

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 497<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 13 OTTOBRE 1966

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente MACAGGI.  
indi del Vice Presidente SPATARO

#### INDICE

##### COMMISSIONE INQUIRENTE PER I PRO- CEDIMENTI DI ACCUSA

Comunicazione sulla richiesta di revoca di  
ordinanza emessa dalla Commissione . *Pag.* 26731

##### DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . . . . 26711

##### MOZIONI

Discussione della mozione sulla situazione  
finanziaria degli enti locali (n. 23):

FABIANI . . . . . 26712  
GIGLIOTTI . . . . . 26731  
PALUMBO . . . . . 26726  
PREZIOSI . . . . . 26722  
TRABUCCHI . . . . . 26738

##### SITUAZIONE URBANISTICA DELLA CIT- TA' DI AGRIGENTO

Trasmissione di relazione . . . . . 26731



## Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

**P R E S I D E N T E .** La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

**C A R E L L I ,** Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 7 ottobre.

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

### Annunzio di presentazione di disegni di legge

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

*Di Prisco, Trebbi, Gaiani, Tomassini e Masciale:*

« Collocamento degli operai dipendenti dall'ANAS, addetti alla manutenzione delle strade statali, nel ruolo dei cantonieri stradali » (1881);

*Baldini, Sibille e Bellisario:*

« Immissione degli insegnanti ciechi abilitati nei ruoli della scuola media e immissione degli insegnanti delle scuole per ciechi nei ruoli della scuola media per ciechi » (1882);

*Spigaroli, Lombardi, Bettoni, Baldini, Zeniti, Limoni, Bellisario, Zaccari e Ferrari Francesco:*

« Modifica dell'articolo 5 della legge 26 luglio 1965, n. 969, recante provvidenze straordinarie per i territori colpiti dalle calamità atmosferiche nel periodo maggio - luglio 1965 » (1883).

### Discussione della mozione sulla situazione finanziaria degli enti locali (n. 23)

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca la discussione della mozione presentata dai senatori Fabiani, Terracini, Perna, Gianquinto, Adamoli, Maccarrone, Secchia, Fortunati, Orlandi, Aimoni, Morvidi, Bertoli, Gigliotti, Guanti, D'Angelosante, Caruso, Luca De Luca e Petrone. Se ne dia lettura.

**C A R E L L I ,** Segretario:

« Il Senato,

constatata la gravissima situazione finanziaria degli Enti locali che minaccia la paralisi di servizi essenziali all'assolvimento dei compiti delle civiche comunità e che annulla ogni residuo della loro vita autonoma;

convinto che un debito di circa 5 mila miliardi ed un *deficit* di esercizio che, nonostante il pesante intervento degli organi tutori diretto ad un rigido contenimento della spesa, supera i 500 miliardi, rappresentano un limite oltre il quale si rischia di provocare un imponente dissesto finanziario;

persuaso che questa situazione è stata causata da una politica che ha costantemente ignorato in materia i precetti costituzionali ed è resa più grave da persistenti ritardi in adempienze di legge, nel pagamento dei debiti dello Stato verso gli Enti locali, oltre che dall'insufficiente intervento della Cassa depositi e prestiti nel servizio dei mutui;

mentre afferma ancora una volta l'urgenza della riforma generale della finanza locale che, nel pieno rispetto della loro autonomia finanziaria, assicuri agli Enti locali mezzi adeguati ai compiti crescenti a cui sono chiamati e al ruolo che dovranno

assumere nella politica di programmazione e nell'attuazione dell'ordinamento regionale;

considera indilazionabile il passaggio all'esame ed alla approvazione dei numerosi disegni di legge d'iniziativa parlamentare relativi a misure parziali a favore della finanza locale da tempo giacenti dinanzi alle due Assemblee;

ed impegna il Governo:

a) a provvedere immediatamente a dar corso a quanto disposto dall'articolo 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, sull'abolizione dell'imposta sul vino al fine di assicurare ai Comuni i legittimi crediti verso lo Stato afferenti agli anni 1963, 1964, 1965, 1966;

b) a predisporre il sollecito pagamento a Comuni e Province dei proventi sulle compartecipazioni ai tributi erariali;

c) a far obbligo all'Enel del pronto versamento dei sovraccanoni a suo carico per derivazioni di acque per la produzione di forza motrice, come disposto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959;

d) a dare disposizioni perchè il *deficit* delle Aziende municipalizzate sia considerato a tutti gli effetti parte componente il *deficit* ordinario dei bilanci comunali e provinciali;

e) ad assicurare che la Cassa depositi e prestiti sia posta nella condizione di adempiere effettivamente alle proprie funzioni istituzionali in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli Enti locali;

f) a richiamare gli organi tutori all'esercizio delle loro funzioni nel pieno rispetto delle autonomie costituzionali, evitando che il controllo di legittimità e di merito acquisti, come finora ha acquistato, carattere di controllo sostitutivo e astenendosi da ogni intervento tendente a modificare le decisioni degli organi elettivi non rigorosamente previsto da disposizioni di legge » (23).

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

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

F A B I A N I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il mio Gruppo è stato indotto a presentare la mozione sulla quale mi è dato l'onore di parlare perchè è convinto che la situazione di crisi finanziaria ed istituzionale nella quale sono stati gettati gli enti locali è arrivata ad un punto tale di gravità che, se non si prendono subito dei provvedimenti straordinari nell'attesa di predisporre una riforma generale della finanza locale, assisteremo presto all'asfissia amministrativa e politica dei nostri comuni e delle nostre province, asfissia che porterà inevitabilmente prima o poi al disfacimento di tutto il sistema delle autonomie e delle strutture democratiche di base dello Stato repubblicano.

L'obiettività di questo nostro giudizio è confermata dall'allarme crescente che scaturlisce dalla denuncia di un numero sempre maggiore di enti, associazioni, uomini di governo, parlamentari e tecnici; trova infutabile riscontro nelle ancora parziali risultanze dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione interni della Camera dei deputati e in quelle scaturite dai recenti convegni degli amministratori dell'Emilia-Romagna e della Lombardia tenutisi rispettivamente a Bologna e a Milano nei giorni scorsi; si rispecchia nelle drammatiche e ferme denunce contenute nella relazione di Az-zaro e Ciofi al Consiglio nazionale dell'ANCI del 31 marzo scorso e in quella più recente che il senatore Bonacina ha tenuto alla seconda assemblea annuale della Lega dei comuni.

Anche il Governo non ha mai negato la esistenza di questa situazione allarmante e riconoscimenti e promesse non sono mai mancati. La stessa nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per il 1967 afferma ancora una volta essere assolutamente necessario ed urgente un intervento tonificante della finanza degli enti locali. Il testo unificato del programma di sviluppo economico riconosce essere la crisi finanziaria degli enti locali uno dei problemi più acuti della finanza pubblica.

Alla luce di queste autorevoli testimonianze, ci sembra che la nostra iniziativa si collochi in un momento giusto e rispon-

da alla esigenza di provvedimenti urgenti e indilazionabili, in grado di arrestare la corsa verso il fallimento. Per questo osiamo illuderci che il Governo voglia considerarla seriamente e seriamente voglia valutare le nostre considerazioni e le nostre proposte.

La prima considerazione da farsi è quella sulle inadempienze costituzionali. È mancato l'ordinamento regionale a statuto ordinario come ogni adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali, come ordinava la IX norma transitoria della Costituzione. Sulla legislazione degli enti locali grava ormai un ritardo ventennale e i danni che sono stati arrecati da questo ritardo sono grandi quanto grande è la responsabilità che pesa sui Governi che l'hanno voluto.

Molte cose dovevano e potevano essere fatte durante questo ventennio e molte di esse non costavano nulla al bilancio dello Stato, mentre avrebbero potuto avere effetti di grande valore ai fini della formazione dei bilanci degli enti locali e del consolidamento delle autonomie costituzionali.

Più volte viene da domandarsi: perchè tutti i Governi della repubblica, compresi quelli di centro-sinistra che pure un tempo avevano legittimato certe speranze, si sono addossati queste gravi responsabilità e perchè, nonostante che la gravità della situazione sia riconosciuta da tutti, non si intende ancora porvi rimedio con provvedimenti adeguati? Sarebbe facile rispondere spiegando questo tenace immobilismo come un segno di irresponsabilità e di insipienza dei nostri governanti, ma questa non sarebbe affatto una spiegazione obiettiva. La spiegazione può essere trovata soltanto se si alza il velo sul disegno politico che sta dietro a questo ventennale immobilismo, un disegno politico delle forze moderate e conservatrici che hanno dominato finora nella compagine governativa che ha mirato e mira ad un sempre maggiore assoggettamento dei poteri locali al potere centrale.

Strumenti di questo disegno sono stati e restano la vecchia e logora legislazione fascista e pre-fascista e il rifiuto all'autosufficienza finanziaria degli enti locali per rendere più efficace e più pesante l'anacronistico

sistema di controlli fino al punto di trasformarlo, come ormai è stato trasformato, in controllo addirittura sostitutivo. Questo nostro giudizio è pienamente confermato dalla relazione al Consiglio nazionale dell'ANCI, già citata, che dice infatti: « Oggi ci troviamo di fronte a un serio problema di democrazia, giacchè allo stato attuale le scelte di bilancio che i comuni hanno compiuto o si apprestano a compiere sono ormai diventate una pura astrazione in quanto i bilanci non rappresentano più un programma di politica amministrativa autonoma ». Lo stesso onorevole Corbino riconosce che ormai siamo arrivati ad un punto in cui l'autonomia locale da molti punti di vista è spesso solo un mito e lo Stato che dovrebbe dare per primo l'esempio del suo rispetto è spesso proprio il primo ad ignorarla.

Difatti, grazie a questa politica ed alla profonda crisi che essa ha provocato, il Governo attraverso i suoi organi burocratici può permettersi di ignorare, come ignora, le decisioni dei Consigli comunali e provinciali in materia di bilanci e di programmazione, di dettare legge a suo arbitrio senza neppure tener conto che l'ignoranza che spesso hanno gli organi di controllo dei problemi locali porta non solo a determinare in modo più o meno grossolano il volume e la distribuzione della spesa, ma più spesso a creare squilibri e disordine amministrativo. È ciò che è avvenuto in modo assai pesante in questi ultimi anni di sfavorevole congiuntura attraverso la politica del contenimento della spesa e dei tagli di bilancio. Fatta una scelta, era facile per il Governo, grazie al vigente meccanismo dei controlli, nelle condizioni deficitarie dei bilanci, riversare le maggiori conseguenze di questa scelta sugli enti locali; e ciò si è fatto senza tanti riguardi.

Secondo il dottor Pianese, direttore generale dell'amministrazione civile, i tagli operati negli anni 1964 e 1965 ammonterebbero a circa ottanta miliardi. Però sappiamo che sono molti di più perchè da un'indagine fatta su un certo gruppo di bilanci è risultato che la riduzione della spesa è stata di oltre il 10 per cento del totale e i miliardi sottratti agli investimenti pubblici per servizi so-

ciali durante il 1964, il 1965 e il 1966 si contano a centinaia.

Basti considerare alcune cifre. Il comune di Roma nel 1965 si è visto ridurre il bilancio di oltre 27 miliardi, di cui 18 per spese obbligatorie; il comune di Venezia di tre miliardi e 46 milioni; il comune di Firenze di tre miliardi e 665 milioni; il comune di Pisa di 791 milioni; il comune di Lucca di 367 milioni; il comune di Livorno di un miliardo e 422 milioni; il comune di Ragusa di 500 milioni; il comune di Bari di un miliardo e 327 milioni; il comune di Bologna di otto miliardi e 450 milioni. Nei comuni della provincia di Ravenna in totale si sono tagliati i bilanci per due miliardi e 223 milioni; in Toscana, su 139 comuni i quali avevano approvato nei loro Consigli comunali i bilanci con un *deficit* complessivo di 33 miliardi e 390 milioni, questo è stato ridotto dalla Giunta provinciale amministrativa a 27 miliardi e 209 milioni e dalla Commissione centrale della finanza locale a soli 20 miliardi e 205 milioni. Così è avvenuto per sei province della regione toscana le quali avevano approvato i loro bilanci con 10 miliardi e 834 milioni di *deficit*, ridotto a sette miliardi e 328 milioni dalla Giunta provinciale amministrativa e a 5 miliardi e 241 milioni dalla Commissione centrale della finanza locale. In totale in Toscana il *deficit* nel 1964 è stato ridotto di 18 miliardi e 778 milioni.

La spinta ai tagli è stata così tenace che pur di tagliare siamo andati a creare situazioni veramente assurde. Al comune di Ancona in seguito a questi tagli vi è stata una riunione di consiglio nella quale è stata letta una relazione della Giunta che fra l'altro affermava: « Il bilancio del 1965 venne compilato considerando le particolari esigenze del momento che imponevano il massimo contenimento della spesa degli enti pubblici a qualsiasi livello. Le ripercussioni di rilievo che scaturiscono dalle variazioni si compendiano nelle gravi riduzioni apportate a taluni capitoli sui quali erano state imputate spese ordinarie ed obbligatorie di primaria importanza: manutenzione stabili, medicinali ai poveri, rette di degenza per inabili, manutenzione impianti, strade e adirittura cimiteri ».

Al comune di Caserta l'assessore alle finanze ha rassegnato le dimissioni per protestare contro i tagli del bilancio apporati dalla Commissione centrale della finanza locale, e la sua decisione è stata motivata dal desiderio di non volersi rendere responsabili delle gravi conseguenze che sarebbero derivate dai tagli effettuati su stanziamenti a carattere spiccatamente sociale. Nel comune di Parma si arriva a depennare lo stanziamento per una indennità goduta dai dipendenti fin dal 1963, deliberata dal Consiglio comunale il 10 maggio 1963 e regolarmente approvata dalla Giunta provinciale amministrativa il 12 giugno dello stesso anno. Questa indennità era in godimento da oltre tre anni ed era stata confermata in due precedenti bilanci anche dalla Commissione centrale della finanza locale. A Pisa è avvenuto lo stesso: la Commissione centrale della finanza locale in data 30 luglio 1966 depenna dal bilancio dell'Amministrazione provinciale uno stanziamento di 125 milioni relativo a retribuzioni al personale deliberate dal Consiglio provinciale nelle sedute del 19 e 23 luglio 1962 ed approvate regolarmente dalla Giunta provinciale amministrativa prima e dalla stessa Commissione centrale della finanza locale poi, in sede di approvazione dei bilanci degli anni 1962, 1963 e 1964.

La destra economica, che con testarda perseveranza conduce da tempo una campagna allarmistica con lo scopo di screditare e colpire le autonomie comunali, applaude a questa politica e la sfrutta per accreditare l'accusa generalizzata di allegre gestioni della finanza locale. Ma tutti coloro che hanno a cuore la democrazia e le sue strutture di base, che risiedono nelle autonomie locali, condannano questa politica che è rimasta sorda ad ogni richiamo costituzionale e semina danni irreparabili sul piano istituzionale come su quello economico, sociale e finanziario. Questa politica, caratterizzata dal rifiuto tenace di ogni aggiornamento costituzionale della legislazione ed anche di ogni riconoscimento delle nuove esigenze insorte in seguito alle trasformazioni in atto nel Paese, ha contribuito ad aggravare i vecchi e secolari squilibri di cui sof-

fre la Nazione ed ai vecchi ne ha aggiunti di nuovi. Essa ha negato ai comuni e alle provincie una autosufficienza finanziaria necessaria per poter combattere efficacemente questi squilibri; non ha offerto ai comuni uno strumento tante volte invocato capace di stroncare le speculazioni edilizie che sono costate tanto care alle finanze comunali. Non ha incoraggiato nella classe degli amministratori locali un autocontrollo ed un elevato senso di responsabilità, ma ha cercato sempre di mortificarlo contribuendo a creare una enorme confusione giuridica portata al parossismo dai prefetti che hanno potuto rendere legale a Milano quello che è stato ritenuto illegale a Firenze oppure hanno a volte forzato l'interpretazione della legge o addirittura l'hanno ignorata per superare delle situazioni in contrasto stridente con la realtà, pronti poi a fare tutto il contrario per bloccare legittime iniziative degli enti locali non gradite al Governo.

Di fronte a questi fatti, come si può giustificare la campagna allarmistica di ben qualificati ambienti politici che vorrebbe far risalire l'esistenza di certe zone d'ombra a livello dell'amministrazione locale, alla troppa autonomia di cui godrebbero i comuni e le provincie? È vero che zone d'ombra esistono nell'amministrazione locale (Agrigento ce ne ha data una inconfutabile testimonianza) però, senza nulla togliere alla responsabilità di amministratori incapaci o disonesti, noi siamo convinti che le maggiori responsabilità risiedono nella politica del Governo e nell'uso che i prefetti hanno fatto dei loro poteri di controllo. E non si gridi allo scandalo prima di aprire gli occhi sulla schiacciante documentazione che tanti comuni e tante provincie d'Italia possono offrire a chiunque intenda seriamente esaminarla.

Sollecitati dal Governo, i prefetti si sono sentiti in dovere di agire come strumenti di potere del partito o dei partiti dominanti e in tale veste hanno portato diversi pesi e misure nell'esercizio del controllo. Essi sono troppo impegnati a denunciare o a sospendere sindaci colpevoli di partecipare, magari in forma ufficiale, a manifestazioni di pace, come si è verificato recentemente per

33 sindaci della provincia di Firenze, dopo che altre decine erano stati sospesi dal loro mandato di ufficiale di Governo nelle provincie di Arezzo e di Siena, oppure a rispolverare vecchie leggi o circolari fasciste o scelbiane per impedire che una sala dell'edificio comunale possa servire per un convegno di carattere politico o culturale, per non essere poi comprensibilmente giustificati delle loro disattenzioni su cose e fatti di di rilevante peso amministrativo e giuridico.

Se non avesse dominato questo spirito di regime e di discriminazione, certamente non sarebbero passate inosservate sotto gli occhi dei prefetti le grosse e sporche faccende di Agrigento, di Trapani e di Palermo, o addirittura non si sarebbe trascurato di prendere visione delle gravi risultanze delle inchieste ufficiali, quando poi questi stessi prefetti sono così solerti fino al punto di denunciare all'autorità giudiziaria o sospendere dalle sue funzioni un onesto sindaco, quello di Soriano del Cimino, che si era permesso di consentire alla festa dell'« Unità » l'utilizzazione momentanea di un vecchio palco di proprietà del comune ...

**M O R V I D I .** Anche il commissario prefettizio in precedenza ha fatto lo stesso, ma a lui non è stato detto niente!

**F A B I A N I .** ..oppure si denuncia e si condanna a oltre due anni di reclusione un sindaco, un contadino di uno sperduto comune della Basilicata, quello di Apriola, dove il segretario comunale aveva trascritto sul registro due delibere già approvate dalla prefettura sbagliando la trascrizione della spesa.

È questo spirito di discriminazione e di conservazione che, dominando finora, ha rifiutato le riforme ed ha tutto corrotto; è la tendenza sempre più forzata alla subordinazione del potere locale a quello centrale che mortifica ed annulla le autonomie. E purtroppo oggi ai vecchi strumenti di questa politica se ne aggiunge un altro, forse il più grave per gli elementi di instabilità che ha introdotto in tanti comuni e provincie e per le conseguenze negative che potrà avere sulla dialettica democratica di base. Mi

riferisco alla cosiddetta omogeneizzazione dell'amministrazione periferica con quella del Governo centrale. Difatti, che significato può avere questa politica di forzatura antidemocratica, se non quello di accentuare gli elementi della discriminazione e stringere sempre più il rapporto di subordinazione del potere locale a quello centrale?

Signor Ministro, onorevoli colleghi, ora bisogna fermarsi ed invertire la marcia. Se non lo facciamo subito, domani potrebbe essere troppo tardi e chi pagherà non sarà questa o quella corrente politica presente al governo degli enti locali, ma sarà la democrazia nel suo insieme; pagherà lo Stato repubblicano ed il suo ordinamento pluralistico. Se il Governo si convincerà della urgenza di operare una decisiva svolta in questo campo sarà possibile superare l'attuale dissesto finanziario e fermare il processo di decomposizione del tessuto democratico di base. Però bisogna fare subito e bene.

Il punto sulla situazione finanziaria degli enti locali è ormai noto a tutti: 5.083 miliardi di indebitamento al primo gennaio 1966, di cui il 40 per cento è rappresentato dai mutui contratti a copertura dei disavanzi economici, il 70 per cento dei quali riguardano i comuni e le provincie dell'Italia meridionale ed insulare, ove gli enti deficitari rappresentano il 71 per cento del totale. Il disavanzo economico nel 1965 ha raggiunto i 460 miliardi che diventano 560 se vi si aggiungono quelli delle aziende municipalizzate. Gli oneri che nel 1964 hanno gravato sui bilanci degli enti locali per mutui contratti a copertura del solo disavanzo economico sono stati 163 miliardi 937 milioni e rappresentano più di un terzo del *deficit* totale del 1965.

Sempre nel 1964 le spese che i comuni hanno potuto coprire con le entrate effettive sono state solo il 58,6 per cento del totale. Le spese per gli interessi passivi per anticipazioni di cassa dovuti anche per il ritardo nel pagamento dei contributi delle partecipazioni spettanti ai comuni e alle provincie dallo Stato comportano un onere che secondo il dottor Pianesi risulta, da accertamenti effettuati, dell'ordine di molti miliardi. Il solo comune di Bologna sopporta un

onere per questo servizio di oltre un milione al giorno, in diversi comuni dell'Italia meridionale si superano le mille lire di spesa all'anno *pro capite* per il solo servizio delle anticipazioni e nel 1960 in tutta l'Italia meridionale gli oneri per anticipazioni di cassa hanno gravato in media per 310 lire ad abitante e ciò quando, come per il caso della Basilicata, il gettito ICAP era di 129 lire e quello per l'imposta di consumo di 1198 lire *pro capite*.

Signor Ministro delle finanze, lei recentemente ha fatto una grave affermazione: ha detto che i comuni devono convincersi, una volta per sempre, che devono ridimensionare le spese, rinunciando all'illusione di vedere tutto sistemato attraverso la riforma. A nostro avviso quest'affermazione riflette una visione unilaterale del problema della finanza locale e mira a scaricare sugli amministratori la responsabilità totale del dissesto finanziario dei comuni e delle provincie.

Questa visione è sbagliata e pericolosa, è una visione che va respinta e che noi decisamente respingiamo. La crisi finanziaria degli enti locali è prima di tutto una crisi strutturale che ha le sue più profonde radici negli squilibri che hanno caratterizzato finora il processo di sviluppo economico del nostro Paese, una crisi che è aggravata da tutto il sistema della legislazione vigente che ogni giorno di più si rivela in contrasto con una realtà che richiede un sempre maggior volume di consumi sociali.

Giustamente l'onorevole Bertoldi affermava in un suo intervento alla Camera che i bilanci degli enti locali rappresentano lo specchio impressionante di uno squilibrio tra ordinamento vigente, concepito un secolo fa per uno stato accentrato ad economia privatistica, e la realtà sociale che è venuta maturando. Non è a caso, e neppure per una divisione territoriale tra buoni e cattivi amministratori, che la scalata del *deficit* segue un corso diverso tra le zone altamente sviluppate e quelle depresse. Come abbiamo già detto, il 70 per cento dell'indebitamento per mutui a pareggio del disavanzo economico è stato contratto dai comuni e dalle provincie dell'Italia meridionale ed insulare, ed è qui che gli enti deficitari rap-



presentano il 71 per cento del totale, mentre i comuni che nell'Italia nord-occidentale, nel 1965, hanno avuto bisogno di ricorrere a mutui per il pareggio del bilancio economico sono stati soltanto 160.

L'indebitamento per mutui contratti a copertura dei disavanzi rappresenta, sul totale dell'indebitamento, al 1° gennaio 1965, il 5 per cento per l'Italia nord-occidentale, il 36 per cento per l'Italia nord-orientale e centrale e addirittura il 66 per cento per l'Italia meridionale ed insulare. Rispettivamente si hanno 54 miliardi per l'Italia nord-occidentale, su un indebitamento totale di 1118 miliardi; 607 miliardi nell'Italia nord-orientale e centrale, su un indebitamento totale di 1677 miliardi; addirittura 1041 miliardi nell'Italia meridionale ed insulare, su un indebitamento totale di 1563 miliardi.

Ciò conferma come il dissesto finanziario che oggi lamentiamo coincida per buona parte con la crisi dei comuni depressi e sia un aspetto, certamente non il solo, della depressione economica che caratterizza ampie aree del nostro Paese.

Basta confrontare, nell'Italia meridionale, l'incidenza del gettito tributario sulla popolazione in rapporto alla media nazionale per convincerci delle ragioni del dissesto dei bilanci comunali e provinciali in questa parte del Paese. Per il 1961 — non abbiamo dati più recenti — si hanno i seguenti dati: ICAP, meno 23,8 per cento; imposte di consumo, meno 17,4 per cento; imposta di famiglia, meno 17,9 per cento. Sempre nel 1961, le entrate *pro capite* per imposte, tasse e partecipazioni dei comuni registravano un massimo di 21.120 lire in Liguria ed un minimo di 4.985 lire in Basilicata: meno di un quarto.

Il gettito dell'ICAP registrava, tra le due regioni, uno squilibrio addirittura sbalorditivo: 2.307 lire in Liguria, di fronte a sole 135 lire per la Basilicata. A questo faceva riscontro la spesa effettiva *pro capite* per opere pubbliche, che era di 8.997 lire in Liguria e di 3.664 lire in Basilicata; e scendeva addirittura a 2.698 lire in Calabria.

Alla luce di questi dati ci sembra giusto quanto è detto nella recente pubblicazione dell'ANCI, che cade l'accusa di finanza allegra ai comuni in genere ed a quelli meridio-

nali in particolare; anche perchè gli ultimi dati pubblicati dall'Istituto centrale di statistica, e riferiti al 1960, ci dicono che, sempre proporzionalmente alla popolazione, i dipendenti dei comuni del Mezzogiorno erano inferiori a quelli delle altre due grandi circoscrizioni geografiche e comportavano anche una minore spesa.

Con questo non vogliamo nè giustificare nè tanto meno applaudire ciò che di eccessivo si è fatto e tuttora si fa in questo campo, in tanti comuni del Nord e del Sud. Però il fatto che in 5 regioni su 7 dell'Italia meridionale ed insulare si abbia un più alto tasso di abitanti per ogni dipendente comunale che in tutte le altre regioni d'Italia, e si abbia pure un'incidenza di costo notevolmente più bassa, smentisce la campagna allarmistica che lei, signor Ministro delle finanze, ha contribuito più di ogni altro ad accreditare e che vorrebbe riportare tutte le cause del dissesto finanziario al sovraccarico del personale.

Spetta al Governo un esame più obiettivo del fenomeno, cioè la capacità di riconoscere che la causa prima e fondamentale di tale dissesto sta nell'insufficienza di mezzi finanziari lasciati a disposizione degli enti locali per il perseguimento dei loro fini istituzionali.

La stessa relazione pubblicata dal Ministero delle finanze sull'attività tributaria dal 1954 al 1964 afferma che il gettito delle entrate tributarie degli enti locali è decrescente e costituisce circa la metà del totale delle entrate effettive: dal 55,4 per cento del totale delle entrate effettive nel 1955 si è scesi al 44,2 per cento nel 1963. Ciò deriva — afferma la relazione citata — dal fatto che molti tributi locali hanno una ristrettissima base impositiva, mentre altri, come alcune sovrimposte ai tributi erariali, terreni e fabbricati, presentano un gettito quasi costante.

A ciò si aggiunga la recente abolizione di alcuni tributi locali di un certo rilievo: addizionale 5 per cento sui redditi agrari, imposta sul bestiame, imposta di consumo sul vino.

La dinamica del gettito dal 1955 al 1963 ha segnato un incremento medio annuo del

7,4 per cento per i comuni, del 7,7 per cento per le provincie, mentre quella dello Stato ha raggiunto l'11 per cento. Rispetto al 1938, posto uguale a 100, le entrate tributarie riscosse dallo Stato sono passate a 306, quelle degli enti locali a 161. Il prelievo tributario sul reddito nazionale è passato dal 1938 al 1954 e al 1963, dal 3,9 per cento al 3,2 per cento e al 2,6 per cento, mentre quello dello Stato rispettivamente dal 16 per cento al 18 per cento e al 20 per cento.

A questa dinamica delle entrate in cui consiste la maggior causa del dissesto finanziario degli enti locali, se ne sono aggiunte molte altre, tanto in ordine alle esigenze maturate in seguito allo sviluppo economico e demografico, quanto in ordine a provvedimenti legislativi: si pensi alla espansione urbanistica in un regime di aree fabbricabili che ha lasciato campo libero alla speculazione privata e ha addossato all'ente pubblico l'enorme carico delle spese di urbanizzazione (strade, fognature, acquedotti, illuminazione, trasporti, scuole, servizi sociali, eccetera); si pensi allo sviluppo della motorizzazione e alle ripercussioni finanziarie che essa ha avuto sul costo dei trasporti pubblici, su quello della viabilità e della disciplina del traffico.

Si aggiungano le maggiori esigenze in campo igienico e assistenziale, ingigantite dagli spostamenti interni della popolazione, e si rifletta su ciò che ha comportato di spese, per i comuni e le provincie, l'incremento della popolazione scolastica, per la quale si è dovuto provvedere a nuovi edifici, materiale didattico e personale di custodia.

Non dimentichiamo poi gli oneri della ricostruzione che comuni e provincie hanno dovuto addossarsi nel periodo immediatamente successivo alla guerra di liberazione e che tuttora gravano sui loro bilanci.

A tutto questo va aggiunta l'influenza negativa esercitata sulla finanza locale da alcuni provvedimenti di carattere legislativo, primo fra tutti quello del 1953 che riduceva il tasso d'interesse sui buoni fruttiferi dal 4,50 per cento al 3,75. Questo provvedimento ha avuto effetti gravissimi sulla finanza locale, perchè i comuni e le provincie hanno dovuto in gran parte ricorrere per i loro prestiti al

credito ordinario, con aumento di costi considerevole.

Basti considerare che il risparmio postale, che nel 1963 rappresentava il 65 per cento del risparmio nazionale, nel 1962 era caduto al 35 per cento e nel 1964 al 30 per cento. Si calcola che oltre 2.290 miliardi in meno siano affluiti al risparmio postale. Così la Cassa depositi e prestiti, oltre a non aver mai disponibilità per finanziare opere straordinarie agli enti locali, ha potuto rispondere alla richiesta di mutui per il pareggio del disavanzo economico soltanto nella misura del 47 per cento nel 1962 e solo del 36 per cento nel 1964, mentre a tutto il 1965 sono rimaste pendenti richieste di mutuo per complessivi 615 miliardi, e dal 30 aprile 1966 risultavano pendenti ulteriori richieste per un importo complessivo di 680 miliardi. È da notare che tali importi non comprendono le richieste di mutui a pareggio dei disavanzi economici.

A questo deleterio provvedimento hanno poi fatto seguito quello per l'abolizione della addizionale al reddito agrario e dell'imposta di consumo sul vino, oltre un'altra serie di provvedimenti minori che a volte hanno ridotto le entrate e a volte hanno addossato spese senza provvedere alla copertura. Quando poi la legge prevedeva, come nel caso della 1079, una compensazione, il Governo è rimasto inadempiente, ed è tuttora inadempiente dal 1964 per parecchie decine di miliardi.

Giustamente il dottor Scipione, che non è persona sospetta di partigianeria, sosteneva alla 2ª Commissione della Camera che la finanza locale ha subito le conseguenze negative, sia all'entrata, sia soprattutto alla spesa, di tutta una serie di fenomeni connessi con il nostro sviluppo economico. Di fatto agevolazioni verso l'agricoltura o l'edilizia sono state addossate alla finanza locale e agevolazioni di credito all'industria privata si sono risolte in un aumento di oneri su comuni e provincie per il servizio dei mutui. La stessa nazionalizzazione dell'industria elettrica finisce per risolversi in un grave danno per i comuni con la trasformazione dell'imposta unica in imposta ICAP poichè, dati i fini non speculativi dell'azienda di Stato, que-

sta non avrà mai un'imponibile di ricchezza mobile come l'industria privata.

Noi speriamo, signor Ministro delle finanze, che tutto questo possa suggerire un più riflessivo giudizio e un po' più di spirito autocritico quando viene presa in esame la situazione degli enti locali da parte del Governo. Uno spirito più riflessivo e più autocritico, al quale lo stesso ministro Taviani si richiamava in un suo recente discorso, potrebbe evitare che si intervenisse, come il ministro Taviani stesso intervenne alcuni mesi fa, nel delicato e difficile settore delle aziende municipalizzate con quella ormai famosa circolare che, richiamando in vita superati regolamenti, trasferiva ai prefetti poteri che non sono loro propri al fine di imporre una politica che è respinta dai comuni e dalle aziende medesime. E questo quando lo stesso Governo rifiuta alle aziende municipalizzate i benefici della fiscalizzazione degli oneri sociali riconosciuti all'industria privata, oppure un fondo nazionale per il potenziamento dei servizi di trasporto di cui godono i concessionari dei servizi extra-urbani. E qui confermato quanto il ministro Taviani ebbe a dire in una intervista alla televisione, che cioè, nel complesso, quando si giunge a stabilire delle priorità negli stanziamenti, non è mai la finanza locale a giovarsene.

Se l'indebitamento degli enti locali cresce è perchè trova la sua matrice nella politica del Governo. Dice l'onorevole Sullo che bisogna guardarsi dal dire al Paese che l'indebitamento degli enti locali è di 5 mila miliardi: ciò spaventerebbe inutilmente il prossimo, mentre accolleremmo ai comuni una responsabilità che non è loro propria.

L'accusa che attribuisce agli enti locali la responsabilità del loro dissesto finanziario è totalmente falsa e va respinta. In linea generale una cattiva amministrazione può avere certamente aggravato il dissesto finanziario dell'ente, ma mai può averlo determinato. È il Governo che ha questa colpa perchè esso ha fatto una politica finanziaria che ha assegnato alla finanza locale, come afferma lo stesso dottor Pianese, una funzione, nei confronti dello Stato, di valvola di sicurezza. È il Governo che ha sempre rifiutato una riforma organica della finanza locale ed ha

tirato avanti da venti anni a questa parte con provvedimenti di contingenza venuti sempre all'ultimo momento, come fu per la legge 703 e per la legge 1014, sempre insufficienti a sanare le più elementari necessità.

A giusta ragione, dice il già citato dottor Scipione che una delle caratteristiche della sua esperienza è stata quella di aver constatato per la finanza locale che, quando si sta per affogare, si fa qualcosa, però, appena tirata fuori la testa dall'acqua, non si fa più niente. E questa linea sbagliata il Governo sembra voglia perpetuarla. Le indicazioni del progetto di programma di sviluppo economico non rassicurano davvero sulla volontà del Governo di cambiare strada. Sebbene nel progetto si affermi che il volume della spesa degli enti locali è inferiore a quella occorrente alle esigenze funzionali degli enti, si attribuisce loro il 15 per cento della spesa complessiva di parte corrente prevista per il quinquennio, riducendola di 1,3 punti rispetto al quinquennio precedente. E da notare poi che sul nuovo testo unificato, mentre si aggiorna il complesso della spesa corrente, portandola da 53.150 miliardi a 56.100, si rinuncia a indicare la parte di spesa da attribuire agli enti locali; e ciò fa insospettire che si voglia rafforzare la tendenza all'accentramento della spesa pubblica a danno delle autonomie locali.

La scarsa volontà del Governo di venire seriamente incontro al risanamento dei bilanci si rileva poi da quanto è detto a pagina 173 del testo presentato alla Camera: « Relativamente all'attuale pesante situazione debitoria complessiva degli enti locali, appare opportuno che essa sia riportata a parte nella contabilità dei singoli enti e che sia posto allo studio un piano generale di ammortamento finanziario ». Aggiunge però « Lo Stato potrà contribuire all'ammortamento del debito nei confronti di quei comuni che elaborino un piano a breve scadenza di risanamento dei bilanci ». Con ciò si nega ancora una volta il carattere strutturale del *deficit* dei bilanci degli enti locali e se ne attribuiscono le cause alla cattiva gestione degli amministratori. Il contributo dello Stato verrebbe quindi condizionato, non alle esigenze obiettive della comunità

sociale, ma all'accettazione, da parte degli amministratori, di una politica che sarà scelta dal Governo centrale e applicata poi, peggiorata, dai prefetti.

Queste nostre valutazioni trovano una impressionante conferma nelle dichiarazioni fatte dal più volte citato dottor Scipione di fronte alla Commissione interni della Camera. Il dottor Scipione, nel riferire il suo disaccordo con l'impostazione qualitativa e quantitativa data alla finanza locale nel programma quinquennale — disaccordo che portò alle sue dimissioni dal Ministero del bilancio — conclude affermando: « Il piano è stato elaborato da persone che non credono nell'autonomia locale ». Una affermazione così chiara, che viene da persona insospettabile, è molto grave per il Governo di centro-sinistra, ma ancora più grave è per il Ministro socialista che ha elaborato e presentato quel piano.

Ma non vogliamo disperare. Questa politica non siamo solo noi comunisti a respingerla. Insieme con noi ci sono tutti i comuni e tutte le provincie d'Italia che si battono su una posizione unitaria per rivendicare un'autosufficienza finanziaria e una maggiore autonomia. L'ANCI, che oggi apre la sua assemblea nazionale a Salerno, ed alla quale noi vogliamo inviare la nostra solidarietà e il nostro augurio di buon lavoro, afferma che « occorre rovesciare le tradizioni, le situazioni e le tendenze in atto storiche, politiche ed economiche in materia di finanza locale e lavorare alla formazione di una coscienza nuova intorno alle funzioni degli enti locali per essere messi in grado di assolvere alla loro funzione di protagonisti della programmazione economica e di fattori di progresso e di crescita democratica ». Per il raggiungimento di questi obiettivi noi comunisti daremo tutto il nostro contributo. Anche l'ANCI riconosce che prima di tutto occorre che sia attuato l'ordinamento regionale, approvata la riforma della legge comunale e provinciale e quella della finanza locale. In particolare per la finanza locale, siamo d'accordo con l'ANCI che occorre attuare una generale redistribuzione delle entrate pubbliche in correlazione a una nuova redistribuzione di funzioni tra Stato, regio-

ni, provincie e comuni, una riforma fiscale incentrata sulla imposizione diretta personale e progressiva, riconoscendo ai comuni una funzione di collaborazione primaria nell'accertamento tributario; una scelta ed un coordinamento degli interventi statali in correlazione alle esigenze dei piani regionali, comprensoriali e comunali in relazione alle scelte prioritarie di spesa; un potenziamento degli istituti per il credito agli enti locali e alle regioni. Nel quadro della riforma finanziaria si colloca anche la riforma urbanistica che, per rispondere alle esigenze del moderno sviluppo urbanistico, deve basarsi sull'esproprio generalizzato e sul diritto di superficie; si colloca in modo particolare la riforma della legge sulle aziende municipalizzate, in modo da consentire la riorganizzazione ed il potenziamento della rete dei trasporti urbani.

Sono questi, signor Ministro, gli impegni più volte riconfermati, a nome del Governo, dal Presidente del Consiglio dei ministri di fronte a questa Assemblea; però la quarta legislatura si avvia al suo termine e nulla fa prevedere la volontà del Governo di adempiere ai suoi impegni prima della fine. Al contrario, una serie di provvedimenti legislativi approvati anche recentemente dal Parlamento, hanno fatto sorgere il fondato sospetto della intenzione del Governo di svuotare il contenuto democratico del decentramento amministrativo e delle autonomie locali. La finanza comunale e provinciale è ogni giorno oggetto di denunce allarmanti e di dichiarazioni impegnative da parte di uomini responsabili di Governo, però quello che ci risulta fino a questo momento è che sul bilancio preventivo del 1967 nessuno stanziamento è previsto a favore della finanza locale e l'unico provvedimento che starebbe per essere presentato all'esame del Consiglio dei ministri disporrebbe un allargamento della base impositiva delle imposte di consumo, caratterizzando ancora di più l'aspetto accentratore delle procedure. E questa la strada peggiore che il Governo può imboccare una volta manifestata l'intenzione di venire incontro alla finanza locale.

È vero, onorevole Ministro, che al punto in cui siamo non si può aspettare che siano predisposte e approvate le riforme necessarie per dare un ordine costituzionale al vasto problema del decentramento e delle autonomie locali; ed è anche vero che una riforma organica della finanza locale deve inquadrarsi nella riforma tributaria dello Stato. Però, in attesa che vengano avanti queste riforme, occorrono dei provvedimenti parziali di carattere straordinario diversi da quelli di cui abbiamo sentore.

Lo scopo più immediato di questa nostra mozione è appunto quello di sollecitare la discussione e l'approvazione di questi provvedimenti che, per iniziativa parlamentare, sono da tempo giacenti innanzi alle Camere. Sono provvedimenti invocati da ogni parte e sui quali converge l'azione rivendicativa dell'ANCI, dell'UPI e della Lega nazionale dei comuni democratici. Questi provvedimenti riguardano la modifica del sistema dei controlli, per adeguarlo alla forma prevista dalla Costituzione e si propongono di coprire il vuoto che si è creato in seguito alla recente sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionali i Consigli di prefettura; così come dalla deliberazione del Consiglio di Stato che ha presentato istanza alla Corte costituzionale perchè sia dichiarata incostituzionale la Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale. Sono provvedimenti che affrontano i problemi della finanza locale nei loro aspetti più urgenti ed indilazionabili.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Non capisco cosa c'entri la modifica del sistema dei controlli con la finanza locale.

F A B I A N I . Signor Ministro, c'entra, perchè i controlli finiscono per aggravare la situazione finanziaria degli enti locali. L'ho dimostrato prima con tutta quella serie...

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Si può discutere politicamente se i controlli ci deb-

bano essere o non ci debbano essere, se vengano fatti bene o non vengano fatti bene, ma che mi si venga a dire che, se togliessimo gli attuali controlli, diminuirebbe il deficit dei comuni...

F A B I A N I . Questo no, altrimenti lei l'avrebbe bello e fatto. Non è questo, è l'incidenza...

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Ne ha parlato come di una misura che andrebbe incontro alle finanze locali. Anche questa potrà essere una giustissima misura, ma non sempre è una misura...

F A B I A N I . Le ho dimostrato, signor Ministro, che questi controlli hanno una incidenza pernicioso anche sui problemi finanziari degli enti locali.

S I B I L L E . Ritardano certe possibilità di appalto, che si fanno due anni dopo e si pagano di più. Purtroppo è così: come sindaco queste cose le conosco bene.

F A B I A N I . Intendiamo riferirci principalmente, in ogni caso, a quelli riguardanti l'indebitamento per mutui contratti a paggio del disavanzo economico e per i quali è previsto il trasferimento degli oneri a carico dello Stato ed a quelli che si propongono di attribuire ai comuni e alle provincie una compartecipazione ai proventi erariali sui carburanti ed una rivalutazione della compartecipazione all'imposta generale sull'entrata.

Altro scopo di carattere immediato di questa nostra mozione è quello di sollecitare il Governo a predisporre con tempestività il pagamento a comuni e provincie di proventi sulle compartecipazioni ai tributi erariali per evitare, quanto più possibile, il ricorso alle onerose operazioni di anticipazione di cassa, a provvedere immediatamente a dar corso a quanto disposto all'articolo 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, sul-

l'abolizione dell'imposta sul vino, al fine di assicurare ai comuni legittimi crediti verso lo Stato afferenti agli anni 1964, 1965, 1966, a far obbligo all'Enel del pronto versamento dei sovraccanoni a suo carico per derivazioni di acque, per la produzione di energia elettrica, come disposto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959, a dare disposizioni perchè il *deficit* delle aziende municipalizzate sia considerato a tutti gli effetti parte componente il *deficit* ordinario dei bilanci comunali e provinciali per evitare a queste istituzioni il peso di onerose operazioni di credito e gravi difficoltà di cassa che si ripercuotono negativamente su tutta la gestione, ad assicurare che la Cassa depositi e prestiti sia posta nella condizione di adempiere effettivamente alle proprie funzioni istituzionali in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli enti locali, a richiamare infine gli organi tutori all'esercizio delle loro funzioni nel pieno rispetto delle autonomie costituzionali.

Queste richieste che noi presentiamo raccolgono le istanze tante volte avanzate da tutte le associazioni democratiche degli enti locali e da una montagna addirittura di ordini del giorno votati unanimemente da migliaia di consigli comunali e provinciali. Sono richieste che non si collocano fuori dalla realtà, ma tengono conto responsabilmente dei molteplici fattori che concorrono a creare il necessario equilibrio finanziario di tutta l'amministrazione dello Stato. Se verranno accolte, in attesa di un riordinamento generale della finanza locale, i sacrifici che ne derivano si faranno immediatamente sentire sul faticoso processo di ripresa di alcuni settori della nostra economia. Un'adeguata compartecipazione ai proventi erariali sui carburanti e una rivalutazione di quella sull'IGE, assegnate con riferimento a precisi parametri, che tengano conto delle vaste zone depresse del nostro Paese, potrebbero segnare l'inizio di un'attenuazione dei grandi squilibri che caratterizzano lo stato delle nostre civi-

che comunità e dare respiro a tutta la finanza locale, in modo da evitare un irreparabile dissesto.

Ci auguriamo che il Governo voglia rivolgere la sua attenzione a questi problemi con spirito democratico, capisca la necessità di considerare i provvedimenti proposti come indilazionabili ed indispensabili per riparare, almeno parzialmente, ai gravi danni arrecati alla finanza locale e alle autonomie locali dalle sue inadempienze costituzionali.

Vogliamo illuderci che questo dibattito possa servire a rimuovere le posizioni di immobilismo finora dominanti e a segnare lo inizio di una svolta nei rapporti tra Governo ed amministrazione locale. Se così non fosse, la prospettiva che rimane di fronte a migliaia di comuni e decine di provincie è quella della paralisi amministrativa e del completo dissesto finanziario. Il Governo, rimasto sordo ai richiami costituzionali, si troverebbe di fronte a un grande schieramento unitario sempre più deciso a difendere le autonomie locali e a rovesciare la direzione di marcia sulla quale riuscissero a resistere ancora le forze moderate e conservatrici che hanno determinato finora le scelte economiche, politiche e amministrative dello Stato. Grazie. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

P R E Z I O S I . Onorevole signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, a me pare che l'intervento chiaro, veramente preciso del collega Fabiani per lumeggiare la sua mozione alla quale noi aderiamo — io non ripeterò molte delle cose da lui dette — serva a dimostrare che un dibattito sull'attuale, ormai annosissima situazione degli enti locali, non può non essere sempre più impegnato e sempre più responsabile.

## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue P R E Z I O S I) . La gravità della situazione è stata esposta pochi giorni fa al convegno della Lega dei comuni democratici, 29-30 settembre 1966, quando il collega senatore Bonacina di parte socialista disse che intorno al capezzale delle autonomie locali vi è troppa ressa, perchè tutti capiscono di dover far qualcosa, ma ignorano che bisogna fare qualcosa di diverso dalla applicazione di inutili cataplasmi o dalla prescrizione di medicine controindicate.

La verità è che i problemi, tantissimi, sono diventati drammatici nel nostro caso specifico; uno dei relatori al convegno della Lega dei comuni democratici — ho sott'occhio la sua relazione — faceva notare che, al 1° gennaio 1966, non dico cose nuove ma cose risapute, l'indebitamento complessivo dei comuni e delle provincie era di 5.083 miliardi di cui 2.051 si dovevano alla copertura di disavanzi economici, 2.165 al finanziamento di opere pubbliche, 274 al conferimento di capitali alle aziende municipalizzate, 59 all'estensione di disavanzi di amministrazione; 305 rappresentavano i debiti consolidati verso lo Stato o altri enti, ospedali; 226 miliardi, infine, rappresentavano i mutui contratti da enti diversi dai comuni e dalle provincie ma da questi garantiti.

Alcune di queste cifre vanno analizzate, perchè oltre il 50 per cento dei debiti per copertura di disavanzi economici, ed è importante questo, si doveva all'amministrazione di grandi città, come Roma, Napoli, Messina, Palermo, Bari e Firenze, che da sole assommavano un debito complessivo di 1.043 miliardi su 2.051 globali, e oggi la sola Roma ha toccato 800 miliardi. Dei 5.083 miliardi di debito totale, 2.610 miliardi, pari al 53 per cento, rappresentavano l'esposizione complessiva delle grandi città, quelle che ho nominato prima, più Mi-

lano, Torino e Genova le quali però hanno ricorso al credito per finanziare investimenti in misura maggiore che per coprire i disavanzi economici, a differenza delle altre città.

Comunque, cominciamo con il dire allora che quando il Ministero dell'interno afferma di restituire ad una determinata Prefettura il bilancio preventivo di un esercizio comunale, perchè la Giunta provinciale amministrativa provveda a determinare la situazione economica, tenendo conto solo delle entrate obbligatorie e facoltative ordinarie validamente assunte, nonchè dei ratei di ammortamento in estinzione e aggiunge che di conseguenza tutte le spese straordinarie obbligatorie e facoltative, ricorrenti o meno, devono trovare il loro finanziamento attraverso l'impiego dell'eventuale avanzo di amministrazione, accertato alla chiusura dell'esercizio, e quando si conclude affermando che bisogna fare in modo che l'azione amministrativa degli enti locali sia ispirata a criteri di equilibrio, si fa dell'accademia, oltre che si chiudono dietro le sbarre, senza che si possano muovere, proprio gli amministratori locali più volenterosi e decisi.

Sembra, così, come se al centro, al Ministero dell'interno e alle Prefetture, alle Giunte provinciali amministrative, ci fossero i saggi, i tutori del buon ordine amministrativo, mentre gli amministratori degli enti locali sono coloro che non hanno più il senso della misura, che sperperano il pubblico denaro, che non hanno più il senso di responsabilità.

La verità, onorevole Ministro, è che non si possono generalizzare casi singoli, affermando che tutti gli amministratori locali sono degli sperperatori, soltanto per giustificare la politica governativa attuale che impedisce ai comuni di assolvere alle loro

funzioni e di operare per risolvere i problemi più assillanti della propria collettività.

In realtà, così come è la situazione, si arriva a non poter fare neanche più le spese obbligatorie; persino i servizi indispensabili non potranno più funzionare, perchè non si possono registrare quasi mai avanzi di amministrazione, essendo i bilanci preventivi ridotti all'osso. La verità è che il Governo non può nascondersi dietro il dito; ed esistendo un problema di fondo così imponente, deve farci conoscere che cosa intende fare per risolverlo.

Una realtà indiscutibile è la seguente: il deficit dei comuni aumenta perchè vi sono esigenze che si presentano in maniera sempre più grave. Non dimentichiamo che le nostre amministrazioni locali iniziarono male il loro iter in tema di disponibilità finanziarie, perchè dovettero esplicitare compiti gravi derivanti dallo stato in cui trovarono i comuni dopo tanti anni di gestione podestarile e dopo le distruzioni della guerra. Tutti noi ricordiamo quel periodo. Col passare degli anni gli oneri dei comuni e delle provincie si moltiplicarono, e le entrate non altrettanto.

Quale atteggiamento hanno assunto il Governo e la sua maggioranza? Anni fa si era posto il problema di una riforma della finanza locale, riforma della quale si parla da anni e di cui si continua a parlare, per attribuire ai comuni ed alle provincie entrate corrispondenti ai loro oneri. Nel frattempo, comunque, si era cercato di sopperire a questa esigenza con una serie di provvedimenti legislativi di cui alcuni, come quello del 16 settembre 1960, n. 1014, per migliorare la situazione di questi bilanci, altri, come quello del 12 febbraio 1958, n. 30, quello del 30 luglio 1959, n. 558, ed infine quello del 3 febbraio 1963, n. 56, per provvedere al ripianamento dei bilanci stessi.

Nella relazione presentata il 28 giugno 1962 dal Governo per il disegno di legge che poi è diventato la legge 3 febbraio 1963, numero 56, si diceva appunto: « In attesa che siano promosse più concrete e risolutive riforme, già in fase di studio, idonee a realizzare un effettivo risanamento finanziario dei predetti enti, intanto si propone questo

provvedimento per venire incontro alle loro più imprescindibili esigenze mediante la concessione di contributi integrativi di bilancio ».

Ora, che cosa avviene? Mentre nel 1962 si riteneva di dover provvedere in tal modo, nel 1964 questo Governo, questo stesso Governo, ha adottato il criterio opposto: non dare qualche cosa di più, ma togliere qualche cosa dalle spese comunali, anzi togliere molte cose, con una procedura assai pericolosa.

Vi è però, onorevoli colleghi, un problema di scelta. Lo Stato spende: e farà tra poco un raffronto fra le riduzioni apportate ai bilanci comunali e le disponibilità del bilancio semestrale in corso, per dimostrare come lo Stato faccia una scelta. Esso dovrebbe tener conto delle esigenze poste dalle spese obbligatorie, dice la legge, dai compiti di istituto, dai compiti inevitabili degli enti locali; dovrebbe quanto meno tener conto degli obblighi di legge.

Dico ciò perchè siamo arrivati anche per la prima volta a far violare ai comuni, con imposizioni dall'alto, norme di legge: quindi siamo arrivati alla violazione di disposizioni legislative da parte delle Prefetture e da parte della Commissione centrale per la finanza locale.

Fino al 1962 si è detto che la legislazione attuale sulla finanza locale è una legislazione arretrata, vecchia, insufficiente, che va riformata.

Ma, onorevoli rappresentanti del Governo, la novità di questi ultimi mesi è che non soltanto siamo imbavagliati da una legislazione inadeguata, ma siamo addirittura soffocati da una applicazione che a quella legislazione si pretende di dare in senso ancora più restrittivo, ancora più arretrato, in modo da aumentare ulteriormente le difficoltà per la finanza locale.

Questo, a nostro avviso, dipende da una scelta politica, ha un significato politico, che è inammissibile e di cui dobbiamo chiedere conto a questo Governo. I bilanci sono quello che sono. Ma come si è cercato di modificarli ora? E, per l'assistenza, qual è la situazione sempre peggiore negli enti locali?



I mezzi adottati dal Governo, dalle Prefetture, dalle Giunte provinciali amministrative per limitare le spese dei comuni sono meritevoli di alcune osservazioni. La prima di queste è che il primo di tali mezzi è il diniego di approvare le delibere: su esso non mi trattengo, in quanto riguarda il controllo circa l'assunzione della spesa, mentre io desidero parlare della gestione dei servizi e dell'andamento dell'attività amministrativa del comune.

Sta di fatto che la spesa viene assai spesa limitata con la mancata o ritardata approvazione delle delibere, e con il sistema dei tagli che, per alcuni piccoli comuni, hanno raggiunto addirittura i quattro quinti della spesa, con conseguente impossibilità per le amministrazioni locali di far fronte ai propri compiti.

In secondo luogo si è imposta ai comuni la revisione degli impegni di spesa già assunti allo scopo di rientrare in quelle meccaniche riduzioni dei *deficit* di cui ho fatto cenno prima. Va notato in proposito che si è preteso di costringere i comuni a questa revisione anche attraverso telegrammi di prefetti. A parte la forma, gravi riserve devono essere sollevate circa la legittimità di una simile procedura. Imporre la revisione di impegni già assunti significa ledere un principio fondamentale del diritto, perchè nessuna legge consente che si ritorni su una deliberazione già perfezionata. Tra l'altro ciò sarebbe molto pericoloso per l'amministrazione pubblica che potrebbe essere chiamata a rispondere nei confronti di privati eventualmente danneggiati dal mancato assolvimento di impegni già formalmente assunti. Introdurre un principio di questo genere è cosa estremamente grave.

Vi è poi l'altra questione gravissima: quella dei mutui. Ormai la politica di restrizione del credito colpisce i comuni e le provincie in maniera durissima. Una volta si favorivano i mutui per il ripianamento dei bilanci. Adesso i mutui si tagliano con radicale decisione, non soltanto per il ripianamento, ma anche per le opere in corso. Anche i mutui contratti per spese straordinarie costruttive, pur quando questi han-

no avuto le approvazioni tutorie e sono stati regolarmente stipulati, vengono ritardati.

In proposito il discorso sarebbe un po' lungo e non lo faccio. Non si tratta di una riforma legislativa, ma di una pratica amministrativa.

La Cassa depositi e prestiti, istituita per questo compito, non è che non abbia fondi per i comuni: li utilizza per altri scopi diversi da quelli per i quali dovrebbero servire. Quanto ai mutui altrimenti contratti, le difficoltà frapposte sono enormi. Questo non solo rende impossibile la costruzione di opere nuove, ma talvolta arresta o appesantisce la continuazione delle opere in corso, accrescendone il costo.

L'arresto nella costruzione di un'opera per il mancato ottenimento di mezzi finanziari ulteriori comporta un disperdimento del pubblico denaro. Qui non si tratta di una spesa privata. Il problema è estremamente grave, onorevole Ministro, perchè la finanza locale non sperpera ma ha gli stessi fini di sollevamento e di miglioramento della situazione economica. Ad esempio, in riferimento alla crisi edilizia, l'attività di promozione, gli incentivi, le iniziative, le opere non costituiscono forse elementi, non già di pericolo, ma di miglioramento delle difficoltà congiunturali attuali?

Il contenimento della spesa pubblica locale, al di là di qualsiasi ragionevole rapporto con la situazione attuale, è nocivo alle condizioni economiche generali e costituisce, oltre che un errato indirizzo di politica economica, un indirizzo politico generale che ha una portata molto pesante sulla vita del Paese e delle sue istituzioni.

Prima di concludere questo mio intervento, vorrei leggere per sommi capi ai colleghi una relazione che il senatore Bonacina del Partito socialista italiano ha fatto per la direzione della Lega dei comuni alla 2<sup>a</sup> assemblea annuale tenutasi a Roma nei giorni 29 e 30 settembre 1966. Egli dice delle cose veramente gravi ed assai giuste che noi condividiamo, anche se non sappiamo come e in quale modo possano conciliarsi con l'impostazione del Governo di centro-sinistra.

A pagina 12 si legge tra l'altro: « La crisi dipende dalla stessa politica del Governo centrale. Trascurando le riforme, manomettendo l'entrata e la spesa locale, sempre più subordinate alle decisioni centrali e sempre meno alle scelte locali, allentando il rapporto democratico di autonoma complementarietà che deve intercorrere tra regioni, province e comuni e rendendo sempre più stretto il rapporto di dipendenza gerarchica, quindi antidemocratica, tra ogni potere locale singolarmente preso e il potere centrale, è chiaro che la politica governativa ha esaltato ciò che divide gli enti ed umiliato ciò che li unisce. Tra l'altro questo indirizzo finisce per atomizzare le decisioni politiche e l'attività amministrativa che invece debbono anzi tutto apprestare grandi soluzioni di insieme ai grandi problemi del nostro tempo ».

Ed aggiunge: « La crisi dipende, in terzo luogo, da un crescente processo di strumentalizzazione delle associazioni di enti locali ai fini dell'indirizzo politico del Governo centrale. Questo processo sta per essere preoccupantemente accelerato, e ne è prova la tendenza sempre più diffusa ad omogeneizzare, come si dice, il modello politico dei Governi locali a quello centrale ». Ma poichè, come dicevo, il processo di strumentalizzazione si va inasprendo, la nostra posizione deve essere ancora più chiara. Un sistema politico diventa regime non solo quando le libertà individuali e collettive sono dichiaratamente compresse e soppresses: può diventarlo anche se in quel sistema il potere centrale si costruisce a propria immagine e somiglianza a tutti i livelli della società civile ».

Il comportamento del Governo, dunque, nei confronti degli enti locali, non è fatto per favorire la loro autonomia, anzi esso ha il significato di lotta a fondo contro le autonomie locali, significa sfiducia, volontà di svuotamento delle autonomie locali, dei Consigli elettivi. Tutto ciò ha un significato pesante per la vita democratica generale: facciamo perciò attenzione a non menomare nei loro compiti le autonomie comunali e provinciali

Non occorre che io spenda molte parole per illustrare il significato e l'importanza delle autonomie locali perchè tutti a parole affermano di volerle. Vorrei però richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, sulle responsabilità che il Governo assume muovendo un tale attacco contro l'esercizio delle autonomie locali. Ricordate che l'autonomia locale, l'attività autonoma, cioè l'elemento rappresentativo di base, è la garanzia della vita democratica di tutto il Paese. Quando i comuni e le province fossero completamente svuotati delle loro possibilità di azione, dell'esercizio delle loro funzioni — ciò che voi con questo indirizzo, onorevoli signori del Governo, state determinando — sarebbe l'insieme della vita democratica del Paese a ricevere un duro colpo. La vostra politica nulla ha a che vedere con il risanamento economico dei bilanci comunali e provinciali o con un indirizzo di buona amministrazione. È soltanto una politica di restrizione che tende allo svuotamento, allo annullamento delle possibilità d'azione e quindi della funzione delle amministrazioni locali. Rappresenta pertanto, lo ripeto ancora, un grave peso sull'insieme della vita democratica del Paese perchè gli organi dell'amministrazione locale sono i più vicini ai cittadini, sono quelli che i cittadini meglio sentono. Noi non permetteremo mai che con l'attuale indirizzo del Governo si ponga in pericolo la vita delle istituzioni democratiche locali, e per questo adempiremo con ogni forza al nostro dovere che è quello di difenderle. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

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

**P A L U M B O .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, il tema che forma oggetto della mozione in discussione è di tale rilevanza che riteniamo non possa e non debba far velo ad una seria valutazione delle proposizioni nelle quali la mozione stessa si specifica il fatto della sua provenienza da parte comunista. Si può concordare o discordare, ma se ciò avverrà — ed è comprensibile che debba avvenire

— la cosa non dovrà ricondursi a pregiudiziali di schieramento politico.

Che la situazione finanziaria degli enti locali sia gravissima e che non sembri più dilazionabile una positiva e concreta azione di Governo intesa a porvi riparo è stato messo in rilievo nell'altro ramo del Parlamento dagli stessi deputati di parte liberale: ed è di loro iniziativa la proposta di legge numero 3194 (Camera dei deputati) per una inchiesta parlamentare sui compiti e le finanze dei comuni e delle provincie, inchiesta necessaria per una presa di conoscenza dei dati del problema ai fini di una sistematica e completa impostazione delle riforme necessarie a ridare funzionalità ed efficienza agli enti locali. Ad analogo scopo tende la 2<sup>a</sup> Commissione della Camera, che da qualche settimana prosegue la sua indagine sulla finanza locale.

Ma se inchiesta e indagini potranno fornire al Governo e al Parlamento la puntuale conoscenza dei vari e molteplici aspetti del problema, sì da garantire al meglio la rispondenza delle necessarie riforme agli scopi da perseguire, urge intanto che si affrontino le indilazionabili situazioni di emergenza.

Non è da reputarsi superfluo il richiamo di alcune cifre.

La relazione previsionale e programmatica per l'anno 1967, al paragrafo 11, così si esprime: « Il disavanzo di parte corrente degli enti territoriali è passato da 113 miliardi nel 1963 a 219 nel 1964 a 260 nel 1965 e si stima raggiungerà i 350 miliardi circa nel 1966 ». Sono cifre impressionanti in sé e soprattutto nella loro tendenza. Altre cifre non meno imponenti sono quelle dell'indebitamento dei comuni e delle provincie. Il debito consolidato — dico consolidato — di questi enti al 1° gennaio 1966 risultava di circa 3.580 miliardi. Con riferimento alle cause di assunzione dei prestiti (e ci riferiamo solo a quelli consolidati alla predetta data del 1° gennaio di quest'anno), questi risultano assunti per copertura dei disavanzi economici nell'ammontare complessivo di circa 1.705 miliardi, e per il finanziamento di opere pubbliche per circa 1.875 miliardi. Vi è poi l'indebitamento co-

siddetto di cassa presso istituti bancari che ascende anch'esso a cifre cospicue dell'ordine di centinaia di miliardi. Il tutto con l'effetto che la più gran parte delle entrate ordinarie di molti comuni e di alcune provincie viene assorbita dal servizio dei prestiti, per interessi e per quote di ammortamento.

In una situazione siffatta, la copertura delle spese per i compiti di istituto degli enti locali è quanto mai problematica: non la si può conseguire che accendendo nuovi prestiti, con un processo ad effetti cumulativi e con risultati di continuo, crescente aggravamento del disagio. Del resto, lo stesso onorevole Ministro dell'interno Taviani, nel concludere in quest'Aula il dibattito sulla previsione di spesa del suo Dicastero per l'anno in corso, non ha esitato ad affermare — sono sue parole testuali — che « il problema più grave del momento è il preoccupante stato delle finanze dei comuni e delle provincie ». Sulla esistenza del male non vi è dunque dissenso tra Governo e Parlamento, e, in questo, tra le varie parti politiche: nè dissenso potrebbe mai esserci, data la travolgente eloquenza delle cifre.

Pareri contrastanti possono invece aversi quanto alle cause di tanto male. La stessa relazione previsionale e programmatica per l'anno 1967, già sopra citata, ritiene di potere imputare il crescente disavanzo dei bilanci degli enti locali — ed il conseguente maggiore ricorso all'indebitamento per la copertura del *deficit* — a tre cause principali: anzitutto all'estensione agli enti locali dei provvedimenti inerenti al conglobamento delle remunerazioni del personale; in secondo luogo al crescente onere per interessi, sia per operazioni creditizie sia per anticipazioni di cassa; in terzo ed ultimo luogo alla pesante situazione deficitaria delle aziende municipalizzate. Ma se a questo ci fermassimo nell'indagine sull'eziologia del male, saremmo dei pessimi clinici. Bisogna andare più in là: alla ricerca, cioè, del perchè delle cause ora ricordate, poichè *causa causae est causa causati*. L'estensione agli enti locali dei provvedimenti di conglobamento del trattamento retributivo del personale altro non è che una conseguenza —

non ultima e certamente non prima — del modo come, per accessioni ed incrostazioni successive, disordinate ed inorganiche, si sono andati accrescendo, nel corso di un secolo, i compiti ed i conseguenti oneri degli enti locali. Si è più volte detto, nelle discussioni in Commissione permanente ed in Aula, che, come per lo Stato vale l'articolo 81 della Costituzione, che fa carico al Parlamento, per ogni legge che importi nuove o maggiori spese, di indicare i mezzi per farvi fronte (e la Corte costituzionale, con la sua ben nota recente sentenza, ha dato alla norma una interpretazione che ne estende il significato e ne rafforza il vigore), così, ed analogamente, dovrebbe valere per gli enti locali il principio che nessuna legge e nessun atto di Governo dovrebbero poter porre a loro carico compiti comportanti nuove o maggiori spese, se non alla condizione di fornire ai medesimi le necessarie fonti di entrata per farvi fronte. Questo principio non è stato osservato. E le conseguenze ne sono divenute palesi: sono stati addossati, ai comuni specialmente, compiti ed oneri del tutto eccedenti le loro possibilità finanziarie, e si è trattato più volte di compiti ed oneri neppure rientranti in quella sfera di attribuzioni che, per tradizione o per logica di ordinamento amministrativo, possono intendersi proprie degli enti territoriali.

La relazione previsionale fa anche richiamo al crescente onere per interessi. Ed il richiamo è pertinente. Ma può dirsi essere stato esplicitato sempre con il dovuto rigore il controllo di merito sulle deliberazioni comunali e provinciali autorizzanti la contrazione di prestiti? E, soprattutto, non ha forse giocato e non gioca, nel senso dell'aggravamento dei pesi per interessi, il fatto che comuni e provincie non riescono più ad ottenere mutui dall'ente che, *naturaliter* dovrebbe loro accordarli, e cioè dalla Cassa depositi e prestiti, e devono quindi fare ricorso a fonti di finanziamento assai più onerose? Nella mozione presentata dai senatori comunisti Fabiani ed altri si vorrebbe impegnare il Governo « ad assicurare che la Cassa depositi e prestiti sia posta nella condizione di adempiere effettivamen-

te alle proprie funzioni istituzionali in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli enti locali ». Non possiamo, su questo punto, non essere d'accordo.

Resta a dire della pesante situazione deficitaria delle aziende municipalizzate. Il discorso al riguardo potrebbe, anzi dovrebbe essere molto lungo. Non è tanto il principio che sta a base della municipalizzazione quello che può essere messo in discussione, almeno dalla nostra parte politica (non dimentichiamo che l'istituto venne introdotto nel nostro Paese dai governi liberali del primo anteguerra); ciò che dobbiamo invece lamentare è che nulla sia stato fatto per ammodernarlo e renderlo corrispondente alle mutate esigenze dei nuovi tempi.

La municipalizzazione, anche se ispirata da ragioni di ordine sociale, non nacque certo con la previsione che le relative gestioni dovessero gravare con i loro *deficit* sui bilanci dei comuni; tanto è vero che il testo unico del 1925, al suo articolo 19, prevede un sistema di interventi della autorità tutoria nell'ipotesi di gestione deficitaria fino alla comminatoria della revoca dell'autorizzazione e della liquidazione dell'azienda municipalizzata. Ma la situazione delle cose è profondamente mutata; siamo noi i primi a riconoscerlo. Specialmente per le aziende municipalizzate dei trasporti urbani si sono aggiunti agli scopi originari, giustificativi del loro primo costituirsi, finalità ulteriori, connesse alle rapide urbanizzazioni dei grossi centri in avanzato sviluppo economico, sì che ragioni di ordine economico-sociale possono anche ammettersi come cause legittime del concorso del bilancio generale del comune alle spese delle municipalizzate.

Ma, detto questo, è anche possibile dimostrare che non tutto il *deficit* delle aziende di trasporto in gestione comunale può trovare una ragione che lo giustifichi. Vi sono stati e vi sono abusi; il trattamento retributivo del personale tocca misure in molti casi eccessive, e si sono avute, in questo campo, situazioni che hanno fatto scandalo.

Comunque, è tutto un settore che va riveduto, nei suoi congegni legislativi, nelle sue realizzazioni, nei controlli ai quali va sottoposto.

È per questo che non ci sentiamo di condividere quanto al riguardo si legge nella mozione in discussione, e cioè che « il *deficit* delle aziende municipalizzate sia considerato a tutti gli effetti parte componente il *deficit* ordinario dei bilanci comunali e provinciali ».

Che cosa si vuol dire con ciò? Che alla copertura dei disavanzi delle municipalizzate deve provvedere il comune con i propri fondi? Ma è quello che avviene già. O l'accento è da porre nella richiesta della impostazione delle perdite delle municipalizzate nella parte ordinaria delle spese del comune, anziché in quella straordinaria, come oggi prescrive l'articolo 2 del testo unico del 1925? Ma se si vuole ciò, e forse lo si vuole per attenuare gli oneri derivanti dai finanziamenti di copertura, avremmo da fare qualche riserva, non fosse altro per il rischio, che va evitato, di una cronicizzazione dei disavanzi, e forse anche di un loro ulteriore accrescimento, rendendo sempre più disagiata la situazione finanziaria del comune.

Ma l'analisi delle cause, immediate e mediate, del gravissimo stato delle finanze degli enti locali, non può essere fine a se stessa. È giusto e logico che si guardi ai possibili rimedi: rimedi lontani e rimedi vicini o, per così dire, di pronto soccorso. Quanto ai primi, ci sia dato di riferirci alla proposta di inchiesta parlamentare, presentata dai deputati liberali nell'altro ramo del Parlamento e che, oltre all'accertamento delle cause alle quali può essere fatta risalire la situazione finanziaria e debitoria degli enti locali, dovrebbe altresì procedere alla revisione dei compiti assegnati ai comuni ed alle provincie; ad accertare l'adeguatezza o no dell'attuale struttura degli enti territoriali ai compiti imposti dalle trasformazioni economico-sociali in atto e a quelle che è fin d'ora prevedibile interverranno nel prossimo futuro; e, con riferimento a tutto questo, alla indicazione delle riforme necessarie per il risanamento della situa-

zione finanziaria e debitoria dei comuni e delle provincie e per l'adeguamento delle risorse finanziarie degli enti ai compiti che si riconosce di dover loro riservare per il soddisfacimento dei bisogni pubblici locali.

Da qualche settimana è in corso presso la seconda Commissione permanente della Camera, sotto la presidenza dell'onorevole Sullo, una indagine sullo stato della finanza locale in Italia. I resoconti delle sedute fin qui tenute offrono considerazioni, dati, rilievi, proposte veramente suggestivi. Potrà e dovrà tenersene conto quando si affronterà, in modo sistematico e completo, il problema degli enti locali, compreso, ovviamente, anche l'aspetto delle loro finanze.

Ma dall'inchiesta parlamentare come proposta — e se naturalmente sarà attuata — e dall'indagine in corso presso la 2ª Commissione della Camera, potranno venire gli elementi per i rimedi radicali, sistematici, lontani nel tempo. Che cosa si può invece fare ora, per venire incontro alle necessità immediate? È mia impressione che qualche cosa possa pur farsi, in aggiunta a quel poco che è stato fatto. E devo subito aggiungere che tra le cause che hanno indotto a dilazionare gli interventi debbono enumerarsene almeno due: quella dell'attesa della programmazione, vero mito al quale si aggan- ciano tutte le speranze, e che, prorogata di anno in anno, ha trascinato con sé, nel rinvio, provvedimenti che pur si sarebbero potuti adottare con sollievo degli enti territoriali, e quella della sospirata da alcuni, temuta da altri, realizzazione dell'ordinamento regionale: poichè, a tenore delle norme della Costituzione riguardanti l'ordinamento regionale, si dovrebbe avere una larga incidenza dei nuovi enti-regione sui comuni e sulle provincie, è tornato comodo rinviare quanto riguarda questi ultimi enti, nell'attesa che le regioni, istituite e funzio- nanti, possano aiutare a risolverne i problemi.

Ma è tempo che ci si liberi di tali miti. Programmazione e regioni ben poco potranno aiutarci a risolvere problemi come quello su cui la mozione comunista, ora in discussione, ha suonato l'allarme. Non è

più tempo di rinvii. È tempo di operare, e di operare di urgenza.

Che si può dunque fare?

Anzitutto, che lo Stato adempia agli impegni assunti verso comuni e provincie. Non è veramente sorprendente che lo Stato si mantenga ancora in mora nell'adempimento di quanto disposto dall'articolo 8 della legge del 1959, che ha abolito l'imposta di consumo sul vino, e che i comuni siano ancora in credito per le rate ad essi dovute relativamente agli anni dal 1964 al 1966? Situazione analoga si ha per le quote di partecipazione a tributi statali, per le quali gli enti locali aventi diritto sono ancora in attesa dei versamenti dovuti.

Sempre nei riguardi delle entrate, è stato rilevato da più parti che in non pochi comuni il prelevamento tributario non avviene con la dovuta solerzia e diligenza da parte degli organi impositori: sì che si hanno gettiti di imposte, e specialmente di quella personale (imposta di famiglia) inferiori a quelli che potrebbero essere in ragione della capacità contributiva dei cittadini. Dovrebbero aversi al riguardo efficaci richiami da parte degli organi di controllo.

Ma è principalmente sulle spese che potrà operarsi, al fine di ridimensionarne gli importi avvicinandoli alle effettive possibilità finanziarie degli enti.

Molte spese potrebbero essere ridotte se a tale fine si rivolgesse con maggiore solerzia la saggezza degli amministratori locali. Sappiamo che in molti comuni, specialmente del Meridione e delle Isole, la politica che si segue nelle amministrazioni locali assume caratteri prevalenti di socialità, se non pure di vera e propria assistenza: si assumono unità di personale di gran lunga eccedenti il fabbisogno allo scopo di dare occupazione e pane a chi non ne ha. Lungi da noi il pensiero di considerare una tale politica come del tutto condannabile. Ma è certo che in tal modo si falsano i compiti e le attribuzioni degli enti, e si fa di comuni e provincie istituti assistenziali e di pubblica beneficenza.

Molte economie possono essere realizzate nelle gestioni delle aziende municipalizzate.

Nella relazione svolta innanzi alla 2ª Commissione della Camera, in sede di indagine sullo stato della finanza locale, dal dottor Giacchetto, segretario generale della Confederazione della municipalizzazione, si contengono rilievi, suggerimenti e notizie che aprono possibilità di revisione di indirizzi tecnico-amministrativi e di riforme nella gestione, da cui potrebbero derivare consistenti alleggerimenti dei disavanzi che ora si registrano.

Ed infine diciamo che non poche spese addossate agli enti locali dovrebbero essere trasferite allo Stato, al quale appartengono i compiti cui le spese stesse si riferiscono: spese per l'istruzione, per la sanità e l'igiene, per l'amministrazione della giustizia, per la leva militare ed altre non sono, non sarebbero dovute mai essere di spettanza dei comuni o delle provincie. Sarà compito della nuova legge comunale e provinciale rivedere le attribuzioni e i compiti degli enti locali.

Ma intanto, dal momento che per alcune spese la pertinenza delle medesime allo Stato è un dato ormai acquisito, ben si potrebbe operarne l'accollo allo Stato medesimo.

A ciò si connette la logica opportunità che lo Stato intervenga anche nel pagamento di parte almeno dell'indebitamento consolidato dei comuni e delle provincie. Ed invero, se si riconosce che certe spese — ad esempio quelle per l'edilizia scolastica — sono da porsi ad intero carico dello Stato, non dovrebbe apparire giusto che i debiti contratti da comuni e provincie per la costruzione degli edifici scolastici passino, per la parte ancora in ammortamento, a carico dello Stato?

Accenno ora, per concludere, a qualche considerazione specifica sul documento in discussione: vi sono in esso osservazioni e proposte che anche noi condividiamo; ma ve ne sono altre sulle quali non potremmo dare il nostro consenso. Non possiamo, ad esempio, considerare utile, e addirittura indilazionabile, il passaggio all'esame ed alla approvazione dei numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare relativi a misure parziali a favore della finanza locale, da

tempo giacenti innanzi alle due Camere: si tratta di proposte non coordinate e difficilmente coordinabili, slegate, frammentarie. È necessaria invece una veduta di insieme, ed in questo caso pare che non si possa fare a meno di richiedere una meditata, ma sollecita iniziativa governativa.

E neppure possiamo aderire allo spirito della mozione, lì dove, auspicando l'urgenza della riforma generale della finanza locale, si fa appello alla programmazione ed all'attuazione dell'ordinamento regionale: sono cose, queste ultime, alle quali non crediamo, ed i cui effetti, se e quando esse verranno a maturazione, potranno anche essere negativi nella stessa materia della quale oggi ci occupiamo.

Ed infine non possiamo metterci in contrasto con noi stessi, che abbiamo sempre richiesto un migliore e più solerte esercizio del potere di controllo sugli enti locali, richiedendo, come si chiede nell'ultima parte della mozione comunista, che la vigilanza e la tutela vengano allentate.

È per i motivi ora detti che non possiamo dare voto favorevole sulla mozione ciò pur mantenendo ferme le posizioni di critica alle direttive sin qui seguite dal Governo nei riguardi degli enti locali e della finanza dei medesimi, così come rinnoviamo, anche in questa occasione, l'augurio che solleciti e positivi interventi possano risanare la grave situazione in cui sono venuti a trovarsi provincie e comuni.

Il risanamento finanziario degli enti locali ridarà loro quella pienezza di autonomia funzionalità che è nei fini del nostro ordinamento costituzionale, e che direttamente condiziona il benessere ed il progresso delle comunità urbane e rurali. (*Vivi applausi dal centro-destra. Congratulazioni*).

#### **Annunzio di trasmissione di relazione sulla situazione urbanistico-edilizia della città di Agrigento**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Ministro dei lavori pubblici, con lettera in data 12 ottobre 1966, ha trasmesso copia della relazione della Commissione incarica-

ta, ai sensi dell'articolo 1, lettera *b*1), della legge 28 settembre 1966, n. 749, di effettuare gli accertamenti in merito alla situazione urbanistico-edilizia determinatasi nella città di Agrigento.

Tale relazione sarà distribuita stampata agli onorevoli senatori.

#### **Comunicazione sulla richiesta di revoca di ordinanza emessa dalla Commissione inquirente per i procedimenti di accusa**

**P R E S I D E N T E .** Informo che il Presidente della Camera dei deputati, con lettera in data 13 ottobre 1966, ha comunicato, in relazione all'ordinanza di archiviazione degli atti relativi ad una denuncia a carico dell'ex ministro onorevole Giuseppe Togni emessa dalla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa, che, nel termine previsto dal secondo comma dell'articolo 18 del Regolamento parlamentare dei procedimenti d'accusa, sono state presentate richieste di procedere all'inchiesta da onorevoli componenti il Parlamento, le cui firme peraltro non hanno raggiunto il numero stabilito dal secondo comma dell'articolo 18 medesimo.

#### **Ripresa della discussione della mozione n. 23**

**P R E S I D E N T E .** Riprendiamo la discussione della mozione n. 23. È iscritto a parlare il senatore Gigliotti. Ne ha facoltà.

**G I G L I O T T I .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il mio intervento, in aderenza alle premesse ed alle conclusioni della mozione che i senatori del Gruppo comunista, tra i quali colui che vi parla, hanno presentato, si articolerà su tre punti:

1) situazione finanziaria degli enti locali e pericoli che essa comporta per gli stessi, per l'economia nazionale in generale e per il raggiungimento dei fini che si propone la programmazione;

2) cause che hanno provocato tale situazione e che occorre rimuovere;

3) in attesa della riforma generale della finanza pubblica che, secondo le dichiarazioni del Governo, non potrà avere attuazione prima del 1970 (riforma che nel quadro della programmazione dovrà investire il periodo lungo), necessità ed urgenza dei rimedi immediati che il Gruppo comunista propone per il periodo breve e sui quali chiede che il Governo esprima il suo pensiero e il Parlamento nella sua sovranità deliberi.

Dall'annuario statistico finanziario del Ministero delle finanze per l'anno 1965 si ricavano, per quanto riguarda il 1964, alcuni dati, riportati anche nella relazione generale sulla situazione economica del Paese presentata al Parlamento nel marzo 1965 dai Ministri del bilancio e del tesoro. Mancano i dati del 1965 e quelli del 1966: questi ultimi non definitivi, poichè non tutti i bilanci preventivi del 1966 sono stati a tutt'oggi approvati dall'autorità tutoria. Saranno certamente forniti dal Governo nel corso di questa discussione, e la loro conoscenza sarà utile anche in relazione alla indagine conoscitiva sullo stato della finanza locale che la Commissione per gli affari interni della Camera ha recentemente deliberato di condurre e che si sta svolgendo con encomiabile celerità, e con l'ausilio, sulla base dei temi indicati da un questionario, delle molte personalità invitate: il Presidente dell'Associazione dei comuni d'Italia, assessori alle finanze delle grandi città, il direttore generale dell'amministrazione civile presso il Ministero dell'interno ed altri.

I dati del 1964 sono i seguenti: entrate effettive degli enti locali, 1.733 miliardi e 781 milioni, dei quali 196 miliardi e 631 milioni delle regioni, 349 miliardi e 630 milioni delle provincie, 1.187 miliardi e 520 milioni dei comuni. Spese effettive degli enti locali: 2.807 miliardi e 711 milioni, dei quali 321 miliardi e 37 milioni delle regioni, 548 miliardi e 320 milioni delle provincie, 2.008 miliardi e 20 milioni dei comuni.

In altre parole, nel 1964 le spese effettive degli enti locali hanno superato di 1.073

miliardi e 930 milioni le entrate. Per quanto riflette i soli comuni, il supero è stato di 840 miliardi e 500 milioni.

Ancora più grave è la situazione dei sei comuni con oltre 500 mila abitanti — Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e Palermo — con 320 miliardi e 343 milioni di entrate effettive e con una spesa effettiva di 584 miliardi e 396 milioni, spesa che supera di ben 264 miliardi e 53 milioni le entrate.

Come dicevo prima, non ho i dati del 1965 nè quelli provvisori del 1966. Ma, nonostante l'azione di contenimento delle spese esercitata dagli organi di controllo (azione deprecabile non solo perchè viola l'autonomia comunale, ma anche perchè spesso impedisce l'efficienza dei servizi pubblici comunali), essi debbono essere tutt'altro che rassicuranti. Ho infatti qui sotto gli occhi quelli del comune di Roma, che sono indicativi anche per gli altri cinque grandi comuni. Il supero delle spese effettive rispetto alle entrate effettive per l'esercizio economico 1966 è, secondo il bilancio preventivo approvato dal Consiglio comunale e in corso di esame presso la Commissione interministeriale competente, di 81 miliardi e 190 milioni che, con le due note di variazione deliberate dal Consiglio comunale il 30 settembre 1966, sale a 83 miliardi e 782 milioni. Tale *deficit* non è però quello reale poichè, aggiungendo 9 miliardi e 625 milioni del *deficit* del 1965 della Stefer, società anonima di pubblici trasporti di proprietà del comune, unico azionista, inserito fittiziamente nel bilancio straordinario, e aggiungendo ancora una parte soltanto, e non la maggiore, del *deficit* di due aziende municipalizzate, l'ATAC e la Centrale del latte, per 6 miliardi e 750 milioni, che per volontà dell'autorità tutoria è stato inserito nel bilancio straordinario, si arriva a 99 miliardi e 797 milioni, cioè 100 miliardi in cifra tonda, in attesa che il *deficit* aumenti ulteriormente con le altre note di variazione al bilancio che, come sempre è avvenuto, verranno presentate nel mese di dicembre.

Se sommiamo ai 100 miliardi circa di Roma il *deficit* degli altri cinque comuni (e



non dimentichiamo che tra essi vi sono Napoli e Palermo che in materia di disavanzi economici gareggiano con Roma), i 264 miliardi e 53 milioni di *deficit* del 1964 dei sei grandi comuni saranno nel 1966 larghissimamente superati.

Gravissima poi è la situazione dell'indebitamento globale degli enti locali e quella ad essa conseguente della spesa per interessi passivi e per ammortamento che grava sui bilanci. Da un appunto fornito dal Governo al relatore senatore Bonacina allorchè si discusse in Commissione finanze e tesoro il disegno di legge n. 1749 sulla integrazione dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli anni 1966, 1967 e 1968, risulta che al 1° gennaio 1966 l'indebitamento globale dei comuni e delle provincie (sono escluse le regioni) era di 5.083 miliardi e 251 milioni, dei quali 865 miliardi e 755 milioni di pertinenza delle provincie e 4.217 miliardi e 496 milioni di pertinenza dei comuni. Quest'ultima cifra si divide in 2.696 miliardi per i comuni capoluoghi di provincia e 1.521 miliardi e 500 milioni per gli altri.

Non so quale potrà essere la situazione debitoria alla fine di quest'anno 1966, ma posso dirvi che il solo comune di Roma (sono dati ufficiali forniti giorni or sono dall'assessore preposto alle finanze in risposta ad una mia interrogazione) al 31 dicembre di quest'anno, tra i mutui già contratti e i mutui da deliberare e contrarre in relazione ai disavanzi accertati dei bilanci ordinari e straordinari, presenta una situazione debitoria di 822 miliardi e 137 milioni, su una popolazione che corrisponde alla ventunesima parte della popolazione dello Stato italiano.

Non so inoltre a quanto ammontino nel 1966 gli interessi e le quote di ammortamento che gravano sui bilanci degli enti locali, ma posso dirvi ancora che il comune di Roma nel bilancio preventivo per il 1966, avendo una entrata tributaria (preventivata con molta larghezza, cosicchè sarà inferiore all'accertamento), tra imposte comunali e compartecipazione ai tributi dello Stato, di 72 miliardi e 507 milioni, ha iscritto in bilancio una spesa di 47 miliardi e

203 milioni per il pagamento degli interessi e delle quote di ammortamento dei mutui; ed è senz'altro da prevedere che di questo passo tra due anni gli interessi e le quote di ammortamento del comune di Roma supereranno le entrate tributarie.

Le conseguenze immediate della situazione finanziaria degli enti locali che ho prima prospettato, e credo con la massima esattezza, sono molteplici e gravi.

Si possono così brevemente riassumere, ricordando soltanto quelle principali: 1) riduzione e in qualche settore annullamento delle spese istituzionali e di base con conseguente carenza e disorganizzazione dei servizi pubblici, qualche volta anche di quelli elementari ed essenziali, carenza e disorganizzazione che finiscono per generare nuovi e gravi squilibri ed aprire nuovi e gravi problemi che la collettività dovrà pure ad un certo momento affrontare e risolvere con costi moltiplicati; 2) falcidia delle spese che, in applicazione di una legislazione antiquata e ormai sorpassata, sono qualificate come facoltative, ma che oggi tali non possono più definirsi attinendo allo sviluppo economico e sociale della città: di conseguenza stasi di tale sviluppo; 3) costi aggiuntivi dovuti al ricorso ai mutui a pareggio ed all'elevato costo dei mutui per le spese di investimento. Ho poco fa ricordato che nel 1966 il comune di Roma, avendo un introito tributario di 72 miliardi e 577 milioni, ha destinato al pagamento degli interessi e delle quote d'ammortamento ben 47 miliardi e 203 milioni; sulle entrate tributarie sono così rimasti soltanto 25 miliardi e 374 milioni per le altre spese, donde un disavanzo di esercizio di poco meno di 100 miliardi; 4) un disavanzo occulto degli enti locali in aggiunta al disavanzo palese costituito da tutto quello che si sarebbe dovuto fare e che non si è fatto, specie in opere pubbliche, ma che pure un giorno inevitabilmente si dovrà fare e con costi maggiori; 5) ostacoli e difficoltà alla programmazione nazionale poichè la compressione delle spese degli enti locali ha effetti moltiplicatori sugli squilibri che la programmazione vuole superare. Del resto diventa inconcepibile pensare a una programmazione quando contempora-

neamente si verificano la paralisi e la disorganizzazione dei servizi più elementari della collettività ai quali provvedono gli enti locali.

Quali le cause che hanno provocato questa grave, angosciata situazione?

Indubbiamente per non pochi enti locali le cause sono costituite anche, ma parzialmente, da cattiva amministrazione sia nell'entrata, soprattutto per quanto riguarda l'accertamento di alcune imposte (le imposte di famiglia in primo luogo) e per quanto riguarda l'amministrazione del patrimonio, sia nella spesa; e molte volte più che di cattiva amministrazione si tratta di abusi, scandali, disordine e peggio, sui quali purtroppo raramente si provvede come dovrebbe provvedersi in sede amministrativa, politica ed anche penale. Molti esempi si potrebbero portare e forse saranno portati da altri colleghi; moltissimi ne potrei portare io per quanto riguarda il comune di Roma la cui amministrazione segue ormai da vent'anni come consigliere comunale di opposizione. Sono però situazioni patologiche particolari che vanno certamente esaminate e rimosse, ma che più che cause costituiscono negli enti locali ove si verificano delle concause non determinanti. Le cause determinanti sono ben altre e diverse.

In primo luogo l'insufficienza del sistema tributario tradizionale sul quale si regge la finanza locale di fronte a compiti sempre crescenti a cui comuni, province e regioni sono oggi chiamati, che diventeranno ancora più gravosi e impegnativi nell'attuazione della politica di programmazione.

Nel 1951 la spesa effettiva degli enti locali assommava a 490 miliardi e 800 milioni, dei quali 363 miliardi e 900 milioni di pertinenza dei comuni, 85 miliardi e 800 milioni di pertinenza delle province e 40 miliardi e 100 milioni di pertinenza delle regioni, spesa che corrispondeva a circa il 5 per cento del reddito nazionale. Nel 1964 (ripeto, non ho i dati del 1965) la spesa totale assommava a 5,72 volte quella del 1951 e cioè a 2.807 miliardi e 700 milioni, di cui 2.028 miliardi di pertinenza dei comuni, 548 miliardi e 300 milioni delle province, 231 miliardi e 400 milioni delle regioni, e corrispondeva

a circa il 9 per cento del reddito nazionale. Nel 1951 la spesa effettiva degli enti locali era circa il 25 per cento della spesa effettiva dello Stato: 490 miliardi su 1.935. Nel 1964 saliva a circa il 44 per cento: 2.808 miliardi su 6.377. Le entrate tributarie invece sono aumentate con una proporzione molto più lenta: i 569 miliardi e 20 milioni di entrate tributarie del 1961 (per prendere i dati degli ultimi anni) sono saliti nel 1964 a 866 miliardi e 31 milioni, nel mentre le spese effettive da 1.260 miliardi e 420 milioni nel 1961 sono salite nel 1964 a 2.028 miliardi e 20 milioni. E notisi che l'aumento delle spese si è verificato nonostante i tagli drastici ed inammissibili sotto vari aspetti, come ho ricordato prima, che su richiesta del Potere esecutivo le Giunte provinciali amministrative e la Commissione centrale della finanza locale hanno apportato a molte voci del bilancio. Questi tagli spesso aggravano ancora di più la finanza degli enti locali, allorché alcune voci del bilancio ordinario vengono dagli organi tutori trasferite al bilancio straordinario con la conseguenza di doverle coprire con mutui bancari molto più costosi di quelli con la Cassa depositi e prestiti.

All'insufficienza tradizionale del sistema tributario della finanza locale il Governo e il Parlamento non hanno voluto mai fino ad oggi porre rimedio con una legge organica e definitiva, dimenticando che finanza statale e finanza locale sono due aspetti di un unico problema, qual è quello della finanza pubblica, una finanza cioè che con una visione unitaria ed organica determina il tipo ed il volume del prelievo tributario nelle sue componenti economico-produttive ed economico-sociali, nelle sue ripartizioni territoriali e nelle sue dislocazioni istituzionali — Stato, regioni, province e comuni — tenendo conto delle interdipendenze tra spesa pubblica, prelievo tributario e sviluppo delle forze produttive ed economiche nazionali; e dimenticando inoltre per di più che oggi i compiti degli enti locali, soprattutto dei comuni, sono di ben altra portata di quelli che essi avevano anni orsono, specie se si pensi ai fenomeni di proporzioni grandiose dell'urbanizzazione, della motorizzazione, del traffico, dei pubblici trasporti.

A proposito del problema dei pubblici trasporti e dell'onere che esso comporta per i comuni voglio ricordare che a Roma il *deficit* delle due aziende pubbliche di trasporto, l'ATAC e la STEFER, al quale ha dovuto sopperire quasi totalmente il comune (per la STEFER provvede in minima parte lo Stato), è stato dal 1948 al 1966 di 239 miliardi e 115 milioni, salendo dalle punte minime del 1948 ad oltre 42 miliardi del 1966; *deficit* dovuto in gran parte ad una errata politica urbanistica rivolta all'interesse privato più che a quello pubblico, al mancato coordinamento fra i diversi sistemi di trasporto, al ritardo nella costruzione della metropolitana, alla preminenza del mezzo individuale su quello pubblico, al mancato scaglionamento degli orari di lavoro, alla mancata estensione alle aziende municipalizzate della fiscalizzazione degli oneri sociali, alla mancata concessione alle aziende municipalizzate di sgravi fiscali che pure si concedono con larghezza in altri settori, alla mancata costituzione di un fondo nazionale per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi di trasporto urbano e suburbano.

La seconda causa è costituita dal disinteresse di tutti i Governi, quelli passati e quello in carica, nei confronti dei bisogni degli enti locali e dal rifiuto costante di tutti i Governi, quelli passati e quello in carica, di accettare provvedimenti a loro favore, anche quei provvedimenti che più che di favore sono semplicemente di giustizia; disinteresse al quale in aggiunta si è accompagnata, in relazione ad una concezione subalterna della finanza locale rispetto a quella statale, una politica fiscale statale che spesso ha determinato provvedimenti legislativi con restrizione della capacità di entrata degli enti locali, senza contemporaneamente provvedere alle dovute compensazioni. Lo Stato riduce le fonti di entrata degli enti locali, ma ne accresce gli oneri; concede esenzioni fiscali per le costruzioni edilizie (sovrimposta comunale sui fabbricati e imposta di consumo sui materiali da costruzione), ma non provvede ad alcuna compensazione; abolisce a partire dal 1° gennaio 1962, l'imposta consumo sul vino; è impegnato da una legge a risarcire i comuni delle minori entrate, ma

dimentica di provvedere. Un Ministro delle finanze, nel luglio 1963, richiamato da colui che in questo momento vi parla all'obbligo del Governo di eseguire la legge, si impegna qui in Senato a provvedere per il 1962, per il 1963 e per il 1964, ma nel novembre 1963 viene presentato un disegno di legge che provvede per il solo 1962. Soltanto recentemente si è provveduto per il 1963. Rimangono ancora scoperti il 1964, il 1965, il 1966.

I mutui a pareggio, i rimborsi dovuti dallo Stato per i vari titoli, le quote di compartecipazione ai tributi erariali dovuti ai comuni e alle provincie, vengono pagati con ritardi estenuanti, alle volte di anni, ed i ritardi significano necessità di ricorrere alle banche per anticipazioni e mutui a breve con interessi costosissimi (dal 7,50 all'8 per cento).

I problemi dell'urbanizzazione importano spese per i comuni di miliardi e miliardi, ma la nuova legge urbanistica, cavallo di battaglia del centro-sinistra, è di là da venire. E debbo qui ricordare, a proposito della legge urbanistica, un altro solenne impegno, naturalmente non mantenuto, allorché innanzi la Commissione speciale del Senato per l'esame del bilancio del secondo semestre del 1964, nel maggio del 1964, il ministro Pieraccini, in relazione ad un ordine del giorno presentato dal collega Gaiani, così ebbe testualmente a dichiarare: « Strettamente connessa con la programmazione economica e con tutta la politica di sviluppo del Paese è anche la legge urbanistica, per quanto riguarda la quale debbo dire al senatore Gaiani di poter dare una risposta positiva, a nome del Governo, al suo ordine del giorno, poichè la nuova legge urbanistica sarà presentata entro giugno ». Giugno del 1964: oggi siamo all'ottobre del 1966 e la legge non è stata ancora presentata.

Allorché il traffico stradale non era automobilistico, la legge ovviamente imponeva una tassa a favore dei comuni e delle provincie in relazione alla circolazione sulle strade pubbliche di carri, vetture ed altri veicoli a trazione animale, tassa che veniva ripartita fra i due enti in proporzione delle spese sostenute per la manutenzione delle strade.

Oggi, sparita quasi la circolazione animale e sostituita dalla circolazione automobilistica, è rimasta in vigore l'arcaica tassa sancita dagli articoli 214 e seguenti del testo unico sulla finanza locale, ma per quanto riguarda il traffico automobilistico, che come noto importa per i comuni problemi gravissimi e spese ingenti, la tassa di circolazione e l'imposta di fabbricazione sui carburanti vanno totalmente allo Stato, senza un solo centesimo ai comuni e alle provincie.

Il decreto-legge 23 febbraio 1964, n. 27, istituiva la cosiddetta imposta cedolare secca, in virtù della quale i percipienti di utili azionari che paghino la ritenuta del 30 per cento sono esonerati dalla denuncia di tali utili ai fini dell'imposta complementare sul reddito ed in particolar modo dalle comunicazioni ed annotazioni previste dagli articoli 5, 7 e 9 della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, rendendo così impossibile la formazione e l'aggiornamento dello schedario generale dei titoli azionari. Con l'istituzione della cedolare secca lo Stato percepisce sugli utili azionari esonerati dalla denuncia il 30 per cento di imposta, ma, venuta meno la comunicazione allo schedario generale dei titoli azionari, i comuni non hanno più alcun mezzo per conoscere e tener conto del reddito di tali titoli ai fini dell'accertamento dell'imposta di famiglia.

E in ultimo voglio ricordare che nel disegno di legge votato dal Senato martedì scorso è stata introdotta la figura del soprintendente scolastico interprovinciale; ebbene, le spese sono state addossate alle provincie, senza nuove entrate o aumento di contributi. Anzi le provincie, indipendentemente dall'entità della spesa, dovranno pagare per questo nuovo ufficio in proporzione al numero degli alunni.

E potrei continuare a lungo negli esempi. Quali i rimedi? Come ho detto poco fa, se gli impegni che ha preso il Governo saranno rispettati, il Parlamento dovrà esaminare nel 1967 il progetto di riforma della finanza pubblica, che, nel quadro della programmazione nazionale, dovrà comprendere, oltre la finanza statale, anche quelle degli enti locali. Ne discuteremo a suo tempo.

Ma la riforma, come ha ripetute volte dichiarato il ministro Preti, se approvata dal Parlamento nel 1967, potrà entrare in funzione soltanto nel 1970.

Nel frattempo, data la situazione drammatica degli enti locali, bisogna pur prendere provvedimenti urgenti e contingenti che evitino la catastrofe.

Il Governo ha annunciato, come provvedimento urgente e contingente, una riforma dell'imposta di consumo che dovrebbe dare ai comuni circa 80 miliardi. Anche di questo provvedimento discuteremo a suo tempo, ma fin d'ora voglio ricordare che un'estensione dell'imposta indiretta su quei consumi che sono a carattere popolare non può trovare il nostro favore, come non hanno trovato il nostro favore le due leggi, già votate dal Senato ed ora in discussione alla Camera, che decuplicano l'imposta erariale sull'energia elettrica per elettrodomestici e triplicano quella sulle acque minerali e sugli analcolici. Comunque, con 80 miliardi da devolvere ai soli comuni, non si risolve nulla.

Nella relazione previsionale e programmatica per il 1967, presentata giorni or sono alla Camera, a proposito della finanza locale, si legge che « si stanno predisponendo in sede di Governo provvedimenti che costituiranno un primo e necessario passo verso il risanamento delle finanze locali, nel quadro della riforma globale. Sarà così affrontato il problema di ricostituire l'equilibrio finanziario degli enti locali, attraverso una previsione delle spese e degli oneri spettanti agli enti locali ed allo Stato; una politica di revisione di spese e la predisposizione di meccanismi che, senza ledere l'autonomia degli enti, possa prevenire spese di carattere non prioritario ».

Anche di ciò discuteremo quando i provvedimenti saranno presentati, ma fin da ora, a proposito dell'annunciata « predisposizione di meccanismi che, senza ledere l'autonomia degli enti, possa prevenire spese di carattere non prioritario », noi senatori comunisti possiamo affermare che, se tali provvedimenti dovessero contenere norme analoghe a quelle che — richiamandosi alla reazionaria legge del 17 maggio 1900, n. 173 ed a quella non meno reazionaria del 3 marzo 1934,

n. 383 — sanciscono l'istituto del consolidamento dei bilanci deficitari, limitato ad un certo numero di anni od anche a tempo indefinito come sanciva la legge del 17 maggio 1900, noi saremo contrari. Come fummo contrari quando questa norma fu dal Governo inserita nel disegno di legge n. 1749, avente per oggetto l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli esercizi 1966, 1967 e 1968, e che fu poi ritirata in seguito alla nostra opposizione.

Sulle proposte che il Governo presenterà, discuteremo quando saranno presentate; non senza osservare fin da ora che sarebbe stato meglio, frattanto, esaminare ed approvare i numerosi disegni di legge d'iniziativa parlamentare relativi a misure parziali a favore della finanza locale, giacenti da tempo, alcuni dall'inizio della legislatura, dinanzi alle due Assemblee.

Ma nel frattempo, come dicevo prima, bisogna pur provvedere con misure che per lo meno attenuino la situazione finanziaria degli enti locali. Ed è perciò che fin dal 3 maggio di quest'anno abbiamo presentato la mozione che oggi è in discussione. Con essa impegniamo il Governo ad una serie di misure atte a dare per lo meno un po' di respiro e di ossigeno agli enti locali.

Naturalmente, le nostre proposte potranno essere modificate e migliorate con altre proposte che potranno essere presentate da altri Gruppi, e che accetteremo se ci convinceranno, o con altre proposte che noi stessi potremo fare in relazione alla discussione.

E credo qui più che opportuno ricordare che una serie di provvedimenti, contingenti ed urgenti, ha già proposto il nostro collega senatore Tupini innanzi la Commissione interni della Camera, nella sua qualità di presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, in occasione dell'indagine conoscitiva sullo stato della finanza locale in Italia che quella Commissione ha deliberato di condurre.

Esse sono le seguenti:

a) modifica del sistema dei controlli, esercitato dalla Giunta provinciale amministrativa, nella forma costituzionale, e ristrutturazione dei bilanci degli enti locali che su-

peri la distinzione fra spese obbligatorie e facoltative;

b) piano pluriennale straordinario di risanamento delle finanze locali mediante consolidamento di tutti i mutui contratti da comuni e provincie con ammortamento a lunghissimo termine e a basso tasso di interesse e con l'intervento dello Stato per la garanzia e per il pagamento degli oneri di ammortamento specie per i mutui contratti a pareggio dei bilanci;

c) attribuzione di nuove entrate per porre fine alla rovinosa politica dei mutui a pareggio, tra le quali potrebbero essere comprese le compartecipazioni ai proventi delle tasse di circolazione e dell'imposta di fabbricazione sui carburanti, la rivalutazione della compartecipazione all'IGE;

d) rivalutazione, in relazione all'aumento dei costi, ed estensione di contributi statali per servizi di interesse generale e per compiti statali (ad esempio: istruzione, stato civile, servizio sanitario eccetera);

e) pagamento sollecito di tutte le somme dovute dallo Stato e sostituzione dinamica delle imposte abolite;

f) facilitazioni al reperimento del credito mediante restituzione della Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali e favorendo l'afflusso ad essa del risparmio;

g) statuizione del principio della immediata assegnazione agli enti locali di cespiti compensativi di entrate soppresse per legge o di nuovi oneri imposti agli enti stessi.

Siamo sicuri che il senatore Tupini, in occasione di questa discussione, sentirà il bisogno, oltre naturalmente il dovere, abbandonando per qualche ora il congresso dell'Associazione dei comuni che si svolge a Salerno, di riproporre quelle proposte. E noi, potrà esserne certo, saremo con lui.

Ma se, per ora, non si vuole arrivare a quei provvedimenti, si arrivi per lo meno a quelli di portata di gran lunga meno ampia, direi elementari, che noi abbiamo proposto con la nostra mozione e che — voglio ricordarlo — sono i seguenti:

a) provvedere immediatamente a dar corso a quanto disposto dall'articolo 8 della

legge 18 dicembre 1959, n. 1079, sull'abolizione dell'imposta sul vino al fine di assicurare ai comuni i legittimi crediti verso lo Stato afferenti agli anni 1963, 1964, 1965 e 1966.

Come dicevo prima, vi è la legge che l'impone e nel 1964 vi è stato un impegno preciso del Ministro delle finanze dell'epoca;

b) predisporre il sollecito pagamento a comuni e provincie dei proventi sulle partecipazioni ai tributi erariali. Ho ricordato prima che il ritardato pagamento ai comuni e alle provincie di questi proventi costringe i comuni a contrarre debiti a breve termine con le banche ad interessi gravosissimi;

c) far obbligo all'Enel del pronto versamento dei sovraccanoni a suo carico per derivazioni di acque per la produzione di forza motrice, come disposto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959;

d) dare disposizioni perchè il *deficit* delle aziende municipalizzate sia considerato a tutti gli effetti parte componente del *deficit* ordinario dei bilanci comunali e provinciali. A questo proposito debbo ricordare che alcuni comuni comprendono il *deficit* delle aziende municipalizzate nel bilancio ordinario, e nulla si è osservato dalle autorità tutorie. Altri l'hanno sempre posto nel bilancio straordinario. Qualche altro comune, come il comune di Roma, fino a pochi anni fa l'ha inserito tutto nel bilancio ordinario, mentre attualmente, da tre anni a questa parte, ne ha inserito una parte nel bilancio ordinario e una parte nel bilancio straordinario, il che è assurdo;

e) assicurare che la Cassa depositi e prestiti sia posta nella condizione di adempiere effettivamente alle proprie funzioni istituzionali in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli enti locali;

f) richiamare gli organi tutori all'esercizio delle loro funzioni nel pieno rispetto delle autonomie costituzionali, evitando che il controllo di legittimità e di merito acquisti, come finora ha acquistato, carattere di controllo sostitutivo e astenendosi da ogni intervento tendente a modificare le decisioni degli organi direttivi non rigorosamente pre-

visto da disposizioni di legge. È questa una richiesta che del resto è in armonia con una precisa, tassativa disposizione della nostra Costituzione che non è mai stata attuata.

Su di essi richiamiamo l'attenzione non solo del collega Tupini, ma di tutti i colleghi del Senato ed in specie di tutti coloro che, essendo o essendo stati amministratori di enti locali, ne vivono o ne hanno vissuto la tragedia.

Onorevoli colleghi, e con questa invocazione concludo il mio intervento, provvediamo e subito, senza perdere tempo. Perdere altro tempo significa rendere ancora più insostenibile la situazione degli enti locali, che sono come dei naufraghi in mezzo al mare che chiedono aiuto per non affogare. E noi, onorevoli colleghi, abbiamo il dovere di non farli affogare. (*Viv! applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

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

T R A B U C C H I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, dispiace anche a me di dover parlare oggi al Senato sulla finanza locale perchè proprio questo dovere ci ha impedito di essere a Salerno per sentire esporre dalla viva voce dei sindaci e degli amministratori ivi convenuti le loro aspirazioni.

B E R T O L I . La Camera ha mandato una delegazione.

T R A B U C C H I . La Camera è un organo indipendente, e noi siamo un altro organo indipendente. Quel che la Camera ha deciso di fare non lo può dire a me, è necessario lo dica alla Presidenza.

In ogni modo dicevo che mi dispiace di non essere presente a Salerno; effettivamente la voce dei sindaci e degli amministratori comunali è molto spesso la voce di chi conosce direttamente i bisogni delle amministrazioni locali, di chi sente i bisogni delle popolazioni ed è anche qualche volta la voce di chi vive il proprio dovere di amministratore in contrasto o in armonia con il dovere che ogni amministratore ha di inquadrare la

propria attività nell'attività generale dello Stato.

In modo particolare credo che quest'anno dovesse essere interessante ascoltare la voce degli amministratori perchè, a mio modesto parere, in tutta la preparazione del programma di sviluppo dell'economia nazionale non si è tenuta in sufficiente considerazione la necessaria ed autonoma attività delle amministrazioni locali. L'ho già detto chiaramente altre volte, del resto. Noi oggi partiamo da reiterate affermazioni sull'autonomia degli enti locali, e l'autonomia ha le sue radici costituzionali, ma siamo poi costretti a limitare l'attività di questi enti in relazione a una visione più generale qual è quella dello sviluppo economico della Nazione, del potenziamento delle sue infrastrutture e della direttiva che si vuole dare all'azione generale della Pubblica amministrazione. Per arrivare a conciliare l'una e l'altra esigenza — quella dell'autonomia e quella della politica di piano — è necessario che si stabilisca una maggiore collaborazione fra organi deliberanti ed esecutivi locali e centrali, una migliore comprensione dei bisogni, delle speranze e delle richieste degli amministratori locali a cui si contrappongono — anche come limite — le esigenze, qualche volta non comprese e qualche volta volutamente non comprese, dell'Amministrazione centrale.

È necessario altresì che non si confondano, specie in tema di programmazione, come molto spesso accade, le voci dei grandi comuni i quali hanno modo di far sentire e sopprimere quella che può essere considerata l'opinione pubblica di una determinata città o di una determinata zona (e la fanno del resto sentire in modo lecito e qualche volta anche illecito, come abbiamo dovuto constatare proprio in questi giorni) con le fievoli voci delle piccolissime entità comunali, di quei paesi dispersi nei quali effettivamente lo sviluppo economico, anzi vorrei dire lo sviluppo della civiltà è connesso soltanto con la possibilità di intervento di amministrazioni locali assolutamente prive, purtroppo, dei mezzi necessari per far fronte anche alle elementari esigenze della vita amministrativa.

Debbo dire che forse siamo arrivati al punto in cui siamo perchè (non voglio naturalmente rivolgere accusa a nessuno) non ci siamo mai posti di fronte al problema nella sua essenzialità. Dico « non ci siamo » in prima persona plurale perchè io stesso sono responsabile, per lo meno per il periodo in cui sono stato al Governo, di non essermi posto (e se me lo sono posto non l'ho risolto) il problema nella sua globalità. Spero che l'ardimento e l'intelligenza del Ministro delle finanze che oggi è qui ad ascoltarci possano veramente portare ad una iniziativa in questo senso; occorre infatti con un po' di spregiudicatezza, se si vuole, ma con realismo, comprendere il problema della finanza locale che non è, vorrei dire, un problema di finanza ma è un problema di funzioni e di strutture dell'amministrazione decentrata ed autonoma dello Stato, in periferia.

A suo tempo, avendo io la responsabilità del Dicastero delle finanze, ho fatto fare, tramite i prefetti, una ricerca statistica per sapere se e con quali mezzi i comuni avrebbero potuto provvedere a quelle che si considerano, in base alla legge comunale e provinciale, le loro finalità di istituto, quelle finalità che vanno dal mantenimento dei registri dello stato civile all'enorme congerie di carte e cartine che tutti i giorni noi sindaci dobbiamo firmare per il funzionamento del servizio elettorale, dopo aver fatto svolgere le relative indagini, al mantenimento dei servizi pubblici essenziali quali possono essere quelli della sanità o quelli scolastici e per sapere di quali mezzi ulteriori avrebbero avuto bisogno i comuni e le provincie per quella che può essere considerata un'attività di sviluppo.

È evidente infatti che la vecchia distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative non ha più una ragione d'essere. Quella che ha una ragione d'essere è la distinzione tra le spese essenziali di istituto, che se non vengono fatte dai comuni e dalle provincie debbono essere fatte ugualmente, a costo di subire la presenza di commissari (che fra l'altro costano) e le spese, altrettanto essenziali ma non specificate dalla legge, destinate alla propulsione, diciamo così, della vita economica delle comunità locali.

Risultato di questa inchiesta fu che in linea di massima le prefetture — proprio le prefetture — risposero che sarebbero state necessarie per i comuni e le provincie somme maggiori, largamente maggiori, di quelle di cui disponevano in atto solo per adempiere le finalità inerenti alla loro struttura e alle loro funzioni essenziali. Devo dire che di fronte a una situazione di questo genere mi sono cadute le braccia. Per due motivi: in primo luogo perchè ho capito che, con la speranza che quella statistica desse luogo poi ad elargizioni straordinarie (mentre era stata fatta soltanto per accertare dei dati), tutti avevano enormemente aumentato le cifre espressive del proprio fabbisogno; in secondo luogo perchè ho capito che soltanto attraverso una modificazione sostanziale della struttura amministrativa si poteva arrivare a risolvere anche il problema della finanza locale.

D'altra parte devo dire che quando oggi ho letto (voi direte che ho fatto male a leggerla solo oggi, e ne chiedo scusa) la mozione in discussione e ho visto che cosa chiedono i presentatori, ho pensato che nel testo vi è un po' di tutto: vi è la impostazione di problemi strettamente giuridici e che hanno un'importanza relativa e vi è l'impostazione di problemi strutturali di enorme importanza che debbono essere esaminati molto più a fondo di quel che si può fare in occasione di una mozione. Occorre, dunque, essere soprattutto chiari anche nelle distinzioni tra argomento e argomento. Esaminiamo perciò la mozione punto per punto.

Vorrei dire che dare immediatamente corso « a quanto disposto dall'articolo 8 della legge 18 dicembre 1958, n. 1079, sull'abolizione dell'imposta sul vino » significa dire molto e non dire niente. Quella malaugurata legge ha stabilito che si abolisse subito il dazio ma poi, anzichè disporre che le mancate riscossioni dei comuni andassero a carico dello Stato, anzichè stabilire comunque il modo di ridare agli enti locali altre fonti di entrate, ha dato incarico al Governo di trovare, novello Mosè, il modo con cui i comuni e le provincie potessero estinguere la sete procurata loro dal Parlamento. Il Governo ha cercato di provvedere quel tanto

necessario per l'uno o per l'altro esercizio finanziario, ma è mancata una visione definitiva ed organica. Il modo per colmare una deficienza così grave come quella derivante dalla abolizione dell'imposta sul vino non può provenire che da una soluzione generale di grande importanza che incida nel sistema e che non può essere sottoposta all'esame del Parlamento in forma isolata, ma che deve essere inquadrata nel complesso dei provvedimenti per gli enti locali.

B E R T O L I . Hanno provveduto a metterla sulla birra, l'imposta...

T R A B U C C H I . Io penso che la birra non sia un prodotto dell'agricoltura essenziale come il vino. E se voi — dico voi perchè io non ho votato quel provvedimento — avete ritenuto, errando, di alleggerire gli agricoltori eliminando l'imposta sul vino spero che non abbiate altrettanto errata compassione anche dei birrai, i quali non sono certo nelle condizioni degli agricoltori. (*Commenti e interruzioni dall'estrema sinistra*).

M A C C A R R O N E . Ma l'orzo è un prodotto dell'agricoltura!

T R A B U C C H I . Lasciamo stare. Continuiamo nell'esame della mozione! Quando si dice che deve essere sollecitato il pagamento a comuni e provincie dei proventi sulle compartecipazioni ai tributi erariali, diciamo veramente una cosa che deve trovare tutti d'accordo, ma tutti anche sappiamo, se siamo coscienti della necessità che ha il Ministro del tesoro di provvedere ai pagamenti in relazione alle esigenze qualche volta dure della Tesoreria, dove nascono le difficoltà. Noi siamo sempre pronti a criticare, ed è giusto che critichiamo e facciamo presenti i bisogni degli enti locali o di altri enti che invano aspettano, qualche volta per mesi, che lo Stato provveda ai pagamenti dovuti; ma d'altra parte dobbiamo anche metterci nella posizione del Tesoro al quale affluiscono le entrate nel giro intero di un anno e purtroppo non affluiscono a sufficienza per quel che deve spendere, onde in gran parte o in buona parte si deve ricorrere al mercato, salvo



nel mercato intervenire quando occorre evitare che si estingua la fonte stessa dell'afflusso dei mezzi alle casse dello Stato. Senza contare che ci sono gli effetti secondari che conseguono ad una improvvisa messa in circolazione della massa monetaria.

*Voce dall'estrema sinistra.* Lo Stato non spende tutto quello che dovrebbe spendere.

T R A B U C C H I . Siamo d'accordo e guai se lo Stato spendesse in quest'anno tutto quello che dovrebbe spendere, perchè non so come si potrebbe veramente far affluire alle casse dello Stato tutto quello che è nei residui e anche tutto quello che è nelle previsioni di bilancio per la spesa. Il secondo punto della mozione, dunque, certamente ci trova d'accordo perchè è necessario che quando un impegno è assunto a quell'impegno si faccia fronte, ma naturalmente siamo convinti che debbasi tener conto delle necessità della Tesoreria, di una larga amministrazione dei fondi e di una larga visione circa l'utilizzazione dei fondi stessi, e della situazione della circolazione monetaria.

Quando si chiede di « far obbligo all'Enel del pronto versamento dei sovraccanoni a suo carico per derivazioni di acque per la produzione di forza motrice », il nostro cuore ci dice veramente che l'Enel lo deve fare, ma la nostra coscienza ci dice anche che proprio noi abbiamo creato e lasciato l'Enel senza una lira di fondo di dotazione ed abbiamo imposto all'Enel di far fronte al pagamento degli espropriati e contemporaneamente al pagamento delle spese di sviluppo. Anche l'Enel deve ricorrere sempre a quel benedetto mercato finanziario al quale ricorrono lo Stato, i comuni, le provincie, le regioni e gli enti vari che abbiamo creato. Perciò, dico, sono pienamente d'accordo con il senatore Fabiani di domandare che l'Enel paghi e paghi subito, soprattutto sono d'accordo chiedendo che non sollevi eccezioni contro lo spirito della legge istitutiva, ma d'altra parte riconosco che tutto questo deve essere visto nel quadro di una impostazione generale.

F A B I A N I . Vi sono anche i comuni più poveri, i più disgraziati...

T R A B U C C H I . Anche il mio, non c'è dubbio su questo punto. (*Interruzione del senatore Fabiani*). Sono perfettamente d'accordo dunque nel chiedere che l'Enel paghi, però (e lo dico perchè poi bisognerà che impostiamo il problema nella sua forma generale) dobbiamo anche tener conto della situazione nella quale agisce oggi la finanza dello Stato.

Quando invece parliamo di « dare disposizioni perchè il deficit delle aziende municipalizzate sia considerato a tutti gli effetti parte componente il deficit ordinario per i bilanci comunali e provinciali », arriviamo ad una impostazione che è veramente strutturale, la quale esige che facciamo per le aziende municipalizzate un discorso molto diverso e molto chiaro, un discorso che va molto più in là del discorso che stiamo facendo. (*Interruzioni del senatore Bertoli e del senatore Fabiani*).

Non fatemi dire proprio al Ministro delle finanze che le amministrazioni presentano i bilanci secondo che accomodi più o meno applicare il detto evangelico « si appianano i monti e si colmano le valli » del reddito tassabile, onte rendere meno gravemente imponente il bilancio quando il bilancio va bene; e lasciarlo coi più gravi vuoti, invece, quando si ha necessità di farlo integrare. Non fatemi dire questo al Ministro delle finanze! Lasciamo quindi perdere e diciamo che in realtà qualche volta dipende dalla politica del Consiglio comunale il fare o non fare confluire l'utile o la perdita delle aziende municipalizzate nel complesso del bilancio del comune. A questo proposito mi fate ricordare la grossa ira che ho fatto nascere un giorno nel cuore stanco del povero Vanoni (e me ne dispiace ancora perchè era uomo che sentiva profondamente il suo compito e si agitava per questi problemi e forse è mancato per questo). Quando parlammo della legge sulla perequazione tributaria, ho chiesto che venisse modificato l'articolo che sanciva l'autonomia del bilancio della singola azienda in modo che si potessero fare i bilanci unificati e riversarli sul bilancio del comune, onde non avere la tassazione per le aziende attive e poter così ripianare il vuoto per le aziende pas-

sive senza danno. Qualcuno che è qui presente può ricordarsi che cosa successe in quella occasione. Il giorno successivo il povero Vannoni mi disse che non aveva chiuso occhio tutta la notte per il voto del Senato e alla mia risposta ch'io invece avevo dormito profondamente così concluse: è il sonno dei delinquenti. E se ne andò. Nel risultato di quella battaglia è la base giuridica della unificazione dei bilanci!

Effettivamente il Governo non ha tutte le colpe: qualche volta anche le amministrazioni locali cercano di utilizzare le leggi nel modo migliore per aver meno oneri a carico e per avere la possibilità di un'azione più libera quale quella che può essere data dagli interventi nell'economia che si effettuano attraverso le aziende municipalizzate, invece che attraverso l'azione di altri enti. Non lamentiamoci dunque se il Governo non adotta sempre la stessa misura e se qualche volta cerca di limitare l'uso della norma eccezionale. Quello che dobbiamo dire invece è un'altra cosa, ed è che le aziende municipalizzate, che molto spesso vengono accusate di avere bilanci con perdite assolutamente ingiustificabili, stanno compiendo un'opera integrativa dell'amministrazione comunale e della stessa amministrazione centrale. Infatti specialmente le aziende di trasporto, che presentano spesso vere voragini di passività per i bilanci comunali, voragini che devono essere praticamente sempre coperte coi debiti, non fanno altro che svolgere una parte della politica urbanistica, di quella politica che è così mal regolata e qualche volta è attuata a ruota libera dalle amministrazioni centrali e dalle amministrazioni provinciali e comunali. Dobbiamo dire una volta per tutte chiaro e preciso che, se vogliamo la città decentrata, se vogliamo che ci sia il verde, se vogliamo che la città non si allarghi a macchia d'olio, ma con centri liberi e distanti tra loro e coordinati, abbiamo l'assoluta necessità di provvedere a mezzi di trasporto adeguati, anche se non saranno mai attivi, perchè non possono essere attivi dal momento che devono essere concepiti come strumento della programmazione edilizia ed urbanistica e non come espressione dell'andamento di una azienda indu-

striale pura e semplice alla ricerca del solo utile. Altrettanto dobbiamo dire per le aziende dell'acquedotto. Se le nostre aziende devono portare l'acqua lontano, se devono portarla sui monti (le piccole sorgenti infatti non servono più), se bisogna pompare per far bere la gente, noi alle aziende municipalizzate commettiamo una funzione puramente sociale, che non può essere considerata come un'azione economica qualsiasi e non può essere giudicata, nè dalla grande stampa, nè dalla stampa tecnica, come una azione di dispersione della ricchezza pubblica: essa rappresenta nè più nè meno che l'adempimento di una delle principali funzioni della pubblica amministrazione. Quella che non corrisponde alla realtà è solo la nostra legislazione la quale ancora considera le aziende degli acquedotti o le aziende di trasporto come dei sostitutivi delle aziende private. Sappiamo benissimo che, anche dove ci sono aziende private, se si vogliono servizi pubblici di trasporto che siano corrispondenti al bisogno, si ha necessariamente il passivo e bisogna integrare i loro bilanci; sappiamo benissimo anche che non è possibile concepire più le aziende municipalizzate, semplicemente e sempre, secondo un unico schema; ma gli organi informativi dell'opinione pubblica se ne scordano facilmente.

È giusto considerare che le aziende elettriche municipalizzate possano e debbano dare un utile ai comuni, è giusto pensare che le aziende del gas possano e debbano dare un utile, possiamo pensare che anche altre aziende possano essere assorbite dai comuni e gestite industrialmente; ma comuni e province hanno attività di natura sociale che è sbagliato considerare semplicemente come attività industriali, perchè non sono attività industriali, se non per la loro attrezzatura tecnica.

Quando noi parliamo delle aziende municipalizzate dobbiamo pensare alle aziende municipalizzate viste come attività decentrata di una attività pubblica, che può essere in parte esercitata dallo Stato e in parte no.

P R E T I , *Ministro delle finanze.* Senatore Trabucchi, non ho mai messo in dubbio che le aziende di trasporto svolgano una

funzione sociale, ma non vorrei che, in base alla sua impostazione, che va al di là di quella del senatore Fabiani, si giustificasse qualunque *deficit*, perchè queste aziende spesso spendono troppo.

T R A B U C C H I . Arriverò anche a questo, ma la protesta non è contro il Governo, la protesta è contro certi commenti che noi sentiamo troppo spesso fare sulla gestione delle aziende municipalizzate. Quando parliamo del problema delle aziende municipalizzate dobbiamo portare anzitutto la attenzione sul problema dei servizi pubblici. Abbiamo servizi pubblici che necessariamente debbono essere riconsiderati nella loro essenzialità, come dobbiamo pensare che ce ne sono altri che non è più giusto che siano amministrati dai comuni. Vi erano una volta aziende di distribuzione del ghiaccio, ma oggi è una cosa assolutamente ridicola pensare che debbano sussistere anche aziende municipalizzate per funzioni come quella della distribuzione del ghiaccio che non hanno più ragione di essere.

Dobbiamo poi considerare che la stessa legislazione delle aziende municipalizzate non è una legislazione moderna, non è legislazione che dia la possibilità di un controllo delle direttive che le aziende adottano, del modo con cui viene attuata la gestione.

Ora, mentre da un lato mi pare di essere stato abbastanza chiaro e preciso nel dire quello che penso, soprattutto a proposito delle aziende di trasporto e di fornitura dell'acqua, contro critiche ingiustificate e sciocche, debbo dire d'altra parte che qualche volta le spese vengono fatte senza sufficiente ponderazione onde talvolta si vedono le aziende municipalizzate — e non faccio qui allusione nè a quelle dei comuni di un colore nè a quelle dei comuni del colore opposto — che per esigenze politiche arrivano, attraverso spese di personale, attraverso spese di amministrazione e qualche volta anche attraverso spese che possono essere considerate quasi voluttuarie, ad aumentare uno stato di dissesto, di disagio che non è giustificato perchè non corrisponde ad un'assoluta essenzialità del bisogno.

Vado ancora avanti nell'esame della mozione e leggo: « ... ad assicurare che la Cassa depositi e prestiti sia posta nella condizione di adempiere effettivamente alle proprie funzioni istituzionali in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli Enti locali ». Qui dovrei dire al senatore Fabiani, che ha richiamato la nostra attenzione su questo punto, che non possiamo essere d'accordo.

Non possiamo essere d'accordo proprio perchè abbiamo una concezione unitaria delle esigenze dello Stato. Sappiamo benissimo che la Cassa depositi e prestiti, per leggi che noi stessi abbiamo votato, è stata chiamata molte volte a provvedere a bisogni dello Stato o a bisogni di enti pubblici che non sono gli enti locali, in deroga alle norme statutarie. Sappiamo benissimo che qualche volta la necessità della Tesoreria ha fatto sì che si chiedessero fondi anche alla Cassa depositi e prestiti. Tutto questo noi abbiamo votato, tutto questo noi abbiamo, di bilancio in bilancio, approvato; e quindi non possiamo dire oggi che i soldi della Cassa depositi e prestiti devono servire soltanto per le amministrazioni locali, nè nella totalità nè in parte. La realtà dei fatti, la realtà dello sviluppo economico e l'espandersi dell'attività pubblica hanno portato a far sì che la Cassa depositi e prestiti sia considerata anche come una fonte alla quale ricorre nella visione generale dei bisogni dello Stato, delle provincie, dei comuni e degli enti che operano nella sfera pubblica, secondo una politica programmata.

Non possiamo più considerare, signori senatori, comuni, provincie, Stato, regioni, enti pubblici, eccetera, come entità che agiscono autonomamente, fino al punto da scindere in se stessa l'unità della vita economica della Nazione e della vita finanziaria; non possiamo considerare più le cose in tal modo. Bisogna che consideriamo invece l'unità della vita economica, e quindi bisogna che consideriamo che in questa unità devono operare e le amministrazioni locali e l'amministrazione centrale secondo un indirizzo che eviti dannose contraddizioni e discussioni. Naturalmente dobbia-

mo considerare che è responsabilità del Governo quella di guidare, sotto le direttive del Parlamento, e l'azione centrale e l'azione locale perchè possano corrispondere ai fini generali, cooperando tra di loro.

Noi stiamo oggi discutendo — ed è questo in fondo il contenuto effettivo del discorso che voglio fare — di una programmazione nazionale. Ebbene, non possiamo pensare ad una programmazione nazionale nella quale non si tenga conto di tutte le forze che operano e che devono operare autonomamente, ma coordinatamente, allo sviluppo e alla vita della Nazione. Se non pensiamo a questo e non consideriamo costantemente e coordinatamente l'azione di enti autonomi, enti decentrati, enti che vivono nel mondo del mercato ed enti che invece sono regolati amministrativamente come organismi che sviluppano una attività destinata ad essere ricompensata e ripresa nella concezione dell'attività pubblica nazionale, se non pensiamo che spesso l'attività pubblica è coordinata a quella stessa dei privati, rispetto ai quali pure intendiamo dare delle direttive, sia pure generiche e sia pure rispettose della libertà d'iniziativa, veramente non possiamo fare una politica programmata, ma facciamo soltanto una politica di settore, sia essa di settore curato dai tutori degli enti locali, sia essa di settore curato dagli amministratori centrali.

È la visione unitaria che noi invochiamo qui, ed è per questa visione unitaria che non possiamo esser d'accordo neppure nel concepire che la Cassa depositi e prestiti possa essere tutta a disposizione degli enti locali o tutta a disposizione di chi offra il tasso di interesse maggiore.

M A C C A R R O N E . Nessuno dice questo!

T R A B U C C H I . Ma qui è detto: «...in modo da corrispondere alle crescenti esigenze finanziarie degli enti locali». E voi sapete che per corrispondere alle esigenze finanziarie degli enti locali occorrerebbe tutto quello che la Cassa ha, ed anche di più.

M A C C A R R O N E . Significa dare il quarto che la legge dispone per gli enti locali, cosa che la Cassa depositi e prestiti non si fa.

T R A B U C C H I . Infine — continuiamo sempre la lettura della mozione — quando si dice: «...richiamare gli organi tutori all'esercizio delle loro funzioni nel pieno rispetto delle autonomie costituzionali», si deve nel contempo riconoscere che noi amministratori qualche volta dobbiamo fare atto di contrizione, o quanto meno un esame di coscienza. È proprio vero che, se noi non avessimo le prefetture e le giunte provinciali amministrative, staremmo proprio sempre nei limiti del lecito o quanto meno nei limiti dei mezzi di cui possiamo disporre? (*Interruzione del senatore Bertoli*).

Vorrei osservare, senatore Bertoli, che la mia esperienza e di amministratore centrale e di amministratore locale e anche di membro per tanti anni della giunta provinciale amministrativa, mi ha fatto pensare che molto spesso il dialogo fra le amministrazioni locali e gli organi di controllo è basato più su una reciproca sfiducia che su di una volontà effettiva di collaborazione. L'organo di controllo qualche volta, o molto spesso, sa di non potersi fidare di quello che gli amministratori scrivono o domandano, e allora cerca, senza avere neanche gli elementi per farlo, di contenere forzatamente la spesa dei comuni tagliando ad intuito perchè altrimenti sa che i comuni andrebbero ancora più in là del punto dove oggi vanno con le loro domande consuete.

Qualche volta — lo riconosciamo — perchè la giunta provinciale amministrativa è troppo rigida domandiamo qualche cosa di più di quello di cui abbiamo bisogno. Quindi in realtà succede tra noi e gli organi di controllo quello che molto spesso succede nel dialogo tra i cittadini e lo Stato: i cittadini chiedono più di quello di cui hanno bisogno perchè sanno che lo Stato ha le mani un pochino strette, mentre lo Stato tiene le mani strette perchè sa che i cittadini chiedono di più di quel che loro occorre.

In questa maniera la collaborazione non può essere quella collaborazione leale e cordiale che vorremmo ci fosse e ci illudiamo sempre si possa istituire, ma che in realtà non si può istituire finchè non cambiano gli intendimenti e i concetti ispiratori di ambo le parti. Ecco perchè, mentre posso essere d'accordo nell'affermare che il problema degli enti locali deve essere affrontato in forma radicale e veramente sostanziale, mi trovo anche nella necessità di dire che, del complesso di provvedimenti che il senatore Fabiani ha qui oggi proposto, alcuni sono indubbiamente da accogliere, ma con le dovute misure, altri sono da accogliere come raccomandazione, mentre su qualche altro l'esame è quanto meno da rimandare a quando potremo approfondire veramente la situazione globale.

Aggiungo alcune altre osservazioni che mi sembrano necessarie. Innanzitutto, quale è stata la funzione degli enti locali nel periodo in cui essi hanno potuto operare con una certa larghezza? La loro funzione è stata quella di integrare, soprattutto nel periodo della ricostruzione e poi nel periodo dello sviluppo, l'attività stessa dello Stato. Lo Stato non ha potuto provvedere a tutto, e i comuni e le province si sono sostituiti ad esso. Questa è la triste verità. Ma in che modo si sono sostituiti? Indebitandosi. D'altra parte lo Stato li ha aiutati con gli interventi per pagare gli interessi, con gli interventi, qualche volta, anche per pagare gli ammortamenti, consigliando gli amministratori in quanto possibile anche ad assumere delle passività per suo conto (totalmente o meno).

Si è avuta una collaborazione effettiva nella politica di ricostruzione prima e, poi, in quella di sviluppo, ma essa ha portato gli enti locali a integrare, al di fuori delle loro finalità essenziali, l'attività locale. Hanno prevenuto quella che noi oggi vediamo essere cosa assolutamente necessaria, cioè l'azione integrante degli enti pubblici, ma le cose sono andate qualche volta abbastanza bene, qualche altra abbastanza male — diciamocelo apertamente, onorevole Preti — sia perchè lo Stato non sempre è intervenuto secondo concetti programmatici, sia per-

chè i comuni, avendo la possibilità di ottenere i sussidi per una finalità e non per un'altra, hanno cercato magari troppo spesso di utilizzare i mezzi in loro possesso e gli aiuti come venivano, magari per realizzazioni molto meno importanti di altre, sia anche perchè, trovandosi per esempio finanziate le costruzioni scolastiche e non avendo modo di provvedere alla loro manutenzione, specie quando i lavori erano stati fatti male ed erano soggetti a gravosa e lunga senescenza, tutto hanno lasciato da parte. Qualche volta per i comuni è preferibile chiedere i contributi per costruire una scuola nuova che non continuare a chiedere un aiuto per provvedere a riparazioni straordinarie che rientrano in quella casella nella quale l'intervento dello Stato, per opera del Parlamento, è stato inquadrato; e così si giunge alla confusione delle lingue, alle dispersioni dei mezzi, alle opere inutili, eccetera.

Se si è verificata in realtà una surrogazione di funzioni tra lo Stato e i comuni, con un aiuto reciproco, qualche volta c'è stata della scoordinazione della quale è giusto diamo colpa anche a noi stessi amministratori locali e non soltanto allo Stato. Qualche volta, di fronte alla necessità di provvedere con urgenza, abbiamo provveduto urgentemente, ma senza aver esaminato a fondo la situazione: da ciò è derivato anche un altro fenomeno del quale non possiamo non tener conto.

Nel cittadino si è radicato infatti il concetto che il comune debba provvedere anche a cose per le quali non è ancora chiamato a provvedere, e così quando non c'è la luce per le strade, quando le strade non sono asfaltate anche in contrade di piccola importanza, quando il telefono non arriva perchè i contributi dello Stato sono dati per installare il servizio nelle contrade più grosse, quando non c'è la possibilità di mantenere il farmacista perchè i contributi farmaceutici soltanto con la nuova legge saranno sufficienti, quando insomma ci sono molti bisogni che costituiscono il portato della civiltà in sviluppo, e questi non vengono soddisfatti, il cittadino non conosce il Capo del Governo ma va dal sindaco e gli dice: è lecito mai, è ammissibile che

nel 1966 io mi trovi nell'impossibilità di avere l'acqua per lavarmi, che non abbia ancora la luce a casa, che, nonostante ci sia l'Enel, ancora qualche volta sia impossibile a me di far funzionare il rasoio e tenere contemporaneamente la luce accesa? E si va dal sindaco perchè il cittadino considera che l'amministrazione sia una cosa unica anche se con mansioni diversamente distribuite e che quindi il sindaco debba integrare l'azione del Governo e che il Governo debba ascoltare i sindaci e provvedere a tutto quel che i comuni non possono fare con quei pochi soldi che il Parlamento gli mette a disposizione.

A questo punto vorrei aprire una piccola parentesi per ricordare un particolare inconveniente che si verifica nei nostri comuni soprattutto di campagna. Chi ha pensato alle amministrazioni di questi comuni non ha mai considerato il fatto che oggi c'è il liquigas, che non si usa più la legna e che quindi non si bruciano più le spazzature; altrettanto non è stato mai considerato il fatto che oggi ci sono quei maledetti coperchietti di plastica o di latta che non si sa come fare a distruggere e che quindi si accumulano nei nostri paesi di campagna mucchi di rifiuti che non si sa come raccogliere e, peggio, come eliminare perchè certo non ci si può mettere in mente di imporre l'imposta sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani a dei contadini che se ne stanno in case dislocate in luoghi assolutamente impervi. Evidentemente questi non possono neanche concepire cosa costi il servizio di raccolta e di distruzione.

Cosa fanno questi disgraziati cittadini? Se c'è un torrente riempiono il torrente — che sarebbe bellissimo agli effetti turistici — di barattoli di ogni genere, da quelli di latta a quelli di plastica; se non c'è il torrente si servono o dei gabinetti pubblici o di qualche pezzo di area che è rimasto a disposizione e vi fanno degli accumuli che non si sa più come eliminare; bisogna quindi — oggi — organizzare un servizio di raccolta di rifiuti solidi urbani al quale una volta non si pensava affatto perchè i nostri bei camini distruggevano tutto, tutto andava in fumo senza infettare l'aria, a portare nel-

l'alto dei cieli forse anche la voce di quei poveri che bruciavano i rifiuti seduti intorno al camino e intrecciando le loro conversazioni molto più profonde e qualche volta molto più sagge di quelle che fanno ora davanti alla televisione.

E così il comune che deve provvedere a portare via i rifiuti solidi urbani, e naturalmente in base alla legge non ha la possibilità di farlo perchè non ha i fondi necessari. E allora si dice: per questi e per altri servizi divenuti essenziali intanto ordiniamo, poi qualche santo provvederà. Ma siccome siamo in regime laico, il santo in fondo non è che il Governo, e se questo santo non sente, non c'è niente da fare, non c'è altro che da continuare a far debiti; e poi veramente qualche cosa succederà. Non c'è niente di male, onorevole Ministro, che qualche volta il debito si faccia; ma il fatto è che il debito è una bruttissima malattia, si diffonde più del cancro perchè si diffonde per via degli interessi che aumentano tutti i giorni e si diffonde perchè un debito tira l'altro come le ciliegie. È troppo facile dire: abbiamo fatto questo debito, domani ne faremo un altro. C'è bisogno ora di fare il campo-gioco e allora vada per il campo-gioco, facciamo un altro debituccio anche per questo, e così via, domani faremo altrettanto per la casa sul monte, eccetera. Così nasce l'indebitamento nei paesi piccoli, e nelle grandi città ancora di più. Io non ero qui ad ascoltare il collega Fabiani perchè mi trovavo alla 9<sup>a</sup> Commissione. Ebbene, mi sono sentito dire con tranquillità dal collega Gianquinto che il comune di Venezia ha anticipato i soldi alla Biennale. Al che io gli ho domandato: e a voi chi ve li ha dati, se abbiamo appena dato la possibilità di utilizzare 30 miliardi con una legge speciale?

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Lasciamo stare la Biennale!

T R A B U C C H I . Volevo dire che Venezia ha anticipato alla Biennale utilizzando i soldi che noi abbiamo dato al comune. Questa è la realtà, per cui nelle città grandi si dice che è il comune che paga, ma è la

città stessa che fa il *deficit*, ed è lo Stato che dovrebbe pagare.

F E R R O N I . Intanto si sarebbe chiusa la Biennale...

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Io non rispondo sulla Biennale; è un po' fuori tema!

T R A B U C C H I . Onorevole Ministro, ripeto, l'esempio serviva solo per dire che qualche volta i comuni grandi fanno i debiti e magari fanno anche crediti (e si tratta di soldi che poi devono finire a carico dello Stato) perchè non è concepita più la collaborazione attiva fra centro e periferia. È questo il triste del sistema: che, mentre si sarebbe dovuta concepire una politica di collaborazione tra amministrazione centrale e amministrazione locale basata su una ristrutturazione generale dell'amministrazione, si è andati avanti fino al punto che — e qui do ragione a coloro che se ne lamentano — il problema ora diventa assolutamente insopportabile. Ma diventa insopportabile perchè mancano le leggi sostanziali, non perchè possa il Governo adesso con un colpo di spugna cancellare i debiti degli enti locali rendendo loro possibile di riprendere la strada dell'indebitamento tranquillamente domani mattina. No, non deve essere questa la soluzione; la soluzione che domandiamo è la riproposizione di tutto il problema dell'amministrazione decentrata in funzione del programma nazionale. E qui dobbiamo fare una riserva che anticipiamo fin d'ora: quando discuteremo del programma dovremo purtroppo rilevare che la collaborazione unitaria ma multipla dello Stato e degli enti locali non ha avuto, a parere mio e forse anche a parere di qualcun altro, un sufficiente sviluppo attraverso il progetto attualmente in discussione che evidentemente non è quello che sarà approvato perchè ogni giorno si cambia (e speriamo che si cambi sempre in meglio) anche se sarà purtroppo un progetto molto simile, e daremo in quella occasione battaglia.

Infine vorrei dire, e vi domando scusa se in questo mio discorso qualche volta mi sono lasciato anche prendere dalla conside-

razione delle difficoltà immani nelle quali noi amministratori ci troviamo, che siamo abituati purtroppo spesso a parlare soltanto dei comuni. Ma abbiamo due nuovi ammalati che sono comparsi nella vita del nostro Paese: le provincie e le regioni. Ho imparato fin da piccolo a sentirmi dire che le provincie hanno alle loro dipendenze un po' di matti e un po' di stradini. Tutto l'impegno della provincia era cinquant'anni fa rivolto a questi due servizi. Ma oggi le provincie hanno assunto una serie di finalità integrative delle aziende per lo sviluppo della vita economica, per lo sviluppo di alcune zone, per gli aiuti turistici, per la creazione di mezzi di comunicazione che non siano soltanto quelli per gli operai che la mattina debbono andare in città, ma mezzi di comunicazione anche inerenti alla necessità del decentramento industriale, della meccanizzazione agricola, e così via di seguito. Quindi le provincie si sono assunte una serie infinita di oneri per i quali si sono indebitate al limite estremo e quindi anche esse oggi piangono, non solo, ma non danno più aiuti a quelle altre amministrazioni più piccole che erano come Romolo e Remo sotto la lupa: la lupa si è asciugata e naturalmente Romolo e Remo non fanno più veramente quale santo invocare per avere quel po' di latte che avevano dalla grande lupa. Qui è forse la tragedia più grave.

Ed un nuovo affamato terribile è comparso con le regioni: sentendo il bisogno dello sviluppo economico decentrato, anch'esse si sono lanciate in un primo tempo nella spesa. Non voglio dire che sia accaduto ciò più per la regione del Trentino e meno per la regione della Val d'Aosta, più per la Sicilia e meno per la Sardegna. Disgraziatamente tutte le regioni ormai hanno il bilancio in passivo, anch'esse perchè in un primo tempo hanno potuto utilizzare quello che avevano a disposizione e che ora non hanno più, ma poi perchè nella sostanza i bisogni aumentano veramente con una progressione enorme, geometrica, anzi logaritmica, mentre i mezzi non crescono nella stessa misura. Vi è stata poi l'abitudine da parte dei comuni e degli altri enti di agire indipendentemente dai mezzi disponibili per-

chè, dicevasi, anche se lo Stato per ora non li dà, dato che i bisogni ci sono, i denari qualcuno li darà domani. Il difetto è anche in questa speranza nel futuro: avere cioè venduto la speranza per pagare i debiti è un errore. Ecco perchè in realtà abbiamo una situazione della finanza locale che esige immediatamente, quanto prima, di essere riproposta al nostro esame, ma di essere riproposta su una base organica e nuova. Questa base deve essere non già un provvedimento di qualsiasi tipo, un provvedimento che possa tacitare per un po' di tempo la fame di questa enorme quantità, non voglio dire di lupi arrabbiati, ma di poveri animali belanti (sono infatti ridotti senza potersi nè sfamare nè dissetare), ma un provvedimento che stabilisca come questi nostri enti possano ritrovare nell'organizzazione completa e nuova dello Stato, nella nuova disposizione politica e nella nuova disposizione degli interventi economici, la possibilità di funzionare. Però una cosa bisogna dire apertamente: per far funzionare i comuni può essere necessario sopprimere certe unità che magari sono troppo piccole, risistemare qualche volta i territori che sono divisi male, magari arrivare a provvedere alla creazione di consorzi, assolutamente necessari per il risparmio e per economia di spesa, con una collaborazione tra gli uffici pubblici e gli uffici degli enti locali che non sia di solo controllo formale (infatti i municipi sono carichi di controlli formali che non penetrano mai nella sostanza), ma che sia di aiuto perchè non si disperdano i soldi.

Non è attraverso il parere del solito consenso anonimo che dice che tutto va bene o che tutto va male, secondo i casi, ma che molto spesso non arriva alla sostanza delle cose, che si esercita la collaborazione: questa deve consistere nell'aiuto reciproco degli organismi locali e degli organismi dipendenti dallo Stato. In questa nuova concezione noi vediamo la risoluzione del pro-

blema che oggi ci agita, e più ancora la risoluzione del problema dell'amministrazione locale in una concezione organica, ma con più centri di attività collaboranti tra loro, e quindi anche attraverso un giusto limite alla loro attività, limite che può essere contemporaneamente anche direttiva, ma che deve evidentemente dar luogo ad una eco dei bisogni locali portata al centro e a una giusta risonanza delle situazioni centrali portata alla periferia.

I comuni non devono prendere delle iniziative e poi sperare che lo Stato paghi; e lo Stato non può chiudere gli occhi e dire: intanto i comuni si arrangino. Deve crearsi questa attività unitaria senza la quale in questo campo, come in altri (potrebbe farsi questo discorso per gli ospedali, per le mutue o altri enti di questo e di altri generi), veramente non fonderemo quello Stato nuovo nel quale, per lo meno lei ed io signor Ministro, profondamente crediamo.

Domando scusa se vi ho fatto ascoltare troppe cose a quest'ora tarda, ma voglio chiudere con un voto: a questo Stato nuovo che deve sorgere cerchiamo veramente di dare una regolamentazione sana e saggia per quel che riguarda gli enti locali; cerchiamo di far sì che questi possano vivere, ma che possano vivere entro e non contro la vita nazionale. Grazie. (*Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra, dalla sinistra e dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale e rinvio il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana.

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

La seduta è tolta (ore 13,20).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari