

**III.**

**SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 28 SETTEMBRE 1966**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SULLO****

PAGINA BIANCA

---

**La seduta comincia alle 17,10.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello stato della finanza locale in Italia. Ascolteremo questa sera, il dottor Tito Scipione che è, nell'ordine, il secondo degli esperti che abbiamo il piacere di consultare, dopo aver sentito questa mattina il primo esperto, l'avvocato Lorenzini. Mentre l'avvocato Lorenzini è di parte comunista, il dottor Scipione è di parte democristiana. Oltre a questo, posso ben dire che il dottor Scipione è uno dei maggiori studiosi della finanza locale, il quale in vari campi ha dato un contributo rimarchevole, in occasione di serie indagini, nel corso delle quali ha assunto in pieno le sue responsabilità, apponendo la firma ai propri scritti. Ci attendiamo dal dottore Scipione un cospicuo apporto all'oggetto del nostro esame. Sul suo conto non è necessario aggiungere altro. Migliore presentazione verrà dalla esposizione.

**SCIPIONE, esperto.** Ringrazio il Presidente per le cortesi parole che ha voluto rivolgermi, ed entro senz'altro in tema.

Quando si parla di finanza locale, viene sempre spontaneo porsi anzitutto la domanda: qual è la situazione, perché esiste questa situazione e quali sono i rimedi a breve e a lungo termine?

Credo di poter cominciare la mia esposizione ricordando una affermazione fatta dal principale responsabile governativo delle autonomie locali, cioè dal Ministro dell'interno onorevole Taviani, il quale alla televisione nel corso di una trasmissione di « Tribuna elettorale » affermò testualmente: « Nel complesso, quando si giunge a stabilire delle priorità negli stanziamenti, non è mai la finanza locale a giovarsene ». Credo che questa affermazione possa essere suffragata dal-

la esperienza quotidiana di tutti noi. Si tratta di un giudizio che condivido pienamente. Bisogna dire, andando indietro nel tempo, che ci si è trovati sempre di fronte a problemi che per varie ragioni hanno dovuto necessariamente avere la precedenza (ricostruzione prima, problema della scuola, inserimento dell'agricoltura nel mercato comune, adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti statali, incentivo all'industrializzazione, sviluppo del Mezzogiorno, e così via). Quindi, per quanto riguarda il passato, si può benissimo comprendere la situazione per la quale la finanza locale non è stata mai collocata nei primi gradini della priorità, e si può anche sostanzialmente giustificare questo atteggiamento.

La verità è che i fatti hanno dimostrato alcuni fenomeni che via via si sono chiariti. Si riteneva anni fa che i mezzi di finanza pubblica a disposizione del nostro paese oggi fossero infinitamente maggiori di quelli esistenti in passato. Si è visto poi che la affermazione, sostanzialmente esatta, risultava un po' meno esatta perché il meccanismo di sviluppo economico che aumenta rapidamente il reddito e il gettito tributario è lo stesso meccanismo che si « rimangia », automaticamente, parte delle entrate. Per un paese ad alto sviluppo industriale, con scuole ed attrezzature adeguate, con una pubblica amministrazione che possa retribuire adeguatamente i propri dipendenti e quindi raccogliere gli elementi migliori, i mezzi di finanza pubblica, malgrado l'incremento rapido (1.000 miliardi l'anno), sono in realtà minori di quanto appaiano a prima vista.

Ma c'è da dire di più. 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.

Per esempio, è stato necessario portare avanti una serie di agevolazioni all'agricoltura, e di questo ha risentito la finanza locale, per la abolizione dell'imposta sul vino. Anche delle agevolazioni all'edilizia ha risentito la finanza locale, come ha risentito dello sviluppo intenso della motorizzazione per i riflessi negativi sulla gestione dei trasporti pubblici, a causa della riduzione della velocità commerciale. Il direttore generale dell'azienda dei trasporti municipali di Milano ha detto al riguardo, alla televisione, che oggi ha bisogno del doppio di automezzi, per trasportare lo stesso numero di utenti del 1938.

C'è stato un incremento delle retribuzioni, e lo Stato si è preoccupato di procurarsi la copertura per il maggior onere finanziario; non ha indicato però la copertura per il maggiore onere derivante agli enti locali. I dipendenti degli enti locali hanno chiesto infatti anch'essi un adeguamento delle retribuzioni, e naturalmente la finanza locale si è trovata scoperta.

C'è stato inoltre il fenomeno dell'incremento della popolazione, incremento che si manifesta quasi totalmente sulle grandi città, con un aumentato fabbisogno di opere pubbliche e di servizi, quindi di spese. Se è vero che i mutui rappresentano un investimento, è anche vero che il pagamento degli interessi relativi grava sulle spese correnti, ed ecco un altro aspetto negativo che si riflette sulla finanza locale.

E comunque certo che ormai il problema deve essere affrontato, affrontato contemporaneamente — come giustamente è stato indicato nel promemoria inviato dalla Commissione agli invitati — sui tempi brevi e lunghi. Bisogna affrontarlo con molta decisione ed anche con molta pazienza per quanto riguarda la realizzazione dei provvedimenti auspicati. La situazione nel presente è indubbiamente caratterizzata da una generale acquisizione di coscienza del problema e debbo dire che il valore metodologico, pratico e soprattutto politico della iniziativa presa da questa Commissione probabilmente va al di là dell'intuizione e del giudizio razionale che ognuno di noi può fare.

Come dicevo prima, sia per il metodo nuovo col quale la vostra indagine è stata impostata, sia per l'interesse suscitato dal problema — per cui molte persone se ne interessano con una costanza ed una continuità mai prima di adesso dedicate — ci troviamo veramente di fronte allo spartiacque tra un'epoca passata ed un'epoca futura. Inoltre le per-

sone invitate dalla Commissione sono così qualificate, che le loro osservazioni consentiranno di avere un quadro molto chiaro della situazione.

Parlo di acquisizione generale di coscienza perché, per esempio, i ministri competenti hanno cominciato a fare delle dichiarazioni così impegnative, quali forse di analoghe non avevano fatte in passato. Il ministro Preti sempre sensibile, come ministro delle finanze, al carico tributario che grava sugli italiani e quindi alla esigenza del migliore utilizzo delle risorse procurate, ha nei confronti degli enti locali un atteggiamento che io forse giudico troppo critico, tenendo presente che, per il fatto che esistono degli inconvenienti, non possiamo tuttavia dire che l'autonomia locale non funzioni, soprattutto perché molti di questi inconvenienti sono dovuti proprio allo stato di difficoltà, di esasperata difficoltà, nel quale devono operare molti amministratori locali.

Il ministro Colombo ha detto chiaramente, il 29 ottobre 1965, nel corso della giornata del risparmio in Campidoglio, che lo Stato non è in condizione di valutare preventivamente la compatibilità di quella parte della spesa degli Enti locali che ha riflessi sul proprio bilancio. È chiaro che ciò comporta un giudizio negativo sul funzionamento dello Stato, sia dal punto di vista istituzionale che da quello politico e burocratico.

Il ministro Taviani è stato il più chiaro: in primo luogo ha invitato tutti all'autocritica, in secondo luogo ha detto che il problema della finanza locale è il più grave di quelli sul tappeto. Questa affermazione merita un commento; infatti tutti gli altri grossi problemi sono più o meno felicemente stati avviati a conclusione. Così è per la scuola, per l'agricoltura, per l'industria, per il Mezzogiorno, per i quali esistono degli stanziamenti e molto spesso dei piani opportunamente stilati. Per la finanza locale non è così, e la stessa cosa avviene per la previdenza sociale, cioè per la creazione di un sistema di sicurezza sociale nel nostro paese. In quest'ultimo settore, però, esiste un vantaggio-svantaggio nel senso che se non si fanno le leggi non si spendono i soldi; ad esempio, se non si aumentano le pensioni la gente purtroppo sta male ma, dal punto di vista della finanza pubblica, non si assumono nuovi impegni.

Per quanto riguarda, invece, la finanza locale esistono dei problemi che esigono una soluzione che non può essere rinviata e che esigono la effettuazione, comunque, della

spesa relativa. Prendiamo, per esempio, un comune che vede raddoppiare la propria popolazione nel giro di due anni o il settore dei trasporti urbani, che ha visto in pochi anni aumentare vertiginosamente il proprio disavanzo da 13 a 100 miliardi all'anno.

Questo per quanto riguarda la prima parte. Io non dico altro perché il fatto che siano stati invitati da questa Commissione i presidenti delle associazioni degli enti locali e i direttori generali competenti, mette la Commissione stessa in condizione di avere, in modo diretto, le notizie più ufficiali ed impegnative. Un discorso utile può essere, invece, fatto da me per quanto riguarda il metodo generale che spesso è errato e che bisogna cambiare nel futuro.

Non parlerò di specifici problemi che sono già stati illustrati dal presidente dell'A.N.C.I. e lo saranno dai direttori generali competenti. Io parlerò della programmazione regionale e, poi, del programma quinquennale perché gli inconvenienti in essi riscontrabili sono meno chiari e perciò più pericolosi.

Per quanto riguarda la programmazione regionale, ad un certo punto il Governo - molto opportunamente - ha preso l'iniziativa di costituire i Comitati regionali per la programmazione economica, ed ha precisato che le loro spese avrebbero dovuto essere sostenute dallo Stato ed in particolare dal Ministero del bilancio. Quando, poi, è stato pubblicato il decreto di applicazione e si è parlato delle spese per le ricerche (nella ricerca consiste buona parte dell'attività onerosa dei comitati i quali non hanno né gettoni di presenza né spese di trasferta) si è deciso che ad esse si dovrà provvedere anche con il contributo degli enti locali, contributo che di fatto dovrebbe avere un peso prevalente, considerando sia i Comuni che le Province.

Se si va a vedere quale è la situazione dei contributi degli enti locali alle ricerche dei comitati regionali per la programmazione economica ci si accorge, per fare un esempio concreto, che il Presidente della provincia di Roma, nelle sue dichiarazioni programmatiche del marzo 1965, riferiva all'assemblea che i contributi di quattro province su cinque erano stati bocciati dalla commissione per la finanza locale e che l'istituto di ricerca del Lazio graverà esclusivamente sulla provincia di Roma.

Nella programmazione le regioni più ricche hanno avuto così la disponibilità di centinaia di milioni, mentre le regioni più povere hanno avuto disponibilità limitatissime. Quello che doveva essere, e che è, uno stru-

mento atto a realizzare un vero e proprio ordinamento territoriale nel nostro paese e a consentire inoltre la verifica al livello regionale, del piano quinquennale, diventa invece uno strumento acceleratore proprio dello squilibrio territoriale esistente. Cioè si ha l'opposto di ciò che persegue il Ministero del bilancio, di ciò che perseguono sia il programma quinquennale che la pianificazione regionale.

La data di scadenza per la stesura di tutti gli schemi regionali di sviluppo economico è stata inoltre fissata in base alle esigenze e possibilità dei comitati regionali più efficienti. Ma i comitati regionali più efficienti, proprio perché appartengono alle regioni più ricche avevano già gli istituti di ricerca.

La finanza locale si muove dunque in senso esattamente opposto a quello che per esplicite dichiarazioni persegue il Governo in tutti i suoi indirizzi. Noi perseguiamo una politica di perequazione territoriale, la finanza locale agisce in senso opposto. Ciò è gravissimo.

Per fare un altro esempio, ricordo che ho preso posizione qualche tempo fa su un fenomeno estremamente grave, strettamente connesso con la finanza locale, fenomeno che rappresenta un poco la sintesi di quanto si è fatto nei quattro quinquenni trascorsi. Il paese cioè - ho scritto - non fa bene i suoi conti, il paese deve fare meglio i suoi conti. Abbiamo fatto quadrare la finanza pubblica non considerando le esigenze della finanza locale. È un poco il caso di un padre di famiglia convinto che il bilancio familiare quadri, ma che realizzi il suo pareggio non considerando le rate dell'automobile, perché intestata formalmente alla moglie o le spese personali dei suoi ragazzi. Tale non quadratura si traduce in un indebitamento sempre più accelerato per cui i debiti si pagano con i debiti. Nel mio articolo ho scritto inoltre che ancora una volta, in sede di piano quinquennale di sviluppo, questo problema è stato eluso.

Si era detto, nella edizione provvisoria del gennaio 1965 e in quella approvata nel giugno 1965, che la valutazione delle spese correnti degli enti locali è stata compiuta sulla base dei dati relativi ai pagamenti. Tuttavia questa contabilità di cassa, date le difficoltà finanziarie degli enti locali, porta ad alterare - per difetto - tutto il movimento della finanza locale. Di conseguenza - era detto nel programma quinquennale - l'amministrazione competente ha fatto rilevare che il volume della spesa degli enti locali è infe-



riore a quello occorrente per le esigenze funzionali degli stessi.

Ancora più chiaramente sempre il programma quinquennale, edizioni sia gennaio che giugno 1965, afferma che « per tener conto di questi problemi appare necessario un approfondito esame della situazione, esame che è oggi possibile nel quadro della programmazione e che potrà condurre ad una valutazione delle esigenze di spesa degli enti in parola anche diversa da quella indicata nel presente documento. Tale esame dovrà essere svolto in tempo utile per la prima revisione del programma ».

Dal gennaio 1965 la situazione è rimasta immutata. Siamo nell'ottobre 1966 e si legge ora che per tener conto di questi problemi, e cioè del divario nelle cifre relative alla finanza locale, « appare necessario un approfondito esame della situazione, esame condotto da un apposito gruppo di studio interministeriale che potrà condurre ad una valutazione del fabbisogno di spesa degli enti in parola anche diverso da quella indicata nel presente documento ».

Qual'è la conseguenza? La conseguenza è che nel programma di sviluppo le spese relative al fabbisogno degli enti locali sono errate per difetto almeno per 3 mila miliardi. La conseguenza è che buona parte del risparmio pubblico prevista dal programma non esiste. La conseguenza è che i conti fatti male nel quinquennio passato vengono fatti male anche nel nuovo documento, il che è grave perché si vuole giustamente che esso abbia carattere impegnativo anche per i Governi futuri ed anche perché — come è stato autorevolmente detto — il programma quinquennale deve essere osservato in tutte le sue premesse se si vogliono mantenere fermi tutti i suoi fini.

Mi rendo conto delle difficoltà obiettive, e delle esigenze politiche che gli onorevoli commissari sono i più qualificati a comprendere.

Questo fenomeno è però estremamente grave perché, nel momento in cui si dice di voler mettere ordine nelle nostre cose, si parte con cifre che sono sbagliate sin da quando sono state inserite per la prima volta nel Programma e si nota che intenzionalmente queste cifre non sono state più rettificare.

Indubbiamente il problema va immediatamente risolto e, a questo proposito, forse sarebbe interessante che la Commissione interni della Camera, che è la più qualificata a questo fine, seguisse questo specifico problema e gli sviluppi ulteriori di questa vi-

cenda che, in un certo senso, condiziona tutto il resto del Programma, e cioè il risparmio pubblico ecc.

Circa il futuro, le cose da fare sono evidentemente molte e, anche per non abusare del tempo degli onorevoli commissari, vorrei saltare quell'ordine di problemi e di soluzioni indicato più volte in Parlamento, sia in occasione della discussione di mozioni o interrogazioni, sia richiamato nel programma di sviluppo. Vi è la necessità di affrontare una politica per il personale, vi è la necessità di aggiornare la legge comunale e provinciale.

Vi è necessità di fare una nuova legge sulle municipalizzazioni o, per essere più esatti, sui servizi pubblici degli enti locali. E l'elencazione potrebbe continuare.

Ritengo, in questo momento, più utile richiamare l'attenzione dei commissari su due problemi particolari.

Il primo problema è quello dell'autosufficienza tributaria degli enti locali, un problema che è impostato sulla riforma del sistema tributario e che trova sempre fautori in tutti gli amministratori locali i quali credono, nella grande maggioranza dei casi, che un ente locale per poter funzionare deve usufruire di una completa autosufficienza tributaria.

Io, invece, affermo che è necessaria sì una autosufficienza finanziaria, ma non una autosufficienza tributaria. E provvedo subito a motivare questa mia affermazione.

L'attuale situazione del nostro paese non presenta, in verità, difficoltà interpretative in questo campo: esaminiamo gli ultimi dati ufficiali (in verità ormai vecchi), quelli forniti dall'I.S.T.A.T. Si nota subito, ad esempio, che l'I.C.A.P., e cioè l'imposta sui commerci, industrie, arti e professioni (un tributo estremamente importante di per sé, ed anche perché rappresentativo nella forma più moderna della ricchezza di una regione) nel periodo di due anni, dal 1960 al 1962, ha subito un incremento per abitante di 90 lire nel Mezzogiorno e di 400 lire nel triangolo industriale; scendendo, poi, al dettaglio, si può, altresì, notare che, ad esempio, nella Basilicata l'incremento è di 3 lire per abitante, mentre per la Liguria è di 540 lire. Non solo, ma si nota anche che le variazioni relative all'Italia nord-occidentale (cioè le tre regioni del triangolo industriale), pari a 400 lire per abitante, sono circa tre volte superiori a tutto il gettito per abitante della Basilicata.

Da ciò si deduce che nel campo dei tributi per gli enti locali il divario tra regioni maggiormente sviluppate e regioni depresse tende

ad accentuarsi, in quanto in questo settore non si registra nessun intervento.

Passiamo adesso ai dati globali. Da essi risulta che mentre l'Italia ha un gettito per abitante di 1.300 lire, lo stesso gettito sale a 2.500 lire nelle regioni del triangolo industriale e scende, invece, a poco più di 400 lire per l'Italia meridionale ed insulare.

Da ciò deriva automaticamente che se noi vogliamo impostare un sistema tributario che attribuisca entrate proprie agli enti locali, abbiamo due possibilità: o lo impostiamo in base alle 2.500 lire per abitante delle regioni più ricche (e in tal caso le regioni più povere non avranno assolutamente mezzi adeguati al loro fabbisogno), oppure lo impostiamo in modo diverso e provochiamo una carenza nelle regioni più ricche.

Dobbiamo convincerci che lo squilibrio territoriale nel nostro paese è tale che gli interventi perequativi sono nettamente prevalenti su quelle che possono essere le entrate tributarie proprie degli enti locali. È evidente, infatti, che in un paese in cui non esistessero squilibri così accentuati, l'autonomia locale troverebbe naturalmente la propria logica estrinsecazione non solo nell'autonomia finanziaria (cioè nella disponibilità di mezzi provenienti anche dallo Stato), ma potrebbe anche trovarla in una propria autonomia tributaria. Questo, però, come ho già detto, nel nostro paese non è possibile.

Il fatto grave è che non solo si persiste nel propugnare una errata linea di condotta, e cioè la necessità per gli enti locali di ottenere l'autonomia anche tributaria, ma che questo indirizzo non realistico è seguito dalla stragrande maggioranza degli amministratori degli enti locali (anche di quelli depressi) i quali non si rendono conto che in un sistema tributario come quello odierno, e come quello che è prevedibile per il futuro (in cui cambieranno le voci, ma la sostanza resterà immutata), si nota una inevitabile e continua accentuazione degli squilibri e, poiché l'opinione pubblica non distingue tra comuni depressi e comuni più ricchi, avremo, di conseguenza, un giudizio indiscriminato di condanna per tutte le amministrazioni locali.

Non solo, ma in questo settore fondamentale (non dimentichiamo che si tratta di ben 2.500 miliardi di spesa, circa il 30 per cento di tutte le spese effettuate dallo Stato) non si perseguirà quella politica di eliminazione degli squilibri territoriali che rappresenta uno dei tre obiettivi del programma, posto con drammaticità all'attenzione del paese, e so-

prattutto vostra, onorevoli deputati, che del paese rappresentate la classe politica.

Passiamo ora ad esaminare il rimedio che si può porre a questa situazione. Si tratta di un rimedio che richiede un duplice ordine di interventi: a breve e a lunga scadenza. È purtroppo evidente che lo Stato non sta facendo niente perché gli amministratori locali si rassegnino ad una impostazione della finanza pubblica tale che i mezzi destinati agli enti locali transitino per lo Stato pur non essendo da esso amministrati. Il concetto che desidero sottolineare è questo: l'autonomia locale consiste nel diritto di effettuare spese nell'ambito di disponibilità predeterminata, secondo criteri innanzi tutto politici e poi tecnici, con destinazioni ai singoli settori predisposte dagli amministratori locali. Non è affatto necessario che l'autonomia locale abbia una propria, autonoma, entrata tributaria.

La verità è però che, come lo Stato ha abbondantemente dimostrato, ogni qualvolta una certa somma transita per le sue mani, esso blocca questa disponibilità ed allora, giustamente, gli amministratori locali pretendono un proprio cespite tributario autonomo, come per le imposte di consumo, per l'imposta di famiglia e per altre imposte, cespite che non possa essere sottoposto al blocco dell'autorità centrale.

Non è detto però che questa situazione (psicologicamente, tecnicamente e soprattutto politicamente errata) comporti necessariamente l'impossibilità della realizzazione di un nuovo sistema nel quale sia lo Stato a riscuotere tutto il gettito tributario e provveda poi a redistribuirlo a chi di dovere.

Si tratta naturalmente di una trasformazione lenta e graduale, che richiede prima di tutto un mutamento dell'attuale comportamento dello Stato in quanto, quando esso assume un impegno nei confronti degli enti locali, è necessario che poi lo adempia senza ritardi, perché altrimenti accade ciò che negli ultimi anni è accaduto per quanto riguarda l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino; in quell'occasione difatti lo Stato si impegnò a risarcire gli enti locali per le perdite derivanti dal minor gettito precepito, mentre poi in realtà soltanto dopo tre anni si è provveduto, nel luglio scorso, a rifondere le somme dovute per il 1963.

Nonostante tutto questo però è evidente che è quanto mai necessario avviarsi verso questo nuovo sistema, sistema che richiederà certamente un periodo di rodaggio ma che rappresenta l'unica direzione giusta in cui oggi possiamo muoverci, in quanto è questo

l'unico strumento che può consentire alle autonomie locali di eliminare gli squilibri territoriali esistenti, attuando interventi anche nel campo della finanza locale così come avviene in quello creditizio, o attraverso gli altri incentivi alla industrializzazione, ecc.

Ma, ci si domanda, come si può ottenere tutto questo? È a questo punto che si pone l'esigenza di trovare dei parametri idonei. Ed è proprio su questo argomento dei parametri che bisogna intendersi, per non correre il rischio, cercando l'ottimo, di non trovare nemmeno il buono. Il fatto è che le autonomie locali non possono consentire allo Stato di stabilire volta per volta l'ammontare dei contributi a favore degli enti locali, perché evidentemente con questo sistema vi sarebbe il pericolo di gravi abusi da parte del potere centrale.

Nello stesso tempo però, come già ho detto, non si può perseguire la perfezione, perché un sistema veramente perfetto finirebbe col riproporre di nuovo l'esigenza di un'indagine e successiva erogazione di contributi fatta caso per caso, provocando così di nuovo gli inconvenienti già lamentati.

Ma un parametro effettivamente esiste. Si tratta di un parametro perequativo che non significa né abolizione dei contributi specifici per opere pubbliche o altri affini, né rinuncia a quei contributi di sistemazione auspicati dal progetto di legge predisposto l'anno scorso dal Ministero dell'interno, ma si inserisca in un sistema organico.

Il parametro auspicato dovrebbe essere innanzi tutto estremamente chiaro e semplice, in modo da evitare furberie, cosa questa particolarmente importante in un paese in cui la furberia è ancora molto di moda; bisognerebbe cioè operare in base ad un parametro predeterminato e non influenzabile né dagli enti locali né dallo Stato.

Questo parametro - io ne sono convinto, e l'ho scritto 4 anni fa - è il gettito per abitante dell'I.C.A.P. (Imposta sui commerci, industrie, arti e professioni). Naturalmente, il parametro va applicato in senso inverso al gettito *pro capite* del tributo. Bisognerebbe cioè stabilire che ai comuni che si distanziano dalla media nazionale viene dato un contributo tale da portarli ad un determinato livello (adesso vedremo quali possono essere questi livelli); è chiaro che l'ammontare di questo contributo non è stabilito dal comune, perché l'accertamento dell'I.C.A.P., è noto, è fatto dallo Stato e non è neppure stabilito dallo Stato, ma praticamente da tutti i cittadini a seconda che lavorino di più o di meno e che

producano più o meno reddito, con conseguente maggiore o minore gettito dell'I.C.A.P.

È evidente che bisognerebbe avere tutta una serie di accorgimenti legislativi: bisognerebbe, ad esempio, unificare l'aliquota dell'I.C.A.P.; si potrebbe poi stabilire di cominciare con pochi o molti miliardi ed aumentarli a mano a mano. Si potrebbe stabilire, ad esempio, che i cinque miliardi (ammesso che si parta, è pura ipotesi di lavoro, da questa cifra) venissero attribuiti ai comuni che hanno un gettito *pro capite* più basso. Basterebbe poi lavorare un poco con schede perforate e con le calcolatrici per stabilire rapidamente quanto occorre. È chiaro che del contributo, in un sistema del genere, beneficerebbero particolarmente, ad esempio, molti comuni della Basilicata ed in genere dell'Italia meridionale perché zona depressa.

Se si verificherà successivamente la possibilità di maggiori stanziamenti, allora si potrà elevare il contributo sino a portare tutti i comuni al gettito medio dell'Italia. Ed al riguardo non dimentichiamo che il gettito medio nazionale è sempre errato per difetto in quanto si tratta di una media sulla quale influiscono i comuni depressi.

PRESIDENTE. Dottor Scipione, desidero rivolgerle, non una domanda, un invito: forse la Commissione desidera sapere, quale è la sua opinione circa la trasformazione dei controlli in relazione all'adozione di tali parametri obiettivi. Le chiedo, cioè, che nel corso della sua esposizione, ella si soffermi alquanto sul problema dei controlli i quali, evidentemente, dovrebbero essere modificati il giorno in cui lo Stato intervenisse con contributi obiettivamente in anticipo fissati.

SCIPIONE, *esperto*. Dirò subito che i controlli non dovrebbero subire alcuna modifica. Quello da me auspicato è un meccanismo automatico, che potrebbe essere addirittura amministrato, al limite, dall'Istituto centrale di statistica o dall'Istituto centrale delle Casse di risparmio. Il calcolo, d'altronde, è molto semplice: io, sindaco del comune X, so che la media nazionale (lo so perché ad un certo momento vi sarebbe una pubblicazione *ad hoc* dell'I.S.T.A.T. che tratterebbe solo questo e che verrebbe inviata a tutti i sindaci) è Y. Sapendo qual è la media nazionale per l'Italia, la media della regione più ricca e la media della mia città o del mio paese (questa la conosco perché faccio il bilancio), è sufficiente che faccia una moltiplicazione ed un paio di somme e immediatamente calcolo quello che mi spetta. Questo soprattutto il giorno in cui

l'ancoraggio (ed è chiaro che bisognerà arrivare a questo) sarà prima alla media nazionale e successivamente alla media della circoscrizione territoriale più ricca.

Io, ad un determinato momento, ho un gettito dell'I.C.A.P. di 150 lire per abitante; la media della circoscrizione più elevata è di 2.500 lire: evidentemente io debbo avere un contributo pari a 2.350 lire per abitante, pari cioè alla differenza fra i due gettiti per abitante moltiplicata per il numero degli abitanti del mio comune depresso.

Un altro punto fondamentale, giacché è stata aperta questa parentesi, è questo: tutti i miei colleghi sono portati a fare grandi controlli. Non parliamo, poi, dei colleghi del Ministero del bilancio. Ad un certo momento i comuni vanno male ed allora bisogna controllarli. No. I comuni hanno un obbligo preciso: quello di osservare la legge. E le leggi sono eguali per tutti.

Naturalmente chi sta in difficoltà si trova a cadere sotto quei vincoli mentre chi non sta in difficoltà sotto quei vincoli non cade. E questo non perché chi è in difficoltà ha controlli particolari, ma perché i controlli si applicano all'uno e non all'altro.

La mentalità, per cui appena lo Stato dà un contributo di sistemazione si manda un commissario oppure un funzionario del Ministero del bilancio, del tesoro o dell'interno a controllare, è veramente quanto di più antidemocratico vi sia. E quel che è peggio è che questo tipo di discorso viene fatto proprio da quelli di noi - uomini politici ed economisti - che si piccano di essere i più avanzati e che, quindi, per il loro prestigio personale, molte volte portano la gente a seguirli.

No, questo è veramente inammissibile perché, oltre tutto, non è necessario. Se vi è stata una inflazione di personale, ad esempio, questo è dipeso dal fatto che lo Stato non è intervenuto al momento opportuno.

Per fare un altro esempio, ad un certo momento si è fatta una circolare nei confronti delle municipalizzate (che per una parte non approvo e per un'altra invece è stata molto utile), ma c'è da chiedersi perché non la si sia fatta prima. Perché il Presidente del Consiglio deve essere costretto a richiamare, nelle ultime dichiarazioni programmatiche, il testo unico della legge comunale e provinciale sulla necessità di non addossare nuovi oneri ai comuni, quando questo è stato stabilito nel 1931 e nel 1934?

Bisogna evitare - e lor signori lo sanno molto meglio di me - che quando una legge non viene osservata, per illudersi se ne faccia

un'altra che, naturalmente, verrà osservata meno della prima.

Il problema, invero, è politico: o voi avete la forza, la volontà, la possibilità di affrontare certi problemi, e allora affrontateli (e molte volte le leggi che ci sono, sono più che sufficienti ed andrebbero eventualmente diminuite), oppure questa possibilità (io non parlo neppure di volontà o di capacità) obiettivamente non esiste ed allora è inutile starsela a prendere con chi subisce le conseguenze della situazione, ente locale o azienda municipalizzata che sia.

Consentitemi un esempio, perché questo è veramente un problema fondamentale. Si parla tanto contro le municipalizzate ed io, convinto come sono della necessità di un efficiente ed autonomo intervento pubblico nella economia e capo dell'ufficio studi della confederazione della municipalizzazione, proprio perché favorevole allo sviluppo della municipalizzazione sono contro certi atteggiamenti e certe posizioni dei dipendenti delle municipalizzate che non dovrebbero essere prese.

Ricordo, fra l'altro, che il settimanale italiano più autorevole in materia economica ha scritto alcune settimane fa: « se gli scioperi dei servizi pubblici riprendono con così ostentato e disinvolto disprezzo per la collettività nazionale che queste corporazioni taglieggiano a loro piacere, creano uno stato di spirito pubblico che potrebbe diventare pericoloso ».

Bene, a questo punto bisogna però ricordare che la stabilità ai dipendenti delle aziende di trasporto è cosa che risale al 1931. Bisogna considerare che dagli Stati Uniti (vedi Johnson con i motoristi delle linee aeree) a tutto il resto del mondo c'è indubbiamente questa pressione sindacale di chi lavora, che è sostanzialmente fondatissima, a parte gli eccessi particolari che non si possono approvare. Ci sono, cioè, certi fenomeni che non vengono molte volte bloccati perché bloccarli è molto meno facile di quanto non si pensi. A meno che non si arrivi a soluzioni tipo l'abolizione o una drastica disciplina generale del diritto di sciopero, alla quale l'opinione pubblica non è favorevole.

Con questo voglio dire che il problema dei controlli, del quale tanto spesso si parla, consiste in realtà nella volontà politica e nella possibilità di effettuare i controlli stessi. E se questi non vengono effettuati al momento giusto è inutile metterne degli altri perché, evidentemente, non servono a niente.

PRESIDENTE. Probabilmente senza volerlo sono stato io che ho creato equivoco. In-

tendevo dire che, poiché nella sua visione propone di sostituire, a questa specie di pagamento « a pie' di lista » una assistenza dello Stato, per così dire forfettaria e globale, Ella dovrebbe ricavarne inevitabili conseguenze in ordine alla eventuale attenuazione del controllo caso per caso.

SCIPIONE, *esperto*. Sì, non solo il controllo caso per caso viene ridotto molto, ma soprattutto non diventa più necessario il controllo di merito perché basta quello formale. Nel momento in cui, facciamo un esempio, io metto tre persone nelle stesse condizioni di partenza, io non devo più andare a vedere se uno ha fatto bene a compiere determinate opere, perché mi limito a non consentir loro più di spendere il danaro che non hanno.

Ora l'importante è questo che (fermo restando che il livello di indebitamento raggiunto richiede dei contributi che io ho definito di sistemazione, cioè uno stralcio speciale all'indebitamento per copertura di disavanzi economici e quindi un trasferimento, diluito quanto si vorrà, a carico dello Stato) dobbiamo smetterla di ancorare il sistema della finanza locale ai debiti, perché questo punto di riferimento crea uno stato d'animo psicologico estremamente negativo.

Non è vero, comunque, come sostengono molti, che prima o poi i debiti fatti vengono sistemati a carico dello Stato. Oltre tutto il fatto di indebitarsi senza limiti perché tanto poi qualcuno avrebbe pagato è avvenuto molto meno di quanto si pensi, fra l'altro per la stretta di funi efficacemente attuata dalla Commissione centrale per la finanza locale, presso il Ministero dell'interno. Ho avuto l'onore, in passato, di collaborare con i sindaci di Roma e di Napoli e ho potuto constatare che gli amministratori locali si trovano in una tale situazione per cui devono occupare ogni mese un terzo del loro tempo per risolvere i problemi del finanziamento a brevissimo termine con un danno enorme per le autonomie locali.

Quindi, dicevo, questo ancoraggio ai disavanzi economici, ai mutui contratti, in parte è inutile, perché è una realtà che va risistemata.

Però, per quanto riguarda la soluzione permanente, noi non dobbiamo più parlare dei disavanzi. Dobbiamo, invece, mettere tutti gli enti locali non nella condizione di soddisfare il loro fabbisogno (perché se c'è un termine economicamente negativo, a qualsiasi livello, è proprio questo), ma nelle stesse condizioni di partenza. Poi, chi ha la fortuna

di aver ereditato i boschi dall'arciduca Sigismondo, spenderà di più. Quello che è importante è che le condizioni di partenza, piano piano, diventino identiche.

Del resto, questa impostazione di politica, che è perequativa, nel caso di cui trattasi, all'entrata, e che dovrebbe esserlo anche alle spese, rappresenta una caratteristica di tutta l'economia moderna. L'abbattimento alla base nella imposizione tributaria cosa rappresenta se non una perequazione alla spesa? Oppure non è forse una perequazione all'entrata il fissare dei minimi per le pensioni? Perché, dunque, non applicare tale sistema anche alle finanze locali?

Naturalmente è problema che comporta un cambiamento di mentalità. Io sono convinto estimatore della classe politica, perché, al contrario di alcuni miei colleghi, sono perfettamente convinto che la realtà è politica e che deve essere governata da uomini politici, così come sono convinto fautore della fondamentale importanza dell'autonomia locale. Evidentemente, autonomia locale sufficiente a se stessa e soprattutto efficiente.

Altro punto fondamentale - sui dettagli potrò tornare in sede di risposta alle interrogazioni - è quello del centro decisionale unico. È un tema che tratto qui in quanto difficilmente potranno farlo gli altri. Diciamocelo francamente: in materia di autonomia locale non esiste un centro decisionale che abbia chiaramente il dovere dell'iniziativa permanente. Non parliamo dei dati disponibili. Loro avranno avuto il polso della situazione ieri, parlando col Presidente dell'A.N.C.I.; avranno avuto il polso della situazione considerando che i dati relativi ai bilanci di previsione, pubblicati ultimamente dall'Istat, sono quelli del 1962. E siamo nel 1966... Loro avranno il polso della situazione, in materia di strumenti operativi, nel corso della loro iniziativa.

Qual è la situazione? Un'impostazione che risale ancora a 50-60 anni fa, allorché parlare di scienza delle finanze significava ancora riferirsi alle sole entrate. Soltanto 30 anni fa, nelle università, il diritto finanziario e la scienza delle finanze significavano ancora unicamente diritto tributario.

Quali le conseguenze? Quando si parla di finanza locale si pensa subito al Ministero delle finanze. Tanto è vero che l'unica direzione generale esistente per la finanza locale si trova al dicastero di cui trattasi. Ora, ridurre i problemi economici degli enti locali a problemi tributari, significa affossare l'autonomia locale. Significa non prendere le ini-

ziative necessarie, non trasformare in fatti concreti tutto quel fermento che la classe politica sta particolarmente imprimendo, in questo settore, da 10-15 anni a questa parte.

Come riformare le circoscrizioni amministrative, non solo come abolizione dei piccoli comuni, ma come riesame della validità delle attuali strutture amministrative, se tutto si riduce a tributi? I problemi di cui trattasi non riguardano affatto il Ministero delle finanze, che è invece l'unico ad avere attualmente una preminente autorità burocratica operativa in materia di finanza locale.

Come parlare di problemi finanziari attinenti all'urbanistica, alla « 167 »? Si capiscono poi tutte le difficoltà che sorgono. Vi sono problemi ad esempio attinenti specialmente ai lavori pubblici, che dovrebbero però essere poi tutti riferiti ad una sola visione panoramica, quella dell'autonomia locale.

Potrei, così, parlare delle municipalizzate, del personale degli enti locali, e così via.

Tutto è spezzettato. Il Ministero delle finanze ha una direzione generale. Quello degli Interni aveva fino a poco tempo fa due divisioni, ora ristrutturate e potenziate nell'ambito della direzione generale che si occupa, però, di tutta la amministrazione civile. La parte economica è, cioè, ancora tenuta, stante l'attuale struttura, in sordina. Basti pensare che nel nostro paese non si diventa prefetti con la laurea in economia e commercio. Basti pensare che nell'amministrazione civile si entra soltanto con la laurea in legge. Cose veramente assurde! Un Ministero che governa, incide, controlla, segue 2.500 miliardi di spese, non può farlo unicamente sulla base di criteri giuridici.

Vi è poi il Ministero del tesoro che, formalmente, non ha alcun compito tranne quello, importantissimo, di tirare fuori i soldi. Ha, cioè, un diritto di veto ma non il dovere di prendere iniziative.

Si parla spesso di programmazione, si dice che gli enti locali dovrebbero far conoscere preventivamente i loro programmi in tema di investimenti. A questo punto sono d'accordo con l'onorevole La Malfa che ritiene che il Ministero del bilancio debba essere uno *staff* molto tecnico e molto ristretto. Ma soprattutto sono convinto che si prospetterebbe, nel caso si verificasse quello cui ho accennato, una situazione per la quale il dicastero del bilancio dovrebbe diventare 30 volte più grande di quello che è.

Abbiamo, dunque, un ministero del bilancio che oscilla tra queste pretese eccessive ed

una realtà assolutamente nulla, per cui la finanza locale finisce col diventare, cosa che andava bene ai tempi di Garibaldi, un paragrafo della finanza pubblica.

E ciò mentre loro uomini politici giustamente si preoccupano, di fronte a questo Stato necessariamente accentratore (gestione accentrata alle ferrovie, alla R.A.I., alla previdenza sociale, alle partecipazioni statali) di ristrutturare l'autonomia locale in modo che sia efficiente.

Come possono loro fare quel discorso politico così interessante che vanno portando avanti da qualche tempo, in materia di autonomia locale, senza che vi sia qualcuno che abbia non solo il diritto ma il dovere di seguire e guidare permanentemente una certa impostazione in tema di autonomie locali?

Cosa è necessario fare? È necessario, se potessi avere una battuta, rendere non più necessaria un'iniziativa, estremamente lodevole, che mi ha entusiasmato, come quella presa dalla loro Commissione.

Si deve essere messi in condizione di avere, ogni anno, un rapporto sulla situazione della finanza locale, così come avviene negli altri settori fondamentali (energia, elettricità, Banca d'Italia per il credito, ecc.).

Qual è l'esigenza che prospetto? Che al Ministero dell'interno venga attribuita anche la responsabilità della gestione economica degli enti locali. Faccio questo discorso dopo aver fatto l'altro. Il Ministero degli interni, deve essere messo in condizioni di intervenire il meno possibile. Deve essere messo in condizione di esercitare, a ragion veduta, tutti i controlli formali necessari. Oggi, chi è in grado di conoscere le ragioni per la quali il comune « A » spende per la manutenzione delle proprie strade una certa somma, mentre un altro comune ne spende la metà ed un altro ancora il triplo?

Debbo, per onestà, dire che in materia ha particolarmente ragione l'estrema sinistra allorché dice che vengono effettuati, spesso, un po' troppo rapidamente, numerosi tagli.

Io, quale economista, sono fautore del rafforzamento della Commissione centrale della finanza locale, sono un fautore della sua democratizzazione, sono soprattutto fautore di una Commissione centrale per la finanza locale che abbia un supporto di studi, di competenze, di aggiornamenti, tali da consentirle di fare veramente un controllo che, pure essendo formale, sia motivato. Naturalmente, questa struttura comporta un notevole potenziamento dell'organico del Ministero dell'interno, ma comporta anche un qualcosa che

costituisce la grossa novità che vado sostenendo da quattro anni e che sono lieto di sostenere anche questa sera.

È necessario, cioè, quello che io quattro anni fa chiamai l'ISCO degli enti locali, e che oggi si potrebbe chiamare l'I.ST.EL. (istituto per lo studio dell'economia locale). È necessario un ente che, presieduto dal ministro dell'interno, collegato con l'amministrazione dello Stato, per il necessario coordinamento, stia alle autonomie locali così come l'ISCO sta alla congiuntura e l'Istituto per la programmazione economica per la riforma di strutture e la evoluzione a lungo termine sta alla programmazione economica. Il giorno in cui ci fosse un ente del genere voi potreste chiedere ad esso non solo ogni anno la relazione aggiuntiva a quella generale (sul tipo di quella che sulla congiuntura presenta l'ISCO per il C.N.E.L.) ma anche una relazione su base semestrale. Voi sareste in condizioni, per prendere poi le direttive che riterrete opportune, di seguire e controllare i problemi della autonomia locale, come oggi non è possibile fare.

Avete fatto molte domande al presidente dell'A.N.C.I. il quale non ha potuto rispondere, perché né l'A.N.C.I. né nessun altro dell'amministrazione dello Stato o esperto è in condizioni di darvi dati analitici su tutti i fenomeni fondamentali, numerosissimi, dell'autonomia locale, che a voi interessano e che esigono un aggiornamento permanente.

Vorrei conoscere, per esempio, l'ammontare complessivo in questo momento delle anticipazioni di tesoreria dei comuni. Nessuno lo sa; eppure ciò è fondamentale perché tutte le cifre relative all'indebitamento sono errate per difetto, in quanto si riferiscono o ai mutui in ammortamento, oppure anche ai mutui deliberati ma non ancora contratti.

Tutto il fabbisogno di mutui, previsti per il 1966 a copertura dei disavanzi fa già parte dell'indebitamento, dal punto di vista economico, e così evidentemente anche le anticipazioni di tesoreria.

Siamo in una situazione così assurda che oggi, per una certa applicazione della legge Giolitti - che si è resa necessaria ma che è deleteria - tutti i crediti delle aziende municipalizzate nei confronti dei comuni non solo sfuggono ad ogni calcolo in sede di finanza locale, ma anche di quella statale (e si tratta di oltre 100 miliardi!). Questi crediti non sono stati « sistemati » e ciò per norme previste dalla vecchia legge, mentre invece sarebbe necessario procedere alla loro liquidazione, per evitare che le operazioni meno costose, soprattutto a lungo termine, si tramutino in

operazioni a brevissimo termine, e quindi più onerose.

Sono stati posti da voi ieri quesiti interessantissimi, come quello sugli effetti della legge n. 167; ma nessuno è in condizione di seguire questi problemi, e quindi di rispondere.

Anche il Ministero dei lavori pubblici, qualora facesse una indagine in materia, la effettuerebbe completamente sganciata da tutti gli altri fenomeni, che sono pure fondamentali.

**PRESIDENTE.** Per la mia esperienza di ex ministro dei lavori pubblici potrei dire che non si hanno sempre i mezzi per la conoscenza di queste cose da parte di quel dicastero!

**SCIPIONE, esperto.** Ecco quindi la necessità di arrivare a questo ente. Ciò può significare la spesa di 250 milioni l'anno; ma ci si potrà finalmente « veder chiaro », e l'ente sarebbe l'altra mano, squisitamente economica, che, affiancata alla mano giuridica propria del Ministero dell'interno, consentirebbe al ministro dell'interno, quindi al Governo, quindi al Parlamento, di avere continuamente la situazione aggiornata. E, in questi casi, conoscere significa anche provvedere. Non solo, ma significa anche (cosa che non rientra nemmeno nei compiti del Ministero del bilancio), raccordare per il complesso degli enti locali la contabilità di competenza con quella di cassa, il che è fondamentale, giacché gli enti locali si trovano « strozzati » dalla situazione attuale proprio perché tutti i conti vengono fatti in base alla contabilità di cassa, necessariamente, la quale subisce però le conseguenze della mancanza di mezzi. Questo raccordo fra contabilità di competenza e contabilità di cassa presuppone una tale conoscenza della legge comunale e provinciale, eccetera, che evidentemente può essere fatto soltanto in sede di Ministero dell'interno.

Vi sarebbero molte altre cose da dire. Mi sono tuttavia limitato a quelle relativamente alle quali poteva essere più utile la mia modesta esperienza. Io mi trovo ad operare contemporaneamente in diverse sedi ed ho pertanto una visione panoramica della finanza locale.

È necessario rendersi conto che non si può più parlare della riforma della finanza locale (« la » riforma), come si parla della riforma della Costituzione, per esempio. Il problema è diventato di tali dimensioni, implica tali colleganze fra aspetti istituzionali, costituzionali, economici, giuridici, finanziari, sociali, che se si vuol fare il grosso testo unico non lo si farà mai. Però bisogna anche usci-

re dai provvedimenti episodici. È quindi necessario individuare le direttrici e poi cominciare con una serie di provvedimenti che siano articolati secondo approssimazioni successive, per avvicinarsi man mano all'ottimo in un contesto organico, a tempi ben organizzati.

Debbo dire che una delle ragioni per cui sono veramente entusiasta e lieto di esprimere il plauso più caldo per la vostra iniziativa è la concretezza estrema con cui questa ultima è stata impostata. Per esempio, giustamente, avete invitato i membri della Commissione finanze e tesoro, per evitare le complicazioni delle sedute a Commissioni congiunte. Avete nominato due relatori; ma siete voi, come Parlamento, a tirare le somme. Ottimo accorgimento. Altro accorgimento che si traduce in astuzia politica è quello di avere nominato relatori i due responsabili degli enti locali di due partiti della maggioranza, i quali dovranno d'ora in poi fare i conti anche con i giornalisti ed i pubblicitari, perché non solo hanno avuto il compito da voi di fare il punto della situazione, ma hanno indubbiamente la possibilità di influire concretamente nella direzione giusta.

Ringrazio per l'onore di questa convocazione, come pure tutti i presenti per l'attenzione benevolmente concessami.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Scipione il quale ha mostrato la capacità (come già l'avvocato Lorenzini questa mattina) di essere preciso, prospettando una visione (analitica e sintetica) dei possibili rimedi che ha il precipuo merito di estrema chiarezza.

Il pregio discende dalla razionalità della impostazione. Sono soddisfatto per il modo in cui procede la nostra indagine.

**MATTEOTTI, Relatore.** In attesa di poter formulare in seguito le domande, mi soffermo soltanto sulla sua ultima proposta, che a me pare di estremo interesse ed attualità. Siamo sempre stati in questi anni, noi, classe politica (come il dottor Scipione ci ha definiti), carenti di una capacità conoscitiva e di materiale conoscitivo complessivo, in parte per le gelosie di alcune amministrazioni e in parte per una assenza totale di documenti globali.

Credo che se noi dobbiamo porre rimedio a questa carenza conoscitiva, che ha reso possibili molti errori di valutazione, la strada di uno strumento autonomo da poteri sia la più giusta. Vorrei, quindi, chiedere al dottor Scipione se ci può fornire a breve scadenza un quadro completo delle strutture, delle competenze e dei finanziamenti degli enti locali,

affinché noi lo possiamo prendere in esame come primo provvedimento.

Io già oggi, come relatore mi sentirei di accogliere questa proposta, la cui conoscenza ritengo assolutamente indispensabile per la buona riuscita dei nostri lavori.

**SCIPIONE, esperto.** È tanto tempo che mi occupo di questi problemi che, per quanto mi riguarda, tutto il materiale potrebbe essere pronto domani mattina. Noi abbiamo, infatti, il precedente dell'ISCO, io faccio parte del gruppo di lavoro per la finanza locale di tale istituto, il quale comporta una spesa di 250 milioni all'anno, e la cui struttura è abbastanza facilmente identificabile. Il controllo e la garanzia, sia per gli enti locali, sia per lo Stato, sono facilmente realizzabili, quindi è facile rispondere alla domanda che mi è stata posta. Un istituto del genere dovrebbe essere estremamente snello, efficiente, indirizzato politicamente, perché l'autonomia locale è un fatto politico, quindi gli enti locali dovrebbero avere la quasi totalità dei posti nell'organo assembleare che dovrebbe essere quello che approva i bilanci ed i programmi. Ci dovrebbe essere, inoltre, un organo esecutivo a livello tecnico, nel quale gli enti locali dovrebbero essere rappresentati in maggioranza. Un organo cioè, come la buona democrazia consiglia, nel quale lo Stato finanzia qualcosa che l'autonomia locale non può realizzare, e che l'autonomia locale amministra. In questo caso lo Stato dovrebbe fissare soltanto una cosa, cioè le leggi e gli obiettivi generali del piano nel cui ambito debbano muoversi tutti, Stato compreso.

Il piano così architettato, con una chiara impostazione politica per quanto riguarda i criteri generali di lavoro dell'auspicato Istituto per lo studio dell'economia locale e con un organo esecutivo efficiente, credo che potrebbe rendere possibile una attività che consenta di soddisfare tutte le esigenze. Naturalmente bisognerebbe lasciare alla Presidenza di questo nuovo istituto il Ministro dell'interno che governa tutta la branca burocratica dell'autonomia locale, e questo per evitare contrasti. La caratteristica dell'Istituto dovrebbe essere che esso tratta di problemi economici squisitamente relativi alle autonomie locali. Quando invece si tratta di grossi problemi che hanno riflessi sugli enti locali ma che hanno natura economica generale, allora questi devono essere di competenza dell'istituto per la programmazione economica.

Concludendo quindi la competenza in materia giuridico-finanziaria spetta al Ministero

dell'interno, la competenza economica allo ente in questione, la competenza economica per i problemi generali, anche se incidono sulla autonomia locale, deve essere riservata all'istituto per la programmazione economica.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Scipione per le precisazioni. Ella ricorderà, peraltro, che nell'ultima parte del promemoria che le abbiamo inviato, sta scritto che gli intervenuti potranno - entro una settimana - inviare alla Commissione appunti o memorie. Per quanto La riguarda, dottor Scipione, data la sua buona volontà, la riteniamo impegnato ad inviarcì preziosi appunti entro dieci giorni.

Mi permetta di rivolgerle tre domande a titolo personale.

Prima domanda. In un articolo pubblicato su *Realtà del Mezzogiorno* Ella ha diffuso una tabella che è apparsa nuovamente sulla rivista *Impresa Pubblica*, e che il Sottosegretario alle finanze, onorevole Vittorino Colombo, ha riportato in un suo articolo sulla finanza locale. Questa tabella da un canto ci porta a meditare sulle sproporzioni Nord-Sud dello squilibrio degli Enti locali; dall'altro ci avverte che, dal punto di vista metodologico, si commettono grossi errori, quando si parla genericamente di 5.000 o 6.000 miliardi di lire di debiti degli enti locali. Infatti, dalla tabella risulta che, quando l'indebitamento, alla data del 1° gennaio 1965, era di 4.360 miliardi di lire, ben 1.874 di questi erano destinati al finanziamento di opere pubbliche, finanziamento operato soprattutto in base alla legge 3 agosto 1949, n. 589, ed alle sue molte filiazioni, tra le quali è da annoverare la legge 15 febbraio 1953, n. 184, di iniziativa parlamentare da me stesso promossa.

Stiamo bene attenti. Si attribuisce agli Enti locali la colpa di indebitare il Paese. Ma, se colpa c'è, essa risale in primo luogo al Parlamento ed al Governo, i quali sono ricorsi al sistema dell'indebitamento a lunga scadenza attraverso le famose leggi Tupini, di cui non abbiamo ieri chiesto conto al senatore Tupini, perché benemerite nel momento in cui vennero promulgate, il demerito essendo quello di lasciarle in vigore per troppo tempo a distanza di circa venti anni.

Non possiamo incolpare i comuni quando si è ingiunto ad essi di costruire gli acquedotti con il contributo dello Stato indebitandosi con la Cassa depositi e prestiti, di costruire le scuole con lo stesso sistema, e via dicendo. Insomma, a mio avviso, quasi il 50 per cento del famigerato indebitamento altro non è se

non un trasferimento nell'indebitamento degli enti locali di un indebitamento del bilancio dello Stato.

Su questa base, i 5 mila miliardi si riducono notevolmente, fino al livello di copertura dei soli disavanzi economici. I 5.000 miliardi di lire vanno esaminati analiticamente per una catalogazione qualitativamente diversa, distinguendo i disavanzi da indebitamento per opere pubbliche di interesse generale accollate agli enti locali dai disavanzi per spese correnti di esercizio.

Le chiedo, dottor Scipione, se Ella è d'accordo sulla necessità di un'indagine qualitativa e quantitativa sull'indebitamento, ricordando la condanna formulata dal Presidente Einaudi, in periodo prefascista, contro il sistema delle annualità, che offusca la chiarezza del bilancio dello Stato. Per far figurare ogni anno sul bilancio dello Stato non 1500 miliardi di lire di disavanzo ma soltanto 70, abbiamo preferito coprire il disavanzo effettivo con annualità future. Questo sistema fa ricadere il disavanzo sui bilanci dei comuni, che sono obbligati a contrarre mutui, collegati a contributi erariali per l'ammortamento.

Vorrei sapere se Ella, dottor Scipione, è d'accordo su questo punto. Riconosco che esistono disfunzioni degli enti locali, ma mi pare che siano aumentate per le malattie stesse del bilancio dello Stato. Non si può incolpare un comune (del nord o del sud) di essersi indebitato per costruirsi un acquedotto quando la legge prevede il contributo ed il ministro lo assegna.

Seconda domanda: dalla sua esposizione risulterebbe una posizione diversa da quella dell'avvocato Lorenzini in merito ai sistemi ottimi di imposizione tributaria. Vorrei verificare se esiste veramente tanta diversità. In un suo articolo, pregevole, che Ella, per cortesia verso la Commissione, non ha citato, Ella acconsente alla tesi di Cesare Castellano, il quale scriveva in un articolo del 1964, pubblicato sul *Giornale degli economisti*, che il problema degli enti locali può essere risolto solo accentrando le entrate finanziarie nelle mani dello Stato e riservando al potere centrale di ripartire secondo una preordinata giustizia distributiva il gettito di tali entrate. Il compito dei comuni sarebbe, perciò, di spendere entro limiti prestabiliti, con la conseguenza di un allentamento del sistema dei controlli non più necessariamente caratterizzati dalla applicazione ai singoli casi. Questa mattina, l'avvocato Lorenzini, che appartiene ad altra parte politica, non ha detto di essere

contrario a questo sistema, ma ha chiesto una gestione tributaria tra Stato e comuni.

L'avvocato Lorenzini accetta la priorità impositiva dello Stato, ma ritiene che, specie nelle grandi città, sia utile una partecipazione del comune e degli amministratori (più vicini al contribuente) all'atto dell'accertamento. Forse, tra la sua posizione e quella dell'avvocato Lorenzini c'è un contrasto solo nominativo. Ella consente egualmente ad una forma di compartecipazione dei comuni al potere impositivo, sia pure in modo consultivo, con modalità tali da impedire che i comuni siano messi da parte, dallo Stato, nella fase di accertamento?

Si può accettare una priorità dello Stato, solo se si verifica una contestuale partecipazione dei cittadini e dei comuni all'accertamento tributario.

Una terza domanda riguarda la riduzione del numero dei comuni. Se si intende di diminuire le spese, ho l'impressione che sia difficile, con una semplice abolizione di un certo numero di comuni, ottenere tale effetto. Più rispondente appare una strutturazione diversa dell'area metropolitana, ad esempio, della piccola e della grande Bologna, della piccola e della grande Napoli, soprattutto per rientrare nella strada maestra di quella visione comprensoriale, che, se si limita soltanto all'urbanistica, finisce per non essere né logica né legittima.

Non abolirei i piccoli comuni. Sarei del parere, invece, che alcune funzioni, che sono più grandi dei piccoli comuni, venissero trattate in una sede più ampia. Abolendo i piccoli comuni, si opererebbe un accentramento che non diminuirebbe le spese. È evidente, però, che l'« autonomia urbanistica » un piccolo comune (per esempio Cinisello Balsamo), situato in prossimità di una grande metropoli, non ha diritto di esercitarla pur conservando funzioni di capoluogo comunale. Il comprensorio urbanistico va trasferito in una visione più larga di amministrazione civile del piccolo comune.

Ho fatto una esposizione prima delle domande. Chiedo scusa agli onorevoli colleghi.

SCIPIONE, *esperto*. Sono lieto che l'onorevole Presidente abbia ricordato quella tabella, perché ciò mi consente una piccola integrazione: mentre nell'Italia nord-occidentale, nel triangolo industriale, i mutui per disavanzo sono pari solo al 5 per cento, nel mezzogiorno sono al 66 per cento. Viceversa per le opere pubbliche i mutui contratti dai comuni delle tre regioni del triangolo industria-

le sono il 66 per cento e quelli del mezzogiorno il 23 per cento. Il che dimostra come la finanza locale non segue l'indirizzo politico generale inteso ad eliminare gli squilibri territoriali, ma cammina in senso opposto.

Le dirò, onorevole Presidente, che sono convinto dell'esattezza della sua impostazione e che un piccolo settore della mia biblioteca è costituito dalla documentazione sul problema dei limiti d'impegno e degli stanziamenti relativi ai lavori a pagamento differito. Io sono appassionato a questo problema, anche per il fatto che l'opinione pubblica si chiede perché, nonostante l'articolo 81, la spesa pubblica aumenta. Si tratta di un meccanismo che moltiplica la spesa in una forma i cui effetti non sempre appaiono chiari. È sempre questo meccanismo, che fa sì che ogni anno venga autorizzato il nuovo limite d'impegno il cui successivo stanziamento globale supera, per un contributo del 4 per cento annuo, del 40 per cento la spesa totale delle opere, in quanto il contributo viene concesso successivamente per 35 anni di seguito.

Quindi vi è un crescendo veramente preoccupante.

Sono perfettamente d'accordo sulla critica implicita nella domanda dell'onorevole Presidente, domanda che mette in rilievo come sia pericoloso il sistema per cui le spese degli enti locali debbano essere finanziate automaticamente con indebitamenti. Lo Stato invece tende a realizzare un risparmio pubblico per finanziare almeno una parte del proprio fabbisogno di investimenti. Oggi i comuni con disavanzo sono molto più numerosi e una delle ragioni per cui questo meccanismo è inarrestabile è data dal fatto che tutti gli oneri per ammortamento di interessi relativi ad opere pubbliche passano nella parte corrente.

Quando il Ministero dell'interno fa presente che non si oppone mai alle spese per investimenti, occorre essere coscienti, in sede economica e politica, che si sta creando un meccanismo moltiplicativo analogo e strettamente connesso con il meccanismo della legge n. 589. Questo meccanismo al limite funzionerebbe anche se non ci fosse la legge n. 589. È veramente grave il meccanismo della necessità del mutuo, anche se ha il vantaggio di consentire, attraverso il meccanismo creditizio, la ripartizione sulle generazioni future del costo delle opere.

Tuttavia il problema è veramente grave ed io concordo con l'onorevole Presidente sulla critica al sistema.

**PRESIDENTE.** A me pare che si lacrimi troppo sui grandi disavanzi complessivi della finanza locale e si dimentichi che il 50 per cento sono disavanzi collegati al bilancio dello Stato ed alla sua strutturazione.

Si può, sì, modificare il sistema: non però negando le opere pubbliche per il futuro, ma curando che siano eseguite in forma meno dispendiosa. Bisogna che l'opinione pubblica non esageri nel ridurre tutto il problema degli enti locali eccessivamente indebitati ad una sola causa, delle esigenze del personale. Sappiamo (e tutti devono saperlo) che il disavanzo economico rappresenta soltanto una parte del *deficit* totale, il quale ultimo dipende da tante cause.

**SCIPIONE, esperto.** Non solo io sono pienamente concorde sulla valutazione data dal Presidente, ma vorrei anche chiedere allo stesso il permesso di far pervenire a tutti gli onorevoli deputati componenti la Commissione (o comunque interessati al problema) un mio articolo, dal titolo « *Il Paese deve fare meglio i conti* », in cui è trattato il problema dell'esigenza di un raccordo tra la finanza locale e la contabilità nazionale.

Ma voglio ancor più efficacemente far risaltare l'esattezza dell'assunto del Presidente dicendo che anche i mutui per il ripiano dei disavanzi economici sono dovuti anche alla comprensibile ed in parte giustificabile (come ho poco fa detto) carenza dello Stato nel campo delle autonomie locali, carenza di cui posso dare immediatamente due esempi.

Ho avuto qualche tempo fa occasione di stilare un breve rapporto ad uso di uomini politici dal titolo « *La finanza locale nel periodo 1945-1965* » ed in esso ho, ad esempio, messo in rilievo che il contributo per la città di Roma, per la copertura delle spese legate alla sua qualità di capitale, è stato deliberato con leggi la cui promulgazione è avvenuta, in media, con un anno o un anno e mezzo di ritardo, ragione questa per la quale un contributo su sette è stato completamente assorbito dagli oneri per interessi sulle anticipazioni di tesoreria resesi necessarie. Non solo, ma vi è un fatto ancora più grave, quello cioè di addebitare alle autonomie locali un indebitamento dovuto al fatto che l'incremento della popolazione (calcolato in tre milioni di unità tra il 1951 ed il 1961) si è addensato in particolare modo nelle grandi città e soprattutto con un ritmo estremamente accelerato, di modo che questi comuni si sono trovati a dover affrontare un onere di interessi dell'ammontare di svariati miliardi ogni anno per un servi-

zio che tali comuni hanno reso non soltanto ai propri amministratori, ma alla collettività nel suo complesso.

Ricordo che, quando nel 1956 elaborammo alla SVIMEZ uno studio sul costo di insediamento per ogni abitante, risultò che ogni comune deve spendere, in media, per ogni nuovo abitante 350 mila lire (per l'ampliamento dei mercati, delle strade, delle reti idriche, ed altri servizi), somma che oggi è sicuramente salita a 500 o 600 lire *pro capite*. La conferma di ciò la avemmo quando, con il sindaco Della Porta, cercammo di capire per quale motivo il comune di Roma avesse tanti debiti, in quanto in quella sede risultò che questo indebitamento era dovuto per buona parte all'onere conseguente al trasferimento a Roma in questo dopoguerra di circa un milione e mezzo di persone.

Per quanto riguarda la seconda domanda, devo precisare che sono d'accordo con l'avvocato Lorenzini, tanto è vero che io accetto questa gestione più economica esercitata da un solo ente, che potrebbe essere, ma soltanto in via teorica, addirittura un ente diverso dallo Stato, se fosse possibile la costituzione di un'anagrafe tributaria servita da sistemi di cervelli elettronici; in questa situazione, attualmente per altro impensabile, la gestione potrebbe anche essere tenuta da un istituto bancario che provvederebbe ad incassare i gettiti delle varie imposte ed a suddividere poi il ricavato tra lo Stato e gli enti locali.

Ma ho detto anche di più. Io penso infatti che si debba, purtroppo, rinunciare alla coincidenza fra autonomia finanziaria e autonomia tributaria propria degli enti locali unicamente perché lo squilibrio tra enti locali ricchi ed enti depressi è tale che l'integrazione dello Stato finisce (e soprattutto finirà, una volta che si sarà provveduto all'adeguamento) col superare di tante volte il sistema tributario autonomo degli enti locali che non varrà più la pena di tenere quest'ultimo, e ciò per ragioni puramente funzionali.

Quindi, non essendoci alcuna finalità di accentramento delle mie intenzioni, ma solamente una finalità di efficienza, è chiaro che sono perfettamente d'accordo con l'avvocato Lorenzini che sostiene la necessità di un controllo democratico e di una particolare efficienza dipendente da una collaborazione tra enti locali e potere centrale.

Passiamo ora al terzo quesito, quello attinente al problema dei piccoli comuni. È questo uno dei più grossi e complessi problemi che la nostra classe politica deve affron-

tare, essendo un tipico problema di natura politica, pur se ha degli indubitabili aspetti economici (è per questo che io mi permetto di affrontarlo, specialmente in questa fase di avvio della programmazione).

Non è esatto eliminare l'argomento dicendo che i piccoli comuni costano poco, in quanto si può facilmente ribattere che essi rendono anche molto poco alla comunità nazionale. In realtà quello che mi preoccupa, nella mia qualità di economista, è che per esempio ad Ischia ci sono ancora 6 comuni e che intorno al lago di Castelgandolfo ci sono tre comuni, e la lista degli esempi potrebbe continuare a lungo. E questo è preoccupante perché quando una struttura amministrativa è stata creata tenendo come metro la distanza percorribile a piedi da un uomo nel giro di due ore, non può oggi rimanere in essere, quali che siano poi le soluzioni da adottare, di esclusiva pertinenza del Parlamento, in un'epoca come quella attuale, in cui abbiamo già un autoveicolo ogni 5 abitanti ed un'autovettura ogni 10 (cifre queste destinate a raddoppiarsi in un brevissimo volgere di tempo); parlare di mantenimento dei soli comuni con una popolazione non inferiore ai 10 mila abitanti non significa fare un'affermazione antidemocratica o fuori della realtà delle cose. Basti pensare infatti a quale tipo di politica urbanistica si può intraprendere - evidentemente nessuna - quando per avere a disposizione una estensione di poche migliaia di ettari si devono riunire trenta o quaranta comuni.

Fatto sta che gli oltre settemila comuni italiani con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti oggi esistenti non servono a loro stessi, in quanto non funzionano e non hanno quindi, a maggior ragione, alcuna ragion d'essere nel quadro generale del paese. Il problema è di riuscire a fare rapidamente qualcosa, evitando una modifica della Costituzione, qualcosa che garantisca la democraticità di questo processo e che eviti al massimo il malcontento delle popolazioni interessate.

A questo proposito io avevo proposto, poiché si discute tanto delle province, e poiché tale struttura democratica delle province già esiste, avevo proposto, dicevo, che si potrebbe provvedere all'abolizione graduale dei comuni inferiori ai 10 mila abitanti trasferendo le loro competenze alle province, contemporaneamente spingendo al massimo le incompatibilità, al fine di poter recepire nell'organizzazione provinciale la parte migliore e più viva degli amministratori locali dei piccoli comuni da sopprimere.

Questo permetterebbe il controllo democratico necessario, una effettiva possibilità concreta di giungere ad un qualche risultato positivo ed infine il raggiungimento di dimensioni compatibili con il processo di programmazione che non può operare bene sulla base di ottomila comuni, ma che potrebbe farlo se questi fossero soltanto mille.

Comunque mi rendo conto che i problemi umani che da ciò deriverebbero sono moltissimi e che questo è un argomento squisitamente politico. Il mio richiamo vuole essere solamente un campanello di allarme, unito a quelli che già si levano dalle pagine della rivista da me diretta, *L'impresa pubblica*, e da altre parti.

PRESIDENTE. Mi sembra che, per mancanza di tempo, il dottor Scipione non abbia potuto esprimere compiutamente e dettagliatamente il suo pensiero: vorrei pregarlo di farci pervenire una promemoria su questo argomento che, per la sua delicatezza, merita attenzione.

GREPPI. Il dottor Scipione ci ha parlato di un problema che mi pare fondamentale (a parte il ringraziamento che gli rivolgo per avere egli citato più volte Milano con le sue irradiazioni). Egli ci ha detto di un criterio di perequazione che sarebbe fondato sul parametro dell'I.C.A.P.; egli ci ha detto che quello che importa (e il criterio non potrebbe essere più giusto) è riportare tutti i comuni ad una pari condizione di partenza.

Ora io domando al dottor Scipione: è vero che i vari comuni che sarebbero messi nella stessa condizione di partenza davanti alle spese, non spendono in modo eguale e nemmeno in modo proporzionale? È vero che i comuni che dovrebbero sacrificare una parte del loro gettito, in quanto percepiscono di più, a favore dei comuni che percepiscono di meno sono quelli che hanno per tante ragioni (compresa quella dell'immigrazione) una spesa molto superiore? Non è vero, pertanto, che secondo questo criterio (se non integrato) si parte certamente in una posizione di eguaglianza, ma si rischia di arrivare in una posizione di notevole sperequazione? E se è vero che alla perequazione della partenza può corrispondere, per questa osservazione, una sperequazione dell'arrivo, come pensa il dottor Scipione di rimediare a questa situazione che sarebbe certamente d'ingiustizia e che metterebbe i comuni che percepiscono di più nella condizione di percepire di meno continuando a spendere nello stesso modo?

SCIPIONE, *esperto*. Onorevole Greppi la ringrazio perché mi consente due precisazioni.

Anzitutto qui si tratta di stanziamenti aggiuntivi. Io sono difensore accanito delle autonomie locali per le stesse ragioni per le quali mi batto per una loro sempre maggiore efficienza. Conosco benissimo gli oneri che gravano sulle autonomie locali: ho parlato dei tre milioni di nuovi abitanti per le città e, quindi, ero sensibilissimo a quello che ella ha detto. Si tratta di stanziamenti aggiuntivi. Infatti, poiché il Presidente mi ha citato e poiché intendo precisare le mie responsabilità, io ho scritto: « Siamo favorevoli ad una trasformazione in senso perequativo sia di parte degli stanziamenti attuali del bilancio a favore degli enti locali (per esempio la partecipazione ai diritti erariali sugli spettacoli deve, ad un certo punto, essere divisa, perché non è possibile che alcuni comuni non abbiano niente ed altri troppo), sia di quelli aggiuntivi che sarà inevitabile, piaccia oppure no, effettuare, sia pure con la necessaria gradualità, tenendo presente, tra le varie priorità e al grado che si riterrà, anche la finanza locale ». Con il che io ho già risposto, implicitamente, a quello che ella mi ha domandato.

Ma vorrei dire di più. Questo parametro che tende a portare tutti ad un minimo livello di partenza, riguarda soltanto le spese correnti e non gli investimenti e quindi lascia ampia possibilità di iniziativa agli amministratori locali più vivaci ed ai comuni le cui risorse economiche sono più felici e più prospere degli altri. Evidentemente, per fare un caso concreto, Milano potrà continuare a fare i debiti che fa, perché può prevedere, nel suo piano quinquennale, 30, 40 miliardi di ammortamento all'anno.

Tutto questo è necessario perché, ripeto, conosco benissimo - anche per esperienza personale fatta accanto ad amministratori locali - quale è il fabbisogno degli enti locali.

Ma aggiungo non solo questo, e cioè che gli stanziamenti dovranno essere aggiuntivi, ma anche che a questi stanziamenti aggiuntivi dovranno sommarsi gli stanziamenti che, nel mio primo libro in materia, - « La finanza locale nella politica di sviluppo » - ho chiamato specifici perché riferiti a cose che si fanno, siano esse opere pubbliche o servizi particolari resi. L'azienda municipale di Milano, evidentemente, ha diritto ad un contributo che potrebbe essere, per esempio, nell'ordine di due mila lire per abitante (almeno), perché l'esistenza di un efficiente sistema di trasporti urbani a Milano corrisponde

ad un fabbisogno nazionale e non tanto dei milanesi i quali, al limite, potranno anche avere tutti l'automobile. Chi non ha l'auto-veicolo può essere il cittadino che viene da fuori ovvero il turista. Siamo cioè addirittura in limiti nei quali il contributo per un servizio specifico non interessa appunto gli abitanti di quella zona ma il servizio che quel comune rende alla collettività nazionale.

Quindi perfetta adesione alle tesi dell'onorevole Greppi, sia perché si tratta di stanziamenti aggiuntivi perequativi, sia perché bisognerebbe che questi stanziamenti fossero integrati ancora da stanziamenti specifici per alcuni servizi che, per esempio, Milano rende alla collettività nazionale (vedi immigrati) e che non vengono oggi affatti a gravare sulla collettività nazionale.

GREPPI. La ringrazio.

BORSARI. Il nostro esperto ha fatto una affermazione che, se ho ben capito, mi trova perfettamente d'accordo. Mi pare cioè che egli abbia detto che è errato che sia prevalso fino ad oggi nelle scelte e negli orientamenti politici ed economici un indirizzo che ha portato a valutare lo stato della finanza pubblica esclusivamente con riferimento allo stato della finanza statale. Da qui deriva conseguentemente che non può essere accettata l'ipotesi che il dissesto finanziario degli enti locali e il carente loro funzionamento non abbiano serie ripercussioni nelle condizioni generali produttive, sociali e finanziarie del Paese.

Io vorrei chiedere: non ritiene ella che accettare questa affermazione di principio - che condivido pienamente e ritengo giustissima - comporti il superamento di quella concezione che fino ad oggi ha portato al rinvio della soluzione del problema della finanza locale adducendo motivi di ordine economico e finanziario in base ai quali non sarebbe stato possibile risolvere questo problema e che si è usata per sostenere che era quindi necessario rinviare la soluzione a tempi migliori come non si fosse trattato, come io invece ritengo, di una strozzatura della situazione economica italiana tale da pregiudicare la possibilità di soluzione dei problemi ai quali noi diamo una collocazione primaria?

In altre parole mi sembra che tale concetto, alla luce di questo principio, faccia un po' il pari con quello di coloro che sostengono che non si debbano attuare le regioni oggi perché bisogna fare le scuole, come se il fare le regioni non fosse un modo per rendere più facile e adeguata la soluzione del

problema della scuola. Questa la prima domanda.

Una seconda domanda, collegata alla prima: non ritiene ella che il contenimento del disavanzo dei bilanci che è stato imposto con atti amministrativi - direi addirittura il blocco - invece di essere un elemento capace di bloccare la dinamica di incremento della crisi, costituisca invece un elemento acceleratore dei fattori stessi della crisi? Cioè, io le chiedo se il blocco dei disavanzi, imposto dal Ministero dell'interno con provvedimenti amministrativi, quindi di imperio, invece di essere un elemento che consenta di rallentare il processo di crisi in atto nella finanza locale, non costituisca, invece, un elemento acceleratore della crisi stessa.

Ecco l'ultima domanda. A proposito del modo di ripartizione del fondo che dovrebbe essere costituito attraverso i contributi dello Stato e quei certi reperimenti tributari, ella ha detto che prenderebbe a parametro gli indici medi del gettito ICAP, considerati per grandi aree. Vorrei sapere se, in tale sua indicazione, ella ha tenuto presente il fatto che l'Italia non si divide in grandi zone sviluppate ed in altre arretrate, ma alterna, nelle stesse zone a reddito superiore, parti economicamente sviluppate a parti depresse.

SCIPIONE, *esperto*. Non bisognava tardare la soluzione del problema della finanza locale, ella dice. Per quanto riguarda il grido di allarme attuale, sono perfettamente d'accordo. Debbo dire che per il passato, però, le esigenze erano tali e tante che veramente resta opinabile se si sarebbe potuto fare qualcosa di più o di meno.

Mi pare occorra ricordare, per obiettività, che molte cose si sono fatte; non certo sufficienti, ed il mio atteggiamento critico chiarisce bene il mio pensiero al riguardo, però non si può fare a meno di considerare l'incremento che si è avuto nelle entrate degli enti locali, anche in materia di contributi dello Stato.

Non si può dire che nulla si sia fatto. Si è fatto in base alle possibilità del momento. Naturalmente, c'è chi le ritiene adeguate e chi tali non le considera. È materia così opinabile da costituire, in verità, per me, che non sono studioso di storia economica, ma di politica economica per l'avvenire, problema francamente non molto rilevante.

L'importante era che molte cose fossero fatte, e lo sono state: dalla legge per Roma a quella per Napoli, dalla legge n. 703 alla legge n. 1014. Non è che non si sia fatto nulla.

Avrebbe ragione, onorevole Borsari, se gli stanziamenti complessivi aggiuntivi non fossero, oggi, dell'ordine di centinaia di miliardi all'anno. Siccome, invece, le cose stanno altrimenti, non condivido, personalmente la sua critica sicura per quanto concerne il passato.

L'importante è che per il futuro si agisca con criteri diversi; l'importante è, come afferma il ministro Taviani, (ed è bene che sia il Governo a fare certe dichiarazioni), che si abbia coscienza che oggi quello della finanza locale è problema a priorità « 1 », dopo l'approvazione del piano della scuola e di quello per l'agricoltura. Non solo, ma oggi, fra tutte, la priorità relativa all'autonomia locale ha la precedenza addirittura su quelle dello Stato, dal momento che quest'ultimo i suoi problemi fondamentali li ha avviati a soluzione.

La seconda domanda rivolta dall'onorevole Borsari concerne il blocco dei disavanzi. È evidente, onorevole, che tale politica di contenimento sta avendo effetti finanziari negativi.

È, però, indubbio che nel 1964, ed in parte anche nel 1965, lo Stato si è trovato di fronte a due possibilità: o seguire una linea razionale ed organica di finanza pubblica, che avrebbe potuto dire portare la lira allo sfacelo, oppure fare qualcosa di irrazionale, che ha, in ogni caso, consentito di non far saltare la lira.

Si è, ad esempio, in quel periodo, detto che una parte del disavanzo dello Stato veniva coperto con ricorso al mercato finanziario. Come se, ad un certo punto, anche la parte del disavanzo dichiarato non fosse sempre coperta con ricorso al mercato di cui trattasi...

La cosa irrazionale è stata, però, necessaria. L'importante era, in quel periodo di bassa congiuntura, non superare il traguardo psicologico dei mille miliardi di disavanzo.

Ella ha ragione, onorevole Borsari, nel ritenere che tale tipo di politica abbia portato a conseguenze irrazionali. Peraltro, nel periodo di bassa congiuntura, dal quale appena appena stiamo uscendo, era, tra le cose irrazionali, la meno dannosa possibile. Quanto al punto terzo, la ringrazio, onorevole, della domanda posta che mi consente una precisazione. La ringrazio, altresì di aver perfettamente recepito, malgrado la mia non felice esposizione, che il parametro I.C.A.P. è parametro che potrebbe adottarsi anche qualora non vi fosse più l'I.C.A.P. stessa.

La circoscrizione, poi, serve come individuazione del parametro base. Il riferimen-

to è, cioè, alla circoscrizione per evitare personalismi, ma l'applicazione avviene comune per comune, provincia per provincia. Soltanto che il confronto non avviene tra un comune e non importa quale altro comune, il che porterebbe ad aspetti antipatici, ma tra un comune, o una provincia, e tutto il complesso dei comuni, o delle province, delle circoscrizioni più vaste.

Cioè, il riferimento riguarda un'area il che non personalizza in forma antipatica il divario esistente e nello stesso tempo si rivela sufficientemente ampia da consentire una valida media statistica. Aggiungo che, evidentemente, vi sarebbe un parametro per le province, uno per i comuni capoluogo, un altro per i comuni non capoluogo, dal momento che è evidente che le spese di queste diverse categorie di enti locali sono diverse.

GAGLIARDI. Due pilastri delle sue proposte, dottor Scipione, sono la costituzione di un centro decisionale, a livello governativo, che si interessi dei problemi della finanza locale, ed il riequilibrio delle disponibilità dei comuni, non rispetto al territorio che sono chiamati a gestire, ma rispetto alle esigenze, ai fabbisogni, che sempre sono inversamente proporzionali alle possibilità del territorio stesso (più, cioè, quest'ultimo è povero, più ha bisogno di interventi e così via).

Pare a Lei che sia sufficiente, per risolvere il problema di cui al primo punto, rafforzare la direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, sia pure assistita da questo I.S.E.L. ? O non potrebbe essere questa l'occasione (ella giustamente poneva in rilievo l'esigenza di un indirizzo politico di tutto il settore) per dar vita - credo che sia già stata fatta una proposta del genere - ad un Consiglio superiore degli enti locali, eletto democraticamente, a livello regionale, dagli amministratori, il quale esprimesse la volontà politica generale, naturalmente opportunamente integrato da rappresentanti delle finanze e della direzione della amministrazione civile ?

Si verrebbe, cioè, ad avere una costruzione così articolata: consiglio superiore, che darebbe un indirizzo politico in materia di finanza; istituto tecnico (I.S.E.L.); le due branche dell'amministrazione civile e di quella finanziaria, che rimarrebbero potenziate come due strutture del castello.

Quanto al secondo punto, neppure Ella, dottor Scipione, ha risposto al quesito da me posto. D'accordo per il riequilibrio delle di-

sponibilità. Ma oggi vanno male tutti i comuni, i ricchi ed i poveri.

Allora, riequilibrando, daremo ai ricchi la possibilità di far fronte alle grandi infrastrutture, ed ai poveri la possibilità di attrezzarsi meglio. Però è anche da dire che la grande incidenza dei disavanzi è quella dei bilanci comunali delle grandi città, perché i bilanci delle piccole città si riescono sempre bene o male a sistemare. Le dò inoltre perfettamente ragione per quel suo discorso a proposito degli scoperti di cassa, sui quali vivono numerose amministrazioni.

Esistono altre possibilità di prelievo in favore della finanza locale, che non siano soltanto quelle di distrarre una fetta della torta della disponibilità dello Stato, già così pesantemente gravato, da destinare agli enti locali medesimi ? Perlomeno anche dall'interno delle stesse strutture finanziarie attuali si può insistere in maniera migliore, rendere più efficace il prelievo per garantire non solo una redistribuzione di questo prelievo da parte dello Stato in maniera armonica, ma anche un arricchimento del medesimo ? E le pare che si possa parlare di vera riforma della finanza locale, se prima non si ristrutturano le condizioni ottimali del territorio e non si creano dei collegamenti nuovi, se cioè non si rinnovano i canali ?

Il problema non è solo quello di iniettare meglio la ricchezza nazionale ma è anche che ciò avvenga sulla base di un concetto industriale dell'impresa locale e contemporaneamente avendo definito quale sia la fisionomia del compito da svolgere. Il problema diventa acuto e drammatico anche e soprattutto per la mancanza di queste soluzioni.

SCIPIONE, *esperto*. Per quanto riguarda il centro decisionale unico, l'assemblea dell'Istituto di studi dell'economia locale (I.S.T.E.L.), nella quale dovrebbero, come ho detto, avere netta prevalenza gli amministratori locali, con i rappresentanti ministeriali, è proprio quel consiglio superiore degli enti locali che però io, come economista, mi preoccupo di inserire laddove forse potrebbe estrinsecarsi meglio la propria attività.

GAGLIARDI. Come un parlamentino degli enti locali.

SCIPIONE, *esperto*. In secondo luogo, ho parlato di ampliamento democratico della commissione centrale della finanza locale.

In terzo luogo, non parlo di consiglio superiore degli enti locali, proprio per la preoccupazione di fare qualcosa subito. Se comin-

ciamo a parlare di consiglio superiore degli enti locali, si solleverà un tale vespaio che complicherà certamente l'operazione. La mia preoccupazione è proprio quella di far presto (la stessa preoccupazione in fondo espressa dall'onorevole Borsari). Bisogna evitare tutto ciò che può dar luogo a discussione. È possibile ristrutturare la stessa commissione per la finanza locale e realizzare di fatto questo consiglio superiore degli enti locali. Una volta che questo esiste, dipende dalla volontà politica fare delle dichiarazioni.

Per quanto riguarda il secondo punto, quello cioè del riequilibrio, ella dice di non sottrarre ai piccoli. Ma, come ho detto anche all'onorevole Greppi, qui non si tratta di sottrarre niente a nessuno. Bisogna che lo Stato, che ha un incremento di entrata dell'ordine di centinaia di miliardi all'anno, entri nell'ordine di idee di aumentare gli stanziamenti anche per la finanza locale, naturalmente attraverso gli anni.

Piuttosto, la sua domanda mi consente di dire che deve essere chiaro che occorrono grosso modo tre anni per fare il punto della situazione. Quindi, nella presente legislatura e all'inizio della prossima non si potrà far molto. Però, durante questi anni, in cui non si può fare alcunché, bisogna fare tutto ciò che sarà possibile fare per chiarire le idee. Una delle caratteristiche della mia esperienza è l'aver constatato — per la finanza locale — che quando si sta per affogare si fa qualcosa, però, appena si è tirata fuori la testa dall'acqua non si fa più niente. Bisogna invece seguire le due strade contemporaneamente, dei tempi brevi e dei tempi lunghi. Perché questo discorso degli stanziamenti aggiuntivi sia chiaro, debbo dire che io vedo questa sistemazione su una scala di tempo che va dai tre ai quattro piani quinquennali. Non ci facciamo illusioni. Il problema è di tali dimensioni che bisogna ragionare sull'ordine di venti anni per un riassetto della gestione, e su una scala di cinquanta o di cento anni per una sistemazione patrimoniale.

Venendo all'ultimo punto, quello che ha spinto l'onorevole Gagliardi a dire che prima della riforma della finanza locale è necessario ristrutturare i « canali », debbo dire che questa è una delle ragioni per le quali, esorbitando dai miei compiti strettamente professionali, ho affrontato il problema e mi batto accanitamente per ristrutturare i canali, cioè le circoscrizioni amministrative locali; Ella onorevole Gagliardi, ha perfettamente ragione. Agile, e anche noi saremo lietissimi di agire.

AZZARO. Ho quattro domande da rivolgere al dottor Scipione.

Considerato che gli enti locali hanno comprato a credito ciò che bisognava subito, ritiene ella che vi sia altro modo per provvedere alla fornitura dei servizi sociali alle comunità locali, se non quello finora usato del consumo a pagamento differito?

Per quello che ha detto circa la diversa valutazione fatta nelle diverse edizioni del progetto di piano, ritiene insufficienti le indicazioni di soluzione contenute per la finanza locale nell'ultima edizione del piano?

Il parametro I.C.A.P., o altro parametro, da lei proposto, non le sembra un sistema troppo automatico, nel senso che, al limite, potrebbero toccare ai comuni fondi in eccedenza rispetto ai reali bisogni?

È compatibile la piena autonomia della spesa degli enti locali, così come ella ha affermato, con la programmazione economica, che dovrebbe raggiungere i suoi obiettivi anche attraverso la spesa degli enti locali?

SCIPIONE, *esperto*. Il consumo a pagamento differito è necessario, almeno per ora. Per i prossimi tre anni bisognerebbe arrivare ad una moratoria per quanto riguarda l'indebitamento, e poi, in seguito, arrivare a non rendere più necessario questo sistema. Ma quando la parte corrente ha sicuramente 500 miliardi di disavanzo all'anno (in realtà, di più), è chiaro che non si può arginare il disavanzo globale d'un colpo. Quindi, disgraziatamente, il sistema del consumo a pagamento differito è ancora necessario.

PRESIDENTE. In relazione alla domanda dell'onorevole Azzaro che riguarda un tipo di opere addossate agli enti locali, verrebbe fatto di dire che con questo sistema una parte degli indebitamenti statali viene ad essere differita. Quello che si va facendo per l'edilizia scolastica, che passa dal sistema delle annualità a quello del diretto intervento dello Stato, rappresenta un alleggerimento per i comuni e i loro bilanci.

SCIPIONE, *esperto*. Il problema non è quello di trasferire allo Stato o agli enti locali, ma piuttosto di fare in modo che il Paese faccia meglio i suoi conti e che, insieme alle nuove esigenze, tenga conto anche di queste. Sono pienamente d'accordo con l'onorevole Borsari che nella individuazione delle priorità si tenga complessivamente conto anche della finanza locale, come risorsa aggiuntiva proiettata sul terzo o sul quarto programma quinquennale.

Naturalmente la legge delle utilità marginali giocherà enormemente, perché prima di fare qualche cosa si metterà a confronto con ciò che non si fa, e quindi ci sarà una maggiore organicità nelle scelte sia per l'indebitamento che per il consumo.

L'importante è quindi che si faccia rientrare nella finanza pubblica anche il disavanzo di gestione degli enti locali. Per quanto riguarda la seconda domanda, posso dire che insufficiente è la valutazione della situazione economica, e che soprattutto è insufficiente lo spirito del Programma quinquennale, perché la finanza locale è stata considerata come un aspetto qualsiasi della finanza pubblica, come possono essere le lotterie e la ricchezza mobile.

Una delle ragioni per le quali diedi le mie dimissioni dal Ministero del bilancio fu appunto il mio disaccordo con l'impostazione qualitativa e quantitativa data alla finanza locale nel Programma quinquennale.

Infatti nel Programma ci deve essere un capitolo che evidenzi tutti i problemi economici degli enti locali, e che colleghi i 7 o 8 aspetti fondamentali della vita economica degli enti stessi, rispetto ai quali i tributi sono una delle componenti, assieme alla pianificazione regionale, ai servizi pubblici, alla politica urbanistica, a quella dei trasporti, ecc.

A questo proposito, devo purtroppo dire che il Piano è stato elaborato da persone che non credono nell'autonomia locale.

Passando al terzo punto, mi è stato detto che il parametro ICAP è troppo automatico, ma c'è ancora molto cammino prima di arrivare al pericolo da lei accennato. Certo bisogna tenere sotto controllo, per esempio, il comune che è in continua diminuzione demografica perché soggetto ad un fenomeno di emigrazione, per evitare che andati via buona parte degli abitanti, si continui a dargli i contributi come se tutti fossero presenti. Si tratta perciò di un rischio tendenziale, non di altro.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, ricordo che una volta ho scritto un articolo dal titolo « Un viceré per il Mezzogiorno », in cui dicevo, ed è il caso che lo ripeta adesso, che se manca la fiducia nell'autonomia del Mezzogiorno, tanto vale nominare paradossalmente un viceré. La verità è che la nostra è una programmazione democratica, per cui una volta stabiliti i quadri generali, ognuno ha la propria autonomia.

Ad un certo punto, se l'ente locale non è in grado di decidere se deve fare una strada oppure un'altra, se deve spendere di più per

la scuola oppure per l'acquedotto, allora non vedo perché esista l'autonomia. Oltre i limiti fissati dalle disponibilità finanziarie e dalle finalità istituzionali dell'ente, ognuno deve poter fare ciò che vuole, sia esso impresa, ente, locale, o cittadino.

SEMERARO. Stamani desideravo dire all'avvocato Lorenzini che avrei volentieri sottoscritto i suoi 13 punti, ma mi rendo conto che esistono delle responsabilità nei confronti dello Stato, responsabilità che come ha giustamente detto il nostro Presidente, sovente lo Stato non riflette sui comuni.

Se noi del meridione ci siamo indebitati per il 65 per cento lo si deve al fatto che per moltissimi anni avremmo preferito, per eccesso, avere ancora Ferdinando di Borbone, il quale per lo meno collaudava le strade a sue spese. Siamo stati per tanto tempo senza strade, senza fognature, senza scuole, senza ospedali, lo Stato ci incoraggiava, e non potevamo essere negligenti nel non chiedere i contributi previsti dalle leggi per sopperire alle dette deficienze.

A questo proposito ringrazio il nostro Presidente Sullo, allorché Ministro dei lavori pubblici, ritardandosi nel presentare i progetti per opere annesse a contributo a favore dei comuni ebbe a revocare i contributi stessi.

Ma non di questo voglio parlare. All'esperto desidero dire che fino al 1963 il bilancio del mio comune era a pareggio; con il 1964 per gli oneri provenienti dalla spese di ospedalità dei nostri emigranti siamo stati costretti a chiedere un mutuo a pareggio di 25 milioni. Un'altra componente importantissima è costituita dagli interessi, dal prezzo del denaro. Lo Stato ci fa attendere un anno per il rimborso dell'I.G.E., il Ministero della pubblica istruzione non ci rimborsa gli stipendi dei vari segretari e bidelli passati alle sue dipendenze. Noi abbiamo ceduto i nostri cespiti e il tesoriere comunale non dispone di liquido per pagare gli stipendi.

Vorrei conoscere da Lei se è possibile tecnicamente che lo Stato rimborsi in dodicesimi le somme di cui i comuni sono creditori.

PRESIDENTE. Desidero ricordare agli onorevoli commissari che la Commissione è riunita da parecchio. Anche per questo sarebbe opportuno che gli onorevoli colleghi riservassero i giudizi ad altra fase del dibattito.

SCIPIONE, *esperto*. Il problema che ella pone è quello di mettere in rilievo come i comuni del mezzogiorno hanno avuto nel 1962 325 lire per abitante di onere per anticipazio-

ni su interessi, mentre i comuni del triangolo industriale hanno avuto 33 lire per abitante. Cioè il rapporto è di uno a dieci a sfavore del mezzogiorno. Anche i residui passivi dello Stato stanno continuamente crescendo, per cui il problema che l'onorevole Semeraro pone non riguarda solo le autonomie locali, ma tutta la finanza pubblica. La verità è, come ho scritto nel febbraio di quest'anno, che lo Stato deve fare meglio i suoi conti. Si è speso troppo come Stato e come enti locali. Quando tale disavanzo sarà ridotto, lo Stato non si troverà nella necessità di fare duemila miliardi di indebitamento all'anno e non si troverà nella necessità di ritardare i pagamenti, ma potrà pagare tutto regolarmente, a cominciare da quelle centinaia di miliardi di oneri per ammassi, che costano miliardi ogni anno e che non possono essere sistemati per mancanza di fondi.

Devo dire che oggi come oggi non c'è soluzione. È necessario affrontare il problema dell'impostazione meridionalistica della finanza locale, perché risolvendo i problemi del Mezzogiorno molto spesso si risolvono i problemi dell'Italia. Vi è inoltre la necessità di arrivare ad una contabilità nazionale seria. È una delle ragioni per cui sono favorevole a quel tale istituto psicologicamente, giuridicamente e operativamente sganciato dalla normale burocrazia dello Stato, istituto che ad un certo punto può dire come stanno le cose e far squillare i campanelli d'allarme.

VESPIGNANI. Il mio intervento riguarda il sistema generale di finanziamento delle opere dei comuni. Chiedo al dottor Scipione se non ritiene, per il suo particolare interesse verso i problemi della municipalizzazione, che, pur nell'ambito dell'accettazione di questo male necessario del finanziamento a pagamento differito di certi tipi di opere pubbliche, si debba intervenire con una certa urgenza per modificare questo sistema, almeno per ciò che riguarda gli impianti dei comuni, soprattutto quelli di carattere industriale, che per la loro rapida deperibilità non possono avere lo stesso trattamento ed essere considerati sotto lo stesso profilo economico delle altre opere pubbliche, quali le scuole, edifici pubblici, ecc.

Domando ciò in relazione alla diversa impostazione tecnica dei bilanci comunali, che va attuata con il 1° gennaio 1967, in seguito alla impostazione tecnica del bilancio dello Stato.

È chiaro che se non si accetta il concetto che queste spese hanno la caratteristica di

spese correnti, si arriva all'assurdo che nell'ambito di 30 anni un comune continuerà a pagare gli stessi impianti per la nettezza urbana già pagati tre volte.

La questione è importante: se noi vogliamo tendere a fare degli enti locali strumenti moderni, dobbiamo pensare che al di là delle opere pubbliche si crea la necessità di investimenti in attrezzature di tipo industriale, che determinerebbero una ulteriore accelerazione della grave ripercussione che ha sulla finanza locale la continuità di questo sistema di finanziamento.

SCIPIONE, *esperto*. Tutto ciò è verissimo, ed io posso aggiungere che, per esempio, la Confederazione della municipalizzazione si sta adoperando molto per l'estensione dei contributi della ormai decaduta legge n. 1221 (contributi a favore di privati per investimenti in enti di trasporto pubblico). Per quanto riguarda in particolare il mezzogiorno, posso citare poche righe di una relazione da me approntata di recente: « Sarebbe pertanto auspicabile che i comuni venissero agevolati nell'assunzione diretta di pubblici servizi mediante agevolazioni varie, e particolarmente attraverso la concessione di contributi sui nuovi investimenti analogamente a quanto viene fatto nel settore agricolo ed industriale ».

È evidente che questo è un problema particolarmente acuto per quanto riguarda gli investimenti nelle zone depresse (in cui gli investimenti non vengono effettuati), ma è altrettanto importante, anche se meno acuto, in quelle regioni in cui gli investimenti vengono effettuati, ma con gravi inconvenienti e con particolari caratteri di onerosità.

RIPAMONTI. Devo sottolineare che la concezione dell'efficienza dei servizi prestati dagli enti locali trova un limite nell'esigenza di garantire una forma di autogoverno tipica delle comunità di base. Poiché inoltre le aree economiche ottimali, relative ai vari tipi di funzioni e di servizi non coincidono quasi mai, non ritiene il dottor Scipione che il problema dell'efficienza dei servizi e delle funzioni si ricollegli non tanto alla soppressione delle attuali circoscrizioni comunali, quanto alla individuazione di nuove dimensioni territoriali (provincia o comprensorio) cui si possa trasferire determinate funzioni o determinati servizi?

SCIPIONE, *esperto*. La tesi implicita nella domanda dell'interrogante io la sottoscrivo, con una annotazione: quando io parlo di abo-

lire i comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti, dico questo perché ritengo che comunque nell'Italia del prossimo ventennio tali comuni non possono costituire nemmeno unità aggregativa. Perciò, ad esempio, io sono stato fautore di una trasformazione della Confederazione della municipalizzazione in confederazione dei servizi pubblici degli enti locali; e questo proprio perché la dimensione del municipio non è quella attuale per quanto riguarda, ad esempio, i trasporti, sul cui problema noi stiamo studiando per individuare i bacini di traffico e rivedere quindi continuamente le unità base di tale servizio. Quindi, tenuta sempre presente la esigenza di un controllo democratico, io continuo ad insistere nella mia tesi di soppressione dei comuni unicamente perché, ai fini di tutta la ristrutturazione di cui ho parlato, il comune minore non potrà servire come unità di misura. Alcuni servizi e funzioni saranno quindi devoluti alla provincia, altri a comuni più grandi.

**PRESIDENTE.** Mi sembra di avere capito che tra la posizione dell'onorevole Ripamonti e quella del dottor Scipione vi sia solamente una differenza formale: di denominazione. Il primo insiste sulla necessità di non abolire i comuni, ma di trasferirne ad altri enti alcune funzioni, mentre il secondo, pur essendo d'accordo su questo trasferimento di funzioni, vorrebbe anche abolire i piccoli comuni.

**SCIPIONE, esperto.** È giusto, tanto è vero che io mi sono fin dall'inizio dichiarato pienamente d'accordo sulla sostanza delle opinioni espresse dall'onorevole Ripamonti, pur riconoscendo che una differente posizione di definizione è inevitabile in quanto dovuta alla differente impostazione professionale di un uomo politico e di un economista.

Io, per altro, so perfettamente che questo è un problema vostro, onorevoli commissari, e non mio, e so anche perfettamente che la

vostra impostazione è quella giusta, è quella che comunque, come metodologia, si rivelerà esatta, in quanto si tratta di fenomeno politico e quindi, come tale, da esaminare e risolvere con la vostra terminologia, con la vostra metodologia, con la vostra intelligenza.

**PRESIDENTE.** Esprimo al dottor Scipione un caloroso ringraziamento per le proposte avanzate, degne di essere attentamente esaminate. Ci congediamo da lui ricordandogli che siamo in attesa dei memoriali di cui si è parlato nel corso della seduta.

Passiamo all'ordine dei lavori. Non sarebbe buona cosa per il Parlamento che, avendo iniziato così bene un'inchiesta non dovessimo condurla in porto con la lena necessaria. Avevamo pensato in un primo momento di poter concludere gli interrogatori in una settimana. L'interesse sollevato dall'argomento è così vasto che se oggi dovessimo lamentarci, è soltanto dello svantaggio, per così dire, di aver raccolto troppa partecipazione, di deputati di tutte le commissioni.

Proporrei, per cercare di esaurire gli interrogatori in due settimane, di ascoltare domani, in seduta pomeridiana, il direttore generale Pianese e il segretario generale della Confederazione delle municipalizzate dottor Giacchetto, avvertendo che, per ragioni di riguardo, estenderò l'invito al ministro Spagnolli, presidente della Confederazione stessa. Rinvieremo alla settimana prossima, con la speranza di terminare il resto degli interrogatori.

Vi prego di ricordare, onorevoli colleghi, che siamo tenuti a condurre a termine, nel migliore dei modi, l'indagine. Altrimenti finiremmo per compromettere, sia pure in parte, il prestigio di parlamentari. Il che non sarà, mi auguro.

La seduta è rinviata a domani alle ore 17.

**La seduta termina alle 19,50.**