà per l'esercizio finanziario 1969 a carico dei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso ». Il riferimento è all'esercizio finanziario 1969; noi sappiamo che ormai tutti i fondi globali del 1969 sono stati identificati nella loro destinazione a norma di legge e che non vi è alcuna disponibilità da mettere a disposizione a questo scopo. D'altra parte siamo ormai all'esercizio 1970 e se mai si doveva trovare nel fondo globale del 1970 il finanziamento relativo. Questo è assolutamente mancante.

Le norme del testo della Camera, come vedete, sono molto più importanti e numerose di quelle del disegno di legge Maccarrone e dove invece vi è un raffronto siamo, praticamente, come ho già detto, sulla stessa linea. Abbiamo così l'articolo 5 del testo Maccarrone e l'articolo 19 del testo della Camera, in materia di contributi per spese di istruzione pubblica. Il testo trasmesso dalla Camera prevede il sollevamento dei comuni dalle spese relative alle cessate scuole di avviamento; il testo del disegno di legge Maccarrone prevede, invece, un contributo forfettario a favore dei comuni e delle province, attraverso l'elevazione del fondo previsto dalla legge 16 set-

tembre 1960, n. 1014. La norma prevede, per il 1969, un onere di 80 miliardi, e per gli esercizi successivi un aumento della quota del 12 per cento, ma manca completamente la copertura per il 1969 e il 1970.

Per quanto riguarda i testi del senatore Maccarrone e del senatore Bertoli credo di aver finito la mia illustrazione; nel prospetto predisposto in bozze a fronte dell'articolo 19 della Camera, nell'ultima colonna, troverete riportato il testo del senatore Borsari, non perchè, in realtà abbia attinenza diretta con le norme già discusse alla Camera; è materia del tutto nuova che ci riporta ad altro tipo di intervento, ma non vi era altro posto più logico per inserirlo qui, in quanto affronta il problema degli ammortamenti che gravano attualmente sui comuni e sulle province per i mutui contratti fino al 31 dicembre 1968. Qui è il caso di ricordare che con la richiamata legge 14 settembre 1960, n. 1014, venne previsto un assorbimento da parte dello Stato, attraverso la Cassa depositi e prestiti, per i mutui i contratti da comuni e province per i propri disavanzi. Le indagini statistiche che ho fatto non testimoniano, per dire il vero, dell'efficacia di quella misura. Noi avevamo creduto che intervenendo allora in modo così drastico e generoso in favore di comuni e province, questi, liberati dall'onere degli ammortamenti, potessero non avere motivo di affrontare con una certa disinvoltura nuove opere. È successo invece che, alleggeriti dalla preoccupazione di dover pagare quei mutui, i comuni e le province si sono sentiti incoraggiati ad aumentare i disavanzi nell'illusione che tanto, poi, lo Stato sarebbe nuovamente intervenuto.

Il disegno di legge Borsari tenderebbe a realizzare quest'illusione e quindi prevede che: « A decorrere dal 1° gennaio 1969 lo Stato subentra nel pagamento delle residue annualità di ammortamento di tutti i mutui che i comuni e le province hanno in corso di estinzione alla data del 31 dicembre 1968, nonchè nel pagamento delle rate di ammortamento dei mutui da contrarre per la copertura di disavanzi economici dei bilanci, dei disavanzi di gestione delle azien-

de municipali e provinciali e dei disavanzi di amministrazione per gli esercizi fino all'anno 1968 ». E questo anche per i disavanzi delle aziende municipalizzate. Il testo del senatore Borsari vorrebbe che i comuni e le province rimborsassero poi, in quarant'anni, le annualità con un saggio d'interesse molto basso.

Siamo, come dicevo, in una materia del tutto diversa da quella che il Governo ha inteso affrontare, cioè dando una prospettiva ai comuni e alle province di poter in qualche modo risanare le proprie finanze attraverso l'aumento organico delle partecipazioni ai proventi statali. Ritengo quindi che il disegno di legge Borsari, ha attinenza in senso largo alla materia del nostro contendere.

Io credo che questa volta, esaurita la panoramica sui vari testi di legge non resta che far notare che alcune norme dei disegni di legge Maccarrone e Bertoli non trovano riscontro, in modo assoluto, con la materia già trattata a fronte. Per il testo Maccarrone l'articolo 4 prevede l'attribuzione di una partecipazione, ai comuni e alle province, di una quota pari rispettivamente al 7,50 e al 2,50 per cento del provento complessivo dell'imposta erariale sulle società e sulle obbligazioni. L'articolo 10 governativo invece riguarda il pagamento ai comuni e alle province delle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Non sembra che la Camera abbia dato importanza a questo problema, in quanto già si è riparato ai ritardi che si sono verificati e giustamente lamentati in ordine all'erogazione delle quote di partecipazione, facendo riferimento ai proventi dello Stato calcolati entro l'esercizio precedente. In questo modo si è dato tutto il tempo possibile per un calcolo tempestivo dell'erogazione, ragion per cui non sembra sia il caso di tornare sull'argomento.

Per quanto riguarda il testo del senatore Bertoli, l'articolo 4 prevede l'estensione ai consorzi e ai comuni delle facilitazioni concesse dalla legge n. 537 del 1967 per quanto riguarda il finanziamento delle opere necessarie per la costruzione di nuovi impianti e per l'ampliamento e l'ammodernamen-

to degli impianti di pubblici trasporti. Questa è una materia troppo importante per essere inserita in una norma per così dire « di passaggio ».

Ora la politica dei trasporti non può essere così affrontata, mentre abbiamo centri in cui i mezzi di trasporto hanno un unico problema e cioè quello di essere ridimensionati e riportati, in un certo senso, alle necessità del pubblico che li adopera sempre meno, mentre per le metropoli il problema si pone in termini di metropolitane, in termini di visione puramente territoriale dei comuni. Se mi è permesso di aprire una finestra e chiuderla subito, desidero dire che dobbiamo tener presente che la Costituzione attribuisce competenza esclusiva alle Regioni per l'urbanistica e i trasporti locali; è evidente che in questa prospettiva sarebbe incomprensibile che semplicemente senza nessuna programmazione concreta di cose da farsi e che dovranno essere programmate dalle Regioni, possiamo, così genericamente, incoraggiare ulteriori investimenti nella politica dei trasporti municipali o intermunicipali, incoraggiando i comuni all'allargamento degli impianti la cui efficienza si discute proprio in funzione di una loro riduzione e non di un loro ampliamento, salvo nei casi in cui sia evidentemente necessario.

Termino la mia relazione a questo punto; nel corso della discussione generale avrò modo di esaminare la portata delle singole disposizioni.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il relatore per la sua esposizione. Desidero rendere un omaggio doveroso ai funzionari della Commissione che con estrema rapidità hanno approntato un quadro di raffronto fra il disegno di legge nel testo della Camera e i tre disegni di legge d'iniziativa parlamentare, movendosi con molta perizia nelle possibilità di comparazione, stabilendo addirittura un quadro di quelle che sono le norme residue che, non avendo attinenza con il disegno di legge n. 909, rimarranno a sè stanti. Decideremo in seguito, d'accordo con i presentatori e il relatore, se mantenerle all'ordine del giorno o meno.

B U Z I O . Ho chiesto la parola per fare alcune precisazioni. Anch'io ritengo che il disegno di legge n. 297 e il disegno di legge n. 360 non trovino alcun riferimento nel disegno di legge n. 909, e che non sia utile inserirne le norme in detto disegno, in quanto il carico finanziario di 210 miliardi per il disegno di legge n. 297 e il carico non completamente valutato per il disegno di legge n. 360 comportano uno studio da parte del Governo per il reperimento dei fondi necessari e quindi un rinvio del disegno di legge n. 909 la cui approvazione non è più dilazionabile.

I provvedimenti previsti dal disegno di legge n. 376 sono nella quasi totalità previsti dal disegno di legge governativo numero 909 che è già stato approvato dalla Camera.

Apportare delle variazioni significa dilazionare ancora il problema che da tutti è riconosciuto urgente.

Bisogna infine notare che il disegno di legge n. 909 ha un carattere transitorio perchè con l'approvazione delle leggi regionali, la cui discussione è già iniziata alla Camera, i comuni e particolarmente le province subiranno una trasformazione e in quella sede in base ai nuovi compiti ad essi affidati si potranno stabilire le nuove norme per la finanza locale.

Ho voluto fare questa dichiarazione perchè è urgente l'approvazione di questo disegno di legge. La discussione alla Camera della legge finanziaria sulle Regioni potrà portare delle innovazioni; non ritengo tuttavia che debbano esservi perplessità su certi articoli di questo disegno di legge; ma se eventualmente vi fossero potremo esaminarle così da trovare un accordo per arrivare al più presto all'approvazione del provvedimento legislativo al nostro esame.

Darò una brevissima interpretazione dei vari articoli; gli articoli dall'1 al 5 (Titolo I) *sub* articolo 1 modificano il testo unico del 2 gennaio 1913, n. 453, e concernono il ripristino e i compiti della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale presso la Cassa depositi e prestiti; tale Sezione autonoma è autorizzata a concedere prestiti mediante emissione di cartel-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

le a comuni e province per la copertura dei disavanzi economici e per il riscatto dei prestiti contratti da comuni e province con altri istituti di credito. Il Titolo II, che reca disposizioni riguardanti prestiti con emissione di cartelle (articolo 6 *sub* articolo 1), specifica le norme che disciplinano la concessione dei prestiti ai comuni e alle province. Il Titolo III (articoli da 7 a 9 *sub* articolo 1) disciplina le modalità per l'emissione delle cartelle da parte della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale.

L'articolo 2, con gli articoli dall'1 al 9, istituisce una Sezione autonoma per il credito a breve termine e disciplina il funzionamento e l'investimento degli utili netti della Sezione stessa.

L'articolo 3 tratta delle anticipazioni della Sezione autonoma di credito a breve termine per il ripiano dei bilanci del 1968.

L'articolo 4 tratta di: termini e modalità per la deliberazione dei bilanci comunali e provinciali, poteri sostitutivi del Prefetto e scioglimento dei Consigli, modalità di approvazione dei bilanci da parte della Giunta provinciale amministrativa e commissione centrale per la finanza locale. Quindi, evidentemente, se nella discussione generale si vorrà modificare questo disegno di legge bisognerà anche modificare l'articolo 4 che dice che i bilanci devono essere discussi entro il 15 dicembre, termine che ormai è prossimo.

L'articolo più importante è l'articolo 5 di cui abbiamo già parlato. Secondo il mio punto di vista, che può essere errato e che potrà essere discusso con i colleghi, ritengo che tale articolo non apporti una preclusione assoluta all'ampliamento delle piante organiche dei comuni e delle province in quanto permette nuove assunzioni in caso di ampliamento o istituzione di nuovi esercizi previsti dalla legge. La norma ha il solo scopo di evitare assunzioni non indispensabili per il funzionamento dei servizi di istituto che frustrerebbero i vantaggi apportati alle finanze del comune con aumenti di spesa non necessaria. Il provvedimento rientra quindi tra le normali disposizioni che gli organi di controllo sono obbligati ad osservare per garantire il pareggio dei

bilanci deficitari con minor sacrificio possibile da parte dei contribuenti. Anche per i comuni deficitari sarà quindi sempre permessa, per esempio, l'assunzione di bidelle e altri dipendenti addetti alle scuole a mano a mano che la popolazione scolastica crescerà, e l'assunzione di nuovo personale nel caso che lo Stato decentrasse nuovi servizi alle province ed ai comuni o ampliasse altri già attribuiti.

In sintesi, la norma non menoma la facoltà degli amministratori di adeguare gli organici alle necessità dei servizi, vuole soltanto porre un freno a quelle assunzioni di personale rivelatesi non strettamente necessarie e che hanno aggravato le già serie difficoltà finanziarie degli Enti.

Quanto sopra esposto trova conferma nella facoltà di assumere a titolo provvisorio ed in via di urgenza il personale indispensabile per il disimpegno dei servizi di istituto contenuta nello stesso articolo.

Quindi l'articolo 5, secondo la mia interpretazione, ha dei limiti precisi; lascia la possibilità di assumere personale sia per nuovi servizi sia per i servizi che siano aumentati in base all'aumento di popolazione e di scuole, eccetera.

L'articolo 7, un altro degli articoli maggiormente discusso, fissa la facoltà al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile di svolgere indagini per poter proporre l'adeguamento delle tariffe dei pubblici servizi di trasporto municipalizzati e norme per l'approvazione delle tariffe relative.

L'articolo 8 tratta dell'addizionale di lire 10 per ogni litro di benzina che era stata prorogata al 31 dicembre 1970 e che invece, soppresso il termine, continuerà ad essere devoluta ai comuni. Tale addizionale apporterà ai comuni una nuova entrata di circa 120 miliardi.

Il provvedimento, anche se non soddisfa completamente perchè l'ammontare pare esiguo per i bisogni dei comuni ed esclude completamente dal beneficio le province, non appare modificabile in quanto per aumentarne il gettito dovrebbe essere aumentato ancora il prezzo dei carburanti o diminuita la quota dello Stato. Bisogna peraltro tener presente che il provvedimento

in esame ha un carattere provvisorio e contingente e dovrà con l'attuazione dell'Ente regione subire una totale riforma in relazione alle funzioni che nel quadro strutturale dello Stato saranno in via definitiva demandate alle regioni, alle province ed ai comuni.

Vi sono altri problemi che riguardano i comuni montani e parzialmente montali. Ma quello che è importante è che questo provvedimento non può ritenersi una riforma degli Enti e della finanza locale che possa veramente risolvere il problema dei comuni e delle province, esso è inteso a migliorare la situazione finanziaria di tali enti, e modificarlo significherebbe farlo ritornare alla Camera e ritardarne l'approvazione. Vi è da considerare poi che molte amministrazioni provinciali, tenuto conto di queste modeste maggiori entrate, hanno già predisposto i bilanci preventivi sulla base di questo disegno di legge, anche se non è ancora stato approvato, perchè tutti conoscono le condizioni in cui si trovano i bilanci degli Enti locali.

Potrei sbagliare e desidero nel corso della discussione sentire il parere dei colleghi sugli articoli 5 e 7, che rappresentano il problema fondamentale, ma mi sembra che non vi siano possibilità di interpretazione diverse e quindi non vi sia, nell'articolo 5, quella restrizione, come alcuni ritengono, del blocco completo del personale.

A proposito degli articoli 5 e 7 desidero fare una dichiarazione che potrei, poi, trasformare in un ordine del giorno:

« L'approvazione del provvedimento appare necessaria e urgente per porre, almeno in parte, rimedio alla sempre più critica situazione finanziaria degli Enti locali. L'urgenza di varare il provvedimento dovrebbe portare a non sopravvalutare il senso e l'importanza di taluni « condizionamenti » contenuti nel provvedimento, tra cui quelli previsti dall'articolo 5 (limiti alla variazione degli organici) e 7 (controllo sulle tariffe dei servizi pubblici di trasporto).

In particolare, l'articolo 5 non significa una preclusione assoluta all'ampliamento degli organici dei comuni e delle province, ma intende solo legare ampliamenti e mo-

difiche degli organici all'ampliamento di servizi previsti dalla legge o all'istituzione di nuovi servizi, il che appare anche corretto. Va tuttavia chiaramente affermato che questo adeguamento tra organici ed esigenze derivanti da ampliamento o istituzione di servizi previsti dalla legge deve essere prontamente riconosciuto dagli organi di controllo quando esso si verifica e in relazione ad esso gli Enti locali adottano i relativi provvedimenti di modifica degli organici. Maggiormente vincolante appare il limite dell'articolo 7 (facoltà al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile di svolgere indagini per poter proporre l'adeguamento delle tariffe dei pubblici servizi di trasporto municipalizzati). Poichè l'adeguamento, *sic et simpliciter*, delle tariffe ai costi farebbe cadere il senso del prezzo politico del trasporto pubblico, l'adeguamento non può essere assolutamente inteso in termini di totale corrispondenza tra costi e ricavi. Inoltre la facoltà che l'articolo in esame attribuisce al Ministro va usata con estrema *ratio* in casi limitati e in ogni caso esclusa in contingenti periodi di aumenti sensibili dei prezzi in generale, discriminando poi, possibilmente, le categorie di utenti, in modo da gravare in misura limitata sui lavoratori ».

Questa, dunque, la dichiarazione che presenterò sotto forma di ordine del giorno.

Per concludere, ritengo che la Commissione tutta dovrebbe fare uno sforzo — e ciò lo dico anche come amministratore di Enti locali — affinché, nell'eventualità che siano apportate variazioni al disegno di legge, le stesse possano essere approvate nel più breve tempo possibile dalla Camera dei deputati. Tra l'altro, infatti, l'articolo 4 fissa il termine del 15 dicembre per la deliberazione del bilancio, termine che, in caso di rinvio, dovrebbe essere anch'esso modificato.

L I V I G N I . Desidero fare ora alcune considerazioni generali di ordine politico riservandomi poi eventualmente di riprendere la parola in sede di discussione dei singoli articoli. Ritengo infatti che proprio per accelerare l'approvazione almeno di una parte del provvedimento, commetteremmo un errore

se sottovalutassimo le considerazioni politiche che sono a monte dello stesso, considerazioni che inducono almeno una parte della Commissione ad assumere un netto atteggiamento di critica nei confronti del disegno di legge. Nell'altro ramo del Parlamento quello un esame è stato definito un provvedimento-ponte (a mio giudizio, però, sia detto per inciso, i ponti dovrebbero tendere a qualcosa, altrimenti essi si riducono a pure e semplice arcate che si protendono sul vuoto e come tali si rivelano estremamente pericolose). Direi che tale natura manca completamente nel disegno di legge perchè esso, per esempio, non tiene alcun conto delle regioni, la cui attuazione è ormai prossima, tiene conto in maniera molto nebulosa di quanto lo stesso Governo propone per la riforma fiscale, ma soprattutto non inverte neppure minimamente la tendenza in atto di mantenere — non già di risolvere! — lo stato di crisi in cui versano gli Enti locali.

A mio parere, l'attuale crisi degli Enti locali non è tanto una crisi di carattere finanziario, quanto piuttosto di carattere istituzionale: la democrazia italiana non è infatti ancora riuscita a definire in maniera valida il carattere, il contenuto e l'aspetto politico degli Enti locali e da tempo si dibatte nelle sedi più diverse il valore da dare alla loro autonomia. Io credo — e da ciò trarrò alcune considerazioni in ordine al provvedimento in esame — che l'autonomia degli Enti locali non sia derivata: non si può sostenere, onorevoli colleghi, che il potere degli Enti locali sia per propria natura diverso da quello sovrano dello Stato, sia pure al livello più alto, giacchè anch'esso emana dalle sovranità popolare e come tale richiede una posizione diversa da quella di subordinazione al potere statale che finora ha avuto. Non possiamo, dunque, esaminare e approvare un provvedimento attinente alla vita degli Enti locali se non cerchiamo di comprendere la ragione per cui su tale problema si è suscitata nel Paese, particolarmente negli ultimi tempi, una larga discussione; discussione non già limitata a talune parti politiche ma che investe nelle sedi rappresentative degli Enti locali anche forze di carattere eterogeneo

C'è, si afferma talvolta da parte degli Enti locali, una difesa dell'autonomia addirittura gelosa. Io credo che in questa difesa gelosa — e il discorso comprende evidentemente anche le implicazioni attinenti alla finanza locale che è la realtà attraverso la quale si vanifica in troppi casi l'autonomia dell'ente — vi sia la percezione, che l'ente locale per sua natura ha, di un rapporto dialettico, vorrei dire immediato con le popolazioni; rapporto completamente diverso da quello che ci si ostina a riconoscergli. Quando, per citare un esempio, amministratori delle parti più diverse si oppongono al discorso del contenimento della spesa pubblica, essi fanno una difesa della loro autonomia che talvolta può anche essere di tipo campanilistico, intesa cioè in senso politico egoistico. Spesso, però, non è così e ci si trova invece di fronte ad una concezione veramente burocratica, ridicola direi del concetto di contenimento: è successo a me stesso, quale amministratore provinciale, di vedere approvati da un anno all'altro dei mutui a pareggio del bilancio addirittura senza che fossero variate le migliaia di lire, senza neppure lo sforzo di fantasia di un arrotondamento! È proprio questa concezione burocratica, chiusa, che a un certo punto porta gli Enti locali a puntare i piedi e a fare un discorso che non viene certo risolto con il disegno di legge in esame, a meno che non lo si voglia ridimensionare ulteriormente e considerare un mero provvedimento di aiuto immediato che non investe problemi di carattere generale.

Che gli Enti locali versino oggi in grave situazione è inutile ripeterlo. Ricordo però che alla Camera dei deputati, in sede di discussione del presente disegno di legge, si partì da una considerazione assolutamente ovvia: si disse, cioè, che attualmente negli Enti locali si verifica un diverso ritmo di espansione della spesa rispetto all'entrata. A mio giudizio dobbiamo domandarci la ragione di tale fatto per affermare poi che non si tratta soltanto di un dato contabile. Il diverso ritmo di espansione fra la spesa e l'entrata avviene perchè nell'ente locale è in atto un processo evolutivo: ci piaccia o non ci piaccia, illusioni di contenimento a parte, l'ente locale sta cambian-

do di pari passo con il mutare della realtà del Paese.

D'altra parte il disegno di legge è in contrasto con considerazioni di carattere politico provenienti dalla stessa parte di maggioranza. Prendiamo ad esempio il Progetto 80 laddove, a mio parere in maniera sbagliata, si prevede uno sviluppo dell'attività terziaria gigantesco anche per quanto riguarda gli Enti locali: orbene, ciò è in contrasto con il provvedimento in esame e dunque v'è un fondamento quando si afferma che se esso deve essere ritenuto qualcosa di diverso da una boccata di ossigeno, allora urta con valutazioni e considerazioni di prospettiva fatte dalla stessa maggioranza e non soltanto dall'opposizione.

Giungo così al famoso articolo 5. Si dice che i servizi previsti dalla legge sono salvati, ma basta essere stati amministratori anche per poco tempo per sapere che i servizi prima vengono realizzati e poi — quando va bene — sono stanziati con legge in un momento successivo. In tal modo rischia di essere vanificata tutta l'opera di avanguardia che in molti casi — prescindendo sempre dalla loro colorazione politica — gli Enti locali hanno realizzato. Non è infatti tanto il blocco delle assunzioni che mi preoccupa — e dirò poi il perchè — quanto la dizione del blocco della spesa globale per il personale, che è estremamente pericolosa. Certo, nel corso di una discussione possiamo forse trovare tutta una serie di valutazioni estensive, ma chi vive in un ente locale sa bene che poi i conti devono essere fatti con l'autorità tutoria che dà sempre un'interpretazione restrittiva. Blocco della spesa globale vuol dire appunto ciò, vuol dire anche blocco dei salari, blocco di tutta la dinamica salariale che è illusione pensare non si ripresenti anche nell'ente locale. Blocco della spesa globale significa blocco di tutte quelle poste che sono nel bilancio e che riguardano la spesa, vuol dire che non si può spendere una lira in più per il personale di quanto era previsto nei bilanci degli anni passati. Tutto ciò è assurdo oltre che politicamente sbagliato.

Non si tratta, dunque, soltanto del blocco delle assunzioni (sul quale, peraltro, non

sarei d'accordo per considerazioni politiche) giacchè l'autorità tutoria avrebbe già di per sé i mezzi per opporsi concretamente alla lievitazione del personale. Ma voglio portare un esempio: abbiamo assorbito alcuni anni fa un brefotrofio — e, sia detto per inciso, costituisce uno degli scandali delle amministrazioni provinciali il doversi accollare debito di altre amministrazioni controllate — con l'approvazione della relativa delibera, ma non è stata approvata la delibera per la nuova pianta organica. Eppure vi è tutta una serie di dipendenti che non sono nè carne nè pesce e non si sa bene come rientrino negli organici delle amministrazioni.

È facile dire che ci sono delle situazioni scandalose; ma ci sono situazioni scandalose in ogni ramo. Io ho visto anche l'approvazione dei mutui da parte dell'autorità tutoria per le spese correnti con un'illegalità gigantesca. Ma queste cose avvengono e investono, in definitiva, la responsabilità dell'autorità tutoria.

Ecco perchè condivido in particolare le preoccupazioni delle tre organizzazioni sindacali che sono decisamente contrarie a quest'articolo 5, che non è applicabile alle aziende municipalizzate per i tipi di organici di aziende industriali che hanno; un articolo che porterebbe, per esempio, degli apporti di alcune attività di lavoro e che porterebbe a uno sviluppo dei sotto-salari. Ci troviamo di fronte anche a una concezione di tipo utilitario che riverbera una serie di impostazioni negative nei confronti degli enti locali. Oggi è in corso da noi una delle più patenti violazioni alla legge per quanto riguarda i bilanci delle amministrazioni provinciali e comunali che invece di essere di competenza della GPA vengono trasmessi al Ministero dell'interno. E si perdono mesi e mesi per un atto completamente illegale.

Lo stesso criterio interviene anche nella determinazione delle tariffe dei servizi. Non si può andare a Stresa, come ha fatto il Ministero dei trasporti, per affermare che il costo dei trasporti pubblici è un costo sociale e quindi non può essere rapportato alla inquadatura dei bilanci *sic et simpli-*

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

citer in una sede, e poi, in altra sede saltar fuori con una novità come quella dell'intervento per determinare le tariffe dei servizi. Come possiamo noi non tener conto di quello che tutti i sindacati ci vengono a dire, quando affermano che nella situazione attuale delle aziende non si riescono a fare seriamente turni di lavoro? Un blocco indiscriminato porterebbe a peggiorare la situazione per quel che riguarda il personale qualificato.

Ora mi domando: è valido, giuridicamente, l'intervento del Ministero dei trasporti in quella forma? Ma queste sono cose di completa spettanza dei Consigli comunali e provinciali che abbiamo servizi pubblici di questo genere, e il Ministero dei trasporti non ha il potere di imporre ai Consigli comunali e provinciali di riunirsi e discutere. Secondo me, anche il decreto del Ministro dell'interno, in questa materia, è discutibile anche dal punto di vista giuridico perchè investe un potere del consiglio comunale e provinciale. Potrebbe essere eventualmente nominato un commissario.

Anche dal punto di vista giuridico, questo articolo 7 per lo meno solleva una serie di interrogativi. In definitiva, se la maggioranza lo voleva, c'era tutto un insieme di cose dalle quali bisognava incominciare; cioè lo Stato deve assolutamente incominciare a fare la sua parte per quanto riguarda le sorti degli enti locali, e tutto questo non è stato fatto in questo disegno di legge.

Così pure non si può andare avanti con l'eterno discorso delle difficoltà di venire incontro alle richieste della Cassa depositi e prestiti. Ho visto che nell'altro ramo del Parlamento è stato presentato un ordine del giorno, che lascia però il tempo che trova. Bisognerà anche affrontare, una buona volta, i criteri della divisione delle quote IGE. Bisognerà avviare un esame più approfondito sul criterio di divisione per abitante e bisognerà, a un certo momento, arrivare a superarlo. Il problema diverrà notevole quando si addiverrà alla riforma tributaria. Allora questa è una discussione che bisognerà poi affrontare una buona volta in maniera diversa.

Nel campo delle imposte di consumo abbiamo avuto problemi addirittura a livello

provinciale; figuriamoci se, in un raggruppamento come quello previsto dall'articolo 20, in cui ogni anno si deve provvedere alla nomina di cinque sindaci, per la rilevazione dei valori medi dei prezzi al minuto, dovessimo andare avanti sulla base delle proposte dei Comitati provinciali dei prezzi, cioè se noi dovessimo trovare una sede nella quale adottare la norma stabilita dall'articolo 21, in base alla quale, entro 30 giorni dalla data di pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale* le proposte dei detti Comitati, integrati dai cinque sindaci nominati dal Consiglio provinciale, debbono pervenire al Ministero delle finanze.

O L I V A, *relatore*. Sono termini acceleratori, il cui spirito è appunto quello di affrettare i tempi. Non cascherà certamente il mondo se poi i termini saranno superati di uno o due giorni!

L I V I G N I. Credo quindi che se vogliamo veramente realizzare quello che sta a cuore degli Enti locali si debba fare uno sforzo per trovare non tanto nei singoli articoli, ma nella valutazione generale di carattere politico, la possibilità di un minimo di intesa per un rapido esame in sede redigente del presente disegno di legge. Se invece non si dovesse realizzare niente di nuovo in questo campo, la mia parte politica, ove vi fosse una iniziativa tesa a mandare in Aula il provvedimento, accetterebbe tale impostazione e di conseguenza non otterremmo affatto quello che in primo luogo sta a cuore agli Enti locali, e cioè che la parte finanziaria venga immediatamente realizzata.

B A N F I. Noi riconosciamo l'importanza del presente disegno di legge, anche se ovviamente lamentiamo il fatto che la riforma tributaria, con le conseguenti incidenze, quindi per quanto attiene agli enti autonomi comunali e provinciali, venga come al solito sminuzzata in tante piccole tappe. Mai infatti si è verificato un caso in cui si sia potuto affrontare una riforma organica nel suo insieme. Sono pertanto assolutamente convinto che quando arriverà a noi il disegno di legge delega per la riforma tributaria ci ritroveremo di fronte un

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

larga misura a questi stessi problemi, che avremo pregiudicato almeno per quanto riguarda le decisioni.

Sono, queste, lamentele ricorrenti, ma d'altra parte le parti politiche devono rendersi conto — e noi ci rendiamo conto — che in fondo nel nostro sistema di funzionamento tali inconvenienti sono in larga misura inevitabili. Prendiamo quindi in esame il presente disegno di legge conoscendo in partenza quali sono i suoi limiti e le sue lacune e avendo coscienza tuttavia che questi problemi vanno risolti.

A nostro giudizio, una critica di ordine generale deriva dal fatto che non si è ancora concettualmente discusso e deciso in merito a un problema quanto mai importante: i debiti delle amministrazioni comunali e provinciali fanno o non fanno parte del debito generale dello Stato? Ed eventualmente devono essere considerati come una parte del debito generale dello Stato e quindi consolidati e in esso immessi? Oppure si tratta di debiti che, avendo una natura particolare, devono trovare una loro particolare collocazione?

Se noi affrontassimo questo problema e lo risolvessimo, probabilmente arriveremo alla conclusione che i 6.000 miliardi di debiti che hanno i comuni non sono altro che una parte del debito pubblico e che quindi in tale quadro andrebbero esaminati. Ma è questo un discorso che attiene — mi si consenta un termine di moda — alla filosofia e che mi limiterò ad affidare per memoria, perchè almeno si sappia che il mio Partito si è posto e si pone tali problemi, sollecitando un loro esame da parte di tutte le forze politiche.

Noi riteniamo che il disegno di legge, di cui ho esposto quella che a mio giudizio è la incongruenza sul piano generale, debba tuttavia essere approvato, e questo non soltanto per dar prova di solidarietà governativa o di maggioranza, chè non è su queste cose che essa si realizza bensì su un indirizzo generale, dovendo ciascuna parte essere lasciata libera nella discussione dei singoli provvedimenti, per trovare una soluzione che possa essere accolta da tutti. Noi potremmo quindi dare il nostro

consenso al disegno di legge, a condizione che vengano eliminati alcuni punti che a nostro giudizio costituiscono una posizione veramente inaccettabile. Mi riferisco in modo particolare ai più volte citati articoli 5 e 7. A riguardo di tali articoli vi è una netta presa di posizione dei sindacati: delegazioni e petizioni sono giunte da tutte le parti e proprio questa mattina la CGIL e la UIL di Livorno mi hanno fatto pervenire una petizione di circa 300 mila firme. Ora, anche se ovviamente è necessario tener conto della loro opinione, noi dobbiamo soprattutto cercare di dare una valutazione autonoma e mai abbiamo pensato che i sindacati siano strumento dei partiti o il Parlamento cinghia di trasmissione delle decisioni dei sindacati. Ciò detto, mi sembra tuttavia che nel caso specifico degli articoli 5 e 7 la posizione dei sindacati coincida con quella della mia parte politica.

Devo rispondere a questo punto al collega Oliva, il quale ha detto nella sua relazione una cosa che devo respingere con durezza, facendo però mia l'affermazione da lui stesso fatta a proposito di « finestra aperta e porta chiusa ». Ed io altrettanto « apro e chiudo » per dichiarare che l'affermazione che le aziende di trasporto pubblico devono essere ridimensionate in base alla specifica domanda è assolutamente inaccettabile. Il problema va invece esattamente rovesciato nei suoi termini: occorre fare una politica tesa a far affluire domanda di pubblico trasporto, invertendo quindi quella fin qui seguita, per la quale si sono scoraggiati i trasporti pubblici e incoraggiati quelli privati, con il risultato di portare la velocità media a Milano a 7 chilometri orari (notte compresa) e a 2,5-3 chilometri orari per le sole ore del giorno, cosicchè la gente preferisce andare a piedi. Con una politica siffatta noi diciamo chiaramente che la domanda di pubblico trasporto è destinata a diminuire e che possiamo prepararci a chiudere i pubblici trasporti. Finestra aperta e porta chiusa, appunto.

A noi pare che un discorso ragionato dovrebbe portare necessariamente alla conclusione di stralciare dal contesto gli articoli 5 e 7 del disegno di legge approvato

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

dalla Camera, e di stralciare inoltre dal contesto della discussione i due disegni di legge Bertoli e Borsari, perchè tutto ciò riguarda il problema dei pubblici trasporti, (problema grosso che riconosco non può essere liquidato con una battuta più o meno spiritosa), che può essere opportunamente rinviato per essere affrontato in sede di istituzione delle regioni.

Vi è poi un'altra considerazione da fare: noi stiamo assistendo a pericolose fughe di responsabilità; nel nostro Paese ciascuno tende a sfuggire alle proprie responsabilità e a scaricarle su altri, e questo è tipico delle Giunte provinciali amministrative e delle Prefetture. Si tratta di grane — dicono — e le grane se le veda il Governo. Un discorso simile non deve continuare. Vediamo quindi di trovare una soluzione, di esaminare in modo organico e globale il problema dei trasporti. A questa condizione credo che noi possiamo approvare tutto il resto del disegno di legge, di cui riconosciamo l'urgenza.

P R E S I D E N T E . Non possiamo limitarci all'esame degli articoli 5 e 7 dal momento che ritengo che la materia in essi trattata sia connessa anche ad altri articoli.

B A N F I . Certamente è un esame che potremo fare; in questo momento sto dando una indicazione di ordine generale.

Siamo favorevoli all'approvazione del disegno di legge presentando però la richiesta di stralcio delle parti che riguardano i pubblici trasporti.

S E G N A N A . Su questo disegno di legge, dopo un attento esame, penso che possa essere dato — esprimo un pensiero personale — un giudizio di ordine positivo anche se non mi nascondo che il disegno di legge non può essere considerato come un provvedimento definitivo con il quale possa essere risolto il problema della finanza locale. Credo d'altronde che un provvedimento di portata più ampia di questo forse non sarebbe stato opportuno portarlo alla discussione in questo momento, in quan-

to ritengo che non dobbiamo dimenticare che una parte fondamentale di questa materia la dovrà svolgere la riforma tributaria che dovremo approvare e che dovrà entrare in vigore, anche per l'impegno di carattere internazionale, entro il 1971. È da quella riforma, quindi, e dalle compartecipazioni che avremo maggiormente definite con leggi delegate che potremo avere un orientamento molto più preciso di quelle che potremo essere le entrate degli Enti locali comunali e provinciali. D'altronde mi sembra che nella stessa affermazione fatta dal relatore vi sia una delimitazione della portata di questo disegno di legge in quanto il senatore Oliva ha detto che ritiene questo provvedimento come un sollievo di tipo contingente che si colloca in questo momento per sanare quella istituzione difficile che conosciamo essere degli Enti locali, ma con una prospettiva che potrà maturarsi in seguito, proprio come ho detto prima, dopo l'approvazione dei provvedimenti relativi alla riforma fiscale.

È logico che ci troviamo di fronte ad Enti locali in una continua evoluzione che giorno per giorno è da tutti constatata; non abbiamo più, in pratica, i vecchi enti certificatori; oggi dai comuni, dalle province la nostra gente richiede un ruolo diverso che è quello di essere enti propulsori inseriti in una dinamica di sviluppo economico e sociale di cui non possono non farne parte.

Dobbiamo preoccuparci di dare a questi enti una maggiore autonomia che si estrinseca in una autonomia di carattere finanziario; infatti, senza dare i mezzi per esercitarla non faremmo che esprimere dei desideri e non passeremmo all'attuazione pratica di queste nostre aspirazioni.

A mio giudizio le norme che sono previste nella prima parte del disegno di legge sono senz'altro interessanti. Non mi nascondo che soprattutto quelle che riguardano la creazione della nuova Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti per il credito a breve termine e il ripristino della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale presso la Cassa depositi e prestiti, con la possibilità di emettere delle cartel-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

le, viene a cadere in un momento di mercato dei titoli obbligazionari che non è certo quello più opportuno per il collocamento di queste cartelle. Mi chiedo anche se queste cartelle potranno dare al risparmiatore un utile pari a quello delle cartelle emesse da altri Istituti con garanzia dello Stato e di altri gruppi finanziari, diciamo, dell'industria privata, perchè è logico che se queste cartelle saranno emesse con un saggio di interesse inferiore a quello delle opere pubbliche o anche di solide industrie vi sarà notevole difficoltà a farle acquistare dai risparmiatori.

Le altre norme mi paiono interessanti; in particolare quelle che riguardano la terza parte e che aumentano il gettito ai bilanci comunali e provinciali. Anche io sottolineo l'esigenza che questo provvedimento venga approvato presto perchè anche a me consta che gran parte degli Enti locali sta impostando i propri bilanci con l'occhio a questo disegno di legge.

Altre perplessità mi sorgono dalle disposizioni in materia di imposte comunali di consumo a causa del modo come sono congegnati gli articoli dopo gli emendamenti apportati alla Camera. Innanzitutto mi sembra di dover far notare che vi sono particolari che indubbiamente creeranno difficoltà nell'applicazione del disegno di legge e può darsi che provochino anche delle spiacevoli conseguenze per le entrate dei comuni. All'articolo 20 si afferma che le imposte di consumo sono applicate secondo le classificazioni, le qualificazioni e i valori medi stabiliti dal Ministero delle finanze, sentita una certa Commissione. Ora, il criterio previsto dall'articolo 20 per stabilire i valori medi riguardanti le imposte di consumo potrà portare ad una diversificazione notevole per quei comuni che oggi si trovano con valori sicuramente superiori a quelli medi, per cui ci troveremo di fronte a grandi comuni che vedranno notevolmente diminuito, per la fissazione del valore medio, il gettito per l'imposta di consumo. Ci troveremo, inoltre, di fronte a difficoltà che verranno create presso i contribuenti e sappiamo che costoro, dinanzi ad un aumento del valore medio dell'imposta di consumo,

non avranno altra formula che rivalersi in pratica sul consumatore. Quindi potrà darsi che in città dove attualmente vi sono dei valori sicuramente inferiori a quelli che saranno i valori medi assisteremo ad un leggero aumento dei prezzi in determinati generi proprio per la fissazione di questi valori medi che saranno, a mio giudizio, superiori per talune città a quelli attualmente praticati. Inoltre vi è il problema della imposta di consumo per la quale si pratica l'abbonamento il quale viene fatto su un *quantum*, su una cifra che viene concordata con i comuni, alla quale corrisponde all'interno, per la parte che riguarda gli uffici, tutta una lista di prodotti, di generi che vengono in pratica quantificati. Se un contribuente « X » deve dare 10 milioni, questi sono la risultanza di tutta una serie di quantitativi di generi sui quali viene applicata una tariffa; anche qui sorgono sicuramente delle difficoltà perchè abbiamo entro il 20 dicembre, se non sbaglio, il termine per il concordato da parte dei contribuenti con gli uffici delle imposte di consumo, per cui se non si vorrà creare un certo equilibrio dovrà essere chiarito che queste norme si applicano alle imposte di consumo riscosse a tariffa e non ad abbonamento.

Ho ritenuto di doverlo far presente perchè mi sembra che nell'altro ramo del Parlamento non si sia fatta attenzione sufficiente agli inconvenienti che può determinare l'applicazione di una norma come questa.

Vi sono poi altre osservazioni che riguardano la partecipazione dei contribuenti alle Commissioni. La Commissione centrale, come pure i comitati provinciali dei prezzi, hanno un compito che mi sembra abbastanza difficile; e la mancanza di esperti esterni del settore commerciale dei contribuenti che nella suddetta Commissione può provocare degli inconvenienti, per cui se non vi fosse possibilità di modifiche mi premurerei eventualmente di presentare un ordine del giorno nel quale si impegnasse il Governo a consultare i contribuenti, in questo caso i commercianti, con le loro organizzazioni, sia in sede centrale, sia in sede peri-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

ferica. Qualcuno può dire che nei comitati prezzi e commercianti sono già presenti; non è esatto, essi sono presenti in una Commissione consultiva dei comitati stessi. Bisognerebbe allora dire in questo disegno di legge che la Commissione consultiva deve essere veramente consultata.

Queste sono le osservazioni che mi permetto di fare sull'ultima parte del disegno di legge; sono preoccupazioni che possono sorgere dall'applicazione di queste norme. Siamo vicini all'attuazione della riforma tributaria che porterà all'introduzione di una nuova imposta di consumo comunale e fare delle modifiche per un anno e mezzo o due non era forse opportuno, ma la mia considerazione è di ordine generale ed esprimo un giudizio senz'altro positivo sul disegno di legge.

M A C C A R R O N E . Mi limiterò a pochissime osservazioni perchè mi trovo sostanzialmente d'accordo con le numerose, dettagliate e sostanziali critiche che sono state fatte al testo del disegno di legge così come ci è stato trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, osservazioni e critiche che a mio avviso inducono a far cadere quella interpretazione che in qualche intervento e anche nell'impostazione data dal relatore nella sua relazione preliminare adombrava quasi una pregiudiziale. La Camera — si è detto — ha esaminato questo provvedimento, lo ha vagliato in tutti i suoi aspetti, si tratta ora di accettarlo seppure mantenendo in piedi obiezioni e riserve. Ma data l'urgenza, dati anche i vantaggi che in questo provvedimento sono contenuti, approviamolo e riserviamo le osservazioni, le critiche, i rilievi ad altra sede. Io credo che se una pregiudiziale di questo tipo dovesse rimanere in piedi, il nostro lavoro sarebbe già terminato, e non si comprenderebbe il motivo sostanziale del bicameralismo, nè comprenderei perchè si è accettato — come giustamente si è accettato — di esaminare in questo ramo del Parlamento il provvedimento legislativo che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, congiuntamente ad altri tre provvedimenti legislativi, su cui il relatore, senatore Oliva, ha riferito: provve-

dimenti presentati da colleghi del Gruppo al quale mi onoro di appartenere e che a mio avviso, non solo per motivi formali, ma anche per motivi sostanziali meritano l'attenzione della Commissione, come hanno meritato giustamente l'attenzione del relatore, che io ringrazio. Perciò mi auguro che ci sia una chiusura. L'argomento dell'urgenza di questo provvedimento cade e cade per un motivo di carattere sostanziale, oltre questi più generali. Noi stiamo esaminando un provvedimento, alla fine del 1969, che è stato definito provvedimento-ponte, provvedimento relativo a provvidenze provvisorie che è stato progettato, onorevole Presidente, almeno cinque anni fa.

P R E S I D E N T E . È un ponte... lungo!

M A C C A R R O N E . Non è un ponte lungo, onorevole Presidente: si tratta di un progetto lungo!

P I C A R D I , sottosegretario di Stato per il tesoro. La Camera nel testo di questo disegno di legge che ha trasmesso al Senato ha recepito tutte le osservazioni che furono fatte in sede di discussione dell'altro provvedimento.

M A C C A R R O N E . Se ella, onorevole Sottosegretario, mi consente di finire, le do ragione di questa mia considerazione.

Il « ponte » è stato progettato molti anni fa, quando ancora non c'erano le regioni che sono ormai una realtà: si tratta di approvare soltanto la legge regionale finanziaria che si approverà rapidissimamente e quindi da un punto di vista costruttivo le regioni possono essere considerate — dal legislatore che legifera non per l'oggi o l'ieri e nemmeno per il domani immediato — una realtà.

Era ancora distante la possibilità di esaminare un provvedimento di riforma tributaria generale, che per la verità non si è avvicinato molto, rispetto ai tempi necessari, se è vero, come è vero, che abbiamo appreso proprio in questi giorni che l'onorevole ministro Bosco ha insediato una nuova com-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

missione di studio con lo scopo di predisporre i provvedimenti delegati, evidentemente anche con lo scopo di prendere in esame le norme di delega. Ma questo provvedimento, concepito quattro anni fa, tendeva a dare un aiuto che allora era sostanziale ai bilanci locali, spostando una quota di un certo rilievo delle risorse, prelevate attraverso il fisco, dal bilancio dello Stato al bilancio degli Enti locali. Nel momento in cui abbiamo avuto notizia di questo primo provvedimento, gli Enti locali presentavano circa 420-450 miliardi di disavanzo e i miliardi stanziati nel primo triennio di applicazione di questo provvedimento si avvicinavano abbastanza a questa cifra, per cui il problema del disavanzo diventava un problema molto ridimensionato rispetto a quello cui è arrivato oggi. Infatti oggi (1969) questo disavanzo è cresciuto intorno a 620-650 miliardi, come si prevede per l'incremento naturale del disavanzo legato principalmente ad un fattore indipendente dalla volontà degli Enti locali: pagamento delle quote di ammortamento, pagamento degli interessi per i mutui contratti a copertura del disavanzo, che incidono per oltre 150 miliardi su questo stesso disavanzo, e su altri fattori e principalmente — e su questo richiamo l'attenzione degli onorevoli colleghi — non la lievitazione della spesa degli Enti locali, ma la contrazione persistente e paurosa delle entrate degli Enti locali, ancorati alle rigide disposizioni del vecchio testo unico del 1933, che nella generalità dei casi non sono sollecitate dalla dinamica del reddito e non seguono assolutamente il ritmo della lievitazione naturale delle spese di funzionamento. Per cui quando parliamo di indebitamento degli Enti locali e di disavanzo delle amministrazioni locali, prima di tutto dobbiamo fare carico al Parlamento e dobbiamo fare carico al Governo di non aver modificato la base impositiva, la platea tributaria, la struttura, la sistematica della finanza locale per cui ci troviamo oggi non a soccorrere le spese e le gestioni autonomamente definite e sollecitate dagli amministratori locali, ma ci troviamo a soccorrere ad una deficienza della nostra legislazione e del Parlamento ed anche del Governo. Taluno

dice che questo è legato ad una scelta politica. E io sono d'accordo con questo taluno perchè mi pare che la parte da cui proviene questa definizione non sia sospetta. Mi è accaduto di leggere ripetutamente, non in studi teorici o in illustrazioni di posizioni settoriali, ma nella relazione che la Corte dei conti consegna al Parlamento, un giudizio che prego i colleghi di tener presente a proposito della finanza locale. « Dall'unità d'Italia lo Stato ha utilizzato la finanza locale come una cassa di scarico delle difficoltà della finanza pubblica ». E siamo andati avanti per un secolo e oltre con questo tipo di politica, politica ammissibile, anche se non giustificabile; comprensibile, anche se non accettabile nel momento in cui gli Enti locali erano considerati enti strumentali, erano considerati subordinati alla amministrazione centrale, non erano, come sono, enti autonomi provvisti di una propria sfera di autonomia giuridica e di autonomia politica. In questo momento, cioè dall'entrata in vigore della Costituzione, una politica di questo genere, una scelta politica di questo genere è in contrasto apertamente con una precisa indicazione che, proprio volendo riequilibrare questa situazione e volendo ristabilire un giusto rapporto tra i diversi poteri a livello locale e a livello centrale e volendo riattribuire al Parlamento la funzione che questo deve avere in uno Stato pluralistico e democratico, ha non soltanto stabilito l'autonomia degli Enti locali, ma ha indicato una direttiva politica a cui il legislatore e l'amministratore devono attenersi.

Ora questo provvedimento, a mio giudizio, è inficiato ancora dalla vecchia diffidenza verso gli Enti locali ed è concepito come un provvedimento di beneficenza al quale deve corrispondere la gratitudine degli Enti locali, ma contemporaneamente una manifestazione di buona volontà ed un assoggettamento degli Enti locali ad una regola più rigida dettata attraverso la legge, ma voluta dall'Esecutivo che dovrebbe servire per modificare, per arginare, per restringere le possibilità di manovra e le possibilità di autonoma determinazione da parte degli Enti locali. Ora, è vero quello che dice il collega Banfi che con questo provvedimento si sollevano gros-

si problemi relativi ai trasporti, relativi al credito, relativi al mercato finanziario, relativi alla stessa autonomia degli Enti locali e così via, ma è anche vero che proprio per non sollevare questi grossi problemi, cioè per impedire che noi stessi si sia costretti in questo momento a richiamare in modo più solenne di quanto non possa essere fatto nel dibattito in Commissione l'attenzione del Paese e dei vari Gruppi politici sull'importanza dei problemi connessi a questo provvedimento di legge, sulla gravità e sull'urgenza delle soluzioni da affrontare e da dare ai problemi connessi alla vita, all'esistenza e al funzionamento dell'ente locale, dobbiamo avere il coraggio e la coerenza di depurare questo provvedimento di legge di tutto quello che è estraneo alla sua ragione fondamentale di essere, cioè fornire agli Enti locali, in via transitoria, in attesa della riforma della finanza locale e di una riforma tributaria generale, in attesa della definizione dell'ordinamento regionale, i mezzi necessari per superare questa grave strettoia in cui si trovano da almeno dieci anni.

Evidentemente in questo quadro noi avremmo desiderato che la Commissione fermasse più l'attenzione sui provvedimenti legislativi presentati dalla nostra parte, e non solo sul disegno di legge n. 376, che è parallelo al provvedimento che stiamo esaminando, ma anche sugli altri due, il n. 360 e il n. 297, che non hanno la pretesa di affrontare tutto il problema della finanza locale ma che tendono, in una visione veramente organica, a porre un punto fermo su questa situazione della finanza locale e a consentire poi al legislatore di veder come meglio strutturare la finanza locale. Però se questo non si vuol fare, come in pratica non si è fatto, ritorneremo in sede di emendamento su questi stessi argomenti; d'accordo: accettiamo questo metodo di lavoro della Commissione e ci attestiamo sul provvedimento assunto come principale dalla Commissione. Ebbene, questo provvedimento, a mio giudizio, può anche essere accettabile, purchè, però, si introducano delle serie e profonde modificazioni.

In primo luogo, per quello che riguarda il credito, io non ho ben capito in cosa dif-

ferisca questa sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti da quella istituita nel testo unico 24 aprile 1898, n. 132. Un chiarimento in proposito dovremmo averlo, perchè altrimenti anche questa grande novità rischia di perdere tutto il suo valore, anche dal punto di vista dell'efficacia.

Qual è la situazione infatti? La Cassa depositi e prestiti ha una sezione speciale autonoma per il credito ai comuni e alle province, la quale ha assolto fino a venticinque-trent'anni fa a quelle funzioni per le quali era stata creata: fornire ai comuni e alle province, mediante l'accesso al mercato finanziario con un meccanismo più snello e più vantaggioso di quanto non sia quello rappresentato dal mutuo contratto attraverso le vie ordinarie, i mezzi necessari per far fronte a investimenti di carattere straordinario per opere pubbliche e per servizi, essendo riservata la sezione principale sia alla copertura degli eventuali disavanzi sia alla corresponsione dei mutui ai comuni e alle province in corrispondenza delle concessioni di contributi statali per opere previste nelle legislazioni speciali.

La sezione autonoma è andata in disuso, nel senso che questa fonte cui attingevano i comuni si è a poco a poco chiusa, non si capisce per decisione di chi. In una certa fase, in sostituzione della sezione autonoma e per provvedere agli scopi di quest'ultima, si è creato il Consorzio di credito per le opere pubbliche e per le opere di pubblica utilità, consorzio che accede largamente al mercato finanziario, formato con cospicue dotazioni della Cassa depositi e prestiti, e che invece di sostituire la sezione autonoma di credito comunale e provinciale è stato a poco a poco dirottato verso altri fini, tutti utili certamente ma non corrispondenti alla volontà del legislatore. Così per esempio tutto il credito « agevolato » (fra virgolette questa parola) per i comuni e le province è stato dirottato verso la Cassa depositi e prestiti. E questa per la verità fino al 1954 ha fronteggiato abbastanza bene le richieste, ma anche perchè fino a quella data il tasso dei buoni fruttiferi e quello dei depositi postali era abbastanza remunerativo. Nel 1954, per ragioni non oggettive della gestione delle

casce postali e della Cassa, ma per ragioni di politica creditizia generale apprezzate nella propria autonomia — autonomia di cui mi dolgo — dal Ministro del tesoro dell'epoca, si ritenne più opportuno orientare il credito anzichè verso le casce postali — e quindi verso la Cassa depositi e prestiti e il Tesoro, che attinge mediante un conto corrente permanente a questi depositi, sia quelli in conto corrente sia quelli fruttiferi — verso le Casce di risparmio e verso gli Istituti di credito, mantenendo intatto il tasso per gli Istituti di credito ordinario e riducendolo drasticamente, in modo lesivo della stessa esistenza e funzionalità della Cassa depositi e prestiti, per i buoni fruttiferi.

È dal 1954 che comincia la crisi della Cassa depositi e prestiti e inizia la curva discendente del volume del risparmio postale. Nè si dica che la diffusione nel Paese, la capillarizzazione degli sportelli bancari costituisce motivo di sostanziale concorrenza nei confronti della Cassa.

Sta di fatto che i due elementi negativi che hanno pesato in questi ultimi quindici anni, e in modo particolare nell'ultimo decennio, sul risparmio postale sono rappresentati dalla diminuzione del tasso e dall'assoluto silenzio che l'amministrazione delle poste, l'amministrazione del Tesoro e la gestione della Cassa hanno fatto scendere sul risparmio postale, divenuto ormai una cosa pressochè clandestina. Nel nostro Paese si fa *réclame* a tutto, dal « 113 » a « Canzonissima », ma non si può farla per incentivare il risparmio postale! Non solo, ma mentre gli altri depositi cominciano a fruttare dopo sei mesi, il deposito postale comincia a fruttare solo dopo un anno.

E un'altra cosa v'è da sottolineare: di recente si è modificato il tasso per tutti i depositi, ma non si è voluto modificare quello per il risparmio postale.

Ora si introduce questa sezione autonoma allo scopo, si dice giustamente, di aumentare le possibilità della Cassa depositi e prestiti. Attualmente la Cassa ha circa 650 miliardi di disponibilità: di questi, 300 vanno a copertura di disavanzi, i rimanenti per scopi diversi. Si dovrebbe dare la possibilità alla Cassa depositi e prestiti di fronteggiare l'intera richiesta di mutui a pareggio dei

disavanzi. E qui nascono tre problemi che la legge non affronta. Il primo è quello del tasso. A quale tasso verranno concessi i mutui? È noto che i mutui della Cassa depositi e prestiti sono concessi al 5,75 per cento, evidentemente vantaggioso rispetto ai tassi correnti che i comuni devono pagare (8-8,5 per cento). Ma si tratta di un vantaggio che a mio giudizio non è gratuito: non rappresenta cioè un'agevolazione, bensì il riconoscimento che le difficoltà della finanza locale devono in qualche modo essere compensate da provvedimenti di carattere speciale. Tanto più che in definitiva la Cassa depositi e prestiti non ci rimette fornendo denaro al 5,5 per cento, se è vero come è vero che ogni anno lucra 100 miliardi netti, che passa al Tesoro per otto decimi, destinando gli altri due a scopi diversi.

Mi domando quindi a quale tasso verranno concessi da ora in poi i mutui a pareggio del disavanzo. Un calcolo fatto sulla base del costo del denaro e di una possibilità di collocazione delle cartelle al 5 per cento portava già nel 1967 il tasso del mutuo al 6,5 per cento, che a detta dei dirigenti della Cassa depositi e prestiti oggi non può più essere mantenuto.

Passiamo al secondo punto. Non è vero che si debba con la presente legge promuovere la rianimazione della Cassa. Un centro di rianimazione è stato evidentemente già istituito, perchè la Cassa nel 1968 ha emesso certificati per la sua Sezione autonoma per 250 miliardi: il che significa che il morto non è affatto tale e non è neanche decerebrato, ma è capace di vivere, di esercitare le sue funzioni fisiologiche e persino di pensare... avendo pensato di emettere dei certificati e di approvvigionarsi per 250 miliardi, tutti destinati a opere necessarie e utili.

Ma vi è un terzo problema ed è il problema della destinazione delle risorse. Onorevoli colleghi, che cosa farà la Cassa depositi e prestiti una volta istituita la Sezione autonoma per coprire i disavanzi, posto che rimarranno soltanto queste disponibilità di 370 miliardi da destinare ai Comuni? A chi saranno destinati? Chi stabilirà se il mutuo concesso dalla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale al comune di Milano sarà al 7,5 o al 5,5 per cento? Chi sta-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)26^a SEDUTA (26 novembre 1969)

bilirà se il comune di Cuneo potrà accedere alla Cassa depositi e prestiti? E i comuni della regione siciliana potranno accedere alla Sezione autonoma? È un problema politico, questo, estremamente delicato, perchè incide su una discrezionalità che ha ripercussioni economiche dirette sui comuni e incide anche sulla loro autonomia, sulla possibilità che questi comuni hanno di utilizzare le risorse della Cassa e sulla possibilità di indebitamento per i disavanzi per le opere ad un tasso agevolato e ad un tasso normale.

P I C A R D I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma quello sulle opere è un discorso a parte!

M A C C A R R O N E. Io non sto facendo delle proposte, sto facendo un discorso globale; stabilendosi un tasso diverso, come in pratica si stabilirà tra la Sezione autonoma e quella normale, non essendo data alcuna regola in base alla quale la Cassa concede prima e dopo la Sezione autonoma, è a discrezionalità dell'organo di gestione della Cassa concedere il mutuo attraverso la Cassa o attraverso la Sezione autonoma? Questo introduce in elemento di sperequazione lasciando un ambito di maggior discrezionalità agli organi del mercato creditizio del nostro Paese: questi problemi, in definitiva, dobbiamo pure porceli. Anche io sono favorevole ad allargare le disponibilità della Cassa, però onorevoli colleghi, le disponibilità della Cassa per provvedere ai disavanzi e alle opere, almeno a quelle che godono del contributo dello Stato, dobbiamo incrementarle attraverso le vie ordinarie, cioè modificando il risparmio postale, facendo affluire alla Cassa un maggior risparmio postale, utilizzando questo risparmio con una certa priorità e destinando ai comuni, soprattutto a quelli deficitari e soprattutto, quindi, nel Mezzogiorno dove si ha enorme necessità di accedere al credito, le maggiori risorse possibili.

Vi è ancora un'altra considerazione da fare a questo proposito. Si vuole allargare le disponibilità attraverso il ricorso al mercato finanziario e si può anche accedere a questa idea; ma allora cominciamo a vedere

tutta la questione della Cassa, cominciamo prima a vedere la questione degli utili. Perchè questi debbono essere versati al Tesoro e non mandati a riserva e utilizzati sia per le somministrazioni a breve, risparmiando notevolmente sugli oneri del conto corrente che la Sezione a breve deve aprire, sia, addirittura, alla concessione di mutui per il disavanzo!

Secondo: ammesso che si voglia accedere al mercato finanziario attraverso cartelle o altri titoli di Stato, posso anche essere d'accordo; però mi domando, per esempio, se è vero, come è vero, che la finanza pubblica è unitaria e non si può considerare per comparti e che le ripercussioni di un settore si riflettono su un altro, se è vero che, in definitiva, il Parlamento attraverso le sue leggi e le sue determinazioni regola i problemi che sorgono in questo campo, mi pare che questa sia la sede per evitare le sperequazioni in un comparto, che rimangono come fatto negativo nell'ambito del comparto stesso. E allora se vogliamo accedere alle cartelle, accettiamo anche lo scarto cartelle, ma addossiamolo sul comparto della finanza pubblica che, per la sua maggior possibilità di espansione attraverso vari mezzi può sopportarlo e non carichiamolo sul comparto della finanza locale che non può sopportare questo aggravio.

Ancora: poniamo le due gestioni, quella autonoma e quella principale, sullo stesso piano e compensiamo, attraverso gli utili, o attraverso qualche altro meccanismo, la differenza del denaro ricavato attraverso il risparmio postale o attraverso il mercato finanziario. Queste due cose non sono di poco momento, perchè il modo come noi le risolviamo, inciderà fortemente sul bilancio degli Enti locali nel 1970; vede, senatore Buzio, i bilanci del 1970 sono stati fatti, è vero, però sono stati fatti perchè si sperava che si facessero le elezioni e non che accadesse quello che è successo. Quindi, i bilanci sono stati fatti, però essi presenteranno per il 1970 un disavanzo di 750 miliardi e questa legge non ne prevede più di cento. Questa è la realtà! Quindi non mi pare che sia un problema di scarso momento.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

P R E S I D E N T E . C'è anche la durata del mutuo da tenere in considerazione: 35 anni non sono pochi.

M A C C A R R O N E . Forse la Sezione darà questo stesso limite, perchè c'è un articolo che dice, appunto, che i mutui saranno concessi alle stesse condizioni.

Problema dell'articolo 4; sono d'accordo che si regoli in qualche modo la questione dei termini e che per legge si fissi un meccanismo che non consenta di eludere i termini già fissati e definiti nella legge comunale e provinciale; però anche qui non possiamo ammettere in nessun caso che sia limitata l'autonomia comunale. Non possiamo ammettere in nessun caso che ritorni di nuovo la figura del prefetto a campeggiare, proprio alla vigilia dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, su argomenti di competenza esclusiva della regione. C'è una legge del febbraio 1953 che stabilisce i modi di esercitare questo controllo; si è voluto, con questo provvedimento legislativo, innovare in parecchie cose, ma si poteva, sempre con lo stesso provvedimento, innovare in una materia che è già stabilita e disciplinata dalla legge non certo in conformità con la Costituzione, ma certo sempre più accettabile di quanto non lo sia nel testo unico vigente. Se si voleva innovare qualcosa in materia di controllo sui bilanci e sui termini, almeno bisognava cominciare ad avviare questo processo, che non si riesce in nessun modo ad avviare, di una modifica sostanziale del sistema dei controlli sulle amministrazioni locali. Nel 1953 una legge ha stabilito come e in quali casi si deve esercitare il controllo sugli enti locali; si è detto che questa legge non può entrare in vigore prima dell'ordinamento regionale, d'accordo, ma facciamo una legge provvisoria, allora, in modo da non aggravare i controlli sugli enti locali. Ma la cosa più grave è quella rilevata nell'articolo 5. L'articolo 5 è, a mio giudizio, assolutamente inaccettabile perchè è estraneo alla materia; qui non si tratta di provvidenze a favore della finanza locale, qui si tratta di un catenaccio sull'autonomia dell'ente locale e, a mio giudizio, se si accetta il criterio che deve cadere la diffidenza, che dobbiamo superare la vecchia

concezione nei confronti delle amministrazioni locali, se si accetta il criterio che l'autonomia va salvaguardata e va salvaguardata dal Parlamento nei confronti dell'Esecutivo, se accettiamo queste premesse, evidentemente non possiamo ammettere nel modo più assoluto che la legislazione in vigore, già grave, pesante e limitativa, sia ulteriormente peggiorata. E questo articolo 5 peggiora sotto tre aspetti la legislazione in vigore; primo perchè blocca gli organici, ribadendo in questa maniera quella che è già una direttiva del Ministero dell'interno. Gli organici sono, di fatto, bloccati: si possono citare dei casi in cui l'istituzione di nuovi servizi è stata regolarmente approvata dagli organi tutori, ma in cui poi non si è avuta l'approvazione delle deliberazioni relative alla modifica delle piante organiche, anche nel caso di servizi fondamentali. Noi non possiamo accettare che in questa fase un ulteriore briciolo dell'autonomia dell'ente locale sia in qualche modo, per via traversa o diretta, modificato; quando tutti questi elementi saranno disciplinati concretamente e coerentemente e secondo la Costituzione, allora il problema sarà diverso. Ma ora, in questa fase, introdurre elementi limitativi della già tanto limitata autonomia degli enti locali è assolutamente inammissibile, perchè di fatto l'Esecutivo nella legge attuale — che dichiaro di non accettare e verso la quale sono profondamente critico per ragioni di principio e per ragioni costituzionali — ha già gli strumenti per esercitare un controllo penetrante, proprio in materia di piante organiche. Noi non possiamo accettare il principio del blocco della spesa globale per il personale, principio che è la ragione prima di questo primo capoverso dell'articolo 5 che recita: « Per tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere apportate agli organici del personale delle province, dei comuni, dei consorzi e delle aziende municipalizzate, che ricorrano al mutuo per il pareggio economico del bilancio, modifiche che comportino aumento della spesa globale per il personale... ».

O L I V A , *relatore*. Quindi anche quello attualmente fuori organico!

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

M A C C A R R O N E . D'accordo. Il che significa che per tre anni non blocco le assunzioni, ma blocco i salari: per tre anni non si modificheranno i salari!

P I C A R D I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'articolo, però, continua dicendo: « salvo il caso di ampliamento o istituzione di servizi previsti dalla legge ».

M A C C A R R O N E . Ma per il personale attualmente in servizio, la spesa globale non può essere modificata per tre anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Il terzo motivo per cui non si può accettare questo articolo, è quello espresso dal terzo comma, che introduce un altro elemento estremamente grave ed una innovazione assai profonda nei rapporti tra comuni e organi di tutela. Per l'assunzione del personale in via straordinaria, fino ad oggi gli organi di tutela potevano esercitare soltanto il visto di legittimità; d'ora in avanti tali deliberazioni saranno sottoposte a speciale approvazione da parte della Giunta provinciale amministrativa e della Commissione centrale per la finanza locale, e chi sa quando e come saranno approvate.

O L I V A , *relatore*. L'articolo parla chiaramente soltanto della Giunta provinciale amministrativa. La situazione è già quella che è e non mi pare il caso di aggravarla ulteriormente in sede interpretativa...

M A C C A R R O N E . Lo dice il Ministero dell'interno che non è sufficiente la Giunta provinciale amministrativa, perchè ogni variazione di spesa del bilancio deve andare all'approvazione della Commissione centrale. C'è l'analogia e centinaia di casi che lo dimostrano...

O L I V A , *relatore*. Discuteremo in sede di articoli sulla interpretazione di questa norma.

M A C C A R R O N E . La quarta ragione per cui l'articolo non mi pare accettabile consiste nel fatto che mentre il provve-

dimento — ammesso che venga approvato — avrà efficacia per il 1969-70 e 71, questa norma varrà per il 1970-71 e 72.

P R E S I D E N T E . Ciò avverrà se tarderemo ad approvare il disegno di legge.

M A C C A R R O N E . No, perchè qui è detto: « per tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge... », quindi è evidente che se il provvedimento sarà approvato nel prossimo anno, si finirà al 1973.

Anche in materia di aziende municipalizzate ritengo che il provvedimento vada modificato e vi sono ragioni profonde per le quali non concordo sull'impostazione che esso dà in tale settore. Molti argomenti sono già stati adottati e per brevità non li ripeterò; desidero però aggiungere tre importanti ragioni, la prima delle quali riguarda l'articolo 6. Onorevoli colleghi, con tale articolo si allarga l'effetto di un gravissimo e intollerabile arbitrio, quello perpetrato a partire dal 1960 quando, per direttiva del Ministero dell'interno, si obbligò gli organi di tutela e quindi gli Enti locali ad iscrivere i disavanzi delle aziende municipalizzate al di fuori del bilancio ordinario. A partire dal 1960 dicevo, e cioè 57 anni dopo l'entrata in vigore del regolamento del 1903 e a 40 dall'entrata in vigore del testo unico sulle municipalizzate che all'articolo 2 stabilisce che i disavanzi delle aziende municipalizzate devono essere iscritti nella parte straordinaria del bilancio! Voi tutti mi insegnate che in base alla vecchia nomenclatura la parte straordinaria conteneva tutte le spese in conto capitale le quali venivano a far parte del disavanzo economico dell'amministrazione; a partire dal 1960 si è operato questo arbitrio calpestandosi non soltanto una prassi ma lo stesso principio scritto in chiare lettere nella legge. Ebbene, oggi con una nuova legge si dispone che metà del disavanzo possa far parte del bilancio economico e quindi possa esserne disposto il pareggio con mutuo. Questo è un peggioramento! Una volta che il Parlamento è stato direttamente investito della questione, dovrebbe invece correggere l'arbitrio consumato nel 1960, si ammetta o non si ammetta che il disa-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

26ª SEDUTA (26 novembre 1969)

vanzo delle aziende municipalizzate sia iscritto nei disavanzi economici degli Enti locali. In altri termini, si gabella per concessione un preciso diritto degli Enti locali, il che mi pare davvero un po' eccessivo!

L'ultimo comma dell'articolo 6, nel quale si concede alle aziende municipalizzate o provincializzate il sussidio governativo di cui alla legge 28 settembre 1939, n. 1822, fa nascere un secondo problema che non può non interessarci. Pur volendo prescindere dalla strana dizione usata in una legge: sussidio governativo...

O L I V A, *relatore*. Si chiama così.

M A C C A R R O N E. Si sarebbe potuto dire meglio « contributo a carico dello Stato ». Ad ogni modo, anche a non voler considerare la dizione, v'è da considerare che tale sussidio ammonta alla favolosa cifra di 600 lire a chilometro; non solo, ma che esso « può », non « deve » essere concesso. Quale vantaggio, dunque, concediamo alle aziende municipalizzate se, in base alla legge del 1939, il contributo governativo a favore delle aziende private di trasporto è obbligatorio perchè contestuale alla concessione?

O L I V A, *relatore*. Se vuole, può dire che « può » significa « deve ».

M A C C A R R O N E. E allora usiamo la parola « deve »!

Non dimentichiamo, poi, che le tranvie e le ferrovie extra urbane godono, in base alla legge del 1962, di un trattamento assai migliore di quello riservato dalla citata legge del 1939 alle autolinee private: hanno un contributo chilometrico pari al disavanzo di esercizio verificato in base a certi parametri stabiliti per legge. E a buon ragione, aggiungo io, giacchè le prime hanno impianti fissi sicchè non possono in alcun caso utilizzare il materiale di esercizio al di fuori del servizio per il quale lo stesso è destinato. Ritengo pertanto che quanto meno con un ordine del giorno la Commissione dovrebbe dare precise indicazioni sul significato di

« può » e sul « quantum » del previsto contributo.

Vi è infine il grosso problema delle tariffe. Non mi soffermo sulla questione di principio già sollevata dal senatore Banfi e da altri colleghi, sulla quale sono pienamente concorde. Mi domando soltanto: con quale criterio che sia diverso da quello economico il Ministero dei trasporti — ammesso che la legge gli consenta tale facoltà — può stabilire queste tariffe? Con quale criterio diverso da quello di ottenere una corrispondenza fra costi e ricavi, il Ministero dei trasporti può decidere una tariffa per i pubblici servizi urbani? E riteniamo veramente che siffatto criterio possa valere, non solo per le numerosissime concause che determinano la differenza fra costi e ricavi nelle aziende di trasporto urbano, non solo per la diminuita velocità commerciale, per la struttura urbanistica, della città, per il tipo di relazioni fra centro e periferia, ma anche e soprattutto per il fatto che il servizio dei trasporti è un servizio sociale e che quindi la tariffa non può e non deve in alcun caso essere corrispondente al costo?

Noi dalle aziende che erogano servizi sociali dobbiamo attenderci la massima economicità nei costi, ma mai il pareggio tra costi e ricavi, perchè in tal modo rinunceremo ad uno dei fondamentali principi per i quali le aziende stesse vengono istituite. Altrimenti ha ragione il senatore Oliva il quale dice: sopprimiamo le aziende pubbliche ed ognuno in via privata...

O L I V A, *relatore*. Io non ho assolutamente detto questo, tant'è vero che ho parlato di metropolitana.

M A C C A R R O N E. Dirò allora che altrimenti hanno ragione coloro che sostengono la soppressione dei trasporti pubblici.

Il comune istituisce un servizio sociale, tanto che applica tariffe differenziate, tariffe particolari per gli studenti, gli operai, eccetera. Io mi domando se il Ministero dei trasporti può scendere così in particolare. Se intende arrivare a tanto, il Ministero ha bisogno di essere presente in ogni comune con un numero enorme di funzionari per

poter accertare tutte le particolari situazioni.

OLIVA, *relatore*. Ci sono già gli ispettorati che possono svolgere tali funzioni.

MACCARRONE. Ma il comune non è competente in materia allora? Quindi, proprio per il carattere sociale del servizio e proprio perchè non possiamo assolutamente privare il comune dell'autonomia di decidere quanto dei costi di un simile servizio deve essere esatto attraverso le tariffe e quanto deve essere pagato dall'intera collettività, da quella parte di cittadinanza cioè che pur non fruendo direttamente del servizio di trasporto ne beneficia — vedi proprietari di case, proprietari di terreni, attività industriali, eccetera —, devo concludere che soltanto il comune è in grado di stabilire e può stabilire certe cose.

Vorrei associarmi alle considerazioni fatte sull'articolo 20, e vorrei augurarmi che in questa sede il Governo faccia ciò che non ha fatto alla Camera.

L'articolo 20 è stato introdotto nel testo del disegno di legge in esame per iniziativa degli onorevoli Santagati ed altri, in dissenso con il Governo, il quale ha criticato fortemente la sua formulazione e poi si è rimesso alla Commissione.

Ora il contenuto dell'articolo in oggetto è molto grave per due motivi. Prima di tutto in relazione alla finanza comunale poichè toglie al comune, per quanto riguarda il cacao, i dolci e il gas in bombola, la possibilità di contrattare l'abbonamento che finora è facoltativo, e che poteva contrattare esclusivamente perchè aveva l'arma del ricorso alla tariffa. In secondo luogo perchè è assolutamente inaccettabile che per legge si stabilisca l'abbonamento obbligatorio. Anche in questo caso, per quello che riguarda le imposte di consumo, il comune deve essere libero di stabilire se è più conveniente l'esazione per tariffa o per abbonamento.

Perchè altrimenti noi non solo introduciamo questo aspetto molto grave, che ha messo in evidenza il senatore Segnana, della riconduzione alla media nazionale di tutti i

prezzi medi con un meccanismo farraginoso, ma addirittura limitiamo ancora i comuni dopo averlo già fatto nella facoltà impositiva determinando per legge le tariffe rigide, e introduciamo quest'altro elemento nelle imposte di consumo per cui, se nemmeno in questo campo i comuni devono avere una autonomia impositiva, ditemi in quale campo possono averla! Non certo nell'imposta di famiglia perchè le tariffe sono determinate dalla Giunta amministrativa. Manteniamo la situazione attuale con quale vantaggio per la finanza locale non l'ho capito perchè, come ho dimostrato, l'abbonamento anche se agevola nella riscossione dà sempre un gettito minore.

Con queste considerazioni concludo dicendo che così come è il disegno di legge non trova l'approvazione mia e dei colleghi con i quali ho avuto possibilità di scambiare opinioni in merito. Siamo contrari all'approvazione di questo provvedimento a meno che non sia modificato in alcuni punti estremamente significativi e ci riserviamo, se la Commissione non ritenesse di dover prendere in considerazione le nostre osservazioni, di fare appello all'Aula dove ci auguriamo di trovare una rispondenza maggiore.

Vorrei pregare l'onorevole Presidente di consentirci di corredare la nostra relazione con il parere della Commissione interni e della Commissione trasporti che mi pare siano molto influenti ai fini della discussione che stiamo svolgendo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, sospendiamo la discussione del disegno di legge con l'intesa che, dopo che saranno pervenuti i pareri richiesti e dopo le repliche del relatore e del rappresentante del Governo, sarà chiusa la discussione generale e non resterà che procedere all'esame e alla votazione degli articoli.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 13.