

I.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SULLO**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

PRESIDENTE. Ascolteremo ora, onorevoli colleghi, l'illustrazione del rapporto conclusivo dei relatori Arnaud e Matteotti, ai quali vanno i nostri ringraziamenti per il lavoro da essi compiuto; lavoro che, fino all'ultimo momento, ha portato a nuove elaborazioni, correzioni e revisioni. Noi, in verità, siamo stati un po' impazienti ed abbiamo sollecitato i relatori perché presentassero al più presto il loro lavoro; dobbiamo però riconoscere che si tratta di un lavoro molto delicato, per cui rinnovo ancora i ringraziamenti più sinceri e più vivi da parte mia e, ritengo, di tutta la Commissione, per ciò che viene qui oggi presentato.

L'illustrazione sarà breve; i relatori hanno infatti dato già notizia alla Presidenza del loro proposito di essere concisi, perché si tratta di un documento complesso che deve essere studiato e ponderato attentamente.

Quando i gruppi riterranno di avere sufficienti elementi per potersi di nuovo riunire in Commissione, quindi presumibilmente non prima di sette giorni e possibilmente non oltre quindici giorni, riconvocherò la Commissione per la discussione di questo rapporto.

Ascoltiamo ora il relatore onorevole Matteotti.

MATTEOTTI, Relatore. I relatori hanno già motivato con una comunicazione inviata in luglio al presidente Sullo le ragioni per le quali è stato necessario un periodo di tempo assai più lungo del previsto per elaborare e stendere la relazione che è stata trasmessa stamane ai colleghi della Commissione. Lo onorevole Presidente prevedeva, nel suo ultimo intervento, che la presentazione di questo lavoro potesse avvenire per la fine di maggio; siamo invece esattamente ad un anno di distanza dall'inizio degli interrogatori che, se non erro, cominciarono nella terza settimana di settembre dello scorso anno.

Alla relazione mancano ancora alcuni ritocchi ed alcune note aggiuntive nella prima

parte, che saranno inserite nei prossimi giorni e comunque prima che inizi il dibattito; devono inoltre essere ancora stampate e allegate le 19 tabelle statistiche che noi abbiamo voluto inserire come documentazione della nostra relazione.

I quattro mesi in più, quindi, di lavoro effettivi, dalla conclusione degli interrogatori ad oggi, sono la conseguenza di una scelta che i relatori si sono trovati a dover effettuare. Noi potevamo alternativamente o considerare il testo, di circa 400 pagine, degli interrogatori in Commissione come un quadro sufficientemente esauriente dei temi, della problematica, delle analisi e delle rilevazioni dei fenomeni relativi alla finanza locale, e limitarci quindi ad elaborare, a conclusione, una serie di proposte da presentare in modo problematico alla Commissione stessa; oppure potevamo rielaborare completamente il complesso dei temi e degli argomenti inquadrando in una indagine storica lontana e recente, esponendo organicamente valutazioni meditate e considerazioni proprie dei relatori, rielaborando anche i dati della situazione della finanza locale con il massimo di rigore e soprattutto di comprensibilità, per giungere poi a conclusioni e a proposte precise e valide, autonome rispetto alle ipotesi elaborate dall'esecutivo, ma in grado soprattutto di influenzarne le decisioni.

A noi è sembrato che quest'ultima fosse la scelta più utile per una indagine che, non pretendendo di avere i caratteri e i requisiti di precedenti ampie inchieste del Parlamento, fosse tuttavia un documento esauriente e dimostrativo soprattutto della capacità della nostra Assemblea di compiere un esame attento e di formulare un giudizio approfondito su uno dei grandi problemi del paese, che è quello dello stato attuale della finanza locale.

La nostra preoccupazione è stata anche quella, di fronte alle oltre 400 pagine del testo degli interrogatori di ministri, di funzionari e di esperti, di riuscire a far sì che

la relazione potesse avere caratteri di semplicità, di chiarezza e di brevità, in modo da renderla accessibile non soltanto a studiosi, a esperti, ai responsabili dei settori della pubblica amministrazione e ai parlamentari, ma ad una pluralità molto più vasta di soggetti, dagli amministratori locali ai funzionari di ogni ordine e grado, alla stampa, alle organizzazioni sindacali, a settori non eruditi della cultura, in modo da potere, attraverso questa relazione, svolgere un'opera di informazione, di approfondimento, di diffusione e di rettifica anche dei dati del problema.

Non nascondiamo ai colleghi le difficoltà incontrate in questo tentativo, difficoltà dovute oltre che a nostre manchevolezze, anche alla veramente enorme complessità del problema nelle sue interconnessioni con lo sviluppo economico e sociale generale del paese, alla scarsità di elaborazione di dati, di analisi complete condotte per un lungo arco di tempo con criteri scientifici e sistematici. A ciò aggiungiamo la genericità delle critiche e delle proposte di soluzioni spesso avanzate, la contraddittorietà dei rimedi indicati e i « guasti » che la strumentalizzazione propagandistica ed un diffuso manicheismo immesso nella polemica hanno determinato sulla obiettività della discussione aperta da tempo sui problemi della finanza locale. Vogliamo anche dire, visto che il presidente ha voluto ringraziarci anticipatamente per il lavoro svolto, che non ci sentiremmo oggi di assumere un incarico di tal genere e di tale complessità senza disporre di strumenti di lavoro adatti e sufficienti, senza cioè un gruppo di ricercatori, di revisori di dati e di coordinatori che rappresentano l'indispensabile dotazione umana del politico e dell'uomo di cultura che voglia estrarre, dalla sempre più vasta materia quella sintesi che sola riesce a far comprendere fenomeni importanti ad una opinione pubblica fatta di soggetti che hanno sempre meno tempo per leggere, sempre più pressati dalle attività particolari e professionali, sempre più portati alla specializzazione e al settorialismo.

La nostra relazione è stata divisa in due parti: la prima è intitolata: « Esame degli aspetti generali della finanza locale » ed è stata suddivisa in sette capitoli; la seconda parte è intitolata: « Conclusioni e proposte ». Farò una breve esposizione dei capitoli della prima parte della relazione, mentre l'onorevole Arnaud la farà per la seconda parte.

Il primo capitolo « Sintesi delle dichiarazioni e degli interrogatori resi in Commissione », vuole essere il riassunto di quanto è stato

detto dalle persone che qui abbiamo convocate, diviso per temi. Abbiamo cioè tentato di riassumere in 18 pagine le 300 pagine di testo e le 80-90 tabelle. In questo lavoro abbiamo adottato il metodo della ripartizione dell'esame per materia e non per interrogato. Il primo capitolo, come dicevo, è stato diviso per temi: la situazione attuale della finanza locale, le cause della crisi della finanza locale, le soluzioni a breve termine, le soluzioni a lungo termine, la municipalizzazione. Abbiamo cioè riprodotto in parte la suddivisione che ci siamo dati nell'assetto generale della materia della relazione. Nell'esame degli interrogatori abbiamo cercato di mettere in rilievo la maggiore o minore affinità di giudizio tra i vari interrogati. Abbiamo dovuto essere severamente sintetici; pertanto i colleghi vorranno comprendere perché non abbiamo potuto inserire le pure interessanti richieste di chiarimenti e le efficaci osservazioni di molti commissari. Non sarebbe stato possibile però fare diversamente avendo noi, come già detto, riassunto 300 pagine in 18.

Il capitolo secondo « Cenni storici » è quello che soddisfa meno i relatori. Tale capitolo contiene un esame della legislazione in materia di finanza locale, dalla formazione dello Stato unitario alla fine del periodo fascista ed un tentativo di individuazione delle cause lontane di alcuni fenomeni recenti, che noi abbiamo cercato di ritrovare nelle più profonde radici della formazione stessa del nostro assetto statale. La necessità di verificare e controllare citazioni, riferimenti e dati ci ha imposto continui riesami del capitolo capitolo che è stato ridotto rispetto ad un primo testo più compendioso. La passione dell'indagine ci stava portando a largheggiare con la storia. La scarsità di strumenti di indagine ha influito sulla incompletezza e sulla lacunosità del capitolo stesso. L'essenziale per noi era però ritrovare un filo conduttore valido ed evidenziale per la nostra ricerca.

Ai cenni storici abbiamo pensato di aggiungere un capitolo che non compare nel sommario e che doveva essere un tentativo di rilevare ed esaminare tutti i contributi che in questi venti anni sono venuti all'esterno del Parlamento e del potere esecutivo. Noi avevamo intitolato questo capitolo: « La problematica più recente ». Le citazioni, quindi, avrebbero dovuto riguardare gli studi, le elaborazioni, e le proposte avanzate da commissioni governative, da gruppi accademici, da associazioni. Dovevamo anche, evidentemente, riportare atti, pronunciamenti, deci-

sioni di organizzazioni politiche e di organizzazioni associative. Stiamo pensando di rinunciare a tutto questo, perché un capitolo di tal genere o è estremamente completo, cioè non compie discriminazioni, oppure rischia di essere un elemento negativo. Inoltre un capitolo di tal genere avrebbe imposto, a nostro avviso, un'ampiezza di 25-30 pagine, un'ampiezza tale, comunque, da fare diventare la relazione più vasta e quindi meno leggibile di quanto non sia oggi. Attualmente infatti la relazione comprende quei capitoli che complessivamente ci hanno consentito di restringere l'esame al numero di pagine prima ricordato. Sono convinto che i relatori con il vostro consiglio e con la vostra critica saranno in grado di decidere se inserire o meno questo capitolo che non figura nel sommario.

Il terzo capitolo consiste nell'esame delle proposte scaturite dal dibattito apertosi dopo la seconda guerra mondiale in sede di Commissioni della Costituente. Questo capitolo non vuole essere un omaggio formale che noi abbiamo voluto rendere all'Assemblea che ha elaborato la nostra Costituzione. Infatti noi abbiamo inteso ricollegarci al testo di un documento importante contenente osservazioni, considerazioni, proposte ancora attualissime ed elaborato sulla base di criteri ispiratori persuasivi, coraggiosi e validi che vanno a merito della sottocommissione che formulò il testo sulla finanza pubblica e degli amministratori e studiosi che parteciparono alle elaborazioni.

Per illustrare le difficoltà che abbiamo incontrato nell'effettuare indagini complete dobbiamo dire, ad esempio, che abbiamo potuto disporre solo per caso, di una copia del documento della Costituzione. Tale copia, infatti, non era disponibile presso la Camera e quella da noi usata è stata tratta dalla biblioteca personale di uno dei relatori. Auspico che attraverso la recentissima proposta di legge, approntata dalla nostra Commissione, si possano ristampare presto i documenti della Costituente che rappresentano un'opera essenziale di consultazione, di riflessione per la classe politica e per gli studiosi.

PRESIDENTE. Abbiamo chiesto che vengano stampati anche parzialmente gli atti preparatori.

MATTEOTTI, Relatore. Il quarto capitolo non ha gran bisogno di commenti. È una elencazione cronologica e forse pedante dei provvedimenti adottati dal 1945 ad oggi, la cui lettura però può portare ad un più obiettivo esame del quadro delle responsabilità nella determinazione della attuale situazione e al-

l'accertamento di alcune tendenze del legislatore in una direzione che, pur impastoiata da attese, da frammentarietà e da incertezze, ha presentato alcune costanti.

Il capitolo V è il più importante dell'inchiesta perché i relatori ritengono che soltanto attraverso l'accertamento obiettivo e la corretta individuazione delle cause è possibile giungere all'indicazione di soluzioni capaci di modificare la realtà.

Sulla parte più delicata della relazione noi abbiamo compiuto un'opera di sintesi per poter arrivare ad un giudizio il più possibile obiettivo e completo. Sappiamo che molto è stato detto da ogni parte sulle cause dell'attuale situazione e ognuno - associazioni, singoli studiosi, politici - ha messo l'accento su elementi reali e visibili della crisi.

Quello che è mancato, a nostro giudizio, è un quadro equilibrato e ponderato, complessivo delle ragioni lontane e vicine della situazione odierna, nel quale le responsabilità potessero essere equamente assegnate, al di fuori di ogni spinta recriminatrice e di ogni partigianeria, allo scopo di potere proporre poi soluzioni possibili, capaci di influenzare in modo effettivo i diversi centri decisionali interessati.

Vi è stata una certa tendenza in questi anni a concentrare sugli uni e sugli altri tutte le responsabilità e le colpe, talché ne è spesso uscita una doppia manicheistica impostazione: da una parte sarebbe stata tutta colpa dello Stato e quindi dei governi, dall'altra tutta colpa degli amministratori che avrebbero male amministrato. Secondo noi occorre uscire da un quadro siffatto, privo di obiettività, perché nei fenomeni economici, sociali, politici non si rilevano mai comportamenti esclusivi e specifici dell'uno e dell'altro gruppo o categoria o settore della pubblica amministrazione.

Nell'indicare le cause dello stato attuale della finanza locale lo sforzo è stato quello di fornire un giudizio complessivo ed equilibrato che dà un po' di ragione a tutti proprio per il suo carattere obiettivo.

L'ultimo capitolo della prima parte è quello relativo all'analisi della situazione attraverso i dati statistici. Mancano le 19 tavole che saranno pronte tra qualche giorno e che sono anche esse il prodotto artigianale di una rilevazione che i relatori hanno dovuto compiere di fronte all'enorme vastità e contraddittorietà dei dati statistici.

Non ci è sembrato sufficiente lasciare ogni riferimento al pur notevole materiale rimessoci da esperti, funzionari e ministri durante

gli interrogativi perché esso denuncia spesso contraddizioni tra le varie fonti (come per esempio il numero dei dipendenti degli enti locali), carenze, insufficienze ed inoltre è prevalentemente costituito dai dati assoluti e da poche analisi.

Era ed è invece necessario disporre di una pur breve esposizione di dati, di facile accensione per tutti e soprattutto per la pubblica opinione, così spesso disorientata e male informata. Abbiamo letto in questi mesi molte esagerazioni ed alcune enormità dettate non da malafede ma da insufficiente informazione, o da informazioni fondate su dati errati, su indicazioni confuse ed incomplete. In un grande quotidiano del nord nel mese di luglio un articolo pubblicato nella pagina economica ha affrontato il problema della crisi della finanza locale affermando che il disavanzo dei comuni è arrivato a 5 mila miliardi, confondendolo con l'indebitamento. In un altro abbiamo letto che Roma ha mille miliardi di disavanzo; ed è invece sempre la cifra del debito. In un altro che il disavanzo del 1966 di tutti i comuni è stato di 1.087 miliardi, riportando la cifra della Corte dei conti, senza specificare che al disavanzo di parte corrente sono sommate le spese per investimenti e il disavanzo delle aziende municipalizzate.

Nessuno intende minimizzare la crisi della finanza locale, ma nessuno può continuare ad emettere giudizi fondati su alterazioni della verità senza rischiare di determinare sfiducia, disinteresse e spesso distacco nella pubblica opinione.

Per poter far comprendere i dati nei loro vari aspetti alleghiamo un gruppo di tabelle estratte dalla documentazione già pubblicata a cui ne aggiungiamo altre rielaborate per l'esame degli aspetti qualitativi attraverso dati disaggregati, alcuni dei quali hanno il solo difetto di fermarsi al 1962-63.

Questa carenza è molto grave perché blocca una indagine completa. Pensiamo per esempio alla rilevazione dei bilanci comunali effettuati dall'ISTAT fino al 1959, poi pubblicati dal Ministero dell'interno, che è stata poi sospesa nel 1961.

Per cui ogni esame serio sul rapporto tra dimensione circoscrizionale, popolazione ed andamento del bilancio del comune è quasi impossibile.

Spesso i dati sono gelosamente custoditi, altre volte non sono comunicati con sollecitudine. E quando lo sono, mancano di riferimenti precisi, sono ammassati in modo da scoraggiare la analisi ed il confronto.

È questo forse l'elemento più grave della carenza della pubblica amministrazione perché, senza una conoscenza rigorosa e completa dei dati quantitativi e qualitativi, senza un quadro dell'andamento dei fenomeni, senza raffronti, diventa un lavoro improbo studiare e proporre, affidando all'intuito una parte del proprio impegno. Ecco perché proponiamo alla fine un rimedio che può apparire di carattere burocratico e che può ingenerare qualche dubbio, che è quello della opportunità di creare un'altra struttura conoscitiva, ma che riteniamo efficace ed indispensabile per rendere sistematica la rilevazione, per potere disporre sempre - Parlamento, Governo, amministratori, pubblica amministrazione, stampa - di un quadro aggiornato e completo dei fenomeni della finanza locale.

Esaurito il mio compito di correlatore voglio concludere dicendo che al nostro lavoro condotto con non poche difficoltà, occorre lo apporto di critiche e di suggerimenti, di proposte di modifica dei colleghi per poter rendere l'inchiesta un utile strumento di orientamento e di ispirazione per quanti sono chiamati a decidere sulla complessa materia.

ARNAUD, *Relatore*. Dopo quanto ha detto il collega Matteotti, cercherò brevemente di sintetizzare le principali proposte conclusive che abbiamo inserito nella relazione e che tengono conto, in larga misura, dei suggerimenti formulati da più parti.

Non credo di dover ulteriormente insistere sulla gravità e sulla complessità dei problemi relativi alle condizioni della finanza locale nel nostro paese. Ciò che ora conta è presentare una serie di orientamenti costruttivi dai quali partire per giungere ad una revisione organica dell'attuale assetto finanziario, organizzativo e istituzionale delle comunità territoriali locali.

In linea generalissima è sembrato importante ai relatori definire alcune direttrici di azione per le quali è necessario: 1) effettuare una revisione del vigente sistema di acquisizione e di attribuzione delle risorse finanziarie agli enti locali, nell'ambito di una riforma tributaria generale e dei sistemi contributivi dello Stato; 2) effettuare una revisione dei compiti spettanti ai diversi poteri che tenga conto delle dimensioni territoriali degli enti locali secondo classificazioni rispondenti ad esigenze proprie e dinamiche delle piccole, delle medie e delle grandi comunità; 3) rivedere le attuali circoscrizioni amministrative degli enti locali - e soprattutto dei comuni - al fine di razionalizzare le dimensioni territoriali delle singole comunità; 4) garantire

una più ampia autonomia di spesa agli enti locali effettuando in alcuni casi una netta e precisa distinzione fra la responsabilità del servizio ed il suo finanziamento, lasciando il compito all'ente locale e accollandone, in tutto o in parte, l'onere allo Stato.

Soltanto con un disegno coerente e a vasto respiro sarà possibile risolvere i problemi essenziali della finanza locale, ma non c'è dubbio che ormai è urgentissima l'esigenza di predisporre provvedimenti a brevissimo periodo atti a sollevare gli enti locali dall'attuale situazione di crisi finanziaria. Alcuni di questi provvedimenti sono, in parte, contenuti in recenti progetti di iniziativa governativa, mentre per altri nessuna novità è sinora emersa.

I provvedimenti a breve che i relatori sollecitano possono così sintetizzarsi:

1) estensione nella prassi del dettato dell'articolo 81 della Costituzione per quanto riguarda nuovi oneri da addossare agli enti locali. È persino superfluo ricordare che se si continuasse a caricare oneri sugli enti locali da parte dello Stato senza indicarne i mezzi di copertura finanziaria, la situazione dei comuni e delle province diventerebbe irrimediabile;

2) aumento dell'acquisizione di risorse finanziarie immediatamente utilizzabili da parte degli enti locali, attraverso l'ampliamento dell'area contributiva relativa ai consumi di più alte dinamicità;

3) compartecipazione degli enti locali alle tasse statali di circolazione e all'imposte sui carburanti;

4) istituzione di un unico fondo nazionale cui far affluire tutte o gran parte delle attuali compartecipazioni locali a tasse e imposte statali, allo scopo di effettuare una ripartizione fra gli enti territoriali locali che svolga azione perequatrice. Tale fondo nazionale, infatti, può consentire un riparto equo in base a parametri obiettivi che tengano conto della popolazione, della sua densità nella circoscrizione territoriale e della differenza fra entrate tributarie medie *pro-capite* dell'ente locale e quella media *pro-capite* nazionale;

5) sgravare gli enti territoriali locali dai carichi finanziari che attualmente devono sopportare per funzioni che sono a carattere generale e che riguardano tutti i cittadini; tali funzioni sono relative all'istruzione, alla difesa, alla giustizia e alla sanità (medico condotto, ostetrico e veterinario). Eliminare gradualmente questi oneri finanziari (accol-

landoli al bilancio statale - pur lasciandone in molti casi la responsabilità ai comuni e alle province -) comporterebbe un sollievo tutt'altro che indifferente per la finanza degli enti locali;

6) istituire presso la Cassa depositi e prestiti una sezione speciale - con utilizzo dei servizi provinciali di tesoreria e con fondi a valere sulla raccolta del risparmio postale a breve - che possa effettuare anticipazioni di cassa agli enti locali e altre operazioni creditizie a breve;

7) adottare provvedimenti intesi ad accelerare le operazioni di erogazione delle somme dovute dallo Stato agli enti locali a qualsiasi titolo al fine di evitare il ricorso a prefinanziamenti locali altamente onerosi;

8) adottare procedure operative che consentano l'assoluta osservanza delle norme relative all'approvazione dei bilanci comunali e provinciali anche mediante una più rapida istruttoria e definizione dell'esame spettante agli organi tutori ed in particolare alla Commissione centrale della finanza locale;

9) abolire il controllo di merito per tutti i bilanci degli enti locali in pareggio finanziario;

10) concedere un particolare ed eccezionale contributo finanziario a carico dello Stato a quei comuni che dimostrano volontà e possibilità di attuare piani pluriennali di risanamento finanziario.

Il complesso di questi interventi a breve termine presenta il vantaggio non trascurabile di poter risolvere quasi completamente i problemi di finanziamento delle spese correnti di moltissimi piccoli comuni e di una parte di quelli di media dimensione.

Esaminando, ora, i provvedimenti a tempi lunghi occorre tener presente le due riforme che si spera entreranno prossimamente in vigore e che influiranno in misura ragguardevole sulle condizioni della finanza locale: la riforma tributaria e l'istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Circa il disegno di legge di delega per la riforma tributaria si può immediatamente osservare che apporta notevoli modificazioni ai compiti e alle funzioni degli enti locali che sarebbe più saggio e più razionale affidare ad una nuova legge comunale e provinciale in uno con l'attuazione dell'ordinamento regionale.

In ordine all'unificazione tributaria si può affermare che essa è rispondente ad esigenze di chiarezza e di razionalizzazione e che è perciò da considerare in modo positivo. Il fatto che per raggiungere l'unificazione tri-

butaria venga, praticamente, eliminata l'autonomia impositiva dei comuni non è certo irrilevante o trascurabile. Pur tuttavia sembra ai relatori che la difesa dell'autonomia locale passi assai più per la strada della piena e autonoma libertà nella spesa e nella utilizzazione delle risorse finanziarie che non per quella del mantenimento puro e semplice del vigente meccanismo impositivo.

Si tratterà, naturalmente, di rendere operante sul serio l'autonomia della spesa garantendo il gettito e le forme di attribuzione senza interventi di merito e di discrezionalità da parte dello Stato.

Occorrerà, inoltre, rendere concreto il riconosciuto e conferito diritto alle amministrazioni locali di partecipare anche alla fase dell'accertamento tributario.

Relativamente al gettito dell'imposta integrativa sui consumi ci sembra eccessivo il passaggio di tutte le imposte sui consumi al fondo nazionale.

Considerato infatti che il principio di far fissare le aliquote e accertare gli imponibili allo Stato per i tributi sui consumi dipende dalla considerazione dell'eccessivo costo di riscossione dei medesimi e dalla esigenza di applicare aliquote uniformi sul territorio nazionale al fine di non modificare il sistema dei prezzi all'interno del territorio stesso, si può argomentare: 1) che una modifica al sistema dei prezzi per alcuni beni, che in qualche misura corrisponda al maggior tenore di vita della popolazione sul territorio, può risultare opportuna e giusta e non è contrastante con il principio perequativo (non si può, insomma, mettere sullo stesso piano Milano e Matera); 2) che vi sono beni i quali hanno costi di esazione irrilevanti (l'energia elettrica, ad esempio, ha un gettito immediato e non rilevanti i costi di esazione). Per tali ragioni si ritiene opportuno lasciare agli enti locali l'imposizione di buona parte di tali beni, al fine di conferire ai comuni una più effettiva autonomia finanziaria anche in questo settore.

Come già abbiamo osservato in precedenza lo schema di riforma tributaria prevede una revisione dell'attuale sistema di compiti e di funzioni attribuiti agli enti locali. Pur ribadendo la critica di metodo e di merito per quel tanto di esorbitante che c'è in una riforma che ha e dovrebbe avere scopi esclusivamente tributari, non si può contestare quanto meno il tentativo di chiarire il complicato problema delle attribuzioni. Sembra di poter affermare che il concetto dell'attuale legislazione di distinzione delle funzioni in obbligatorie e facoltative venga superato con una

distinzione di diversa natura. Non più obbligatorie e facoltative, ma funzioni proprie dell'ente locale e funzioni di interesse generale. Il concetto non è di per sé condannabile. Si tratterà, caso mai, di discutere nel merito di quelle competenze – giustizia, istruzione e difesa – che il progetto di riforma sottrae agli enti locali.

L'argomento centrale resta, però, quello della definizione precisa e adeguata alle nuove realtà dei compiti e delle funzioni degli enti locali, in concomitanza con l'istituzione dell'ordinamento regionale. Fra le altre, è ormai acquisita la necessità di riconsiderare le attuali circoscrizioni territoriali amministrative addivenendo a due ordini di territori: quelli metropolitani con ampio territorio ed elevata densità di popolazione, e quelli non metropolitani con popolazione diffusa sul territorio in vari nuclei abitati.

Aperto e meritevole di approfondimento e di discussione rimane pure il problema di determinare in concreto e in particolare la ripartizione dei compiti attinenti agli enti locali tra provincia e comune. I relatori ritengono, contrariamente a tesi che di volta in volta si riaffacciano, che debba essere esaminata la eventualità di spostare sulle province tutte quelle funzioni che richiedono dimensioni territoriali e organizzative maggiori di quelle comunali, e ciò al fine di ottenere una maggiore economicità nell'intervento e un più alto beneficio per i cittadini.

Dati questi problemi, occorrerà pertanto iniziare la definizione delle funzioni considerando le relazioni che intercorrono tra responsabilità della funzione e onere finanziario per essa. Per tutte le funzioni di carattere ricorrente e con spese ricorrenti è evidente che non vi possono essere dualismi tra responsabilità funzionale e responsabilità finanziaria; al contrario, per le funzioni non ricorrenti e, ad esempio, straordinarie, e comunque per le spese di investimento in opere pubbliche, sarebbe invece opportuno considerare la possibilità di distinguere l'ente responsabile dello svolgimento della funzione (ente locale) e l'ente che se ne carica l'onere finanziario (Stato) in tutto o in parte, specie per alcuni casi inerenti a funzioni di carattere e di interesse generale. Questo diciamo al fine di mantenere o meglio ampliare il campo di intervento degli enti locali in materia di spese straordinarie o di investimento senza limitarne poi la portata e le possibilità di svolgimento.

L'altro intervento riformatore del prossimo periodo sarà costituito dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Occorre subito precisare che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario non deve in alcun modo intaccare l'autonomia degli enti locali minori; la regione risponde ad esigenze di decentramento politico, ma non deve costituire un elemento accentratore delle attività degli enti locali minori.

D'altronde è questo lo spirito della Costituzione. Nella Costituente e nella Costituzione la regione è vista come organo decentrato di direzione politica a livello locale, ma non certo come una nuova struttura burocratizzata che accentri in sé tutte le attività locali; essa è organo d'indirizzo politico più che organo esecutivo; altrimenti non si spiegherebbe il dettato dell'articolo 118 della Costituzione, che al primo comma stabilisce: « Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali », ed al terzo comma aggiunge: « La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative, delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ». Di modo che, dalle due affermazioni del primo e terzo comma, così chiare, sembra non poter esservi dubbio che la regione sia da interpretare come organo d'indirizzo politico delle attività degli enti locali minori, sia per quanto riguarda le attribuzioni proprie di questi (si ricorda l'articolo 130 che attribuisce ad organo regionale poteri di controllo sugli enti locali minori), sia per quanto attiene la delega di esecuzione di funzioni proprie della regione (di cui al secondo comma dell'articolo 118).

La funzione di organo di programmazione territoriale che viene attribuita alla regione dal disegno di legge sulle procedure della programmazione esalta questa attribuzione direzionale della politica locale della regione. Ma per poter svolgere opportunamente questo compito è indispensabile che la regione sia organizzata in maniera snella e qualificata, evitando rigorosamente l'espansione del carico esecutivo; di qui, un'ulteriore opportunità di fare in modo che le regioni deleghino a province e comuni l'esecuzione e l'amministrazione dei propri compiti. Infine, si consideri che qualora la regione si desse uffici amministrativi per lo svolgimento di tutti i suoi compiti, ne deriverebbe un nocumento finanziario generale, dovendo restare in piedi anche uffici analoghi delle province e dei comuni; anche quindi, per ragioni economiche, di maggiore utilizzazione

e di migliore funzionamento degli uffici, è opportuno che la regione si serva degli uffici amministrativi dei comuni e delle province in larghissima misura, anzi, nella più larga misura possibile.

L'istituzione della regione risolve infine il problema dei controlli in maniera definitiva e ottimale; unitamente al metodo della programmazione, essa permetterà di sostituire le vigenti funzioni del controllo con quella del coordinamento.

Occorre ricordare, infine, che l'istituzione della regione comporta la possibilità, nelle forme e nelle sedi opportune, di rivedere le circoscrizioni comunali. Questo dovrebbe essere uno dei primi compiti da sollecitare alla regione.

Come si può notare, si deve ritenere che la riforma tributaria, il metodo della programmazione e l'istituzione delle regioni a statuto ordinario possono avviare a soluzione i problemi della finanza locale, a lungo periodo, e costituire i presupposti per il riordinamento della funzione e dei compiti degli enti locali. Esaminiamo ora brevemente il complesso problema delle aziende municipalizzate.

Le aziende municipalizzate non sono, relativamente alla loro situazione di bilancio, nelle stesse condizioni per tutti i settori in cui operano. La situazione, infatti, è grave solo nel settore dei trasporti: nel 1965, il disavanzo delle aziende municipalizzate è stato di 125,8 miliardi, di cui 114 miliardi, pari al 90 per cento, da attribuire alle aziende operanti nel campo dei trasporti urbani.

Il grave dissesto delle aziende di trasporto non deve far dimenticare altri settori, altre aziende non funzionanti in perfette condizioni di economicità di gestione. Tuttavia, occorre distinguere i problemi comuni a tutte le aziende municipalizzate da quelli particolari delle aziende di trasporto. I problemi comuni a tutte le aziende riguardano la legislazione antiquata che ne regola l'attività e la forma in cui viene svolta; soprattutto gravi sono le « pastoie » procedurali che ne intralciano l'attività, per cui è da auspicare che si metta in opera, come ha promesso il ministro dell'Interno in Commissione, una legislazione più adeguata ai tempi e alle funzioni delle aziende.

A proposito di problemi comuni delle aziende municipalizzate, è da ricordare il problema del personale in eccesso in quasi tutti i settori e inamovibile. Questo elemento irrigidisce qualsiasi politica che voglia aumentare la produttività del servizio e, talvol-

ta, anche i benefici che ne derivano al cittadino. Esso è retaggio di una politica tesa ad occupare forze di lavoro in qualunque modo e senza badare alle conseguenze sulla economicità di gestione. È questa una politica per noi inaccettabile, perché alla fin fine riduce le possibilità di aumentare l'occupazione complessiva a causa di una utilizzazione delle risorse dissipatrice, e comunque assistenziale, invece che tendente a creare maggiori occasioni di lavoro attraverso investimenti economici e produttivi.

Anche per ciò occorre rivedere la legislazione delle municipalizzate allo scopo di renderne l'organizzazione più snella, la gestione più autonoma e i criteri gestionali produttivistici. L'unica strada che sembra opportuna, secondo noi, prendere in questa materia, è la trasformazione delle attuali municipalizzate in società per azioni con capitale di maggioranza di provincia e comune, pariteticamente tra loro. Risulta utile l'apporto della provincia non solo per motivi finanziari, ma anche perché essa può svolgere il compito di portare su una visione territoriale più ampia i problemi di gestione e di organizzazione dei servizi. Inoltre, in tal modo si eviterà di far gravare le eventuali perdite su un solo ente in maniera, a volte, da disastarne le finanze e comunque irrigidendone in misura elevata il bilancio.

Questi sembrano essere i problemi generali comuni alle aziende municipalizzate, anche se altri possono sorgere sul piano tecnico e gestionale, ma che non è competenza di questa sede affrontare.

Il problema delle aziende di trasporto, invece, ha aspetti del tutto particolari che vanno affrontati.

Il settore dei trasporti urbani è in crisi in tutto il mondo. Le ragioni sono ormai note. In tutte le nazioni il settore è retto da un sistema di tariffe sovvenzionate o di « prezzi politici » dei servizi. In Italia, però, la crisi del settore sembra ancor più preoccupante che in altre nazioni. Risulta evidente che, oltre a ragioni obiettive di dissesto finanziario, vi sono ragioni interne alle aziende che portano i costi a livelli superiori a quello « ottimale » realizzabile.

Sembra quindi opportuno suggerire in via immediata la costituzione di una commissione, formata da tecnici competenti presso il Ministero dei trasporti e da rappresentanti delle associazioni degli enti locali, al fine di esaminare la situazione interna delle aziende di trasporto urbano municipalizzate sotto tutti gli aspetti tecnici ed organizzativi, con

particolare riferimento alla valutazione della differenza tra costo attuale, costo ottimale realizzabile e tra questo e le tariffe vigenti. Ciò al fine di individuare gli elementi di costo in eccesso rispetto ad una organizzazione ottimale e permettere così di conoscere quali sono le disfunzioni, ma anche al fine di conoscere esattamente quanto della attuale situazione finanziaria sia imputabile alle basse tariffe, e quindi da coprire con sovvenzioni, e quanto ad eccessivi costi, e quindi da colmare con una politica di riorganizzazione.

Sulla base delle indicazioni della commissione, occorrerà quindi invitare le aziende di trasporto urbano a formulare piani di riorganizzazione tecnica e dei servizi. Tali piani saranno utili al fine di trovare forme di aiuto finanziario per attuare la riorganizzazione. In base ad essi, quindi, si potrà mettere in piedi un sistema contributivo di sostegno al « prezzo politico », non escludendo, se sarà necessario, un contributo statale, così come avviene del resto per le autolinee private in concessione. Tale contributo dovrà però essere amministrato in contabilità speciale, dal comune, fin quando la revisione della forma giuridica delle aziende non darà ad esse maggiore autonomia e responsabilità; fin quando il comune sarà responsabile della politica e della gestione, il comune avrà anche la responsabilità finanziaria dell'azienda.

Si sottolinea pertanto la necessità di addivenire al più presto alla revisione della legislazione attuale e alla riforma giuridica della azienda.

Un ultimo suggerimento può essere dato in questa sede e con gli attuali dati di conoscenza: nell'attuare la riorganizzazione dei servizi dovranno essere tenute presenti le opportunità — e ve ne sono — di coordinamento, e, ove possibile, di accorpamento delle aziende di trasporto urbano e di quelle vicinali, o delle stesse aziende operanti su territori contigui che possono utilizzare servizi comuni (come quello di rimessa dei mezzi e di riparazione di essi, ad esempio). Non sono da trascurare eventuali collegamenti, nella distribuzione dei servizi riguardo ai tragitti, con le ferrovie statali e con le autolinee in concessione.

La riforma giuridica dell'impresa, poi, determinerà la possibilità di formare nuove aziende che incorporino quelle pubbliche e private attuali. Anche a tal fine la forma di società per azioni sembra essere la migliore per i servizi municipalizzati di trasporto; deve comunque restare fermo il principio della partecipazione di maggioranza in mano pubblica. Al fine di una riorganizzazione e dell'ac-

corpamento delle aziende operanti su uno stesso territorio con servizi di piccola dimensione, come dei collegamenti nel territorio, risulta opportuno il suggerimento, di cui sopra, di partecipazione al capitale da parte della provincia a parità con i capitali comunali.

Ed ora un'ultima considerazione.

Una politica nuova per gli enti locali non può prescindere dal problema conoscitivo sia della situazione e delle possibilità finanziarie ed organizzative di esse da parte del potere centrale, sia delle possibilità operative da parte degli enti locali. Si tratta, in ultima analisi, della necessità di creare un canale di interscambio di elementi conoscitivi, per rilevazioni e studi di situazioni di fatto e per la ricerca di soluzioni a problemi che ne derivano, tra potere centrale e poteri locali, al fine di impostare nuovi rapporti tra di essi, che eliminino le reciproche diffidenze e avviino ad una attività di coordinamento del potere centrale sulle attività locali superando il « momento contestativo » finora verificatosi per raggiungere un clima di collaborazione.

La carenza attualmente esistente nelle rilevazioni è nota, ed è stata sperimentata direttamente dai relatori nella elaborazione delle precedenti considerazioni, fino a divenire elemento di inevitabile incompletezza nelle analisi e quindi nelle prospettazioni solutive. A parte le statistiche finanziarie rilevate dall'ISTAT, non si conoscono altri elementi completi e aggiornati della situazione degli enti locali. Non si conosce, ad esempio, con esattezza il numero del personale addetto agli enti locali (e del resto, nelle deposizioni che sono state fatte qui, abbiamo assistito al fatto singolare di due ministri che davano cifre diverse tra di loro), né nel complesso, né in riferimento alle funzioni. Le cifre complessive del personale vengono rilevate indirettamente da dati forniti dall'INADEL (Istituto nazionale di assistenza degli enti locali), che rispondono a particolari esigenze istituzionali dell'Istituto rilevatore.

La carenza è ancora più grave, ove si pensi che, in mancanza di questi elementi conoscitivi, non possono essere predisposti con cognizione di causa studi tendenti a trovare soluzioni per problemi scaturenti dalla situazione di fatto: non conoscendo neppure i fatti con certezza, risulta impossibile indicare rimedi che siano altrettanto certi.

Ma quello che più interessa è che tali studi ed elementi di conoscenza non vengano utilizzati solo dal potere centrale, ma siano messi a disposizione degli enti locali stessi; e

ciò dovrebbe condurre ad un sistema di interscambio di notizie e di esperienze.

Fin quando non sarà superata questa elementare necessità conoscitiva e instaurato un clima di collaborazione tra gli operatori pubblici, difficilmente si avrà la possibilità di affrontare quei problemi che, messi insieme, fanno in gran parte il problema della finanza locale.

Si ritiene pertanto opportuno suggerire la creazione di un istituto di studi per gli enti locali, promosso dal Ministero degli interni. Esso dovrebbe comprendere nel consiglio di amministrazione la rappresentanza delle associazioni degli enti locali e dovrebbe essere organizzato per condurre studi, ricerche e rilevazioni, costituendo un punto di incontro costante tra amministratori locali e responsabili dei dicasteri, secondo la competenza per questioni inerenti ai problemi degli enti locali.

Ecco, onorevoli colleghi, in sintesi le conclusioni cui sono pervenuti i relatori. La lettura della relazione stampata offrirà certo materia di riflessione e di discussione. L'analisi e le indicazioni che abbiamo formulato non hanno certo la pretesa di esaurire il complesso e tormentato argomento sul quale, per iniziativa del Presidente, onorevole Sullo, il collega Matteotti ed il sottoscritto sono stati chiamati a riferire. Siamo, però, convinti che costituiscano una buona base di partenza per indurre il legislativo e l'esecutivo ad affrontare seriamente e responsabilmente i problemi della vita e dello sviluppo delle comunità locali.

PRESIDENTE. Desidero anzitutto ringraziare sinceramente i due colleghi relatori, non solo per il rapporto scritto (di cui è già stata distribuita una bozza), ma anche per questa sintesi orale, che naturalmente costituirà oggetto di dibattito generale, insieme con la relazione.

Vorrei avere il consenso della Commissione per quanto concerne l'ordine dei lavori, quanto al prosieguo della discussione. Mi pare importante conoscere se c'è una riserva di presentare una sorta di « rapporto differenziato » da parte di qualche gruppo politico, perché in tal caso, come ho già osservato, sarebbe necessario far pubblicare anche quel rapporto, in maniera che la discussione possa svolgersi congiuntamente sui due testi.

Se viceversa così non fosse, allora evidentemente il rapporto base sarebbe quello dei due relatori, il che non esclude variazioni di esso mediante la votazione di eventuali proposte di emendamento.

BORSARI. Onorevole Presidente, debbo dichiarare che la nostra riserva di presentare una relazione di minoranza o, se si vuole, un « rapporto differenziato » di minoranza, può essere sciolta, nel senso che noi ci impegniamo a presentare un nostro rapporto conclusivo. Le chiediamo anche di tener conto del fatto che noi abbiamo preso visione solo ora della relazione dei colleghi di maggioranza, e chiediamo pertanto un breve spazio di tempo per avere il tempo di procedere alla stesura di questo nostro rapporto, che ovviamente non poteva essere fatta prima, in quanto noi desideravamo vedere quali punti di vista fossero convergenti.

Chiediamo pertanto un breve lasso di tempo.

BONEA. Signor Presidente, non ho da annunciare la presentazione di un rapporto conclusivo differenziato perché, per quanto concerne la prima parte della relazione, io non posso che sottolineare il mio compiacimento. Anzi, do atto ai due relatori di avere compiuto uno studio sintetico degli interventi e degli interrogatori che si sono svolti in quest'aula, studio molto chiaro e fedele alla sostanza degli interrogatori stessi.

Vi è stato poi il lavoro di raccolta delle proposte di legge, e lo studio di tutto l'*iter* dei progetti e delle disposizioni riguardanti gli enti locali. Attendiamo che ci sia questa analisi sui dati della crisi della finanza locale, che sono stati annunciati dal collega Matteotti per ciò che concerne le tavole che ancora mancano. Questo potrebbe contribuire ad una migliore conoscenza della situazione.

E' ovvio, invece, che la seconda parte non ci trova del tutto entusiasti e pronti al consenso; su alcuni punti possiamo essere consenzienti, altri punti ci potranno trovare criticamente disposti alla loro accettazione; comunque, non credo che da parte nostra sia il caso di presentare un rapporto conclusivo differenziato: la differenziazione è nei termini stessi della nostra appartenenza ad un gruppo che ha visioni politiche diverse per quanto riguarda la struttura dello Stato.

Debbo tuttavia sottolineare una certa perplessità nel vedere come il relatore Arnaud voglia specificare o meglio interpretare le attribuzioni della regione a statuto ordinario nei confronti degli enti locali minori, interpretazioni per altro che vengono date anche da componenti l'attuale maggioranza governativa. Il relatore Arnaud afferma che la regione deve essere un organo di indirizzo politico degli enti locali minori...

PRESIDENTE. Vorrei pregarla di non anticipare la discussione.

BONEA. Queste osservazioni hanno il solo scopo di dimostrarle il grado di attenzione da noi prestato; e per spiegare alla Commissione che, accanto al nostro apprezzamento per talune soluzioni, c'è anche il nostro dissenso, che non possiamo sottacere, rispetto ad altre soluzioni; e infine che, nonostante il dissenso, c'è da parte nostra tutta la buona volontà di pervenire al perfezionamento degli strumenti legislativi che dovranno scaturire da questo nostro lavoro.

Sono questi, in sostanza, i motivi che ci inducono a rinunciare alla presentazione di un rapporto conclusivo differenziato.

BORSARI. Desidero precisare che la nostra richiesta di presentare un rapporto differenziato non deve essere intesa come un atteggiamento completamente negativo nei confronti delle due relazioni.

FRESIDENTE. Se la Commissione è d'accordo, propongo di mettere all'ordine del giorno della prossima seduta l'illustrazione del rapporto differenziato annunciato dall'onorevole Borsari; e questa prossima seduta potrebbe essere tenuta fra 15 giorni, subordinatamente però alla presentazione - 4 o 5 giorni prima - del manoscritto del rapporto medesimo perché possa essere consegnato alla tipografia per la stampa.

Illustrato anche il rapporto differenziato, credo che potranno essere sufficienti un paio di sedute per il dibattito conclusivo e per l'eventuale presentazione e discussione di emendamenti. A conclusione, sarà presentato alla Presidenza della Camera il complesso dei nostri lavori e, naturalmente, l'Assemblea, che ne sarà messa a conoscenza, deciderà sulla opportunità o meno di svolgere su di esso un dibattito.

RIPAMONTI. Ritengo che sarebbe forse opportuno seguire un diverso metodo, dal momento che sui due rapporti di maggioranza viene presentato un rapporto differenziato. A me pare che si dovrebbe avere la possibilità poi di esaminare la sintesi del dibattito...

PRESIDENTE. Al limite, nulla impedirà agli onorevoli Arnaud e Matteotti - che del resto in questo senso si sono già espressi - di correggere qualche punto della loro relazione sulla base delle osservazioni contenute nel rapporto differenziato. Mi pare perciò ovvio che alla fine si procederà alle necessarie correzioni e integrazioni.

RIPAMONTI. D'accordo.

La seduta termina alle 10,40.