

II.

RELAZIONE DEGLI ONOREVOLI ARNAUD E MATTEOTTI

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il problema delle autonomie locali, e di conseguenza il problema della finanza locale, non è di oggi; esso riflette il tema del decentramento politico dello Stato e della sua organizzazione.

Per tale motivo questa relazione non si sofferma solo sulla rilevazione dei dati della crisi della finanza locale, ma tende a risalire alle origini ponendo al centro il problema dell'adeguamento delle autonomie locali e della loro finanza ad una organizzazione politica dello Stato che consideri il decentramento come base prima della democrazia al suo interno e che conseguentemente realizzi tale decentramento in tutti i suoi aspetti politici, istituzionali, di economicità, di efficienza e finanziari.

Conforta questa impostazione del problema la lettura degli interrogatori di personalità della politica e dell'amministrazione e di esperti e studiosi; in essi, infatti, ci appare costantemente il tema di fondo, in varie forme: come critiche sia agli istituti sia a taluni aspetti istituzionali degli enti locali o, al limite, come diniego della necessità di una loro autonomia; la grande maggioranza degli interrogati nota discrasie nell'organizzazione e nella legislazione attuale degli enti locali proprio rispetto al fine costituzionale: la salvaguardia della loro autonomia come salvaguardia della democraticità dello Stato.

Non è sembrato valido, pertanto, pervenire a conclusioni senza avere prima effettuato un sia pur rapido *excursus* su aspetti collegati alla situazione finanziaria come appaiono ad una analisi storica.

Perciò si è distinta la relazione in due parti: la prima, riguardante gli aspetti generali dello stato della finanza locale; la seconda, riservata alle conclusioni e alle proposte che in larga parte discendono dall'esame condotto nella prima.

La prima parte della relazione inizia con una sintesi delle dichiarazioni e degli interrogatori resi in Commissione, proprio allo scopo di definire i problemi, oltre che di mo-

strare i modi in cui gli interrogati suggeriscono di affrontarli. Si è ritenuto opportuno ampliare l'esame della problematica più recente al fine di tenere conto di tutte le idee in proposito manifestate.

Alla problematica attuale si è fatta seguire un'analisi storica sul formarsi delle autonomie locali in Italia e sulle loro alterne vicende nello Stato risorgimentale e poi in quello fascista.

Si è poi tornati a riesaminare le concezioni e le soluzioni che si prospettarono nel periodo di ricostruzione dello Stato dopo la fine della seconda guerra mondiale.

I provvedimenti legislativi dal 1945 ad oggi, che sono illustrati in seguito, permettono di notare se e quanto la legislazione abbia corrisposto alle attese della Costituente.

L'esame degli aspetti generali si chiude, quindi, con una documentazione statistica che, facendo seguito all'analisi della legislazione, permette di rilevare le cause dell'aggravarsi della crisi delle autonomie locali negli anni più recenti.

Da questo ampio esame, infine, si fanno discendere le conclusioni e le proposte esposte nella parte II di questa Relazione.

PARTE PRIMA

ESAME DEGLI ASPETTI GENERALI DELLO STATO DELLA FINANZA LOCALE

CAPITOLO I.

SINTESI DELLE DICHIARAZIONI E DEGLI INTERROGATORI RESI IN COMMISSIONE.

Attuale situazione finanziaria e ricorso all'indebitamento.

L'indagine nel suo insieme, fornendo una visione generale e nello stesso tempo particolareggiata del complesso fenomeno ha dato elementi utili per delineare un quadro sufficientemente chiaro della situazione finanziaria.

ria degli enti locali. Secondo le cifre prodotte dal ministro Taviani e dall'allora ragioniere generale dello Stato Marzano, risulta che al 1° gennaio 1966 l'indebitamento globale degli enti locali (considerando anche i mutui deliberati, ma non ancora concessi dagli enti finanziari), ammontava a 5.083,251 miliardi di lire di cui 865,755 milioni per le province e 4.217,496 miliardi per i comuni. E da notare che il suindicato totale comprende 2.439 miliardi di spesa per investimenti in beni patrimoniali.

Il disavanzo economico desunto dalla differenza fra le spese correnti (accertate per 2.003 miliardi) e le entrate correnti (calcolate in 1.553 miliardi) ammonta a 450 miliardi di lire.

Le province e i comuni concorrono al disavanzo in misura diversa ed anche variata è la composizione dell'indebitamento con riferimento alla dislocazione territoriale. Tale fenomeno è stato evidenziato dai dati relativi alle tre grandi aree geoeconomiche del Paese forniti dal dottor Marzano.

Sugli effetti del ricorso all'indebitamento per dare la possibilità agli enti locali di far fronte alle spese di bilancio, il giudizio degli interpellati è stato concorde nel definire rovinosa, sotto il profilo economico e psicologico, la politica dei mutui a pareggio, quando essa non è contingente e limitata nel tempo. Di tale avviso si è mostrato il ministro Taviani che ha rilevato le conseguenze negative del fenomeno, mettendo in risalto sia il minore interesse degli amministratori a contenere le spese sia l'incentivo ad un massiccio prelievo sul mercato dei capitali per spese improduttive.

Anche il dottor Nuvoloni, allora direttore generale della Cassa depositi e prestiti, ha richiamato l'attenzione sui rischi che comporta l'applicazione del sistema fin qui adottato di continuo indebitamento e dopo aver puntualizzato i compiti e le funzioni della Cassa, e precisato che questa come tutti gli istituti di credito non può espandere le proprie operazioni attive, risultando vincolata dall'ammontare dei capitali raccolti, ha fatto presente che nel prossimo futuro la Cassa non potrà concedere che 280-300 miliardi di lire rispetto ad una prevedibile richiesta di 450 miliardi di lire di mutui.

Il Presidente onorevole Sullo ha letto sull'argomento alcune osservazioni tratte dalla relazione della Corte dei conti, la quale ha rilevato che il sistema è stato « preordinato fin dalle origini al fine di non incidere direttamente ed immediatamente sulla finanza

statale » ed ha affermato che l'appesantimento finanziario degli Enti, che costituisce la manifestazione più preoccupante dei problemi attinenti la finanza locale, non può essere rimosso dal ricorso ai mutui. In siffatto modo si consegue soltanto un differimento che comporta, inevitabilmente l'aggravamento del oro stato, « in quanto per sanare una situazione deficitaria in un esercizio si riversa in quelli futuri non soltanto il rimborso del capitale ottenuto in prestito, ma anche il pagamento degli interessi e una volta messa in moto una spirale siffatta diviene pressoché impossibile il ritorno alla normalità, senza interventi straordinari dello Stato ».

Le cause della crisi della finanza locale.

Le cause dell'attuale situazione finanziaria degli enti locali sono state individuate in una serie di circostanze e di fatti connessi con lo sviluppo economico del paese e con la carenza di intervento da parte dello Stato.

Le diagnosi portate dagli interrogati hanno, sostanzialmente, tutte evidenziato che lo squilibrio dei bilanci degli enti locali ha alle sue radici fenomeni complessi i quali possono ricondursi ai seguenti punti fondamentali:

- a) ampliamento delle funzioni di fatto esercitate dai comuni e dalle province;
- b) mancato adeguamento delle strutture legislative e finanziarie per far fronte ai nuovi compiti;
- c) inadeguato funzionamento del sistema dei controlli;
- d) errata politica del personale e in alcuni casi delle retribuzioni;
- e) grave disavanzo delle gestioni delle municipalizzate.

Fra le leggi che hanno contribuito ad aggravare la crisi degli enti locali sono state ricordate per i comuni: la legge 16 settembre 1960, n. 1014, che ha accollato al bilancio dello Stato le quote di ammortamento dei mutui contratti dai comuni non capoluoghi di provincia per l'integrazione dei bilanci fino al 1958; per le province, la legge n. 126 sulla sistemazione delle strade passate dai comuni alle province. Hanno inciso notevolmente anche i provvedimenti relativi ai miglioramenti economici concessi agli statali, che per effetto dell'articolo 228 del testo unico della legge comunale e provinciale hanno dovuto essere estesi ai dipendenti delle amministrazioni locali.

Per quanto attiene all'argomento relativo all'ampliamento delle funzioni di fatto esercitate dai comuni e dalle province, il sena-

tore Tupini e il dottor Scipione, come pure l'avvocato Cattanei e il dottor Pianese, sono stati concordi nel riconoscere che prima la ricostruzione e poi il progresso economico e sociale con le sue fasi alterne hanno portato come conseguenza ad un ampliamento dei compiti degli enti locali, che hanno dovuto provvedere a sempre nuovi e maggiori bisogni della collettività organizzata. I grandi fenomeni che hanno caratterizzato la crescita civile dell'Italia nell'ultimo ventennio, come l'espansione edile e urbanistica, lo sviluppo della motorizzazione e dei trasporti, le migrazioni interne, l'industrializzazione, l'urbanesimo, lo spopolamento delle campagne, la politica meridionalistica, le cresciute esigenze della scuola e dell'assistenza, a giudizio delle persone menzionate, hanno gravato in maniera notevole sugli enti locali. Il professor Scotto, invece, pur riconoscendo che le grandi migrazioni interne e gli spostamenti di attività economica hanno accentuato il disagio finanziario delle amministrazioni locali, ha ritenuto che la responsabilità preminente della crisi debba essere ricondotta ad un « fattore umano politico-sociologico, cioè alla tendenza accentuata verso il decentramento ».

Tale tendenza — sempre secondo l'opinione del professor Scotto — sarebbe dimostrata dall'aumento del personale degli enti locali che in otto anni è aumentato del 50 per cento mentre quello statale solo del 2,5 per cento, e dallo spostamento verificatosi della spesa verso gli enti locali in contrasto con la tendenza storica verso l'accentramento, quale risulta da una indagine storico-statistica da lui effettuata sul rapporto tra spese e entrate dello Stato e quelle degli Enti locali nei principali paesi dell'Europa occidentale (Francia, Germania, Inghilterra) e anche negli Stati Uniti d'America.

Per quanto attiene all'argomento del mancato adeguamento delle strutture legislative e finanziarie, in parallelo all'accrescersi delle necessità sociali delle popolazioni e alla conseguente espansione della spesa, ad avviso degli esperti, si è consolidata una prassi risalente ai primi anni dell'unità d'Italia, la quale ha agito negativamente a svantaggio degli enti locali in duplice senso; sottraendo loro entrate (esempio spesso portato è stata l'abolizione dell'imposta sul vino) e addossando ad essi nuove e maggiori spese senza indicare i mezzi di copertura finanziaria. Fenomeno fortemente negativo in se stesso e ancor di più ove si consideri l'impossibilità per le amministrazioni locali di ricorrere ad

altre fonti di entrata, non consentendo il vecchio testo unico sulla finanza locale, risalente al 1931, ai comuni e alle province di adeguare opportunamente il loro meccanismo fiscale come invece ha potuto fare lo Stato. A dimostrazione di quanto asserito è stato portato l'andamento comparato delle entrate tributarie dello Stato e degli enti locali, dal quale risulta il diverso grado di elasticità dei relativi tributi. Su questi punti è stata espressa una sostanziale concordanza di vedute. Il ministro Preti ha tenuto a precisare che non crede che la perdita di certe entrate abbia contribuito notevolmente ad aumentare il deficit dei comuni.

Il dottor Lorenzini di Bologna, in aggiunta all'insufficienza dei cespiti di entrata ha rilevato che la crisi è stata aggravata dall'aumento del costo del denaro necessario alla gestione e agli investimenti, dalla carenza della Cassa depositi e prestiti e dalla forma della contrattazione tra l'ente e gli istituti di credito di natura prevalentemente privatistica.

In tema di controlli varie sono state le opinioni espresse: una parte degli esperti (Tupini, Cattanei, Lorenzini) ha lamentato che non sia ancora divenuto operante il disposto dell'articolo 130 della Costituzione, il quale ammette il controllo di merito esclusivamente sotto la forma di una richiesta motivata di riesame agli organi deliberanti, e ha attribuito agli organi tutori la responsabilità per il ritardo della definizione dei bilanci che vanno integrati con contributi in capitale e con mutui a pareggio. Il dottor Pianese, da parte sua, dopo aver brevemente ricordato il funzionamento del sistema dei controlli sugli organi e sugli atti come previsto dalla vigente normativa, ha rilevato invece che il ritardo nella definizione dei bilanci va attribuito alla prassi instaurata dai comuni e dalle province, che non provvedono a deliberare attraverso i loro organi competenti il bilancio di previsione entro il termine previsto dall'articolo 305 del testo unico del 1934 e cioè entro il 15 ottobre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce; inoltre gli enti locali, disattendendo l'espressa disposizione dell'articolo 191 del regolamento della legge comunale e provinciale, non motivano l'espansione della spesa rispetto all'esercizio precedente, costringendo gli organi tutori a lunghe e complesse istruttorie. L'azione di controllo inoltre è stata imperfetta in quanto ha dovuto rivolgersi tutta al contenimento della spesa e non anche all'accertamento dei costi dei singoli servizi. Tuttavia — sempre secondo

il dottor Pianese — proprio per ovviare a tale lacuna, per iniziativa del Ministero dell'interno, la divisione della finanza locale è stata trasformata in un servizio degli affari finanziari ed economici dei comuni e delle province ed ha iniziato indagini campione in zone geoeconomicamente eguali per la determinazione dei costi dei servizi in maniera da fornire agli organi tutori le notizie necessarie per l'espletamento completo dei loro compiti.

Per il dottor Scipione il sistema dei controlli non dovrebbe subire alcuna modifica; si tratta soltanto di farlo funzionare e quindi di volontà politica di fare rispettare le leggi. Quello che manca è una approfondita conoscenza dei dati e delle situazioni ed una visione generale e panoramica di tutti i problemi dell'autonomia locale, un organismo che sia in grado di seguire e guidare permanentemente una certa impostazione in tema di autonomie locali; a questo proposito ha auspicato la costituzione di un ente presieduto dal Ministro dell'interno collegato con l'amministrazione dello Stato, che sia una specie di ISCO degli enti locali, al quale poter chiedere una relazione completa e aggiornata ogni anno o ogni semestre aggiuntiva a quella generale. Anche il professor Scotto ha annoverato fra le cause delle crisi degli enti locali un certo rallentamento dell'esame di controllo, dovuto ad una serie di fattori prevalentemente politici.

Circa il problema relativo alla politica del personale particolarmente severa è stata la posizione assunta dal ministro Preti, che ha rimproverato agli enti locali l'eccessivo aumento del numero dei dipendenti, il quale sarebbe uno dei fattori più importanti fra quelli che hanno determinato il *deficit* non soltanto dei comuni e delle province ma degli enti pubblici in genere.

Le cifre portate dal Ministro delle finanze rispetto al personale in servizio presso gli enti locali differiscono da quelle prodotte dal ministro Taviani. Si tratta nell'anno 1965 di circa 581 mila dipendenti per l'onorevole Preti e di circa 550 mila per l'onorevole Taviani. A queste cifre sono da aggiungere 9 milioni di giornate lavorative usufruite dai cosiddetti giornalieri retribuiti con fogli paga quindicinali. È escluso invece dal computo il personale delle aziende municipalizzate, da valutare intorno alle 90.000 unità.

Quasi tutti gli interrogati intervenuti sull'argomento hanno espresso l'opinione che l'aumento del personale ha contribuito in maniera non trascurabile al *deficit* delle amministrazioni degli enti locali e che esso deve

considerarsi esuberante rispetto alle esigenze di carattere amministrativo, strutturale e alle necessità dei servizi. In merito alle retribuzioni è stato messo in rilievo dal dottor Pianese come parecchi enti abbiano non soltanto esteso al loro personale i miglioramenti concessi al personale dello Stato, ma abbiano fatto ad esso conseguire ulteriori vantaggi autonomamente, approvando l'ampliamento dei ruoli, la maggiorazione dei coefficienti, la concessione di assegni e premi extratabellari anche di importo non indifferente.

Soluzioni proposte.

Nel questionario predisposto e inviato agli esperti interpellati una parte era riservata ai suggerimenti circa i provvedimenti da prendere sia a lungo che a breve termine per sanare la difficile situazione degli enti locali.

L'invito è stato accolto praticamente da tutti gli esperti, i quali, ciascuno nell'ambito della propria competenza, hanno avanzato proposte di riforma ed hanno indicato i mezzi ritenuti più idonei per fronteggiare la crisi delle amministrazioni locali. È stato generalmente ribadito che la riforma organica della finanza degli enti locali deve essere inquadrata nella programmazione economica e nella generale riforma tributaria; quindi anche le soluzioni da prendere a breve termine per dare respiro e sollievo alla finanza locale si devono porre in questa prospettiva.

Soluzioni a breve termine.

Per quanto attiene ai provvedimenti contingenti da prendere, gli esperti sono stati concordi nel richiedere categoricamente l'affermazione del principio che nessuna nuova attribuzione deve essere addossata ai comuni e alle province senza preventivamente indicare i mezzi di copertura finanziaria; altri provvedimenti concordemente sollecitati riguardano lo sveltimento delle procedure di approvazione dei bilanci, la corresponsione immediata e regolare delle somme dovute a qualsiasi titolo dallo Stato agli enti locali e il potenziamento della Cassa depositi e prestiti in maniera che essa sia messa in grado di adempiere ai suoi compiti istituzionali.

Le altre proposte di immediata riforma, formulate possono ricondursi a tre temi principali:

- a) il riequilibrio economico dei bilanci;
- b) la revisione del sistema dei controlli e l'abolizione della distinzione delle spese in obbligatorie e facoltative;

c) l'attribuzione di nuovi cespiti di entrata o mediante l'allargamento dell'autonoma facoltà impositiva o mediante corresponsione di contributi o partecipazioni.

Sul primo punto l'allora presidente dell'ANCI, senatore Tupini e il presidente dell'Unione delle province d'Italia avvocato Cattanei hanno proposto la elaborazione di un piano pluriennale straordinario per l'ammortamento graduale delle attuali posizioni debitorie dei comuni e delle province, che preveda il consolidamento dei mutui contratti presso un unico Istituto a un tasso di interesse molto basso e con l'intervento e la garanzia statale. Il dottor Lorenzini, avanzando analoga proposta, ha specificato che il consolidamento dei debiti comunali e provinciali dovrebbe farsi in un'unica operazione con la Cassa depositi e prestiti con ammortamento quarantennale e al tasso dell'1 per cento; lo Stato dovrebbe esserne garante e accollarsi anche gli oneri di ammortamento.

Il ministro Taviani ha informato la Commissione che il Ministero dell'interno per alleviare in via immediata le difficoltà finanziarie degli Enti locali aveva approntato tre piani di interventi sui quali non ha inteso soffermarsi essendo la situazione cui essi si riferivano modificata dalle alluvioni e mareggiate del novembre 1966; egli ha espresso la speranza che il bilancio statale permetta a breve la predisposizione di un altro idoneo piano, ma ha tenuto a precisare che qualunque provvedimento si prenderà, esso dovrà essere informato al principio che le amministrazioni locali collaborino attivamente per riportare alla normalità la gestione degli enti. Ha anche comunicato che alcuni provvedimenti allo studio prevedono la costituzione presso la Cassa depositi e prestiti di una sezione di credito a breve termine con il compito di anticipare ai comuni e alle province non solo i contributi e le partecipazioni dovuti dallo Stato, ma anche una parte dei mutui a copertura dei disavanzi nelle more dell'approvazione dei bilanci.

Sull'argomento si è intrattenuto, seppure implicitamente, il Governatore della Banca d'Italia, dottor Carli, il quale ha riferito e messo in chiaro i rapporti intercorrenti tra la Cassa depositi e prestiti, il Tesoro e la Banca d'Italia. Egli in sostanza ha richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che i meccanismi di finanziamento degli enti locali contengono delle forze che possono esplicare i loro effetti al di fuori del controllo dell'autorità monetaria e generare quindi dei riflessi

negativi e di condizionamento sulla stabilità monetaria.

Il ministro Colombo ha ripreso l'argomentazione e ne ha tratto la conseguenza che il problema di fondo è quello di diminuire il divario attualmente esistente tra spesa ed entrata degli enti locali. Semplicistica invece è a suo avviso l'impostazione del problema che tende ad addossare allo Stato una parte del *deficit* della finanza locale, in quanto bisogna considerare che stante le connessioni evidenti e non contestabili tra finanza locale e finanza pubblica in generale, il *deficit* della finanza locale si somma a quello degli enti previdenziali, delle aziende autonome e dello Stato. Questi *deficit* devono essere considerati dunque nel loro insieme e non porta nessun alleggerimento il trasferimento di uno di essi in un altro settore, in quanto ciò non muta l'incidenza finanziaria, economica, monetaria tra entrata e spesa della finanza pubblica. Ne deriva che la strada maestra da percorrere è quella della buona amministrazione degli enti locali e del pieno rispetto delle leggi e specialmente dell'articolo 81 della Costituzione; bisogna inoltre dare priorità alle spese più direttamente produttive cercando di limitare gli oneri relativi al personale e all'ordinaria amministrazione.

Il ministro Pieraccini, esaminando la possibilità di consolidare i debiti comunali e provinciali, si è detto favorevole ad una azione che preveda la attribuzione agli enti locali di particolari contributi da parte dello Stato, sempreché i comuni e le province formulino piani pluriennali di medio periodo per risanare i bilanci. Tuttavia questo tipo di operazione, pur valido nella generalità dei casi, non potrà applicarsi ad alcuni grandi comuni, la cui situazione debitoria è tale che per essi dovrà studiarsi un intervento finanziario idoneo e adeguato cui potrà essere utile il particolare trattamento che può essere effettuato per le aree metropolitane, qualora esse fossero costituite.

* * *

In tema di revisione del sistema dei controlli si sono avute molte convergenze sull'idea di una immediata applicazione della norma costituzionale che prevede che il controllo di merito sulle deliberazioni degli enti locali debba essere esercitato dagli organi tutori nella forma dell'invito al riesame.

Il ministro Taviani sull'argomento ha espresso l'opinione che il controllo di merito possa anche essere abolito del tutto per le amministrazioni che pareggiano il bilancio

con le entrate ordinarie, ma che esso debba essere molto penetrante quando gli enti ricorrono al contributo dello Stato e ai mutui a pareggio di disavanzo economico.

Discorso a parte è stato fatto per le spese obbligatorie e per quelle facoltative; l'abolizione di questa distinzione è stata richiesta da molti oratori (senatore Tupini, avvocato Cattanei, dottor Lorenzini) che ne hanno messo in rilievo la inadeguata corrispondenza alla realtà attuale e le complicazioni che crea agli amministratori.

Come è noto le spese obbligatorie sono quelle stabilite per legge e che riguardano: *per i comuni* (articolo 91 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383) gli oneri patrimoniali, le spese generali (le opere pubbliche, la istruzione pubblica, l'organizzazione), la polizia locale, la sanità e l'agricoltura, l'assistenza e la beneficenza, l'igiene, la sicurezza pubblica e la giustizia, il culto; *per le province* (articolo 144 del testo unico citato) gli oneri patrimoniali, le spese generali (di organizzazione), la sanità e l'igiene, le opere pubbliche, la istruzione pubblica, l'agricoltura, l'assistenza pubblica.

In aggiunta alle menzionate categorie si debbono considerare spese obbligatorie le altre spese poste a carico dei comuni e delle province « da disposizioni legislative ».

Le spese facoltative sono quelle di iniziativa dell'ente e debbono avere per oggetto servizi ed uffici di pubblica utilità. Tuttavia, poiché il concetto di pubblica utilità non è stato determinato ed è rimasto nebuloso sia nella dottrina che nella prassi amministrativa, la distinzione ha dato luogo a non poche confusioni e controversie.

Il dottor Pianese ha portato a conoscenza dei commissari che il Ministero dell'interno ritiene che con la determinazione delle funzioni degli Enti locali, la distinzione non avrà più ragione di esistere in quanto non si farà più ricorso al concetto di spese per individuare i compiti degli enti, ma questi saranno stabiliti a priori.

L'incremento immediato delle entrate degli enti locali in attesa della riforma tributaria si potrebbe ottenere, ad avviso della maggior parte degli interrogati con una serie di provvedimenti contingenti. Fra questi il più urgente, per il dottor Americo, sarebbe quello della unificazione dell'imposta di famiglia e della complementare.

Il ministro Preti ha annunciato che il Ministero delle finanze ha predisposto un disegno di legge per l'ampliamento dell'area di imposizione nel settore delle imposte di con-

sumo e per concedere ai comuni maggiori poteri di accertamento; si prevede un aumento dei cespiti di entrata di 70-80 miliardi. L'onorevole Preti ha avvertito che questo provvedimento non è in linea con la riforma tributaria che egli sta preparando; ma ciò non deve meravigliare in quanto questa riforma anche se sarà approvata dal Parlamento prima della fine della legislatura, esplicherà i suoi effetti nel 1970-1971, e fino a quel tempo non c'è motivo per rinunciare ad un maggior rendimento delle imposte di consumo. Soprattutto dal senatore Tupini, dall'avvocato Cattanei e dal dottor Lorenzini sono state avanzate richieste per la rivalutazione della compartecipazione all'IGE e per una compartecipazione ai proventi della tassa di circolazione e dell'imposta di fabbricazione sui carburanti. L'avvocato Cattanei, con riferimento all'addizionale ICAP, ha auspicato una maggiorazione delle quote percentuali ritenendo che si debba passare dall'attuale 1,75 per cento al 3,50 per cento per i redditi di categoria B e dell'attuale 1,40 per cento all'1,80 per cento per i redditi di categoria C. Il ministro Taviani ha criticato i parametri in atto per la ripartizione tra gli Enti locali delle compartecipazioni a tributo erariale ed ha prospettato la necessità di introdurre un indice di sottosviluppo per le zone depresse.

Altro aspetto importante trattato nella elencazione dei provvedimenti immediati da prendere, ha riguardato il problema del personale degli enti locali. L'allora ragioniere generale dello Stato, Marzano, il ministro Colombo e il ministro Preti hanno ravvisato l'assoluta urgenza di contenere la spesa relativa al personale. Il ministro Taviani, da ultimo, ha informato la Commissione che per disciplinare tale materia è stata disposta dal ministro dell'interno la categorica restituzione agli enti locali di tutto il personale in servizio presso altri enti pubblici e il blocco delle assunzioni di personale avventizio, mentre è stato provveduto ad annullare tutti i benefici economici concessi in violazione delle leggi in vigore.

Soluzioni a lungo termine.

I principi ispiratori della riforma generale degli enti locali dovrebbero riguardare principalmente:

a) la determinazione delle funzioni dei comuni e delle province;

b) la riforma della finanza locale nel quadro della riforma della finanza statale.

Circa le funzioni, unanime è stata la valutazione che esse debbono essere riviste e de-

finite *ex novo*. Il dottor Pianese ha fatto presente che il Ministero dell'interno da tempo aveva avvertito questa necessità e aveva tentato di risolvere il problema specificando analiticamente i compiti degli enti locali in un progetto di riforma della legge comunale e provinciale presentato al Parlamento già nella passata legislatura (*Atto Senato n. 1868 del 31 dicembre 1961*) (1).

Tale progetto decaduto per fine legislatura, non è stato più ripresentato in quanto, in presenza dei provvedimenti relativi alla istituzione delle regioni, il Ministero dell'interno ha ritenuto di preparare un nuovo testo di legge comunale e provinciale. La esigenza di attribuzione di compiti specificatamente determinati agli enti locali discende principalmente dalla considerazione che in un moderno sistema amministrativo, per una regola fondamentale di scienza dell'amministrazione, ogni centro organizzativo deve avere la sua funzione; è evidente infatti che se si lascia insoluto il problema della distribuzione delle funzioni, sarà impossibile affrontare e risolvere quello relativo alle entrate da attribuire a tali enti.

Di tale avviso sono stati tutti gli interrogati.

Il ministro Pieraccini in particolare ha espresso l'avviso che prima di affrontare globalmente e definitivamente il problema della finanza locale, occorra preliminarmente rivedere l'attuale distribuzione di compiti e fun-

zioni e soprattutto dare una nuova dimensione territoriale ed amministrativa all'azione degli enti locali. Questo è quello che si propone il Programma economico nazionale 1966-1970.

Per arrivare alle indicate soluzioni bisogna però partire dall'analisi concreta di quella che è la situazione attuale. Il Ministro del bilancio ha messo in evidenza come il 70,5 per cento dell'indebitamento annuo degli enti locali è da imputarsi a sei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti e ne ha tratto la conseguenza che i grandi comuni, costituendo il punto di riferimento di un ampio retroterra, dovrebbero sviluppare la loro azione in un territorio più vasto di quello attuale fino ad abbracciare in alcuni casi quella che è ora la dimensione provinciale. Ma se questa — sempre secondo il ministro Pieraccini — potrebbe essere la soluzione per i comuni più grandi, una revisione dei compiti bisogna che sia operata anche per gli altri comuni riportando a livello provinciale quelle funzioni che possono essere svolte con più efficacia su dimensioni territoriali maggiori.

Altro punto di estrema importanza per la riforma comunale e provinciale è stato considerato quello attinente alla riforma dei tributi locali. Molti sono stati gli interventi in materia (dottor Scipione, dottor Lorenzini, professor Scotto e il ministro Preti).

(1) In tale progetto le funzioni che si volevano attribuire ai comuni riguardavano:

- la conservazione e amministrazione dei beni comunali;
- l'organizzazione degli uffici;
- la tutela degli interessi delle istituzioni a favore della generalità degli abitanti;
- l'istituzione, l'accertamento e la riscossione dei tributi comunali;
- la polizia locale, urbana e rurale;
- la formazione e l'aggiornamento dei piani regolatori ed attività inerenti;
- l'assistenza sanitaria agli aventi diritto non altrimenti assistiti;
- l'assistenza zootecnica;
- l'istituzione e la disciplina delle fiere e dei mercati;
- la costruzione degli edifici scolastici di competenza comunale;
- la costruzione e la manutenzione delle strade comunali, nonché altre opere pubbliche di interesse comunale;
- l'impianto e la gestione dei servizi pubblici essenziali;
- la conservazione degli edifici destinati al culto;

- le altre particolari attività attribuite per legge, nonché i servizi inerenti allo stato civile, all'anagrafe, alle elezioni.

Le province invece dovevano avere i seguenti compiti:

- la conservazione e l'amministrazione dei beni provinciali;
- l'organizzazione degli uffici;
- l'istituzione, l'accertamento e la riscossione dei tributi provinciali;
- la costruzione e la manutenzione delle strade provinciali, nonché le altre opere pubbliche di interesse provinciale;
- l'assistenza agli infermi di mente, agli anormali ed ai minorati psichici, ai minori illegittimi o esposti all'abbandono, ai ciechi ed ai sordomuti, ai postencefalitici, in particolari condizioni;
- l'istituzione e la gestione dei laboratori provinciali di igiene e profilassi;
- la cura e profilassi della malaria e la profilassi antirabbica;
- la rappresentanza e tutela delle istituzioni provinciali;
- il regolamento della caccia e della pesca;
- le altre particolari attività attribuite per legge.

Il dottor Scipione si è mostrato dell'avviso che il problema degli enti locali si possa risolvere solo accentrando le entrate finanziarie e riservando al potere centrale di ripartire queste ultime secondo una giustizia distributiva predeterminata. Il parametro cui si potrebbe fare riferimento sarebbe l'ICAP (l'imposta sul commercio, industria, arti e professioni), che è il tributo rappresentativo della ricchezza di un territorio; tale parametro non determinato né dallo Stato né dai comuni, ma dai cittadini che lavorano e dal reddito, sarebbe un parametro obiettivo e darebbe la possibilità di attuare una politica perequativa riportando tutti ad eguali condizioni di partenza.

Il dottor Lorenzini, in merito alle imposizioni tributarie, ha manifestato l'opinione che è da accettare la priorità statale, rilevando peraltro che nelle grandi città sarebbe utile qualche forma di partecipazione del comune e dei cittadini all'atto dell'accertamento.

Il professor Scotto ha ricordato che la commissione Trabucchi di cui egli ha fatto parte, si poneva come obiettivo la costruzione di un sistema tributario nazionale e riferito a tutta la collettività. L'orientamento base della commissione era quello di unificare tutte le imposte dirette attuali in una imposta unica personale progressiva e di introdurre accanto a quest'ultima, per mantenere l'attuale discriminazione qualitativa dei redditi, un'imposta sui redditi patrimoniali, di accertamento erariale, con riscossione locale e con aliquote da stabilirsi dagli enti locali entro certi limiti massimi. Impregiudicato restava il problema delle imposte comunali sui consumi. Il professor Scotto si è poi detto convinto che questa impostazione sia idonea, anche se necessita di approfondimento, e ha concordato con coloro che ritengono in linea con i medesimi orientamenti della prassi e della dottrina che l'autonomia amministrativa degli enti locali non deve necessariamente implicare una piena autonomia impositiva.

Il ministro Preti, dopo aver messo in evidenza la stretta correlazione tra la finanza locale e la finanza statale, ha affermato che se si vuole risolvere il problema della finanza dei comuni e delle province, bisogna procedere nella strada della riorganizzazione del sistema tributario. Il nuovo ordinamento per la finanza statale, così come è stato previsto, è basato su due imposte, l'una diretta, e cioè l'imposta unica sul reddito, l'altra indiretta e cioè la TVA (tassa sul valore aggiunto). Alla stessa maniera, per la finanza locale il

sistema poggia su due imposte fondamentali: l'imposta locale sui redditi patrimoniali e l'imposta integrativa comunale sui consumi. La prima avrà carattere reale e proporzionale e colpirà la totalità dei redditi con esclusione di quelli provenienti dal lavoro dipendente. L'accertamento di questa imposta sarà fatto dallo Stato in collaborazione con i comuni e il gettito verrà immediatamente attribuito agli enti nel territorio dei quali i redditi sono stati prodotti. La quota riservata alle province potrebbe variare dal 2 al 3 per cento; quella riservata ai comuni dal 6 al 9 per cento.

Per l'altra imposta fondamentale prevista, l'aliquota dovrebbe aggirarsi intorno al 5 per cento, con spostamenti in meno e in più fino ad arrivare all'1 per cento o al 10 per cento a seconda dei beni tassati.

La finanza locale potrebbe valersi inoltre dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili.

Il ministro Preti ha anche annunciato la prevista istituzione di un fondo cui i comuni e le province potrebbero periodicamente attingere sulla base di parametri diversi preordinati per zone geo-economiche omogenee al fine di attuare una perequazione tra le zone più ricche e quelle più povere del paese.

Il ministro Pieraccini si è dichiarato d'accordo con quanto sostenuto dal Ministro delle finanze sul problema delle risorse finanziarie da attribuire ai comuni e alle province e ha posto l'accento sull'esigenza che l'intervento finanziario dello Stato sia attuato in maniera perequativa. La perequazione dovrebbe raggiungersi tenendo conto di diversi fattori: dovrebbero essere concessi sostegni proporzionalmente maggiori agli enti con aumento demografico crescente e che agiscono su un territorio che richieda costi ed interventi maggiori; sostegni proporzionalmente maggiori dovrebbero anche ricevere quegli enti che essendo situati in zone particolarmente depresse si trovano ad avere un gettito fiscale minore di quello risultante dalla media nazionale.

L'intervento perequativo dovrebbe essere inoltre diverso a seconda che si tratti di spese di gestione o di spese per investimenti.

Infatti l'intervento sulla parte in conto capita e del bilancio deve tener conto non soltanto della situazione di reddito disponibile come nella parte corrente, ma anche dello stato del patrimonio di infrastrutture civili sul territorio, di modo che si possa tendere al raggiungimento di un livello standard medio su tutto il territorio nazionale. Poiché ci sarà uno stretto collegamento tra questo tipo

di intervento e la programmazione economica, sembra opportuno che i comuni e le province preparino e facciano confluire nella appropriata sede dei Comitati regionali per la programmazione piani pluriennali dei loro fabbisogni infrastrutturali e finanziari.

Il problema della municipalizzazione.

Nelle esposizioni effettuate dagli « esperti » un rilievo particolare ha assunto il problema della municipalizzazione, il quale spesso è stato trattato a parte per poterne fare una analisi più approfondita e per cercare di coglierne tutta la complessità e le implicazioni.

D'altra parte anche la commissione ne aveva raccomandata la trattazione specifica.

L'interesse vivissimo per tale argomento è giustificato dal fatto che la municipalizzazione si trova in una crisi economica e finanziaria che si può definire drammatica. Il *deficit* delle aziende municipalizzate che, come è noto, per legge deve essere ripianato dai comuni e dalle province, è passato, secondo le cifre fornite dal dottor Pianese, da 16 miliardi e 600 milioni nel 1960 ad oltre 125 miliardi nel 1965 con un incremento nel quinquennio del 681 per cento. Tale disavanzo è da imputare per la gran parte alle aziende di trasporto (103 miliardi) le quali sono tutte passive, ma nell'ultimo periodo si nota con preoccupazione che anche le aziende di altri settori, nettezza urbana, centrali del latte, acquedotti e gas sono o si avviano ad essere deficitarie. Le aziende in attivo concernono prevalentemente il settore elettrico. Per quanto riguarda l'incidenza del *deficit* delle municipalizzate sul *deficit* dei comuni, il dottor Giacchetto ha messo in rilievo come nel 1962, anno al quale risale l'ultimo calcolo della Confederazione, esso fosse dell'8 per cento per i comuni non capoluogo di province, e come invece salisse al 34,24 per cento nei grandi comuni, fino ad arrivare al 51 per cento per Napoli e Roma.

La situazione si presenta talmente grave che molte aziende costrette a far fronte alle necessità di cassa, omettono di pagare i contributi previdenziali, pregiudicando in tal modo la regolare corresponsione del trattamento di quiescenza ai dipendenti che vengono collocati a riposo.

Le cause della disfunzione delle municipalizzate sono molteplici e di varia natura. Esse vanno individuate, secondo il dottor Pianese, nell'aumento della popolazione e del traffico, nel fenomeno dell'urbanizzazione,

nella necessità di provvedere al logorio degli impianti sia tecnico che economico, nella incidenza degli oneri sociali, nell'aumento del personale e nella lievitazione delle retribuzioni. Anche l'analisi del senatore Tupini sostanzialmente coincide con tali valutazioni lamentando in più, a proposito del *deficit* delle aziende di trasporto, la mancata adozione di una politica urbanistica comunale e comprensoriale tale da rendere operante una razionale rete di trasporti, e il mancato coordinamento amministrativo e tecnico tra i diversi sistemi di trasporto. Per il dottor Giacchetto le cause del cattivo andamento delle gestioni delle municipalizzate sono di due specie: esterne ed interne. Fra quelle esterne particolare importanza riveste per il settore trasporti l'aumento della popolazione specie nei grandi centri urbani che ha portato alla necessità di moltiplicare la lunghezza delle reti di esercizio; fenomeno economicamente negativo ove si consideri la tendenza riscontrata nelle grandi città a servirsi sempre meno dei mezzi di trasporto pubblici. Il servizio è diventato così più oneroso sia perché più esteso sia perché meno utilizzato. Fenomeni consequenziali dell'urbanesimo sono la diminuzione della velocità commerciale e il « moto pendolare » che hanno contribuito, secondo il dottor Giacchetto, in misura rilevante ad aggravare la situazione.

Le cause di ordine interno invece sarebbero: l'incertezza interpretativa delle norme che disciplinano la materia (l'ultimo testo unico risale infatti al 1925, mentre il regolamento al 1904); la confusione di poteri e responsabilità fra l'amministrazione locale e l'azienda; il costo del personale.

Un terzo ordine di cause delle disfunzioni sarebbe rappresentato dai controlli, che nella maniera in cui sono attuati sono più formali che sostanziali. Il ministro Colombo si è soffermato brevemente sull'argomento rilevando che il *deficit* delle municipalizzate è per larga parte imputabile all'elevata remunerazione dei dipendenti e al basso livello dei prezzi e delle tariffe.

* * *

Le linee di soluzione indicate partono dal presupposto che l'istituto della municipalizzazione è necessario alle comunità e va esteso ogni qual volta se ne riconosca l'utilità e i servizi possono essere assunti in gestione dall'ente pubblico. Le concessioni a privati, quando venissero date, dovrebbero essere vin-

colate a precise garanzie tecnico-finanziarie e di durata, con delle norme che prevedano e disciplinino il riscatto dei servizi in concessione ed indichino la possibilità di preferire i mezzi finanziari per operarle concretamente.

L'esigenza più immediata tra le soluzioni da adottare è per gli esperti che si sono interessati all'argomento, l'emanazione di una nuova legge sulla municipalizzazione. Alla richiesta avanzata da Tupini, Cattanei, Giacchetto, ha risposto il dottor Pianese dando comunicazione che il Ministero dell'interno sta provvedendo e che il problema è allo studio di una apposita Commissione.

Il senatore Tupini ha avanzato la proposta che il concorso dello Stato a favore delle municipalizzate si attui mediante la creazione di un apposito fondo di finanziamento a carattere nazionale; egli inoltre ha auspicato che si accolga il criterio di una politica tariffaria idonea a mantenere un ragionevole rapporto tra costi e ricavi e si adotti una politica di sgravi fiscali, ha richiesto anche la regolamentazione attraverso una legge cornice, dei trasporti regionali, in sede di attuazione dell'ente regione in maniera da eliminare le suddivisioni di competenza amministrative e concentrarle sulla base di criteri territoriali sugli enti più qualificati. Circa il problema del personale esso dovrebbe essere affrontato tenendo di mira l'efficienza e l'economicità dei servizi e riducendo al massimo il fattore umano.

Il dottor Giacchetto, dopo aver rilevato la necessità per i servizi pubblici di operare in una dimensione territoriale più ampia di quella esistente e riferita ai comuni, ha enunciato una serie di provvedimenti che potrebbero alleviare e risolvere la crisi delle municipalizzate: una prima operazione da compiere sarebbe quella di distinguere nettamente tra responsabilità politica, che dovrebbe essere attribuita agli organi politici, e l'autonomia economica che dovrebbe essere completamente concessa alle aziende municipalizzate e accompagnata da una maggiore responsabilità degli amministratori. La conseguenza di questa ripartizione sarebbe che non si potrebbe più chiedere alle aziende l'assunzione di oneri per servizi sociali resi alla collettività senza alcun corrispettivo e che quindi lo Stato dovrebbe accollarsene gli oneri relativi. Altro provvedimento dovrebbe riguardare la razionalizzazione e la semplificazione dei bilanci delle aziende, specie di quelle dei trasporti, in maniera da rendere evidente quali siano i costi derivanti da linee a scarso traffico e quali quelli derivanti da particolari age-

volazioni tariffarie. Occorrerebbe ancora procedere ad un ammodernamento tecnico-amministrativo in modo di far conseguire alle aziende la massima riduzione dei costi di produzione; e qui il discorso si innesta con il problema del costo del personale le cui retribuzioni andrebbero ancorate al contratto collettivo nazionale con l'ammissione della contrattazione a livello aziendale solo per le materie rinviate dai contratti nazionali, come per esempio le competenze accessorie.

Da ultimo, il ministro Pieraccini ha espresso l'avviso che la riforma delle municipalizzate dovrebbe procedere in due direzioni: anzitutto bisognerebbe rivedere e ampliare le dimensioni entro le quali si svolgono attualmente le funzioni delle aziende, specialmente quelle dei trasporti, cercando nel contempo per queste ultime di istituire, ove possibile, dei raccordi sia con i trasporti pubblici extra urbani vicinali, sia con le stesse ferrovie dello Stato. L'altra linea da seguire è quella di una maggiore produttività delle aziende, le quali, allo scopo di conseguire una riduzione dei costi di gestione, dovrebbero preparare dei piani di riorganizzazione interna da servire per una valutazione circa la loro diversa potenzialità di efficienza, e per attuare una conseguente oculata politica di finanziamento tendente sia allo sgravio fiscale, sia alla corresponsione di contributi statali per le spese più direttamente produttive.

CAPITOLO II.

CENNI STORICI

1. — *Dall'unità alla prima guerra mondiale.*

La ricerca e la esposizione, sia pure sintetica, dei precedenti storici serve ad illustrare le origini di nodi istituzionali, di comportamenti e di norme che ancora oggi esercitano un'influenza sulla vita delle amministrazioni locali.

La scelta accentratrice iniziale dello Stato unitario ha determinato in larga misura sia la struttura del sistema tributario italiano, sia la ripartizione di compiti e funzioni ai vari livelli dell'ordinamento amministrativo, sia infine, il modello istituzionale in cui avvengono i rapporti tra potere centrale e poteri locali.

Questa originaria scelta accentratrice si manifestò con la sconfitta del progetto regionalistico di Farini-Minghetti, che si ricolle-

gava ad uno dei cardini della concezione politica di Cavour, per il quale « l'autonomia locale non è che un aspetto della libertà di intrapresa e di azione che bisogna concedere agli individui ed ai gruppi, onde conseguire, nell'interesse della comunità, il massimo utile possibile... ». In realtà per Cavour il decentramento non era tanto una questione di strutture giuridiche ma di partecipazione del cittadino alla vita pubblica; la sua concezione politica lo portava a considerare l'accentramento equivalente a paternalismo dispotico, il decentramento a sinonimo di libertà (1).

L'estensione della legge Rattazzi del 23 ottobre 1859 alle nuove province italiane costituì la definitiva scelta di un sistema istituzionale e finanziario accentrato. Il progressivo appesantimento del bilancio dello Stato unitario giustificava in parte questa scelta e la rendeva senza alternative; essa però non poteva che avere effetti negativi sulle finanze locali.

I provvedimenti fondamentali adottati nel campo della finanza locale negli anni fra il 1861 e il 1865, sotto la pressione di necessità urgenti, sono espressione di questo stato di fatto; le pressioni contingenti prendevano la mano al legislatore in modo da rinunciare ad impostazioni di più ampio respiro del problema.

Di questi provvedimenti il più importante ed illustrativo delle esigenze che muovevano il legislatore è il progetto di legge Lanza per l'unificazione amministrativa, presentato il 24 novembre 1864, e discusso dalla Camera dei deputati fra il gennaio e il febbraio del 1865, e dal Senato l'8 marzo 1865. Esso, divenuto legge 20 marzo 1865, n. 2248, può essere considerato come la prima legge comunale e provinciale dello Stato unitario. In proposito il senatore Giuseppe Saredo affermò: « Era appena pubblicata la legge 20 marzo 1865, allegato A, sull'amministrazione dei comuni e delle provincie, che si elevarono contro di essa le più vive ed acerbe censure. Le innovazioni che apportava a quella del 23 ottobre 1859 non rispondevano infatti né agli studi lungamente e accuratamente fatti, né alle giuste esigenze di un buon ordinamento delle amministrazioni locali; e alle sue infelici disposizioni sono dovuti gli infiniti disordini che si sono andati

verificando nelle aziende dei comuni e delle provincie » (1).

Numerosi difetti della legge del 1865, che toccavano direttamente o indirettamente la finanza locale, venivano rilevati; tra essi:

– il non avere provveduto a una nuova circoscrizione amministrativa del Regno;

– il non avere provveduto ad una seria responsabilità degli amministratori comunali;

– lo aver voluto regolare la materia delle entrate e delle spese comunali e provinciali, invece di rimetterla ad una legge speciale: e così si è aperta la via ad una infinità di leggi diverse che hanno successivamente modificato la legge generale, ora togliendo ora concedendo cespiti di entrate, ed ora accrescendo o togliendo spese obbligatorie, con che si è avuta una confusione inestricabile, dannosissima al buon andamento della amministrazione;

– la nessuna cura che si ebbe di dare alla Provincia una vera vitalità;

– il non avere assicurato agli amministratori mezzi efficienti di azione o di ricorso contro i provvedimenti delle amministrazioni e delle autorità locali; per cui venne assicurata la impunità degli arbitri.

Un altro aspetto di questa legge sembra da sottolineare. Essa, come rileva Volpi, « attribuiva ai comuni almeno tre servizi che corrispondevano a compiti statali: lo stato civile, le elezioni, la sala d'arresto; le provincie a loro volta, avrebbero dovuto provvedere all'alloggio e alla mobilia dei prefetti e sotto prefetti. Questo a non tener conto di altre spese che in molti dei vecchi stati erano di competenza centrale e che furono trasferiti a comuni e provincie, in conformità della legislazione piemontese. Altri oneri, poi, si aggiunsero nello stesso anno in virtù di leggi speciali (guardie di pubblica sicurezza, spese giudiziarie) ». « ... appare criticabile l'attribuzione a comuni e provincie di servizi corrispondenti a funzioni tipicamente statali. Si credè in tal modo un precedente a quei trasferimenti di spese ai comuni che vedremo avvenire spesso negli anni successivi e specialmente nel decennio 1868-78 » (2).

(1) A. PETRACCHI: « Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano », ISAP, Neri Pozza ed., 1962, vol. I, pag. 266 e pag. 292.

(1) « La legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata da Giuseppe Saredo, senatore e Presidente del Consiglio di Stato », II edizione, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1901, vol. I, pag. 95.

(2) Cfr. F. VOLPI: « Le finanze dei Comuni e delle Provincie del Regno d'Italia », ILTE, Torino, 1962.

Successivamente alla legge del 1865, vi furono diversi tentativi di riforma della legge comunale e provinciale; progetto Cadorna, presentato l'8 febbraio 1868; progetti Lanza del 7 marzo e del 7 luglio 1870, ripresentati il 1° dicembre dello stesso anno; bisogna citare anche l'ampio dibattito, non compiuto, svoltosi alla Camera, nel dicembre 1868, e nel gennaio, febbraio, marzo 1869; il progetto Sella del 1865, quello Scialoja del 1866, quello Cambray-Digny, ecc., fino a giungere all'*omnibus* Sella, che divenne la legge 28 giugno 1870, n. 5784.

Nel contempo la ritmica contrazione ed espansione dell'area del prelievo locale era una conseguenza del processo di aggravio degli oneri e di sottrazione di entrate, che, non potendo avvenire in modo meccanico e lineare, trovava la strada di provvedimenti compensativi, spesso tali solo in apparenza.

I comuni furono autorizzati ad istituire vari tributi speciali e, in particolare: l'imposta sul valore locativo con l'aliquota proporzionale o progressiva dal 4 al 10 per cento (regio decreto 28 febbraio 1866, n. 3023, articolo 16); la tassa di famiglia o di focatico e la tassa sul bestiame (legge 26 luglio 1868, n. 4513); l'imposta di esercizio e rivendita (in sostituzione della soppressa addizionale alla ricchezza mobile); l'imposta sulle vetture e sui domestici (in sostituzione dell'addizionale alla soppressa analoga imposta governativa (legge 11 agosto 1870, n. 5784, alleg. O); l'imposta sulle fotografie e quella sulle insegne (legge 14 giugno 1874, n. 1961).

D'altro canto, è da notare che se il trasferimento di spese correnti dallo Stato agli enti locali appariva un mero espediente per ottemperare alla disperata aspirazione al « pareggio », l'obbligo di contribuire a spese di investimento rappresentava, nelle ristrettezze del momento, una soluzione abbastanza positiva, perché consentiva la realizzazione di opere che altrimenti né lo Stato, per carenza di mezzi, né le Amministrazioni locali, spesso anche per carenza di iniziativa oltre che di mezzi, avrebbero realizzato. Ancora fino al 1870, tuttavia, il sistema resse abbastanza bene (1).

E solo dal 1870 che l'espansione della spesa viene a coincidere con la contrazione dell'area impositiva concessa a comuni e province: « le spese provinciali nel loro complesso erano cresciute tra il 1866 e il 1872 del 60 per cento... L'aumento delle spese comunali fu

meno forte di quelle provinciali, tuttavia nel bilancio passivo del 1871 esse superavano quelle stanziare nel 1866 del 20 per cento » (1). Da ciò scaturì la decisione di limitare le spese locali, stabilendo dei limiti alle spese facoltative condizionando l'aumento delle sovrimposte, oltre il limite legale, all'impiego in spese obbligatorie (legge 14 giugno 1874, n. 1961).

E da notare, però, che la linea adottata dal Parlamento, su ispirazione degli uomini della destra storica, nei confronti della finanza locale, si fondava su una concezione della finanza pubblica dominata dal contingente obiettivo del pareggio, che fu conseguito nel 1873. Le idee, che pur non mancavano, di un generale riassetto della finanza pubblica sembravano eccessivamente rischiose fino a che tale obiettivo contingente non fosse stato raggiunto, e del tutto illusorie (o di scarsa incidenza) apparvero le cosiddette economie.

« Quindi niente riforme, niente economie, e per logica ed inesorabile conseguenza, la cura della finanza venne cercata negli ulteriori aggravamenti fiscali. La verità è che la necessità delle economie e delle coraggiose riforme era da tutti sentita; nessuno più degli uomini che costituivano il partito di sinistra, a nome del quale parlava il Depretis, l'aveva con insistenza proclamata, e le difficoltà dell'accordo erano assai più subiettive che oggettive. Ma quel partito aveva compreso che non era ormai lontano il momento della sua ascesa alla direzione della cosa pubblica, e riteneva che ad esso spettasse l'attuazione del programma rispondente alle esigenze del paese. Intanto, d'altra parte il Minghetti — specialmente per le tradizioni del partito cui apparteneva, — non seppe o non volle affrontare il problema. Egli aveva riconosciuto e seguiva a proclamare il bisogno delle riforme, qualcuna anzi ne aveva formulata, ma senza spiegare la volontà e la forza necessaria per farla arrivare in porto; lusingandosi in sostanza di potere, rimaneggiando e aggravando qualche imposta, temperando, ma non arrestando le nuove spese, arrivare alla metà di un solido pareggio, dal quale sarebbe più tardi scaturito un avanzo di bilancio capace di dar mezzo alla graduale estinzione dei debiti e ad una razionale riforma tributaria » (2).

(1) Cfr. F. VOLPI, op. cit., pag. 39.

(2) A. PLEBANO: « Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX » vol. I, Roux-Frassati e C., Torino, 1889, pag. 453.

(1) Cfr. F. VOLPI, op. cit.

Risulta però che la « rivoluzione parlamentare » del 1876, pur largamente determinata dall'influenza dei problemi locali, non avvenne né per la intollerabilità della situazione finanziaria degli Enti locali né per una reazione ad un eventuale insuccesso della linea perseguita dalla destra; anzi, essa avvenne quando tale linea conseguiva un sostanziale successo.

Le osservazioni precedenti fanno meglio comprendere la sostanziale continuità dell'indirizzo finanziario della gestione della sinistra, almeno nella sua prima fase, con quello della destra.

L'estrema cautela con cui procedette, ad esempio, Depretis, è testimoniata dal discorso di Stradella dell'8 ottobre 1876: « Si sono fatti degli studi sulle finanze comunali e per la loro separazione dalle finanze dello Stato, come si studiò la riforma dei dazi di consumo: ma su questi gravissimi argomenti io non posso promettere altro ai miei elettori e al paese, se non che tali questioni, che sono delle più difficili, io le studierò e le farò studiare accuratamente; ma non prevedo prossima una soluzione ».

L'inerzia della sinistra e il venir meno delle speranze da essa suscitate di un rilancio delle autonomie vanno pertanto attribuite più che alle sue radici dottrinali alle difficoltà obiettive in cui essa venne ad operare.

Mentre il crescente indebitamento di alcuni grandi comuni e la previsione di provide sanatorie, ingenerava una tendenza generale all'indebitamento, la riforma della legge comunale non riusciva a concretarsi nonostante la elaborazione di vari progetti: Nicotera del 1876; Depretis del 1880 e 1882, per giungere infine alla più modesta legge di Crispi del 30 dicembre 1888, n. 5865, portante modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A.

Nonostante il continuo travaglio di proposte e di ritocchi legislativi, gli Enti locali non giungevano a questo traguardo in situazione totalmente negativa; ai limitati, ma pur sostanziali, progressi autonomistici della legge Crispi corrispondeva una dinamica finanziaria positiva, bene illustrata dai dati raccolti da Volpi (1).

Quanto al problema del trasferimento di oneri dello Stato agli Enti locali e della sottrazione di entrate agli stessi da parte dello

Stato, i dati forniti nella relazione Lacava al progetto Depretis del 1882, lo pongono nella giusta dimensione: « dal 1865 in avanti erano stati sottratti ai comuni 7,6 milioni annui (calcolando la differenza tra entrate passate allo Stato e nuove entrate attribuite ai comuni) e alle province 10 milioni. Aggiungendo a questi 17,6 milioni di minori entrate e 4 milioni di spese già statali poste a carico degli enti locali, si otteneva un totale di 23,6 milioni di entrate avocate allo Stato e di nuove spese aggiunte ai bilanci locali annualmente. Si notava inoltre che le spese per la pubblica istruzione, di evidente interesse nazionale, erano cresciute dal 1866 al 1881 di ben 31,3 milioni. Complessivamente, quindi l'aggravamento delle spese obbligatorie appariva un fenomeno di rilevanti proporzioni, anche se insufficiente, di per sé solo, a giustificare le accuse così spesso rivolte ai governi nazionali di aver portato al dissesto i bilanci locali per sanare quello dello Stato » (1).

Vero è che tale questione sottintendeva, al di là del peso degli oneri addossati agli enti locali, un problema veramente di fondo cui si accennerà più avanti, cioè quello dei compiti e delle funzioni degli Enti locali. Basti per ora ricordare l'elencazione dei provvedimenti in tale senso fatta da Agostino Magliani in uno studio sulla questione finanziaria dei comuni (2). Gli oneri e i servizi attribuiti ai comuni erano i seguenti:

Guardia nazionale (legge 4 marzo 1848; abolita poi con legge 14 giugno 1874);

spese di leva a carico dei comuni capoluoghi di mandamento (legge 20 marzo 1854);

istruzione pubblica (legge 13 novembre 1859; legge prodittoriale 17 ottobre 1860; leggi 22 marzo 1868, 31 maggio 1868; reali decreti 15 settembre e 21 novembre 1867 e 11 aprile 1861);

festa nazionale (legge 5 maggio 1861);

somministrazioni dei comuni alle truppe (leggi 4 agosto 1861 e 27 luglio 1862);

tassa di mano morta (legge 21 aprile 1862);

strade comunali e vicinali (legge 20 marzo 1865, allegato F);

porti (concorso), opere idrauliche di seconda categoria (legge 20 marzo 1865 e 3 luglio 1875);

(1) F. VOLPI, op. cit., pag. 49.

(2) In: *Nuova Antologia*; settembre-ottobre 1878.

(1) F. VOLPI, op. cit., pag. 58 e segg.

stanza dei tribunali di circondario, per le Corti d'assise e per i conciliatori (legge 6 dicembre 1865);

spese di sepoltura dei condannati e delle persone trovate morte sulla pubblica via od altrove (tariffa penale approvata con regio decreto 23 dicembre 1865);

bollettino della prefettura (circolare del Ministero dell'interno 24 novembre 1865);

stato civile (codice civile e regolamento);

guardia di pubblica sicurezza (concorso nella retribuzione; legge 20 marzo 1865 sulla pubblica sicurezza);

spese per il mantenimento degli esposti (sono a carico dei comuni e delle province nella proporzione determinata ogni anno per decreto reale; articolo 237 della legge comunale del 1865 e decreti reali emanati ogni anno per il riparto delle spese);

spese di restauro delle fabbriche parrocchiali (articolo 237 della legge comunale 20 marzo 1865);

strade comunali obbligatorie (legge 4 agosto 1868);

registro di popolazione (legge 20 giugno 1871 e regio decreto 28 gennaio 1872);

esattorie comunali (legge 20 aprile 1871);
requisizioni militari (legge 1^o ottobre 1873);

spese di posta (legge 27 giugno 1874);

spese per ridurre a coltura e imboscare i beni incolti dei comuni (legge 4 luglio 1874);

rimborso allo Stato a carico della provincia, delle spese fatte per la costruzione di strade nelle province che più ne difettano (legge 30 marzo 1875);

milizia comunale (legge 30 giugno 1876);

miglioramento delle condizioni dei maestri elementari (legge 9 luglio 1876);

istruzione elementare obbligatoria (legge 15 luglio 1877).

Tuttavia, l'elemento nuovo e caratteristico che si introdusse nei dibattiti concernenti la finanza locale, a partire dal 1876, è quello dei compiti e funzioni degli enti locali.

In realtà, il problema non era stato avvertito nella prima fase dell'unità italiana e soprattutto non era chiarito il significato da dare alle autonomie locali nell'organizzazione politica nello Stato (1).

(1) Indicativo a questo proposito uno scritto del Martinelli. Cfr. « M. MARTINELLI, deputato al Parlamento italiano, sull'ordinamento della pubblica amministrazione, vol. I, Le Monnier, Firenze, 1863, pag. 157 e segg.

Tale fatto spiega perché, in un primo periodo, l'elencazione di spese obbligatorie, contenuta nella legge comunale e provinciale, debba essere interpretata non come il presupposto di una classificazione delle funzioni degli Enti locali, bensì come un vero e proprio schema degli adempimenti minimi di loro competenza. In altre parole, la concezione inizia e sembra volere il comune e la provincia estremamente liberi e sciolti nelle loro iniziative; la qualifica di facoltative a determinate spese non dava ad esse nessun senso spregiativo o voluttuario, bensì evidenziava un ampio margine di autonomia.

Col volgere degli anni, l'atteggiamento si capovolse sostanzialmente e giuristi e amministratori ricercarono una definizione esatta della sfera di competenza degli Enti locali rispetto allo Stato.

L'origine di tale mutamento si rileva nella constatazione dell'importanza delle attribuzioni variamente denominate obbligatorie, necessarie, stabili; non potendo presumere che compiti di tale rilievo potessero scaturire dall'intrinseca volontà dell'ente locale, inferiore allo Stato, diventava necessario ammettere che essi venissero esercitati per delega.

Tale impostazione legittimava quella tutela dello Stato sugli Enti locali (nel primo periodo unitario si disse, con più franchezza, *ingerenza*) che, per ragioni politiche, si intendeva conservare.

Riflessi di tale impostazione si trovano, ad esempio in Vittorio Emanuele Orlando, — anche se temperati da un residuo rispetto per le autonomie: « I comuni partecipano all'amministrazione dello Stato; essi dunque concorrono all'attuazione dei fini che lo Stato si prefigge; ma a seconda che varia la natura di tali fini, è altresì vario il criterio giuridico, secondo il quale i comuni possono svolgere l'attività loro. E si ha una triplice fondamentale distinzione: sfera di attività ai comuni assolutamente sottratta (attribuzioni vietate); sfera di attività ai comuni permessa a seconda delle loro forze economiche e per determinazione dei loro corpi deliberanti (attribuzioni facoltative); sfera di attività che i comuni debbono necessariamente esercitare (attribuzioni obbligatorie). Per intendere a quali materie questa distinzione si riferisca bisogna risalire alla distinzione da cui la scienza del diritto amministrativo muove, e per la quale l'attività generale dello Stato si distingue a seconda che mira ad assicurare il diritto fra i consociati (tutela giuridica) o al miglioramento

fisico, economico, spirituale del popolo (ingerenza sociale » (1).

Da questa impostazione deriva una formula apparentemente semplice:

dare agli Enti locali mezzi adeguati allo svolgimento delle funzioni ad essi proprie con particolare riguardo a quelle considerate essenziali da parte dello Stato; la formula caratterizza, per lungo tempo, le discussioni generali sulla finanza locale. Non ne scaturisce, tuttavia, una sistematica di tipo economico dei bisogni collettivi locali che avrebbe potuto inquadrarsi in una visione volontaristica dei servizi pubblici; non si addivene, a livello locale, ad una realistica considerazione dello scambio tra individui e collettività; non vengono individuati criteri obiettivi per la ripartizione delle sfere di imposizione dello Stato e degli Enti locali, analoghi a quelli, sia pur rozzi ed embrionali enunciati nel primo periodo unitario.

Mentre i testi unici del 1898 (regio decreto 4 maggio 1898, n. 164), del 1908 (regio decreto 21 maggio 1908, n. 269), e del 1915 (regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148), rinnovano scarsamente in tema di spese obbligatorie dei comuni e delle province, matura, in sede dottrinale, una interpretazione sempre più restrittiva dell'autonomia locale. Ciò, soprattutto attraverso la concezione che le funzioni dei comuni e delle province non possono essere che funzioni delegate dallo Stato, in quanto questi riconosca l'opportunità di servirsi di forze locali per svolgere attività riguardanti esclusivamente la vita delle comunità locali (2).

« Non tutti gli scrittori convengono però in questo ordine di idee. Alla conservazione o alla rievocazione del concetto di funzione propria del comune essi oppongono che il medesimo può prestarsi a pericolosi equivoci e ad inesattezze derivanti dalla mancanza di un contenuto stabile e certo; che ad ogni modo, data la continua mutabilità degli scopi pubblici, esso non può presentare utilità o rilevanza giuridica a meno che appunto su di esso non si voglia fondare un criterio delimitativo della autarchia comunale... »

E allora, se i tentativi fatti per enumerare le funzioni proprie del comune non hanno

potuto e non possono rispondere allo scopo di farci conoscere quali siano precisamente tali funzioni, non resta che domandare come si può costruire il concetto, il criterio ricognitivo della funzione propria municipale. In pratica tutti intuono che certe funzioni affidate dalla legislazione positiva ai comuni male armonizzano con la disponibilità di mezzi economici che questi hanno, col diretto beneficio che essi risentono dal loro esercizio, che certi minuscoli centri di vita locale elevati a dignità di comune sono assolutamente inadatti a sopportare il grave pondo dei compiti di cui lo Stato li ha caricati. D'altra parte, ognuno ha frequente occasione di notare che alcune funzioni per diritto positivo governative, con maggior cura, con minor dispendio, con più utili risultati potrebbero essere gestite dai comuni, in specie dai comuni grandi, nei quali pulsa una vita che di continuo urta nella ristrettezza dei loro poteri, che è manifestazione di ricchezza di mezzi finanziari e di capacità personali che potrebbero volgersi ad un disimpegno di pubblici servizi migliore di quello che si ha e può sperarsi dalla amministrazione governativa. Ed il fatto stesso di simili quotidiane constatazioni di eccesso o di difetto di funzioni nel comune, è prova che nella coscienza di ognuno che indaghi circa il nostro problema si trova una idea, sia pure vaga e generica, degli elementi caratterizzativi della funzione propria di quell'ente.

Ma se si insiste nella domanda categorica, quale sia il concetto di funzione propria comunale, non sembra possibile di avere una risposta ugualmente categorica ed esauriente. Quegli elementi caratterizzativi della funzione propria che l'esperienza ci lascia intuire si mostrano irriducibili in formule positive e concrete. Molti scrittori si sono affaticati a raccogliarli, a coordinarli in un concetto solo, ma, o sono riusciti troppo soggettivi o si sono perduti in tautologie ed in circoli viziosi. L'inermità dei loro sforzi non deve però far concludere con troppa fretta che il concetto di funzione propria non esista. Esiste, ma è un concetto non assoluto e per sé stante, sibbene eminentemente relativo » (1).

La linea ondeggiante e incerta della dottrina, rilevata dal Borsi, trovava giustificazione, nelle carenze del diritto positivo, ma lasciava trasparire, altresì una intrinseca debolezza delle posizioni dottrinali, che aprivano la strada ad una affermazione sempre più decisa della supremazia dello Stato nella vita socia-

(1) Cfr. V. E. ORLANDO: « Principi di diritto amministrativo », Barbera, Firenze, 1891; pagina 209 e segg.

(2) A tale proposito, cfr. U. BORSI « Le funzioni del Comune italiano »; in: *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1915, pag 126 e segg.

(1) Cfr. U. BORSI, op. cit.

le. In questo senso, il periodo che va dall'inizio del secolo alla prima guerra mondiale, pur ricco di opere e di realizzazioni, non consolidò nessuna conquista sostanziale delle autonomie locali, anche perché le singole amministrazioni locali vennero troppo spesso strumentalizzate, per i loro scopi, dalle forze politiche nazionali.

Questo motivo portò, ad esempio, a respingere la proposta di riforma « Provvedimenti economici e finanziari », presentata dal ministro Wollemborg e da altri ministri, il 7 marzo 1901.

Una situazione di minor ristrettezza del bilancio statale avrebbe consentito l'abolizione del dazio sui farinacei e la eliminazione delle barriere daziarie sostituite nelle entrate degli enti locali da una più forte imposizione per l'imposta di famiglia, sovrimposte fondiarie e altre minori. Basta leggere l'amplissimo elenco di « Istanze dei municipi » contenuto nella relazione generale dell'onorevole Bosselli sul progetto Wollemborg, per rendersi conto che fu proprio una reazione conservatrice delle stesse forze politiche locali a far naufragare innovazioni, che furono poi introdotte in regime autoritario e certo non rispettoso delle autonomie (abolizione delle barriere daziarie stabilita con il decreto del marzo 1930 del governo fascista).

Pertanto, caduta la proposta Wollemborg, l'innovazione fu limitata all'abolizione del dazio sui farinacei, con la legge 23 gennaio 1902, n. 25, a cui corrispose l'introduzione dell'imposta di fabbricazione sulle acque gassate e la tassa sui pubblici spettacoli, nonché l'estensione del dazio di consumo, a facoltà dei comuni, sulle carni, sui foraggi, sui materiali da costruzione, sul gas, sulla luce e l'energia elettrica. In ciò almeno la scelta fu oculata; in quanto furono prescelti generi destinati ad un consumo crescente e di facile accertamento: vero è che, pur senza aggravare generi di primissima necessità, venivano comunque relativamente più colpite le classi meno abbienti.

Il progetto Maiorana del 14 dicembre 1905 non ebbe miglior esito di quello Wollemborg, e bisogna attendere l'immediato dopoguerra per un nuovo riesame della situazione e per una organica proposta di riforma.

2. — Dalla prima alla seconda guerra mondiale.

Il progetto Meda, preparato fin dal 1916, con la collaborazione di Einaudi e presentato alla Camera dei Deputati il 6 marzo 1919, fu

qualcosa di più che un *omnibus* di riforme concernenti i tributi statali e locali; per la prima volta alla proposta di una profonda modifica di tutto il sistema tributario statale (fusione delle imposte sui terreni, sui fabbricati e sui redditi mobiliari in una imposta sui redditi con aliquote proporzionali e diversificative; istituzione di una imposta complementare sul reddito complessivo con aliquota progressiva; istituzione di una imposta sui patrimoni superiori a 10.000 lire) veniva fatta corrispondere una coerente proposta di modifica dei prelievi locali, sia pure limitatamente alle imposizioni dirette (abolizione della tassa di esercizio e rivendita e creazione di un'imposta sulle industrie, commerci, arti e professioni, con diritto di sovraimposizione per le province; eliminazione dell'imposta di famiglia e istituzione di una sovrimposta comunale sull'imposta complementare statale). Emergeva, per la prima volta, lo stretto nesso intercorrente fra una imposta progressiva sul reddito e la semplificazione delle imposizioni dirette statali e locali.

Tale proposta rappresentava quindi un tentativo di riforma importante per le strutture economiche e sociali del paese, ed avrebbe meritato l'appoggio incondizionato delle autonomie locali, che avrebbero potuto rinunciare a inadeguati e costosi prelievi tradizionali.

Conforme, in linea di massima, ai principi razionali sopra enunciati, appare pure il progetto Matteotti, presentato il 21 dicembre 1921 e mirante a « un riordinamento organico della materia tributaria comunale »; nella relazione si asseriva, infatti: « Quasi tutte le imposte erariali dirette si fondano sul reddito. La tendenza moderna è quasi tutta in questo senso; e certo utilmente, in questo periodo di sviluppo capitalistico, come il nostro. Ma è anche pericolosa, nel senso che l'imposta, specialmente quando diviene alta e quando quello sviluppo rallenta, può esercitare un influsso contrario sulla produzione e sul reddito, e diminuirli isterilendo la fonte delle imposte. Perciò, anche, invece di aggravare il reddito, abbiamo preferito assidere le imposte dirette comunali su basi diverse »; e si affermava esplicitamente un atteggiamento di favore verso « quelle aziende e quelle utilizzazioni della ricchezza, che sono economicamente meglio organizzate ».

Particolare interesse presentano tre imposte speciali integrative proposte nel progetto Matteotti, il cui significato, anche se già esi-

stevano o se ne parlava, consisteva nell'inserirsi in un sistema:

a) una tassa di soggiorno, a carico di coloro che, « non per una ragione esclusiva di lavoro, ma per comodità o svago vivono, più o meno a lungo, in altri Comuni nei quali non pagano imposte dirette, e in particolare non pagano l'imposta di famiglia, mentre pure fruiscono di tutto l'insieme di opere e di utilità cui il comune dà a chi vive nel suo territorio »;

b) una imposta sulle aree fabbricabili, commisurata non al prezzo dell'area ma al valore del fabbricato che vi potrebbe sorgere: « Chi fabbricherà sarà liberato da un'imposta così grave. Chi non vorrà fabbricare, o non sopporterà l'imposta potrà abbandonare al comune l'area a un prezzo doppio del valore agricolo »;

c) un contributo di miglioria: « Le opere eseguite dagli enti pubblici, locali o Stato, avvantaggiano direttamente o indirettamente le proprietà private, siano esse terreni, case, o altro. In quanto tale vantaggio è conseguito non con il lavoro proprio ma a spese della collettività, a questa dovrà essere rimborsata almeno una parte del vantaggio conseguito ».

L'ispirazione che muoveva Matteotti e Meda (e Tedesco, e Soleri, ed altri) doveva ben essere nell'aria se mosse sostanzialmente anche i provvedimenti di De Stefani, pur parziali (ad esempio: istituzione dell'imposta complementare, regio decreto 4 gennaio 1923, n. 16; riordino dell'imposta di ricchezza mobile, decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1613; ecc.), e disattesi per quanto riguardava le finanze locali.

Con il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2538, De Stefani, introdusse una nuova legislazione in materia tributaria locale che prevedeva:

a) il contributo di manutenzione stradale (poi sostituito dal contributo di miglioramento stradale, con la legge 29 dicembre 1927 n. 2446);

b) il contributo di miglioria;

c) l'imposta sull'industria, commercio ed arti e professioni (tributo parzialmente autonomo in quanto colpiva anche i cespiti esenti dalla ricchezza mobile, con potere di accertamento da parte dei comuni);

d) l'imposta di patente, sui redditi inferiori al minimo imponibile per la ricchezza mobile;

sopresse la tassa esercizio e rivendita.

Con la legge 30 dicembre 1923, n. 3063, si aboliva l'imposta di famiglia e quella sul va-

lore locativo, sostituite da un'addizionale all'imposta complementare oppure, facoltativamente, da un'imposta progressiva sul reddito consumato.

Se, da un punto di vista formale il testo unico del 1931 — preparato, come si è detto, dalla soppressione dei dazi di consumo, e dall'istituzione delle imposte di consumo (decreto-legge 20 marzo 1930, n. 141) — rappresentò un consolidamento organico della normativa finanziaria degli Enti locali, a cui corrispose il testo unico della legge comunale e provinciale (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383), da un punto di vista innovativo esso non portò contributi di rilievo.

La principale innovazione è costituita dal criterio di identificazione delle spese obbligatorie, premessa all'articolo 91 del testo unico del 1934. È paradossale che questo punto, che avrebbe dovuto essere uno dei più qualificanti del regime, concluda, sostanzialmente, con una manifestazione di impotenza; tale è l'arido elenco di voci eterogenee, che vanifica il senso che pur aveva avuto, dai testi risorgimentali in avanti, la distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative; si tratta dell'estrema conclusione della crisi del pensiero giuridico (e non già di quello finanziario), manifestatasi ai primi del secolo, con la progressiva esaltazione dello Stato e del suo diritto positivo di contro alle realtà naturali e al pluralismo sociale; il prodotto finale è, in realtà, uno strumento di comodo per agevolare i controlli e per evitare ai burocratici tutori delle amministrazioni locali la fatica di un giudizio di merito, valutativo delle scelte, adeguato alle situazioni reali; paradossalmente, l'esaltazione della supremazia statale conduce alla rinuncia della funzione direzionale, l'ingerenza governativa — che pur aveva avuto intenzioni promozionali — cede il passo all'adempimento notarile.

È ovvio che tale impostazione non fu priva di conseguenze, anche finanziarie; l'innaturalità di un inquadramento così rigido, per altro non motivato da una visione ampiamente prospettica (anche se distorta) dalla funzione degli Enti locali, portò inevitabilmente alla manomissione accelerata da parte dello stesso Governo fascista dell'edificio costruito.

3. — Considerazioni conclusive.

Per concludere questa rassegna necessariamente sommaria è sufficiente sottolineare che ogni sistema istituzionale — e quindi anche quello degli Enti locali — riflette una pe-

culiare fase dell'evoluzione sociale, ed esercita su di essa un influsso rallentatore od acceleratore.

Nonostante le forzature e le improvvisazioni non si può negare al sistema — e alle direttive politiche ad esso sottostanti — realizzatosi nel primo periodo di vita unitaria, fino ai primi del '900, una sua intima coerenza e funzionalità rispetto ai problemi dello sviluppo della società italiana. La stessa asprezza del prelievo e la rigida limitazione delle risorse disponibili per gli Enti locali, si giustificarono dapprima con l'obiettivo del pareggio — condizione *sine qua non*, in quell'epoca, per ottenere udienza e rispetto, soprattutto in sede internazionale, e quindi presupposto indispensabile della indipendenza nazionale — e poi con la necessità di creare un capitale sociale, che costituiva la base infrastrutturale dello sviluppo. Le indivisibilità e la produttività differita, tipiche degli investimenti pubblici di questo tipo, fecero sì che per lungo tempo il paese dovette sottostare al salasso fiscale senza vederne effetti positivi di rilievo.

Giunti alle soglie del secolo ed avviata, sia pure parzialmente e con molti limiti e difetti, la crescita di una struttura propriamente moderna (cioè industriale), fu persa l'occasione offerta da Wollemborg di una svolta sostanziale per la finanza locale. Da ciò il senso di disagio che fu avvertito dagli osservatori più attenti, proprio nel settore delle autonomie locali, nonostante l'apparente fervido slancio di riforme e di realizzazioni. Da ciò la prima grave sfasatura fra l'evoluzione della società e quella delle strutture amministrative e finanziarie.

La seconda occasione perduta fu quella del primo dopoguerra, in cui, oltre alle condizioni obiettive si offerse anche una strumentazione concettuale matura. L'occasione era già perduta quando il fascismo conquistò il potere; il suo avvento aggravò la situazione, perché, per amore dell'ordine e della sicurezza, represses le potenzialità evolutive della società italiana, facendola entrare in una fase di stagnazione e, addirittura, di involuzione, per certi settori e certe zone. La normativa finanziaria registrò, più che una sfasatura, una frustrazione; comunque, la sua ispirazione dottrinale fece sì che essa acquistasse tali caratteri di rigidità da renderla assolutamente inadatta ad una fase di rinnovato dinamismo sociale.

La ventata inflazionistica, conseguente alla guerra ed al crollo delle strutture statuali, riportò a zero, in un certo senso, i pesi ed i vin-

co i accumulatisi nei decenni precedenti di storia unitaria, e liberò nuove energie.

Può essere motivo di rammarico che la ricostruzione della società italiana nel secondo dopoguerra, non sia stata accompagnata e sorretta da un omogeneo e stimolante sistema finanziario. Di fatto, con la restaurazione frumentaria delle strutture amministrative e finanziarie prebelliche, spesso episodicamente e disorganicamente modificate, si è prodotta una nuova sfasatura con l'evoluzione economica e sociale.

Se imperdonabili sono le occasioni perdute agli inizi del secolo e nel primo dopoguerra, meno lo è quella del secondo, per chiunque rifletta all'abisso di distruzioni e di rovine in cui era precipitato il paese e alla celerità della ricostruzione e del successivo impetuoso sviluppo.

Il quadro storico delle vicende delle autonomie locali in Italia mostra molti validi motivi di ripensamento e alcune indicazioni ancora attuali; sarebbe sterile, però, trarre del tutto da esso un sistema istituzionale e finanziario per lo Stato e per gli Enti locali, adatto ad una fase dello sviluppo economico sociale superata.

È indubitabile che in Italia si debbano inquadrare, nella realtà sociale ed economica d'oggi, le strutture amministrative e finanziarie e dello Stato e degli Enti locali. È il compito che ci sta di fronte; tale compito potrà certo essere realizzato con un succedersi organico di provvedimenti parziali, purché ad essi non manchi una preliminare chiarezza di visione e una tenace opera di realizzazione.

CAPITOLO III

LE PROPOSTE DI RIFORMA NELL'IMMEDIATO DOPOGUERRA

Si è sin qui considerato come il problema del decentramento sia stato sullo sfondo della creazione del nuovo Stato unitario e come esso sia in sostanza rimasto insoluto fino all'avvento del fascismo. Il regime fascista lo affrontò, ma come si è visto non fece che accertare la tendenza accentratrice e autoritaria dello Stato.

La finanza locale, quindi, risentì fino alla seconda guerra mondiale della mancata soluzione del problema di fondo che la sottendeva: definizione dei rapporti e delle competenze tra potere centrale e poteri locali nell'organizzazione statale in maniera organica da

corrispondere alle effettive esigenze autonome.

Alla fine del secondo conflitto mondiale l'Assemblea Costituente discusse ed elaborò i nuovi ordinamenti dello Stato. Per le sue decisioni tale Assemblea si servì di varie Commissioni di esperti, tra le quali la Commissione economica. Tale Commissione era formata da Sottocommissioni, una delle quali era stata incaricata di esaminare i problemi inerenti alla finanza. Questa consultò gli amministratori locali, attraverso un questionario, e un notevole gruppo di esperti, tra cui numerosi studiosi di problemi finanziari e di istituzioni pubbliche.

Per completare il quadro storico sembra a noi essenziale un riferimento alle conclusioni cui giunse la suddetta sottocommissione. La sua relazione assume particolare rilevanza anche per il momento in cui venne redatta, in un clima cioè di volontà di rinnovamento dell'organizzazione dello Stato.

Nella considerazione critica dell'ordinamento vigente, la sottocommissione si riallacciava direttamente ai risultati delle inchieste condotte (1).

« Dalle inchieste che la sottocommissione ha condotto sull'argomento, solo otto risposte (provenienti dagli uffici comunali di: Caltanissetta, Castel S. Pietro d'Emilia, Ferrandina, Firenze, Grottammare, Montecatini, Montefiascone e Novara) hanno ritenuto scevro di seri inconvenienti l'ordinamento vigente. Tutti gli altri uffici, studiosi e pratici interpellati sono concordi sulla necessità di un'organica riforma, pur giustificandosi storicamente l'ordinamento attuale come conseguenza delle difficoltà spesso inestricabili fra cui si è venuta costruendo la finanza italiana, caratterizzata dallo sforzo di adeguare mezzi e risorse troppo limitati a compiti troppo alti ed urgenti ».

Segue l'elencazione dei difetti dell'ordinamento vigente.

« Eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi... »;

Assoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie, con conseguente inevitabile indebitamento e dissesto del bilancio ordinario, che conduce alla espropriazione di ogni autonomia locale da parte degli organi di controllo;

(1) Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente. Volume V: Finanza; I Relazione; Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1946, pp. 130-131.

Ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente a ente sicché a parità di redditi e di servizi i contribuenti delle varie località sopportano carichi assolutamente disparati, per mancanza di un meccanismo compensatore della disforme distribuzione della ricchezza da luogo a luogo;

Inefficienza dell'accertamento rimesso agli organi locali che nel ristretto ambiente del comune o della provincia paiono troppo spesso influenzati da situazioni e interessi politici o di categoria, quando non addirittura personali;

Eccessiva uniformità e rigidità delle norme previste dalla legge generale a fronte della varietà di condizioni e di risorse delle singole economie locali;

Inefficienza del sistema dei controlli, che mentre tende ad eliminare la responsabilità e l'autonomia, d'altro lato non vale a prevenire errori, imprudenze ed eccessi da parte di amministratori incompetenti o interessati.

Si può pensare che taluni dei difetti denunciati riuscirebbero in qualche modo attenuati da una analitica revisione e messa a punto del meccanismo tecnico-giuridico dei singoli tributi locali.

Ma l'esperienza quasi secolare di una tormentosa e pressoché continua serie di tentativi, progetti parziali, riforme ed esperimenti, sta a dimostrare che in realtà un soddisfacente assetto della finanza locale non può raggiungersi per via di semplici espedienti di tecnica tributaria, se prima non si affrontano decisamente quei più fondamentali problemi che investono i criteri stessi onde il finanziamento dei pubblici servizi localmente amministrati deve articolarsi nel quadro generale dell'ordinamento amministrativo-finanziario dello Stato (1).

La relazione non si ferma a rilevare i difetti dell'ordinamento vigente e fornisce indicazioni concrete, sia generali che particolari, per la soluzione del problema del dissesto finanziario degli enti locali non meno che di quello dell'efficienza ed efficacia della loro azione, sottolineando l'importanza dell'intervento degli enti locali per assicurare una vita comunitaria più responsabile e più democratica tesa a promuovere condizioni ambientali più civili. Infatti si afferma che « il finanziamento degli enti locali costituisce un aspetto fondamentale, sia del problema politico delle autonomie che di quello economico-

(1) Corsivo dei Relatori.

sociale della giusta ripartizione dei carichi pubblici » (1). E più oltre: « Se, come sembra certo, i pubblici esercizi localmente amministrati continueranno ad assorbire una cospicua e forse crescente parte del reddito nazionale e ad *influire sensibilmente sul benessere e sul tenore di vita dei cittadini, non è dubbio che il problema del giusto riparto delle relative spese fra le varie categorie di enti minori e lo Stato, deve porsi come un problema di giustizia sociale ed interregionale fra i più attuali e gravi* » (2). E si conclude: « Sicché è da auspicare che non vada disgiunto nella discussione il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali da quello del rispettivo finanziamento (2)... appunto perché solo dal giusto coordinamento tra le soluzioni dei due problemi dipendono l'accettabilità e l'efficienza di entrambe » (3).

Particolarmente interessanti, quindi, sono le considerazioni sui problemi specifici che derivano da questa impostazione generale.

Per quanto riguarda il problema del rapporto tra autonomia politico-amministrativa e autonomia finanziaria, la posizione della sottocommissione è la seguente: « È ancora diffusa in Italia la tendenza ad associare il decentramento dei pubblici servizi ad un corrispondente decentramento finanziario: tendenza che grosso modo si esprime nella formula: ai servizi generali provveda lo Stato con mezzi finanziari tratti dalle risorse generali (tributi erariali a gestione centralizzata); ai servizi locali provvedano le collettività locali con mezzi finanziari tratti dalle locali finanze (tributi locali a gestione decentrata). Questa associazione tra pubblici servizi e fonti di entrata si richiama, con maggiore o minore consapevolezza, da un lato al principio che ciascuno debba contribuire con le proprie risorse economiche alle spese dei pubblici servizi cui ha interesse, e d'altro lato al presupposto che l'autosufficienza finanziaria sia condizione indispensabile di autonomia. Questo orientamento di pensiero è invece da tempo superato nell'esperienza dei paesi dove l'amministrazione decentrata dei pubblici servizi costituisce più antica e salda tradizione e che pur mostrano in atto la tendenza verso una larga e crescente centralizzazione finanziaria » (4). Seguono alcune cifre molto indicative relativamente all'aumento

continuo del contributo statale sul totale delle entrate ordinarie degli enti locali in Inghilterra, Germania, Stati Uniti, Belgio nel periodo tra il primo e il secondo conflitto mondiale e.

I dati forniti sono relativi ad un periodo in cui non era stata conosciuta od accettata da tutti la teoria Keynesiana (1), nella quale si sottolineava l'importanza dell'intervento statale in fase ciclica depressiva sia attraverso la spesa che con lo strumento fiscale per un'azione immediata sulla domanda complessiva. Da questa teoria sono poi, nel dopoguerra, derivate alcune applicazioni di « finanza stabilizzatrice » per le quali lo strumento fiscale risultava uno dei più importanti sia a prevenire le deflazioni che le inflazioni. La necessità di una manovra dello strumento fiscale a fini di « stabilizzare » lo sviluppo economico evitando profonde crisi congiunturali ha portato ad una sempre maggiore centralizzazione dell'imposizione tributaria.

Sviluppando tale orientamento di fondo la relazione della sottocommissione così prosegue: « Al tempo stesso le conclusioni degli studiosi e le aspirazioni dei pratici sono, particolarmente in Inghilterra e in America, nettamente orientate verso una ancora maggiore centralizzazione finanziaria: e proprio come esigenza e condizione per tener fermo senza ingiustizie il maggior possibile decentramento amministrativo » (2).

Tale convinzione d'altronde i relatori della Costituente ritrovano nella posizione di tre interrogati (Galamini, Giordano ed Ingrosso), secondo i quali « ...un totale decentramento delle finanze locali è accettabile solo di fronte ad un *minimum* di decentramento dei pubblici servizi, per cui rimanga caricata alle risorse locali solo una piccola entità di servizi, di utilità *esclusivamente* locale e comunque di importanza *secondaria* e di attuazione *facoltativa*. Superato questo *minimum*, il funzionamento almeno in parte centralizzato dei fabbisogni locali diviene una esigenza tanto più evidente quanto più li spinga il decentramento amministrativo verso la zona dei servizi più importanti e generali. Diversamente, se si vuol circoscrivere entro l'ambito delle sole risorse finanziarie locali il carico di spesa dei pubblici servizi localmente amministrati ne viene che per fronteggiare una mede-

(1) Rapporto citato, pag. 125.

(2) Corsivo dei Relatori.

(3) Rapporto citato, pp. 126-132.

(4) Rapporto citato, pp. 131-132.

(1) Il volume fondamentale di tale teoria: *The General Theory of Employment Interest and Money*, fu edito a Londra, Mac. Millan, nel 1936.

(2) Rapporto citato, pag. 132.

sima spesa di pubblici servizi, a parità di popolazione, i singoli enti saranno costretti a ricorrere ad aliquote tanto più elevate quanto più povere saranno le risorse locali e più basso il livello dei redditi individuali » (1). Si ritiene d'altronde che i bisogni civili e sociali in collettività più povere sono, generalmente e a parità di altre condizioni, maggiori. Pertanto si conclude che: « I due fattori — del più basso imponibile medio e della più elevata spesa *pro-capite* — sommandosi fanno sì che i *medesimi servizi* (e per avventura proprio i servizi più indispensabili ed urgenti) *dovrebbero essere pagati dai contribuenti di località diverse con aliquote ingiustificabilmente sperequate a danno delle località più povere* » (2).

Concludendo su questo problema la relazione della sottocommissione finanza alla Costituente mette in rilievo il principio della *unitarietà della finanza pubblica*, principio affermato alla V Assemblea generale dei comuni d'Italia, nella mozione finale. Nella relazione alla Costituente si legge: « Va poi subito soggiunto che quando a giustificazione del decentramento finanziario ci si richiama alla considerazione che i pubblici servizi in amministrazione locale debbano far carico ai contribuenti locali perché rivolti alla soddisfazione dei bisogni locali, si dimentica:

a) che per poco voglia attuarsi con una certa larghezza il decentramento amministrativo, si troveranno rimessi alle amministrazioni locali importanti settori di pubblici servizi, volti a soddisfare bisogni che in realtà eccedono la cerchia dei contribuenti locali: e basti ricordare i servizi della viabilità, dell'illuminazione, dell'igiene, dell'ordine pubblico, che già attualmente coprono la più gran parte delle spese locali e che manifestamente giovano non solo ai residenti localmente organizzati, ma a tutti coloro che alle condizioni di transitabilità, d'igiene e d'ordine del territorio nazionale sono legati da ragioni di transito, di commercio, di consumo;

b) che anche quei pubblici servizi che appaiono rivolti alla diretta soddisfazione di bisogni più localizzati — come possono essere i servizi di pubblica assistenza, di beneficenza, istruzione e profilassi — in realtà al di sopra del particolare bisogno che direttamente soddisfano fanno capo ad un *interesse generale*: l'interesse ad un più alto livello di cultura e civiltà nazionale, ed a una più svi-

luppata e sicura produttività nazionale resa possibile da un più alto livello di salute pubblica e da un più civile ambiente di pace e di giustizia sociale ».

Dall'individuazione degli obiettivi, dei fini, dell'azione degli enti locali deriva l'unitarietà dei fini del potere pubblico, centrale o locale che sia; e dall'unitarietà dei fini (insieme alla considerazione che il cittadino contribuente è unico) discende l'unitarietà della finanza pubblica. « Ond'è che proprio in omaggio al principio per cui ciascuno deve contribuire alle spese dei pubblici servizi cui ha interesse, le spese di così fatti servizi vanno almeno *pro-quota* poste a carico delle generalità dei contribuenti e perciò coperte mediante il corrispondente concorso della finanza centrale alle entrate degli enti locali » (1).

Posti i problemi dell'autonomia degli enti locali e quello dei rapporti fra potere centrale e poteri locali, la relazione individua nel « modo in cui si voglia realizzare il concorso statale la garanzia di autonomia dell'ente locale; tale modo consiste nel far sì che « la quota di concorso (venga) rigorosamente *predeterminata* in base a criteri oggettivi, così da costituire un definitivo e incondizionato *diritto soggettivo* per l'ente beneficiario, completamente sottratto all'apprezzamento dell'esecutivo centrale e svincolato da qualsiasi forma di controllo e di sindacato, sul quale esso sa di poter contare alla stessa guisa che su qualsiasi altro bene o diritto patrimoniale dai quali ritrae parte delle proprie entrate » (2).

La relazione considera quindi necessario e utile un legame tra finanza centrale e finanza locale sia per le ragioni derivanti dall'unitarietà dei fini sia per ragioni di giustizia perequativa sul territorio, da ente a ente e per ciascun contribuente ovunque egli risieda.

Sono elencati, poi, i meccanismi tecnici di perequazione finanziaria. Essi, sempre secondo la relazione, sono: 1) le integrazioni di bilancio; 2) la compartecipazione alle imposte erariali; 3) i contributi, sia specifici che forfettari; 4) i fondi di ripartizione o fondi comuni. Dopo avere esaminato pregi e difetti di ciascun sistema la relazione conclude che « difficilmente la soluzione ottima si troverebbe nella scelta di un unico sistema. Ci si dovrebbe orientare — come d'altronde accade

(1) Rapporto citato, pag. 133.

(2) Rapporto citato, pag. 133.

(1) Rapporto citato, pag. 134.

(2) Rapporto citato, pag. 135.

presso a poco dovunque - verso un'opportuna combinazione di diversi sistemi ».

La relazione affermava, infine, l'opportunità di inserire nella Costituzione il principio della perequazione finanziaria delle economie locali. Si riteneva opportuno però rinviare « le norme per la concreta determinazione delle quote di concorso ad una legge fondamentale della finanza locale con carattere di *legge complementare alla Costituzione* e pertanto assistita da rigorose forme per l'approvazione e le successive eventuali modificazioni » (1).

In questi modi si intendeva garantire l'autonomia degli enti locali. A tal fine è importante rilevare come si ritenesse inopportuno un controllo di merito sugli Enti locali, e si sottolineasse come la vigente regolamentazione dei controlli difficilmente poteva far « riconoscere l'esistenza di una effettiva autonomia locale ». La questione è stata poi regolamentata nell'articolo 130 della Costituzione che affida ad un organo regionale il controllo sugli enti locali minori solo riguardo alla legittimità sugli atti; il controllo di merito può essere esercitato attraverso richiesta motivata agli enti « deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

Importante è anche il riconoscimento dell'opportunità di « una progressiva estensione delle aree di produzione di taluni fra i pubblici servizi di maggiore rilievo (istruzione, manutenzione stradale) per consentire una più economica gestione e una più ampia attrezzatura di impianto » (2). In altre parole si riconosceva la necessità, a fini di maggiore efficacia nell'azione e efficienza nell'organizzazione, di far svolgere i servizi pubblici su dimensioni territoriali più economiche; il che, trattandosi di enti locali, non può che essere considerato come un'indicazione di spostamento di servizi pubblici da livello comunale a livelli più ampi (province, regioni), qualora ragioni di economicità a parità di beneficio o di maggior beneficio per la collettività, lo facessero ritenere opportuno.

La relazione raccomandava di non incorrere in una legislazione frammentaria in materia di finanza locale; di qui derivava la richiesta di una legge fondamentale. Essa affermava che « occorre raffrenare la naturale e tante volte dimostrata tendenza del governo centrale a presentare sotto l'aspetto di parziali riforme strutturali il sostanziale inten-

dimento di comprimere puramente e semplicemente il gettito delle imposizioni locali; occorre infine evitare il pericolo che la discussione parlamentare rimanga polarizzata su provvedimenti parziali, presentati e deliberati fuori del quadro di una generale valutazione del complesso sistema finanziario in cui sono destinati a funzionare » (1).

Il quadro derivante dalla relazione alla Costituente per una visione completa dei problemi della finanza locale e le indicazioni operative suggerite hanno costituito elemento rilevante del pensiero corrente in materia, nell'immediato dopoguerra.

L'interpretazione dei fenomeni relativi alla finanza locale e le circostanziate argomentazioni su possibili riforme erano intese a costituire anche un valido parametro per la successiva azione legislativa futura. Si ritiene pertanto opportuno e utile esaminare alla luce di queste indicazioni la legislazione svoltasi dal dopoguerra ad oggi in materia di finanza locale.

CAPITOLO IV.

I PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI DAL 1944 AL 1966

Il riesame dei comportamenti in un recente passato può valere o a giustificare logicamente a posteriori scelte effettuate pragmaticamente di fronte ad avvenimenti incalzanti o a ripensare l'attività svolta al fine di trarne insegnamenti e indicazioni per l'attività futura.

Nel caso dell'attività legislativa riguardante la finanza locale, la prima possibilità sembra debba scartarsi, tanto difficile è ricondurre ad un filo logico la massa di provvedimenti. Ciò vale per tutto il periodo della storia del nostro Stato unitario; ma vale anche per il periodo a noi più vicino: il secondo dopoguerra.

Il riesame dei provvedimenti legislativi presi dal 1944 ad oggi nei confronti degli enti locali va quindi qui effettuato al fine di trarre insegnamenti per la definizione di una politica in favore degli enti locali e di riordinamento dei rapporti tra finanza statale e finanza locale.

I tentativi di razionalizzazione dei rapporti tra potere centrale e poteri locali nell'organizzazione politica statale sono sempre

(1) Rapporto citato, pag. 142.

(2) Rapporto citato, pag. 140.

(1) Rapporto citato, pag. 152.

sussistiti, ma sono restati sovente nella sfera delle buone intenzioni.

Con ciò non si vogliono disconoscere le ragioni storiche, politiche, finanziarie, congiunturali e non, che pure sono state poste in rilievo nell'esame retrospettivo del problema dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra. Si vuole, e si deve, però rilevare che le condizioni di fatto non hanno corrisposto se non parzialmente ad esigenze profondamente sentite e chiaramente espresse.

Il legislatore del dopoguerra, ad esempio, avrebbe potuto servirsi come guida alla sua azione delle indicazioni in materia derivanti dalla Costituzione e dal dibattito svoltosi nelle Commissioni della Costituente, le quali, come si è visto, rappresentavano una linea indicativa tuttora valida. In quale misura lo ha fatto?

L'esame dei provvedimenti può contribuire a chiarire questo come altri interrogativi. Esso viene condotto attraverso l'esposizione obiettiva dei provvedimenti, dai quali poi si tenterà di ricavare alcune risposte.

Quadro della legislazione sulla finanza locale dal 1944 al 1964.

I provvedimenti di legge riguardanti la finanza locale succedutisi dal 1944 al 1966 sono assai numerosi (oltre 70); essi possono essere ricondotti ai seguenti tipi di intervento:

a) provvedimenti concernenti l'istituzione, le modificazioni e l'abolizione di taluni cespiti di entrata;

b) provvedimenti riguardanti la spesa in connessione alla riduzione o all'ampliamento delle funzioni degli enti locali;

c) provvedimenti intesi a eliminare i disavanzi economici; sia attraverso contributi dello Stato, sia attraverso l'ampliamento delle possibilità di indebitamento.

Per una più chiara visione dell'intervento legislativo nei confronti degli Enti territoriali si seguirà questa classificazione nell'esposizione dei provvedimenti.

a) Provvedimenti concernenti le entrate.

Il primo provvedimento riguarda le province (decreto legislativo luogotenenziale del 18 febbraio 1946 n. 100) con l'istituzione di due addizionali, una sulle tasse automobilistiche, stabilite nella misura del 3 per cento del gettito; l'altra sui tributi nazionali e comunali.

Con un altro decreto legislativo del 28 marzo 1948, n. 261, veniva assegnata ai Comuni

una quota di nove decimi del gettito IGE per alcune voci; la somma veniva attribuita in base al criterio della proporzionalità al riscosso sul territorio. In seguito la legge sarà abrogata (nel 1952) in quanto la materia verrà regolamentata diversamente.

Una rilevanza particolare assumono le due leggi del 9 febbraio 1952, n. 49 e del 2 luglio 1952 n. 703, poiché revisionano ed ampliano le compartecipazioni degli enti locali ad alcuni tributi erariali e stabiliscono dei criteri di ripartizione attraverso determinati parametri.

Per le province, infatti, la compartecipazione alle tasse automobilistiche venne fissata ad un terzo del gettito, e la ripartizione era stabilita attribuendo metà del fondo in base alla superficie della circoscrizione provinciale, e l'altra metà in rapporto alla lunghezza delle strade provinciali. Parimenti la legge 703, che abrogando la precedente n. 261 del marzo 1948, portava all'11 per cento complessivamente la quota spettante agli enti locali e realizzava una ripartizione del fondo relativamente perequativa in quanto alle province la attribuzione era effettuata in base alla popolazione risultante dai dati dell'ultimo censimento.

Relativamente ai tributi va ricordata la legge n. 1079 del 1959, che aboliva l'imposta sul vino, il cui mancato gettito sarà solo parzialmente compensato con successivi provvedimenti; la legge n. 1371 del 1960 che si inquadra nello spirito del provvedimento già accennato abolendo l'imposta comunale sul bestiame; così anche la legge n. 1014 del 16 settembre 1960, che aboliva l'addizionale comunale e provinciale all'imposta erariale sul reddito agrario.

La legge n. 1014 è stata considerata rispondente alle peculiarità di una piccola riforma della finanza locale in quanto ne tocca tutti gli aspetti in maniera organica; dall'ordinamento tributario alla definizione delle funzioni, ai sistemi di indebitamento. Per ciò che concerne la parte tributaria, oltre l'abolizione dell'addizionale già ricordata, tale legge aboliva anche:

l'imposta sulle vetture e sui domestici;
l'imposta sui pianoforti e sui biliardi;
la tassa di circolazione su veicoli a trazione animale;

le prestazioni d'opera.

Queste abolizioni rispondevano al duplice criterio di obbedienza a linee di politica economica e alla eliminazione di imposte anacronistiche, di scarso gettito e di onerosa riscossione.

La parte maggiormente innovativa riguardava l'attribuzione di contributi per spese di istruzione pubblica che oltre ad affermare un principio di omogeneità tra funzione e onere, innovava principalmente nella ripartizione degli stessi. Detti contributi venivano ripartiti (per quanto riguarda i comuni) per metà in base al numero degli alunni iscritti nelle scuole statali elementari e medie esistenti nel territorio del comune e per metà in base al numero degli abitanti residenti, in età compresa tra il 6° e il 14° anno.

Questo sistema di ripartizione ha caratteristiche di obiettività e predeterminabilità e, limitatamente al compito per cui il contributo è concesso, presenta qualche caratteristica perequativa.

Altro provvedimento importante, compreso nella legge, riguardava il contributo dello Stato alle province per le spese di manutenzione delle strade; si assumeva anche qui un parametro predeterminato; nel caso specifico, la lunghezza delle strade trasferite tra le strade provinciali. Il contributo venne fissato in lire 300.000 per chilometro.

A titolo di compensazione del mancato gettito della sovraimposta sui redditi agrari si istituiva un fondo comune a cui affluiva una quota del gettito IGE. C'è, anche in questo provvedimento, abbozzata la tendenza ad affermare l'interdipendenza tra finanza statale e finanza locale; tuttavia il criterio di ripartizione non è perequativo ma meramente compensativo del mancato gettito.

La legge n. 167 del 18 aprile 1962, che colpisce gli incrementi di valore delle aree fabbricabili, al momento del trasferimento di proprietà, tendeva a compensare, sia pure in parte, i gravosi oneri finanziari connessi all'urbanesimo, e si inquadra tra i provvedimenti intesi ad allargare la base di imposizione degli Enti. Tale imposta aveva anche compiti urbanistici e calmieratori.

Una considerazione particolare meritano una serie di provvedimenti riguardanti le fonti di finanziamento a favore degli enti locali per far fronte a spese specifiche di investimenti. Fondamentale, a questo riguardo è la « legge Tupini » del 3 agosto 1949 n. 589, che agevolava l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali.

I contributi che la legge prevede sono specifici riguardo all'oggetto e differenziati in relazione alle caratteristiche obiettive degli enti (si tiene conto dell'ampiezza del comune, della sua localizzazione nel Mezzogiorno, nonché del tipo di investimento).

Questa legge è stata successivamente estesa all'edilizia per la scuola materna (legge 9 agosto 1954, n. 645), all'edilizia ospedaliera, degli orfanotrofi, dei ricoveri per vecchi e indigenti (legge 9 agosto 1954, n. 649).

È stata inoltre integrata ed estesa per la costruzione di acquedotti e fognature per comuni inferiori ai 10.000 abitanti compresi nel Mezzogiorno o nelle zone depresse del Centro-Nord (leggi 29 luglio 1957, n. 634 e 29 luglio 1957, n. 635).

In questo tipo di intervento va annoverata anche la legge del 21 marzo 1958, n. 336 con la quale si autorizzano le province a rilasciare deleghe all'incasso a favore di istituti mutuantici su una quota del 30 per cento delle quote di compartecipazione al gettito delle tasse automobilistiche e solo per mutui destinati a finanziare opere di viabilità.

b) Provvedimenti riguardanti la spesa in relazione alla riduzione o all'ampliamento delle funzioni degli enti locali.

Si può dire che il primo vero provvedimento che si preoccupa di rivedere il sistema delle funzioni, in considerazione di un livello più adeguato alle stesse, per ragioni di efficienza da una parte e per sollevare i comuni da maggiori spese dall'altra, sia la legge n. 123 del 12 febbraio 1958. Con essa sono stati trasferiti ben 50.000 chilometri di strade dai comuni alle province, mentre 20.000 chilometri di strade provinciali sono passati in gestione all'ANAS. Da notare che le province con la legge n. 1014 del 1960 ricevono un contributo da parte dello Stato di lire 300.000 per ogni chilometro di strada già comunale.

La legge n. 1014 del 1960, per quanto riguarda la revisione delle funzioni contiene alcuni importanti provvedimenti. Sono infatti trasferite a carico dello Stato alcune spese riguardanti funzioni proprie dello Stato: a) le quote di concorso dei comuni nelle spese di gestione dei servizi antincendi, le spese sostenute dalle province per i locali degli uffici di prefettura, per i locali degli uffici provinciali, dei commissariati di pubblica sicurezza; b) le spese sostenute dalle province per la fornitura dei locali e per ogni servizio riguardante l'accasermamento dei vigili del fuoco, gli uffici di leva, gli archivi di Stato, eccetera.

Anche i contributi per l'istruzione pubblica tendono a riconoscere parzialmente il criterio che le spese per una funzione di interesse statale devono essere sopportate dallo Stato.

Il provvedimento si arresta alla partecipazione degli enti locali alle spese di istruzione pubblica statale di pertinenza degli enti stessi, sia pure con contributi dello Stato. Da notare come gli oneri per la costruzione degli edifici scolastici restino a carico degli enti locali. Permane di conseguenza, una certa confusione nell'attribuzione della funzione, anche se implicitamente se ne riconosce la « proprietà » allo Stato (preminenza statale).

c) *Provvedimenti relativi al risanamento della situazione debitoria.*

I provvedimenti intesi a fronteggiare i crescenti disavanzi economici sono numerosissimi e rivelano un carattere di provvisorietà e precarietà. Essi infatti si limitano a rimedi contingenti atti ad eliminare di volta in volta gli effetti senza affrontarne le cause.

I primi provvedimenti atti a fronteggiare i disavanzi economici risalgono al 24 agosto 1944 (decreto luogotenenziale n. 211) e all'11 gennaio 1945 (decreto luogotenenziale, n. 51).

Col primo decreto, oltre all'autorizzazione a contrarre mutui, si concedevano contributi in capitale da parte dello Stato; con il secondo si dava, tra l'altro, la facoltà alla Commissione centrale per la finanza locale di autorizzare l'Istituto mutuante ad anticipare la somministrazione di somme non eccedenti i due terzi dell'importo del mutuo, non appena stipulato il contratto.

Leggi per integrazioni di bilanci e provvidenze varie si susseguono quasi ogni anno a partire dal 1950:

Leggi 30 luglio 1950, n. 574 e n. 575:

« Integrazione dei bilanci provinciali per l'anno 1949 »;

« Provvidenze a favore delle finanze dei comuni e delle province »;

Legge 7 dicembre 1951, n. 1513:

« Integrazione dei bilanci comunali e provinciali per l'anno 1951 »;

Legge 27 marzo 1953, n. 177:

« Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali dell'anno 1952 »;

Legge 9 agosto 1954, n. 635:

« Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali degli anni 1953 e 1954 »;

Legge 22 maggio 1956, n. 495:

« Provvedimenti per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1955 e 1956 »;

Legge 22 febbraio 1958, n. 30:

« Ripianamento dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli anni 1957 e 1958 »;

Legge 30 luglio 1959, n. 558:

« Proroga delle disposizioni della legge 12 febbraio 1958, n. 30, per il ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari »;

Legge 16 settembre 1960, n. 1014:

« Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazione di talune disposizioni in materia di tributi locali »;

Legge 14 marzo 1961, n. 174:

« Norme intese a snellire le procedure per l'assunzione di mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci dei comuni e delle province »;

Legge 18 ottobre 1962, n. 1574:

« Estinzione anticipata dei mutui assunti dai comuni non capoluogo, a pareggio di bilanci fino al 1958 incluso, con enti finanziari diversi della Cassa depositi e prestiti »;

Legge 3 febbraio 1963, n. 56:

« Ripianamento dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli anni 1962, 1963, 1964 e 1965 »;

Legge 19 maggio 1965, n. 594;

« Ripiano dei bilanci comunali e provinciali deficitari »;

Legge 6 agosto 1966, n. 637:

« Ripianamento dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli esercizi 1966, 1967, 1968 ».

Dal lungo elenco di leggi, si rileva il carattere di provvisorietà e di disorganicità nell'affrontare alla radice il vero problema dei dissesti finanziari. Le sistemazioni dei bilanci sono formali e creano le condizioni per ulteriori e più gravi dissesti a causa delle crescenti spese per interessi prodotte dal sempre più frequente ricorso all'indebitamento e dell'irrigidimento del bilancio per l'ammortamento di esso.

Attenzione particolare meritano i provvedimenti speciali per Roma e per Napoli, in relazione ai peculiari compiti onerosi che pesano sulla capitale e al cronico dissesto finanziario per quanto riguarda Napoli.

Già nel 1953 (legge 27 marzo, n. 177) si sono avuti i primi interventi a favore della città di Roma; la legge concedeva un contributo a fondo perduto a favore della capitale (3 miliardi di lire negli anni 1952, 1953 e 1954) oltre ad autorizzare gli Istituti mutuanti a concedere mutui per complessivi 55 miliardi per finanziare opere pubbliche; si concedevano inoltre, per quelle opere previste dalla « legge Tupini », contributi trentacinquennali per un totale di circa 79 miliardi.

Successivamente, con una serie di leggi annuali, il contributo a fondo perduto venne rinnovato ed ampliato; in un primo tempo portato a 4 miliardi, successivamente a 5 miliardi.

Nel 1961 è stata emanata una nuova legge a favore del comune di Roma (n. 644 del 27 giugno 1961) contenente disposizioni integrative della precedente del 1953, e con cui si eleva a 75 miliardi l'ammontare del mutuo che gli Istituti sono autorizzati a concedere.

Parallelamente ai provvedimenti a favore di Roma sono stati emanati provvedimenti a favore del comune di Napoli, in considerazione soprattutto della distruzione di infrastrutture sopportate da questa città a causa della guerra.

La legge 9 aprile 1953, n. 297, autorizzava la concessione di mutui per complessivi 35 miliardi e prevedeva una serie di contributi specifici, sempre per opere pubbliche, oltre alla concessione di un contributo triennale per un importo di 3 miliardi.

Sempre in attuazione della « legge Tupini » del 1949 e per le opere contemplate dalla stessa si concedono contributi trentacinquennali per complessivi 64 miliardi circa.

Con la emanazione della nuova legge per Napoli (27 gennaio 1962, n. 7), tutte le provvidenze sono state regolate in maniera diversa.

Gli interventi previsti dalla legge per Napoli sono i seguenti:

a) contributi dello Stato.

La legge autorizza un contributo, *una tantum*, di 8 miliardi. Inoltre si concede un contributo annuo, assumendo come parametro di attribuzione la popolazione residente al 31 dicembre 1960, nel modo seguente:

per gli anni 1961 e 1962, lire 10.200 per abitante;

per il 1963, lire 8.800 per abitante;

per il 1964, lire 7.700 per abitante;

per il 1965, lire 6.600 per abitante.

Per il successivo quinquennio il contributo è prefissato nell'ammontare, ma sempre decrescente:

per gli anni 1966 e 1967, lire 6 miliardi;

per gli anni 1968 e 1969, lire 5 miliardi;

per il 1970, lire 4 miliardi;

b) assorbimento della situazione debitoria.

Lo Stato si accolla le somme che il comune deve corrispondere alla Cassa depositi e prestiti ed altri Istituti finanziari in dipendenza di mutui contratti a pareggio del bilancio per gli esercizi finanziari 1946-1960. Dette somme saranno pagate dallo Stato a partire dal 1961

fino al 1980. Il comune rimborserà allo Stato in 30 annualità ed a partire dal 1960, metà delle rate in scadenza nel decennio 1961-1970 e il totale delle rate in scadenza nel successivo decennio, al tasso capitalizzato del 2,80 per cento.

Per i mutui contratti in base alla precedente legge speciale (9 aprile 1953, n. 297) lo Stato anticiperà le quote di ammortamento dovute alla Cassa depositi e prestiti; queste saranno rimborsate dal comune allo Stato, con l'interesse capitalizzato del 2,80 per cento, a partire dal 1980 e in 30 annualità;

c) finanziamento di opere pubbliche.

Sono concessi 3 miliardi a fondo perduto per la costruzione di alloggi; inoltre è autorizzata l'emissione di obbligazioni ventennali per un ammontare complessivo di 100 miliardi da ripartirsi in 6 anni.

Da rilevare che è fatto divieto al comune e alle aziende comunque gestite dal comune, di assumere personale per la durata di 5 anni, a partire dall'entrata in vigore della legge; si può derogare al divieto solo per coprire posti di organico resisi vacanti, o per autorizzazione della Commissione centrale per la finanza locale.

I criteri adottati da questi provvedimenti sembrano intesi ad alleviare una situazione di carattere straordinario. Tale carattere di straordinarietà si rileva dai limiti di tempo posti agli interventi e dall'andamento decrescente che caratterizza i contributi dello Stato; evidentemente il legislatore confidava in un miglioramento futuro della situazione di bilancio, tale da giustificare il diradarsi, fino all'esaurimento nel tempo, degli interventi particolari da parte dello Stato. Ciò per quanto riguarda i contributi; ma anche i provvedimenti intesi ad eliminare l'indebitamento non fanno altro che trasferirlo nel tempo, sia pur diluendolo in 30 annualità; ma appesantito dall'interesse capitalizzato del 2,80 per cento.

Le leggi per Roma e per Napoli, quindi, hanno avuto un carattere di organicità, ma appaiono carenti nei criteri ispiratori di fondo che le conferiscono un carattere già rilevato di provvisorietà e straordinarietà.

In questa rapida scorsa ai maggiori provvedimenti approvati dal dopoguerra ad oggi si possono notare alcuni fondamentali difetti di « ottica » da parte dello Stato nell'affrontare i problemi della finanza locale.

Innanzi tutto si rileva la frammentarietà degli interventi, presi quasi sempre sotto stimoli di necessità improrogabili. Si è ancora lontani da quella « legge fondamentale per

l'ordinamento della finanza locale » auspicata dalla Commissione economica per la Costituente e non si è tenuto conto sufficientemente del monito avanzato in quella stessa sede di non ripetere gli errori di una legislazione frammentaria. La relazione della sottocommissione finanza riferiva il voto pressoché unanime delle amministrazioni locali affinché « la delicata materia del riparto finanziario fra Stato ed enti locali sia tolta dallo stato di permanente incertezza e confusione in cui dalla fondazione del regno l'hanno mantenuta le continue e alterne oscillazioni di una legislazione estremamente instabile, dominata dal conflitto tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali e quasi sempre empiricamente ispirata a valutazioni contingenti o addirittura a semplici preoccupazioni di cassa ». Invece, proprio in questa materia, come si rileva dai provvedimenti esposti sopra, vi è stato un processo circolare di dare e togliere senza un indirizzo precisato né a posteriori precisabile. Si può in sostanza notare come le necessità riportavano sempre più in evidenza il problema di una visione unitaria della finanza pubblica con le inevitabili interconnessioni finanziarie tra enti locali e Stato: si è ricorso, infatti, a compartecipazioni e a contributi erariali; ma in maniera raramente ordinata.

In tal modo la legislazione è rimasta ancora legata al principio della contribuzione delle comunità locali al finanziamento di funzioni generali (si vedano i contributi degli enti locali a spese per l'istruzione, la difesa, ecc.); per mantenere in piedi questo principio si è dovuto arrivare alla concessione di un contributo statale agli enti locali affinché questi potessero continuare a contribuire ad una funzione come quella relativa all'istruzione a carattere generale !

La nuova realtà portava il legislatore a riconoscere ormai superato quel principio (come d'altronde aveva dimostrato la Relazione della Commissione economica alla Costituente) ma esso continuava di fatto a riconoscerlo valido.

Tutto ciò ha finito per vincolare l'azione del legislatore, in modo da non poter affrontare il problema nel duplice, fondamentale aspetto, sottolineato alla Costituente, di « riparto di funzioni e poteri tra Stato ed enti locali » e « del rispettivo finanziamento », nella visione delle interconnessioni tra azione pubblica svolta a livello centrale e azione pubblica svolta a livello locale derivante dal riconoscimento dell'unicità dei fini da entrambe perseguiti.

Quando si rileva la sistematica proroga dei provvedimenti presi nell'agosto 1944 atti a fronteggiare i disavanzi economici degli enti locali, proroga che a tutt'oggi continua nella sostanza anche se con modifiche particolari, è difficile capire se il legislatore, che nel 1944, di fronte alla disastrosa situazione postbellica, aveva adottato un provvedimento che non celava il suo carattere di straordinarietà — anzi di emergenza — si aspetti un « miracolo finanziario » da parte degli enti locali o si proponga invece di intervenire decisamente ed a fondo nella materia senza mai riuscirci.

I provvedimenti che permettono l'indebitamento per sanare situazioni debitorie strutturali nel bilancio (ché questi sono i disavanzi economici) non possono che servire in momenti, come il 1944-45, estremamente drammatici e da affrontare con provvedimenti di emergenza; essi devono comunque avere carattere temporaneo. Se invece si prolungano nel tempo, lungi dal divenire un rimedio finiscono per costituire essi stessi una causa aggiuntiva di dissesto finanziario. Si pensi solo al fatto che nel calcolo del disavanzo economico entrano le spese per interessi ad ammortamento di mutui, cosicché appena il mutuo contratto a pareggio del disavanzo entra in fase di ammortamento amplia di per sé il disavanzo stesso, a parità di spese ed entrate ricorrenti.

Un altro fatto sembra che il legislatore abbia implicitamente riconosciuto nella serie dei provvedimenti tra il 1945 ed il 1966: la necessità di intervenire con criteri diversi su situazioni diverse. Questo risulta sia dalla legislazione speciale per Roma e per Napoli, che va oltre il carattere di straordinarietà nel fenomeno anche se non nei provvedimenti, e il diverso trattamento che la legge n. 1014 del 1960 riserva ai comuni capoluogo e ai comuni non capoluogo, soprattutto relativamente al trasferimento a carico dello Stato dello onere per l'ammortamento dei mutui autorizzati a pareggio di disavanzo economico per i comuni non capoluogo.

Anche questo implicito riconoscimento non assume il peso di una decisa presa di coscienza da parte del legislatore del differente trattamento finanziario e funzionale che la Commissione economica della Costituente indicava dovesse corrispondere a situazioni sostanzialmente differenti, dal punto di vista demografico e dimensionale. Esso appare soltanto un implicito riconoscimento di situazioni di fatto emergenti. Cosicché non si è innovato organicamente per evitare la « eccessiva uniformità e rigidità di norme... a fronte del-

la varietà di condizioni e di risorse » segnalate alla Costituente come grave difetto.

Per quanto attiene alla selva dei tributi, essa è stata sfoltita solo in parte, sia pure giustamente, per tributi anacronistici, di scarso peso finanziario e di elevato costo di esazione. Ma nulla o quasi si è fatto né per coordinare tributi locali, tra loro e in relazione a quelli erariali, né per migliorarne il sistema di accertamento.

Ciò che si è fatto per lo sfoltimento dei tributi locali, si è riflesso negativamente sulle finanze locali, sebbene in misura non determinante, e non tanto per effetti di statica quanto di dinamica. Si ricordi ad esempio l'abolizione del dazio sul vino; esso è stato parzialmente compensato da contributi statali che però si riferivano e coprivano il gettito del tributo alla data di soppressione, quando il fenomeno imposto si è mosso dinamicamente, soprattutto se si ha riguardo ai prezzi.

I contributi e le compartecipazioni concessi dallo Stato agli enti locali non sono certamente stati tali da coprire « l'insufficienza di essi rispetto alle spese obbligatorie » già rilevata dalla Commissione economica alla Costituente; essi sono stati vincolati a fini molto particolari in diversi provvedimenti; ne è derivata la assoluta mancanza di un ragguaglio complessivo tra spesa ed entrata. Inoltre occorre rilevare la contraddittorietà nell'attribuzione a fini particolari di contributi in spese di gestione rispetto al principio dell'unitarietà del bilancio per il quale a fronte di tutte le spese sono tutte le entrate. I contributi in parte corrente di bilancio non possono che essere « generici » perché non vi sono possibilità di riferire l'entrata specifica alla spesa specifica, a meno di non voler costringere gli enti locali a stralciare la materia oggetto di contributo dal bilancio generale per farne uno particolare o, meglio, una contabilità speciale. Diverso è invece il concetto di contributo su opere pubbliche, dove si finanzia esplicitamente un progetto da realizzare.

Assolutamente assente nella legislazione esaminata (salvo per i comuni montani) è stata un'azione tesa a contrastare l'ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente ad ente, sottolineata alla Costituente. Ciò, sia nel senso di evitare sperequate tassazioni di contribuenti con pari imponibili ma residenti in comuni diversi, sia nel senso di sperequare la finanza di un ente che ha contribuenti poveri rispetto ad un altro ente avente contribuenti ricchi. Di modo che il comune povero è restato nella morsa o di non

fornire servizi crescenti (di norma quantitativamente più ampi e più necessari per una popolazione povera) o di elevare il carico tributario (nei limiti permessi dalla legislazione) sulla media dei suoi contribuenti.

Infine, non è stata rivista la complessa materia dei controlli. Essa è giustamente considerata nella relazione della Commissione economica alla Costituente, tesa « ad eliminare la responsabilità e l'autonomia » senza essere valida « a prevenire errori, imprudenze ed eccessi da parte di amministratori incompetenti o interessati ».

In conclusione, la legislazione, quasi alla fine della quarta legislatura repubblicana, non ha risposto se non parzialmente alle esigenze espresse in sede di Commissione economica dell'Assemblea Costituente. Tali esigenze non erano proprie di un gruppo di studiosi con idee particolari, ma risultavano dall'ampia consultazione effettuata in quella occasione di amministratori locali, di esperti, di pratici e di studiosi.

Il giudizio su tale legislazione non è però da considerare solo in senso negativo; esso contiene il riconoscimento che determinati provvedimenti sono stati adottati dal legislatore, nel senso di avere dovuto questi più volte ed in più occasioni riconoscere alcuni indirizzi di fondo necessari a risolvere i problemi della finanza locale. Tali indirizzi sono stati spesso riconosciuti nella stessa materia legislativa senza però una sistematica nel perseguirli.

CAPITOLO V

CAUSE DELL'AGGRAVARSI DELLA CRISI DELLA FINANZA LOCALE

Si è visto come la crisi della finanza locale e delle autonomie locali in generale, non sia un fatto nuovo in Italia. Occorre considerare che la crisi finanziaria degli enti locali non si manifesta e non è indicata solo dalla situazione di *deficit* dei bilanci delle province e dei comuni, ma soprattutto dalla possibilità o meno che gli enti locali hanno di svolgere i propri compiti istituzionali e, ancor più, di partecipare attivamente al processo di elevazione civile della comunità locale e, attraverso di essa, della comunità nazionale.

È stato storicamente esaminato come la crisi finanziaria degli enti locali in Italia sia dipesa soprattutto da un difetto istituzionale: dal non avere mai risolto chiaramente nell'ambito dell'organizzazione statuale i rap-

porti tra potere centrale e autonomie locali e nel non avere di conseguenza definito in modo convincente il compito che alle autonomie locali deve essere affidato nell'organizzazione politica decentrata dello Stato.

Nell'ultimo dopoguerra sembrava che nella Costituente e nel Paese si fosse presa coscienza del problema e delle soluzioni da dare ad esso.

Si è detto però che i provvedimenti legislativi presi nei riguardi degli enti locali dal 1945 ad oggi non sono stati sufficientemente adeguati alle indicazioni che sembravano acquisite e non hanno rimosso definitivamente i più gravi difetti così chiaramente indicati.

Giova ripetere quali erano considerate cause delle disfunzioni della finanza locale all'atto della costruzione del nuovo Stato repubblicano così come erano specificatamente indicate nel rapporto citato: *a)* eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi; *b)* assoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte della spesa obbligatoria; *c)* ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente ad ente; *d)* inefficienza dell'accertamento rimesso agli organi locali; *e)* eccessiva uniformità e rigidità delle norme previste dalla legge generale; *f)* inefficienza del sistema dei controlli.

Ancora oggi studiosi ed esperti, amministratori locali e uomini politici indicano le stesse cause come determinanti nella crisi finanziaria degli enti locali; questo è anche risultato dagli interventi nel corso della indagine condotta dalla Commissione sullo stato attuale della finanza locale.

Sembra pertanto che la prima ragione della crisi della finanza locale sia da ricercare nella carenza di una legislazione adeguata che tenda a rimuoverne le cause di fondo.

Vi sono stati altri motivi nell'aggravarsi della situazione finanziaria degli enti locali; tali motivi, però, non possono essere considerati primari ma solo concorrenti o complementari.

Occorre, per dovere di obiettività, riconoscere che la ricostruzione politica ed economica del nuovo Stato ha comportato tali e tanti problemi che difficilmente avrebbero potuto essere tutti affrontati con soluzioni radicali ed efficaci. V'è da aggiungere che il processo di ricostruzione e di sviluppo economico di questo dopoguerra ha gravato talmente le nostre finanze pubbliche che non poteva non risentirne gli effetti anche la finanza locale.

I motivi concorrenti o complementari delle cause indicate, che hanno comportato l'ulteriore aggravarsi della crisi della finanza lo-

cale, possono ricondursi alla politica dello Stato verso gli enti locali, pur nell'ambito istituzionale esistente, e al rapido sviluppo economico e sociale della nazione.

4) Relativamente alla politica dello Stato verso gli enti locali si può rilevare quanto segue:

1) vi è stata una tendenza da parte dello Stato a caricare gli enti locali di nuove funzioni obbligatorie senza attribuire loro adeguati mezzi di copertura; in verità tale tendenza è stata contenuta, ma non ha mancato di avere effetti negativi sulla situazione finanziaria dei comuni e delle provincie specie in considerazione del fatto che parallelamente non vi sono stati rilevanti sgravi di oneri; i provvedimenti in tal senso riguardano soprattutto la scuola e l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare;

2) si è avuta la soppressione di alcune imposte locali; la più grave di tali soppressioni ha riguardato l'imposta comunale sul consumo del vino, il cui gettito non superava, alla data dell'abolizione, i 30 miliardi relativamente ai comuni e alle provincie; gli effetti di tali abolizioni non sarebbero pertanto da considerarsi molto gravi, anche in considerazione del fatto che vi è stata, sia pure con ritardo, un'integrazione a carico del bilancio statale; tuttavia essa ha assunto una rilevanza in considerazione che il sistema tributario locale non consente margini di dinamicità notevoli, sia perché impone su fenomeni non fortemente dinamici sia perché le aliquote d'imposta sono vincolate verso l'alto; la riprova di questa caratteristica strutturale del sistema tributario locale è data dal fatto che l'incremento del gettito dei tributi locali non ha seguito - almeno in linea generale - né l'incremento del reddito né quello dei consumi, e l'elasticità rispetto al reddito, quindi, è stata sempre inferiore ad 1 e spesso di molto al di sotto di 1; data questa caratteristica strutturale, la sostituzione di un'imposta dinamica, almeno in funzione della quantità consumata e del prezzo, con un contributo fisso al gettito dell'anno di abolizione contribuisce ad aggravare la rigidità dell'entrata degli enti locali di fronte ad una dinamica della spesa crescente in funzione dei prezzi dei servizi oltre che della quantità di essi da prestare;

3) lo Stato ha svolto una politica di contributi agli enti locali tendente più a considerazioni relative al bilancio statale che a quello degli enti locali; molto spesso alla politica di contributi sarebbe stato preferibile



il trasferimento totale degli oneri per le funzioni di interesse nazionale, cui si riferivano, a carico del bilancio statale. La legge n. 1014 del 1960 ha innovato molto in questo senso, sgravando gli enti locali di alcuni oneri prettamente attinenti a funzioni statali; ha però lasciato insoluto il rapporto oneri-servizio per quanto riguarda il settore più importante: la pubblica istruzione e altri minori. I contributi statali sono serviti in tali casi a mantenere in piedi una anacronistica partecipazione finanziaria delle comunità locali, invece che del contribuente in generale, a funzioni di interesse nazionale per le quali l'autonomia locale si manifesta nella gestione del servizio e non già nel finanziamento;

4) lo Stato non ha attuato con sollecitudine il trasferimento di somme da attribuire agli enti locali sotto forma di partecipazioni a tributi erariali e di contributi; in tal modo esso ha creato « vuoti » di cassa agli enti locali che questi sono stati costretti a coprire ricorrendo al debito, oneroso perché a breve e ottenuto presso privati; ciò ha aggravato il peso degli interessi sul bilancio dell'ente locale;

5) il perpetuarsi del ricorso al debito per la copertura di disavanzi economici, che era da considerare sistema di emergenza valido nel primo dopoguerra, ha messo sovente amministratori locali in condizioni di rilassatezza amministrativa; una copertura effettuata attraverso l'attribuzione di entrate definitive avrebbe maggiormente responsabilizzato gli amministratori, a prescindere dal sistema dei controlli esistenti in entrambi i casi; inoltre il sistema di indebitamento a copertura dei disavanzi ha finito con l'aggravare il bilancio per interessi e con l'irrigidirlo ulteriormente per quote di ammortamento dei mutui, con grave nocumento per la possibilità di ripensare una più ampia ed efficace politica di spesa da parte degli enti locali; infine, tale politica, come si è detto, provoca un sempre maggiore ricorso all'indebitamento in un circolo (vizioso) a spirali ampliandosi dovuto al carico negativo che nel calcolo del disavanzo economico hanno gli interessi e le rate di ammortamento per mutui precedentemente accesi.

B) Relativamente agli effetti negativi sulla situazione finanziaria degli enti locali derivanti dallo sviluppo economico e sociale, considerata preliminarmente la scarsa dinamica delle entrate, si può osservare quanto segue:

1) i movimenti migratori interni alla nazione manifestatisi ampiamente in que-

sto secondo dopoguerra, spesso con ritmo convulso, hanno portato aggravii notevoli di spesa, per costi di insediamento generici e specifici, sui bilanci degli enti locali; di tali movimenti, manifestatisi soprattutto come fenomeno di urbanizzazione, hanno soprattutto risentito i capoluoghi di provincia e ancor più i grossi centri urbani; essi hanno comportato nuovi oneri ai bilanci dei comuni di immigrazione senza portare giovamento ai bilanci dei comuni di emigrazione che, anzi, per essere normalmente più poveri e arretrati, hanno dovuto svolgere ugualmente una opera di ammodernamento dei servizi non indifferente mentre andava riducendosi il numero dei contribuenti e la percentuale di popolazione attiva. Del fenomeno dell'urbanizzazione occorrerà tenere particolare conto, data la grossa differenza che crea nei compiti e negli oneri finanziari dei centri urbani rispetto agli altri; è riconosciuto che la densità della popolazione sul territorio è causa di particolare aggravio dei costi *pro-capite* per i servizi dei comuni;

2) lo sviluppo dei trasporti ha comportato rapidi e ingenti spostamenti di persone sul territorio, sia di residenti all'interno del comune di residenza sia di non residenti da un comune all'altro; ciò ha costretto gli enti locali ad uno sforzo di adeguamento di servizi stradali, viari e connessi, che vanno dall'ampliamento della rete stradale comunale e dal maggiore costo di manutenzione di essa alla segnaletica stradale e al servizio di polizia urbana addetta al traffico; tale fenomeno è in diretta relazione con l'impetuoso sviluppo della motorizzazione privata che, per altri versi, costituisce elemento positivo e di progresso;

3) il rapido evolversi del tenore di vita delle popolazioni, nelle sue varie manifestazioni, ha richiesto agli enti locali una serie di servizi nuovi e l'ampliamento e l'ammodernamento di servizi già resi in precedenza che ha allargato la gamma delle funzioni, di diritto ritenute facoltative ma di fatto obbligatorie;

4) il progresso tecnologico ha agito anche sugli enti locali, obbligandoli, sia pure moderatamente a causa della rigidità dei loro bilanci, a mutare le attrezzature per i servizi con relativa celerità; per alcuni servizi amministrativi è da rilevare che l'impossibilità di molti enti locali ad ammodernare le attrezzature, specie in situazioni di concomitante maggiore domanda dei servizi, ha costituito una remora all'aumento di produttività del lavoro che si è riflessa sulle spese per il per-

sonale; in ogni caso va tenuto presente il diverso ritmo di aumento di produttività tra settore privato e settore pubblico, che si riflette anche sugli enti locali e che non sempre è da attribuire a mancanza di volontà realizzatrice degli amministratori ma alla rigidità del bilancio e in qualche caso a scarsa oculatezza nei controlli, che tendono a improntarsi a criteri di stabilità della spesa con conseguente staticità nell'organizzazione e nelle attrezzature relative ai servizi locali e quindi nella produttività;

5) ultimo importante effetto del progresso economico e sociale sulla finanza locale è quello che può rilevarsi sul gettito dei tributi; il mutamento del tenore di vita dei contribuenti ha fatto passare in second'ordine o scomparire il gettito di alcuni tributi che tassavano fenomeni di spesa e di reddito di un certo rilievo in passato; in generale, poi, i fenomeni di spesa tassati dagli enti locali fanno riferimento a generi che hanno ridotto notevolmente la propria dinamica; mentre invece non sono tassati dagli enti locali fenomeni di consumo particolarmente sviluppatisi nell'ultimo decennio e in continua espansione; questo un ulteriore motivo di rigidità delle entrate degli enti locali niente affatto trascurabile, che si somma a motivi inerenti alla struttura del sistema tributario locale e alla rigidità nei contributi statali; tale staticità a fronte della obiettiva dinamica della spesa, crea automaticamente situazioni di scompensi finanziari. Tende ad ovviare a tale fenomeno il disegno di legge recentemente presentato al Parlamento con il quale si allarga la platea impositiva dell'imposta sui consumi.

Nell'ambito delle cause ritenute concorrenti o complementari a quelle che il sistema della finanza locale ha mantenuto in sé, si può ritenere che il peso maggiore sull'aggravarsi della crisi della finanza locale sia da attribuirsi agli effetti derivanti dallo sviluppo economico e sociale del dopoguerra.

La responsabilità dello Stato, consiste, sostanzialmente nel non avere rimosso quelle fondamentali cause più sopra ricordate ed è aggravata dal non avere recepito o tenuto nella dovuta considerazione gli effetti che il mutamento della nostra vita economica e sociale aveva anche sugli enti locali.

La considerazione di tali mutamenti è essenziale nel riformare il sistema della finanza locale. Essi hanno inciso su tutti gli ordinamenti dei paesi occidentali in materia di finanza locale e a causa di essi si discute di

riforme in quasi tutti i paesi europei occidentali.

Tutte le cause rilevate finora non esimono dal sottolineare le responsabilità anche da parte di amministratori locali: per la scarsa attenzione che in molti hanno apportato alla possibilità di rendere più dinamico il gettito dei tributi esistenti con una più attenta politica di accertamenti, di riscossioni, di appalti, da un lato; per la scarsa importanza annessa ad una politica tesa ad aumentare la produttività dei servizi, dall'altro. Agli amministratori attenti e competenti che hanno condotto la navicella del loro bilancio in porto, anche se con qualche vela rotta, attraverso la tempesta dei fenomeni che hanno influito negativamente, non può non andare una particolare considerazione da parte del Parlamento e del Paese.

Occorre, si diceva all'inizio, considerare insieme alla situazione deficitaria di bilancio, la situazione deficitaria dei servizi e degli interventi istituzionali degli enti locali, nel nostro paese più grave che rispetto ad altri paesi europei. E ciò che rende ancora più complessa di quanto non dicano le cifre di bilancio la crisi della finanza locale in Italia.

CAPITOLO VI

ANALISI STATISTICHE

Le tavole statistiche che si forniscono non hanno potuto tenere conto completamente degli allegati forniti alla Commissione Interni dagli organi amministrativi dello Stato sia perché questi si sono dimostrati lacunosi, sia perché non risultava spesso chiaro il fenomeno rappresentato, sia, infine, perché in qualche caso sono state rilevate divergenze con altri dati ufficiali.

Pertanto, si è dovuto compiere un'ulteriore opera di informazione dalla quale in larga misura discendono le statistiche che qui si allegano.

Le tavole riportate negli Atti parlamentari risultano particolarmente carenti di chiarezza e di ordine. Non si sa se i mutui concessi debbano essere attribuiti alla sola Cassa depositi e prestiti o anche ad altri istituti bancari e a emissioni di titoli (si ricorda, ad esempio, che Milano ha emesso un prestito internazionale); si è supposto, dopo un raffronto con i dati di bilancio della Cassa depositi e prestiti, che riguardino i mutui concessi solo da questo istituto; ma non si ha perfetta coin-

cidenza nei dati. Le testate delle tavole trascurano di indicare a quale gestione si riferiscono i dati (se a previsione, a consuntivo di competenza o a gestione di cassa) e si sa quanta importanza abbia l'attribuzione del dato all'una o all'altra gestione. La popolazione dei comuni sopra i 500.000 abitanti è palesemente erronea nella tavola n. 17, atti della seduta 29 settembre 1966; l'ISTAT fornisce dati diversi. Non si è stati in grado, da parte delle ammi-

nistrazioni, di distinguere molti fenomeni finanziari tra province e comuni. Non vi è stato impegno nel fornire un significato statistico dei dati, raffrontandoli a fenomeni vari ma che li sottendono o li esplicano.

Pertanto, v'è da esprimere rammarico per la poco ordinata e scarsa rilevazione dei dati e la inadeguata significatività nel modo di presentarli e di elaborarli. È essenziale porre ordine in questa materia.

TAVOLA N. 1. — *Situazione debitoria dei Comuni e delle Province.*

(miliardi di lire)

SITUAZIONI A FINE ANNO	PROVINCE		COMUNI		TOTALI	
	Valori assoluti	Numeri indici	Valori assoluti	Numeri indici	Valori assoluti	Numeri indici
1954	71,2	100,0	370,8	100,0	442,0	100,0
1955	80,5	113,1	541,6	146,1	622,1	140,7
1956	104,6	146,9	689,6	186,0	794,2	179,7
1957	132,3	185,8	824,4	222,3	956,7	216,4
1958	181,4	254,8	1.132,7	305,5	1.314,1	297,3
1959	214,5	301,3	1.367,8	368,9	1.582,3	358,0
1960	267,2	375,3	1.630,9	439,8	1.898,1	429,4
1961	332,4	466,9	1.930,9	520,7	2.263,3	512,1
1962	430,9	605,2	2.597,7	700,5	3.028,6	685,2
1963	640,1	899,0	3.440,1	927,8	4.080,2	923,1
1964	746,0	1047,8	3.614,1	974,7	4.360,1	986,4
1965	865,7	1215,9	4.217,5	1.374,1	5.083,2 (4.699,6)	1.150,0

NOTA. — Per le cifre che si riferiscono agli anni 1954-1964 ci si è serviti della pubblicazione del Ministero delle finanze: « L'attività tributaria nel 1965 ». Per il 1965 ci si è serviti della tavola n. 12 fornita alla Commissione Interni della Camera nella seduta dell'11 ottobre 1966, nella quale sono compresi nel totale anche i mutui deliberati e non ancora contratti per complessivi 383,6 miliardi nel 1965.

 TAVOLA N. 2. — *Disavanzo di bilancio dei Comuni e delle Province.*
Consuntivi di competenza - Parte effettiva.

(miliardi di lire)

ESERCIZI	Province	Comuni	TOTALE
1961	127,1	432,6	559,7
1962	88,6	653,5	742,1
1963	169,2	691,0	860,2
1964	154,9	774,9	929,8
1965	154,6	850,5	1.005,1
1966	164,5	923,4	1.087,9

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

COMUNI E PROVINCE.

TAVOLA N. 3. — *Disavanzo economico (1) — Bilanci di previsione.*
(miliardi di lire)

ESERCIZI	Province	Comuni	TOTALE
1962	41,0	207,5	248,5
1963	62,2	307,9	370,1
1964	69,2	330,5	399,7
1965	77,9	372,1	450,0

(1) Differenza tra entrate ricorrenti, da una parte, e spese di parte corrente più la quota dei mutui in ammortamento, dall'altra.

FONTE: Tavole allegate agli atti parlamentari riguardanti l'esame dello stato della finanza locale in Italia (seduta dell'11 ottobre 1966).

TAVOLA N. 4. — *Mutui autorizzati a copertura del disavanzo economico
dei bilanci di previsione delle Province e dei Comuni.*
(miliardi di lire)

ESERCIZI	COMUNI		PROVINCE		TOTALI	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
1961	1.976	148.586	38	26.385	2.014	174.971
1962	2.573	207.403	46	40.975	2.619	248.378
1963	3.133	310.379	57	62.208	3.190	372.587
1964	3.360	318.565	62	66.435	3.422	385.000
1965	3.497	362.458	63	72.542	3.560	435.000
1966	3.607	399.680	65	85.320	3.672	485.000

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese. I dati del 1964, 1965 e 1966 sono provvisori, in attesa che siano autorizzati i mutui a pareggio dei bilanci deficitari in corso di definizione.

TAVOLA N. 6. — *Bilanci dei Comuni - Entrate*
(miliardi)

ENTRATE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Tributi	478,1	508,7	627,1	694,4	749,3	806,8
Compartecipazioni a tributi erariali	90,9	115,8	112,3	117,4	134,7	145,5
Trasferimenti dallo Stato	(1)	(1)	140,2	160,0	175,4	185,0
Altre entrate	258,7	281,4	181,8	197,6	232,2	250,8
TOTALE	827,7	905,9	1.061,4	1.169,4	1.291,6	1.388,1

(1) Le entrate per trasferimenti dallo Stato sono comprese nella voce « altre entrate ».

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

TAVOLA N. 7. — *Bilanci delle Province - Entrate*
(miliardi)

ENTRATE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Tributi	90,1	92,6	122,7	125,7	130,5	132,9
Compartecipazioni a tributi erariali	70,2	80,8	94,2	104,0	119,5	122,3
Trasferimenti dallo Stato	(1)	68,1	78,5	80,9	87,2	102,6
Altre entrate	94,8	19,3	28,0	29,5	27,4	29,3
TOTALE	255,1	260,8	323,4	340,1	364,6	387,1

(1) Le entrate per trasferimenti dallo Stato sono comprese nella voce « altre entrate ».

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

e spese effettive - Consuntivi di competenza.

di lire)

SPESE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Interessi	91,9	99,0	120,2	148,0	182,6	199,8
Oneri di carattere economico e produttivo	209,0	372,9	324,5	413,3	460,6	496,1
Spese di carattere sociale	386,6	435,8	520,3	548,3	575,2	610,4
Pubblica istruzione	198,0	234,4	246,8	268,1	288,1	312,9
Altre spese	374,8	417,3	540,6	566,6	635,6	692,3
TOTALE	1.260,3	1.599,4	1.752,4	1.944,3	2.142,1	2.311,5
Disavanzo	— 432,6	— 653,5	— 691,0	— 774,9	— 850,5	— 923,4

e spese effettive - Consuntivi di competenza.

di lire)

SPESE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Interessi	19,0	19,1	24,5	30,1	37,5	46,9
Oneri di carattere economico e produttivo	162,8	144,2	205,0	193,8	198,8	212,7
Spese di carattere sociale	104,6	101,5	137,0	149,5	161,4	167,6
Pubblica istruzione	42,4	33,3	57,5	47,5	45,2	51,0
Altre spese	53,4	51,3	68,6	74,1	76,3	73,4
TOTALE	382,2	349,4	492,6	495,0	519,2	551,6
Disavanzo	— 127,1	— 88,6	— 169,2	— 154,9	— 154,6	— 164,5

TAVOLA N. 8. Bilanci dei Comuni e delle Province -
(miliardi)

ENTRATE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Tributi	568,2	601,3	749,8	820,1	879,8	939,7
Compartecipazioni a tributi erariali	161,1	196,6	206,5	221,4	254,2	267,3
Trasferimenti dallo Stato	(1)	(1)	218,7	240,9	262,6	287,6
Altre entrate	353,5	368,8	209,8	227,1	259,6	280,1
TOTALE	1.082,8	1.166,7	1.384,8	1.509,5	1.656,2	1.775,2

(1) Le entrate per trasferimenti dallo Stato sono comprese nella voce « altre entrate ».

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

TAVOLA N. 9. — Bilancio dei comuni superiori a 500.000
(miliardi)

ENTRATE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Tributi	142,5	154,6	204,8	213,2	227,9	242,8
Compartecipazioni a tributi erariali	21,0	25,8	27,2	27,8	28,4	27,8
Trasferimenti dallo Stato	(2)	(2)	24,9	25,3	23,8	18,9
Altre entrate	80,6	91,1	57,5	62,7	69,3	78,1
TOTALE	244,1	271,5	314,4	329,0	349,4	367,6

(1) Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli e Palermo.

(2) Le entrate per trasferimenti dallo Stato sono comprese nella voce « altre entrate ».

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Entrate e spese effettive - Consuntivi di competenza.
di lire)

SPESE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Interessi	110,9	118,1	144,7	178,1	220,1	246,7
Oneri di carattere economico e produttivo	371,8	517,1	529,5	607,1	659,4	708,8
Spese di carattere sociale	491,2	537,3	657,3	697,8	736,6	778,0
Pubblica istruzione	240,4	267,7	304,3	315,6	333,3	363,9
Altre spese	428,2	468,6	609,2	640,7	711,9	765,7
TOTALE	1.642,5	1.908,8	2.245,0	2.439,3	2.661,3	2.863,1
Disavanzo	— 559,7	— 742,1	— 860,2	— 929,8	— 1.005,1	— 1.087,9

abitanti (1) - Entrate e spese effettive - Consuntivi di competenza.
di lire)

SPESE	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Interessi	51,8	46,5	47,6	64,1	85,5	105,2
Oneri di carattere economico e produttivo	49,6	120,0	83,4	96,1	175,2	213,8
Spese di carattere sociale	89,6	113,7	129,3	145,8	140,0	147,5
Pubblica istruzione	33,2	50,8	57,5	61,5	59,8	56,6
Altre spese	115,1	138,8	200,2	194,7	234,8	244,6
TOTALE	339,3	469,8	518,0	562,2	595,3	767,7
Disavanzo	— 95,2	— 198,3	— 203,6	— 233,2	— 345,9	— 400,1

COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 500.000 ABITANTI.

TAVOLA N. 10. — *Disavanzi economici; spese ed entrate correnti — Bilanci di previsione 1965.*

COMUNI CAPOLUOGO	Popola- zione residente al 31 di- cembre 1965	Entrate correnti (migliaia di lire)	Spese correnti (migliaia di lire)	Disavanzo economico ammesso (migliaia di lire)	Ecce- denza % delle spese sulle entrate	Ammon- tare del mutuo autorizzato a parziale copertura disavanzo (migliaia di lire)	Entrate <i>pro capite</i> (lire)	Spese <i>pro capite</i> (lire)	Differenza spese- entrate <i>pro capite</i> (lire)
Torino	1.106.707	40.604.007	50.589.307	9.985.300	24,6	2.345.000	36.689	45.712	9.023
Genova	848.421	30.719.163	40.999.642	10.280.479	33,5	5.260.000	36.220	48.342	12.123
Milano	1.672.771	115.691.500	115.691.500	—	—	—	69.162	69.162	—
Roma	2.514.171	78.107.305	145.941.055	67.833.750	86,8	59.145.000	31.067	58.047	26.980
Napoli	1.235.544	34.026.324	78.693.907	44.667.483	131,3	40.825.000	27.540	63.692	36.152
Palermo	633.557	10.398.883	32.536.846	22.137.963	212,9	20.000.000	16.413	51.356	34.943
TOTALE	8.010.871	309.547.182	464.452.157	154.904.975	79,9	127.575.000	38.641	57.978	19.337

FONTE: Tavola n. 17 allegata agli atti parlamentari riguardanti l'esame dello stato della finanza locale in Italia nella seduta del 29 settembre 1966, per entrate, spese, disavanzo, ammontare del mutuo, esclusa Milano, per la quale si è considerato il bilancio del comune. La popolazione è stata desunta da: ISTAT: « Popolazione e movimento anagrafico dei Comuni », Roma, 1966; questa non coincide con quella della tavola suddetta allegata agli atti parlamentari.

TAVOLA N. 11. — *Confronto tra la dinamica delle entrate per tributi propri dello Stato, dei Comuni e delle Province — Movimenti di Cassa.*

Numeri indici (1956=100)

ANNI	Stato	Comuni	Province	Comuni e province
1956	100,0	100,0	100,0	100,0
1957	100,5	111,2	105,0	110,1
1958	114,7	120,6	119,8	120,4
1959	126,2	131,4	126,1	130,5
1960	138,5	135,8	123,9	133,8
1961	151,0	141,4	133,7	140,1
1962	184,0	146,9	137,2	145,2
1963	197,8	171,2	170,8	171,2
1964	232,1	190,4	174,7	187,8
1965	248,1	204,7	188,0	201,8
1966	278,8	213,1	190,8	209,4

FONTE: Nostre elaborazioni su dati tratti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

 TAVOLA N. 12. — *Debito consolidato degli enti comunali e provinciali al 31 dicembre 1964 secondo le ripartizioni geografiche e la destinazione del mutuo.*

(miliardi di lire)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Copertura di disavanzi economici	Finanziamento di opere pubbliche	Conferimento di capitali alle aziende municipalizzate	Estinzione di disavanzi di amministrazione	Altri debiti consolidati	TOTALE	%
Italia nord-occidentale	54,9	737,9	129,2	18,3	178,4	1118,7	25,7
Italia nord-orientale e centrale	607,5	774,2	121,9	14,9	159,0	1677,5	38,4
Italia meridionale e insulare	1041,2	362,0	5,1	26,2	129,4	1563,9	35,9
TOTALE	1703,6	1874,1	256,2	59,4	466,8	4360,1	100,0
Percentuale	39,1	43,0	5,9	1,4	10,6	100,0	

FONTE: Ministero delle finanze: « L'attività tributaria nel 1965 »; Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1966.

COMUNI E PROVINCE.

TAVOLA N. 13. — *Debito consolidato al 31 dicembre 1964.*
(miliardi di lire)

REGIONI	Comuni della provincia del capoluogo di regione (a)	Comuni delle altre province (a)	TOTALE
Piemonte	199,7	96,3	296,0
Valle d'Aosta	3,9	—	3,9
Lombardia	385,1	225,9	611,0
Trentino-Alto Adige	24,0	17,5	41,5
Veneto	74,7	169,0	243,7
Friuli-Venezia Giulia	11,7	40,8	52,5
Liguria	153,2	54,5	207,7
Emilia Romagna	69,1	207,6	276,7
Toscana	131,1	175,9	307,0
Umbria	35,7	11,9	47,6
Marche	36,8	93,9	130,7
Lazio	516,6	61,3	577,9
Abruzzi	28,5	69,8	98,3
Molise	18,4	—	18,4
Campania	212,2	146,0	358,2
Puglia	88,5	142,0	230,5
Basilicata	28,3	16,3	44,9
Calabria	78,6	99,1	177,7
Sicilia	182,9	375,1	558,0
Sardegna	47,2	30,7	77,9
TOTALE . . .	2.326,5	2.033,6	4.360,1

(a) Complesso dei debiti delle province e dei comuni.
 FONTE: Ministero delle finanze: « L'attività tributaria nel 1965 »; Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1966.

COMUNI E PROVINCE.

TAVOLA N. 14. — *Interessi passivi su debiti contratti.*

ANNI	Comuni	Province	TOTALE	Spese effettive (Comuni e province)	Rapporto % interessi spese effettive
1954	21,1	3,5	24,6	738	3,33
1955	27,4	4,6	32,0	821	3,90
1956	39,4	6,7	46,1	935	4,93
1957	58,2	7,4	65,6	1.054	6,22
1958	62,0	9,8	71,8	1.126	6,38
1959	70,5	11,4	81,9	1.285	6,37
1960	81,9	13,9	95,8	1.457	5,89
1961	99,5	16,8	116,3	1.683	6,91
1962	96,3	21,3	117,6	2.110	5,57
1963	118,6	24,0	142,6	2.573	5,54
1964	137,1	30,0	167,1	2.567	6,51
1965	166,3	35,4	201,7	2.719	7,42
FONTE: Ministero delle finanze: « L'attività tributaria nel 1965 »; Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1966.					

COMUNI E PROVINCE.

TAVOLA N. 15. — Mutui concessi a copertura di savanzi economici — Numero degli enti beneficiari.

	1961		1962		1963		1964		1965	
	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%
<i>Italia nord-occidentale</i>										
— Piemonte	3	0,1	32	1,1	6	0,2	11	0,3	12	0,3
— Valle d'Aosta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— Liguria	11	0,6	17	0,6	34	0,9	51	1,3	47	1,4
— Lombardia	6	0,3	7	0,2	36	1,0	65	1,7	87	2,5
TOTALE	20	1,0	56	1,9	76	2,1	127	3,3	146	4,2
<i>Italia centro-nord-orientale</i>										
— Trentino Alto Adige	—	—	1	—	1	—	3	0,1	1	—
— Veneto	40	2,0	55	1,9	105	2,9	190	5,0	124	3,6
— Friuli Venezia Giulia	16	0,8	23	0,8	35	1,0	37	1,0	41	1,2
— Emilia Romagna	115	5,8	189	6,4	193	5,4	210	5,5	197	5,7
— Toscana	110	5,5	154	5,3	214	6,0	250	6,6	213	6,1
— Marche	204	10,2	245	8,4	294	8,3	313	8,2	252	7,2
— Umbria	27	1,4	34	1,2	93	2,6	86	2,2	96	2,7
— Lazio	151	7,6	248	8,4	266	7,5	392	10,3	278	8,0
TOTALE	663	33,3	949	32,4	1.201	33,7	1.481	38,9	1.202	34,5

COMUNI E PROVINCE.

Segue: TAVOLA N. 15. — Mutui concessi a copertura disavanzi economici — Numero degli enti beneficiari.

	1961		1962		1963		1964		1965	
	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%	N. enti	%
<i>Italia meridionale e insulare</i>										
— Abruzzi	64	3,2	142	4,8	249	7,0	249	6,5	244	7,0
— Molise	23	1,2	63	2,1	63	1,8	87	2,3	86	2,5
— Campania	176	8,8	315	10,7	379	10,6	404	10,6	411	11,8
— Puglie	186	9,3	296	10,1	320	9,0	275	7,2	384	11,0
— Basilicata	70	3,5	128	4,4	154	4,3	132	3,5	148	4,2
— Calabria	416	20,9	494	16,9	613	17,2	446	11,7	408	11,7
— Sicilia	322	16,2	424	14,5	196	5,5	400	10,5	175	5,0
— Sardegna	53	2,6	65	2,2	316	8,8	204	5,4	282	8,1
TOTALE . . .	1.310	65,7	1.927	65,7	2.290	64,2	2.197	57,8	2.138	61,3
TOTALE ITALIA . . .	1.993	100,0	2.932	100,0	3.567	100,0	3.805	100,0	3.486	100,0

FONTE: Nostre elaborazioni sulla base dei dati forniti alla Commissione Interni nella seduta del 6 ottobre 1966.

COMUNI E

TAVOLA N. 16. — *Mutui concessi
e per opere secondo la circoscrizione*

(milioni)

	1961			1962		
	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE
<i>Italia nord-occidentale</i>						
da 1 a 10.000 abitanti	10.038	15	10.053	11.621	94	11.715
da 10.000 a 30.000 »	2.210	—	2.210	3.411	—	3.411
da 30.000 a 50.000 »	1.272	812	2.084	1.961	36	1.997
da 50.000 a 100.000 »	2.451	1.215	3.666	3.442	309	3.751
da 100.000 a 300.000 »	1.138	1.520	2.658	1.094	1.252	2.346
da 300.000 a 500.000 »	—	—	—	—	—	—
da 500.000 a 1.000.000 »	62	6.978	7.040	3.078	1.976	5.054
oltre 1.000.000 »	1.000	—	1.000	1.000	—	1.000
TOTALE . . .	18.171	10.540	28.711	25.607	3.667	29.274
<i>Italia centro-nord orientale</i>						
da 1 a 10.000 abitanti	16.932	3.441	20.373	20.874	5.174	26.048
da 10.000 a 30.000 »	7.801	3.840	11.641	12.432	3.323	15.755
da 30.000 a 50.000 »	2.056	5.600	7.656	4.725	4.056	8.781
da 50.000 a 100.000 »	4.669	3.235	7.904	11.516	8.513	20.029
da 100.000 a 300.000 »	3.578	3.280	6.858	5.318	2.407	7.725
da 300.000 a 500.000 »	4.492	12.485	16.977	1.714	4.304	6.018
da 500.000 a 1.000.000 »	—	—	—	—	—	—
oltre 1.000.000 »	22.796	12.000	34.796	5.228	18.000	23.228
TOTALE . . .	62.324	43.881	106.205	61.807	45.777	107.584

FONTE: Nostre elaborazioni sulla base dei dati forniti alla Commissione Interni nella seduta del 6 ottobre 1966.

PROVINCE.

*a copertura disavanzi economici
e l'ampiezza dell'Ente.*

di lire)

1963			1964			1965		
Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE
16.756	188	16.944	15.431	383	15.814	33.718	397	34.115
3.971	48	4.019	3.904	265	4.169	7.869	222	8.091
1.061	—	1.061	1.287	807	2.094	2.247	1.127	3.374
4.846	376	5.222	5.510	335	5.845	10.634	1.084	11.718
2.086	1.581	3.667	1.337	2.376	3.713	6.361	2.352	8.713
—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.463	2.470	7.933	8.356	2.917	11.273	2.959	2.392	5.351
2.500	—	2.500	—	—	—	7.594	—	7.594
36.683	4.663	41.346	35.825	7.083	42.908	71.382	7.574	78.956
21.185	10.836	32.021	19.841	15.776	35.607	47.224	10.643	57.867
10.215	6.676	16.891	8.062	9.107	17.169	18.192	9.332	27.524
3.846	5.892	9.738	3.367	9.099	12.466	5.882	9.300	15.182
10.800	9.824	20.624	7.087	14.169	21.256	16.727	15.440	32.167
5.255	2.761	8.016	5.540	8.760	14.300	13.447	14.220	27.667
2.825	7.994	10.819	5.043	11.736	16.779	13.893	15.160	29.053
—	—	—	306	—	306	—	—	—
1.746	31.960	33.706	19.113	16.868	35.981	41.197	40.557	81.754
55.872	75.943	131.815	68.359	85.505	153.864	156.562	114.652	271.214

COMUNI E

*Segue: TAVOLA N. 16. — Mutui concessi
e per opere secondo la circoscrizione*

(milioni)

	1961			1962		
	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE
<i>Italia meridionale e insulare</i>						
da 1 a 10.000 abitanti	21.948	6.639	28.587	21.312	9.454	30.766
da 10.000 a 30.000 »	11.572	12.765	24.337	13.904	14.380	28.284
da 30.000 a 50.000 »	4.752	10.966	15.718	5.459	10.035	15.494
da 50.000 a 100.000 »	5.187	12.656	17.843	6.450	19.295	25.745
da 100.000 a 300.000 »	2.149	27.096	29.245	2.520	21.753	24.273
da 300.000 a 500.000 »	250	7.135	7.385	151	6.429	6.580
da 500.000 a 1.000.000 »	—	—	—	—	—	—
oltre 1.000.000 »	282	1.775	2.057	2.267	13.203	15.470
TOTALE . . .	46.140	79.032	125.172	52.063	94.549	146.612
<i>Totale Italia</i>						
da 1 a 10.000 abitanti	48.918	10.095	59.013	53.807	14.722	68.529
da 10.000 a 30.000 »	21.583	16.605	38.188	29.747	17.703	47.450
da 30.000 a 50.000 »	8.080	17.378	25.458	12.145	14.127	26.272
da 50.000 a 100.000 »	12.307	17.106	29.413	21.408	28.117	49.525
da 100.000 a 300.000 »	6.865	31.896	38.761	8.932	25.412	34.344
da 300.000 a 500.000 »	4.742	19.620	24.362	1.865	10.733	12.598
da 500.000 a 1.000.000 »	62	6.978	7.040	3.078	1.976	5.054
oltre 1.000.000 »	24.078	13.775	37.853	8.495	31.203	39.698
TOTALE GENERALE . . .	126.635	133.453	260.088	139.477	143.993	283.470

PROVINCE.

*a copertura disavanzi economici
e l'ampiezza dell'Ente.*

di lire)

1963			1964			1965		
Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE	Opere pubbliche	Disavanzo	TOTALE
22.847	17.793	40.640	18.753	23.074	41.827	78.553	19.031	97.584
11.551	20.250	31.801	9.308	27.878	37.186	32.024	23.386	55.410
5.545	15.706	21.251	3.072	21.881	24.953	11.072	18.671	29.743
5.151	26.630	31.781	5.025	31.104	36.129	12.020	30.053	42.073
4.602	23.766	28.368	1.994	22.258	24.252	9.082	29.269	38.351
680	16.237	16.917	1.292	22.585	23.877	3.427	10.761	14.188
—	—	—	32	2.000	2.032	1.305	19.009	20.314
2.791	12.135	14.926	2.761	20.980	23.741	2.086	36.185	38.271
53.167	132.517	185.684	42.237	171.760	213.997	149.569	186.365	335.934
60.788	28.817	89.605	54.025	39.223	93.248	159.495	30.071	189.566
24.737	26.974	52.711	21.274	37.250	58.524	58.085	32.940	91.025
10.452	21.598	32.050	19.045	31.787	50.832	19.201	29.098	48.299
20.797	36.830	57.627	17.622	45.608	63.230	39.381	46.577	85.958
11.943	28.108	40.051	8.871	33.394	42.265	28.890	45.841	74.731
3.505	24.231	27.736	6.335	34.321	40.656	17.320	25.921	43.241
5.463	2.470	7.933	8.694	4.917	13.611	4.264	21.401	25.665
7.037	44.095	51.132	21.874	37.848	59.722	50.877	76.742	127.619
145.722	213.123	358.845	157.740	264.348	422.088	377.513	308.591	686.104

COMUNI E PROVINCE.

TAVOLA N. 17. — Residuo debito globale al 1° gennaio 1966 — Distribuzione per regioni e per tipo di debito.

	A copertura disavanzi economici	A finanziamento opere pubbliche	Conferimento capitali alle amministrazioni municipali	Altri debiti (1)	TOTALE	Popolazione residente	Disavanzo economico <i>pro-capite</i>	Opere pubbliche <i>pro-capite</i>	Totale debiti <i>pro-capite</i>
	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(migliaia unità)	(lire)	(lire)	(lire)
<i>Italia nord-occidentale</i>									
— Piemonte	8.802	224.284	53.462	48.980	335.528	4.162	2.115	53.889	61.701
— Valle d'Aosta	—	2.977	—	204	3.181	105	—	28.352	—
— Liguria	42.413	136.993	4.610	29.133	213.149	1.847	22.963	74.170	115.402
— Lombardia	11.094	530.293	58.828	145.395	745.610	7.941	1.397	66.779	93.894
TOTALE	62.309	894.547	116.900	223.712	1.297.468	14.055	4.433	63.646	92.314
<i>Italia centro-nord orientale</i>									
— Trentino-Alto Adige	1.326	34.246	2.700	10.610	48.882	820	1.617	41.764	59.612
— Veneto	34.307	179.181	21.947	56.148	291.583	3.979	8.622	45.032	73.280
— Friuli-Venezia Giulia	7.614	35.210	101	11.946	54.871	3.228	7.200	28.673	44.683
— Emilia-Romagna	56.833	198.183	15.591	43.172	313.779	3.771	15.084	52.554	83.208
— Toscana	147.703	162.827	4.758	33.988	349.276	3.378	43.725	48.202	103.399
— Marche	74.030	60.687	6.824	12.003	153.544	1.358	54.514	44.689	105.703
— Umbria	20.017	28.836	411	6.975	56.239	793	25.242	36.363	70.919
— Lazio	375.883	185.257	99.782	45.271	706.193	4.359	86.231	42.500	162.008
TOTALE	717.713	884.427	152.114	220.063	1.947.367	19.686	36.458	44.927	98.921

Segue: TAVOLA N. 17. — Residuo debito globale al 1° gennaio 1966 — Distribuzione per regioni e per tipo di debito.

	A copertura disavanzi economici	A finanziamento opere pubbliche	Conferimento capitali alle amministrazioni municipali	Altri debiti (1)	TOTALE	Popolazione residente	Disavanzo economico pro-capite	Opere pubbliche pro-capite	Totale debiti pro-capite
	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(milioni di lire)	(migliaia unità)	(lire)	(lire)	(lire)
<i>Italia meridionale e insulare</i>									
- Abruzzi	55.481	35.494	—	11.627	102.602	1.221	45.439	29.070	84.031
- Molise	8.497	9.638	—	2.022	20.157	351	24.208	27.459	57.427
- Campania	291.115	102.449	1.936	34.801	430.301	5.010	58.107	20.449	85.888
- Puglie	169.668	74.501	2.146	27.047	273.362	3.564	47.606	20.904	76.701
- Basilicata	31.614	14.155	—	4.393	50.162	644	49.090	21.980	77.891
- Calabria	145.429	45.333	674	14.417	205.852	2.075	70.086	21.847	99.206
- Sicilia	524.931	69.990	888	46.918	642.727	4.858	108.055	14.407	132.303
- Sardegna	45.029	34.643	7	6.574	86.253	1.467	30.695	23.614	58.795
TOTALE	1.271.764	386.203	5.651	147.798	1.811.416	19.190	66.272	20.125	94.394
TOTALE GENERALE	2.051.786	2.165.177	274.665	591.623	5.083.251	52.931	38.763	40.906	96.036

(1) Tra altri debiti si includono: estinzione di disavanzi di amministrazioni; ospedali e debiti verso lo Stato e altri enti; mutui garantiti dall'ente locale.

FONTE: Nostre elaborazioni sulla base della tabella n. 10 fornita alla Commissione Interni nella seduta del 29 giugno 1966.

PRO

TAVOLA N. 18. — *Conto generale delle*
(miliardi)

ENTRATE	1963	1964	1965	1966
				PARTE
<i>Entrate tributarie</i>	110,0	112,4	123,0	125,8
– imposte dirette	109,7	111,9	123,0	125,0
– imposte indirette	0,3	0,5	0,6	0,8
<i>Trasferimenti</i>	136,1	156,5	180,6	192,6
– dalle famiglie	9,5	10,0	10,7	11,1
– dalle imprese	—	—	—	—
– da altri enti pubblici	126,6	146,5	169,9	181,5
<i>Redditi da capitale</i>	7,7	10,4	8,0	9,2
TOTALE ENTRATE CORRENTI . . .	253,8	279,3	312,2	327,6
				CONTO
<i>Risparmio netto</i>	7,9	14,0	11,0	26,5
<i>Ammortamenti</i>	3,1	3,5	3,9	4,2
<i>Trasferimenti</i>	10,3	17,3	19,8	23,1
– dalle imprese	0,1	0,1	—	—
– da altri enti pubblici	10,2	17,2	19,8	23,1
<i>Indebitamento netto</i>	58,2	75,4	84,0	108,1
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE . . .	63,7	82,2	96,7	108,9
TOTALE GENERALE . . .	317,5	361,5	408,9	436,5

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

VINCE

entrate e delle spese - Movimento di cassa.

di lire)

USCITE	1963	1964	1965	1966
CORRENTE				
<i>Consumi pubblici</i>	135,0	150,4	161,3	172,8
- acquisto di beni e servizi	45,5	56,6	60,0	63,4
- retribuzioni ed oneri sociali	81,3	87,6	93,8	101,1
- fitti e ammortamenti	8,3	6,8	7,7	8,6
- meno: vendita beni e servizi	0,1	0,6	0,2	0,3
<i>Interessi</i>	23,3	28,0	36,7	45,2
<i>Trasferimenti</i>	103,4	114,9	125,2	136,1
- alle famiglie	83,3	92,1	100,1	112,2
- alle imprese	6,6	7,6	7,8	8,2
- ad altri Enti pubblici	13,5	15,2	17,3	15,7
TOTALE USCITE CORRENTI . . .	261,7	293,3	323,2	354,1
- Avanzo (risparmio netto) o disavanzo . . .	7,9	14,0	11,0	26,5
TOTALE A PAREGGIO . . .	253,8	279,3	312,2	354,1
CAPITALE				
<i>Investimenti lordi</i>	60,1	77,5	92,1	103,8
- immobili e opere pubbliche	56,7	74,0	88,3	99,6
- mobili, macchine e attrezzature	3,4	3,5	3,8	4,2
<i>Trasferimenti</i>	3,6	4,7	4,6	5,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE . . .	63,7	82,2	97,7	108,9
TOTALE GENERALE . . .	317,5	361,5	408,9	436,5

Co

TAVOLA N. 19. — *Conto generale delle*
(miliardi)

ENTRATE	1963	1964	1965	1966
				PARTE
<i>Entrate tributarie</i>	554,1	633,7	668,6	696,3
– imposte dirette	259,9	342,0	353,8	363,6
– imposte indirette	258,2	291,7	314,8	332,7
<i>Trasferimenti</i>	286,5	269,1	311,9	325,8
– dalle famiglie	73,0	65,2	73,7	72,9
– dalle imprese	—	—	—	—
– da altri enti pubblici	213,5	203,9	238,2	252,9
<i>Redditi da capitale</i>	50,6	57,1	58,4	61,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI . . .	891,2	959,9	1.038,9	1.083,7
				CONTO
<i>Risparmio netto</i>	— 151,4	— 246,0	— 265,5	— 363,8
<i>Ammortamenti</i>	17,7	19,9	22,1	23,6
<i>Trasferimenti</i>	16,4	23,0	23,7	25,8
– dalle imprese	2,6	3,5	3,3	3,8
– da altri enti pubblici	13,8	19,5	20,4	22,0
<i>Indebitamento netto</i>	377,9	526,9	537,6	648,7
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE . . .	260,6	323,8	317,9	334,4
TOTALE GENERALE . . .	1.151,8	1.283,7	1.356,8	1.418,1
FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.				

MUNI

entrate e delle spese – Movimento di cassa.

di lire)

USCITE	1963	1964	1965	1966
CORRENTE				
<i>Consumi pubblici</i>	776,3	876,7	951,2	1.015,5
– acquisto di beni e servizi	268,2	313,0	341,6	363,3
– retribuzioni ed oneri sociali	474,1	525,2	565,5	605,7
– fitti e ammortamenti	35,5	40,6	46,9	49,6
– meno: vendita beni e servizi	2,5	2,1	2,8	3,1
<i>Interessi</i>	111,6	123,3	163,3	200,9
<i>Trasferimenti</i>	155,7	196,9	189,9	230,5
– alle famiglie	77,9	85,2	79,0	90,6
– alle imprese	59,8	91,4	86,4	115,3
– ad altri Enti pubblici	18,0	20,3	24,5	24,6
TOTALE USCITE CORRENTI . . .	1.042,6	1.205,9	1.304,4	1.446,9
– Avanzo (risparmio netto) o disavanzo . . .	151,4	246,0	265,5	363,2
TOTALE A PAREGGIO . . .	891,2	959,9	1.038,9	1.083,7
CAPITALE				
<i>Investimenti lordi</i>	255,3	318,8	310,5	326,5
– immobili e opere pubbliche	236,7	299,1	292,2	309,4
– mobili, macchine e attrezzature	18,6	19,7	18,3	17,1
<i>Trasferimenti</i>	5,3	5,0	7,4	7,9
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE . . .	260,6	323,8	317,9	334,4
TOTALE GENERALE . . .	1.151,8	1.283,7	1.356,8	1.418,1

COMUNI E

TAVOLA N. 20. — *Conto corrente delle*
(miliardi)

ENTRATE	1963	1964	1965	1966
PARTE				
<i>Entrate tributarie</i>	664,1	746,1	792,9	822,1
– imposte dirette	405,6	453,9	476,8	488,6
– imposte indirette	258,5	292,2	315,4	333,5
<i>Trasferimenti</i>	422,6	425,6	492,5	518,4
– dalle famiglie	82,5	75,2	84,4	84,0
– dalle imprese	—	—	—	—
– da altri enti pubblici	340,1	350,4	408,1	434,4
<i>Redditi da capitale</i>	58,3	67,5	66,4	70,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI . . .	1.145,0	1.239,2	1.351,1	1.411,3
CONTO				
<i>Risparmio netto</i>	159,3	260,0	276,5	389,7
<i>Ammortamenti</i>	20,8	23,4	26,0	27,6
<i>Trasferimenti</i>	26,7	40,2	43,5	48,4
– dalle imprese	2,7	3,6	3,3	3,3
– da altri enti pubblici	24,0	36,7	40,2	45,1
<i>Indebitamento netto</i>	436,1	602,3	621,6	756,8
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE . . .	324,3	406,0	414,6	443,3
TOTALE GENERALE . . .	1.469,3	1.645,2	1.765,7	1.854,6

PROVINCE

entrate e delle spese - Movimento di cassa.
 di lire)

USCITE	1963	1964	1965	1966
CORRENTE				
<i>Consumi pubblici</i>	910,3	1,027,1	1.112,5	1.188,3
- acquisto di beni e servizi	313,7	396,6	401,6	426,7
- retribuzioni ed oneri sociali	555,4	612,8	659,3	706,8
- fitti e ammortamenti	43,8	47,4	54,6	58,2
- meno: vendita beni e servizi	— 2,6 —	— 2,7 —	— 3,0 —	— 3,4 —
<i>Interessi</i>	134,9	160,3	200,0	246,1
<i>Trasferimenti</i>	259,1	311,8	315,1	366,6
- alle famiglie	161,2	177,3	179,1	202,8
- alle imprese	66,4	99,0	94,1	123,5
- ad altri Enti pubblici	31,5	35,5	41,8	40,3
TOTALE USCITE CORRENTI . . .	1.304,3	1.499,2	1.627,6	1.801,0
- Avanzo (risparmio netto) o disavanzo . . .	— 159,3 —	— 260,0 —	— 276,5 —	— 389,7 —
TOTALE A PAREGGIO . . .	1.145,0	1.239,2	1.351,1	1.411,3
CAPITALE				
<i>Investimenti lordi</i>	315,4	396,3	402,6	430,3
- immobili e opere pubbliche	293,4	373,1	680,5	409,0
- mobili, macchine e attrezzature	22,0	23,2	22,1	21,3
<i>Trasferimenti</i>	8,9	9,7	12,0	13,0
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE . . .	324,3	406,0	414,6	443,3
TOTALE GENERALE . . .	1.469,3	1.645,2	1.765,7	1.854,6

PARTE SECONDA

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il quadro fin qui tracciato dei problemi della finanza locale, ne denuncia la gravità in termini indiscutibili e ne evidenzia la particolare complessità, al punto che se non interverranno fattori capaci di modificare decisamente la tendenza in atto, la situazione diventerà drammatica con conseguenze anche sullo stesso sviluppo economico nazionale. Appare incontestabile il principio per cui la soluzione dei problemi della finanza locale necessita di una serie coordinata di interventi che, pur distribuiti nel tempo, devono rispondere ad un disegno coerente che porti ad una revisione profonda dell'attuale assetto finanziario, organizzativo e istituzionale.

Il processo di programmazione posto in atto in Italia, e gli sviluppi che ne seguiranno, richiedono un nuovo rapporto tra il potere pubblico e le forze economiche. Esso deve inoltre innovare profondamente al suo interno l'organizzazione politica statuale e porre su nuove basi i rapporti tra i diversi organismi.

Non si può, pertanto, considerare il problema della finanza locale in termini di rimedi intesi ad alleggerire l'attuale pesante situazione; essi sono bensì necessari ma non possono svincolarsi da linee direttrici coerenti capaci di generare nuovi rapporti tra potere centrale e poteri locali, con un riordinamento in grado di risolvere i problemi di fondo istituzionali unitamente a quelli di metodo nella gestione della cosa pubblica.

È opportuno, a questo punto, prima di passare ad indicare alcuni provvedimenti concreti in materia di finanza locale, chiarire i principi cui l'azione risolutrice dovrebbe ispirarsi.

I rapporti tra potere centrale e poteri locali devono tendere a superare la fase contestativa dell'azione degli enti locali verso lo Stato e viceversa, per raggiungere un momento collaborativo.

Si è rilevato, più volte e da più parti, come le azioni dello Stato e quelle degli enti locali, abbiano finalità interdipendenti svolte a livelli diversi.

Tale riconoscimento pone il problema dei rapporti tra Stato ed enti locali sotto l'aspetto di opportunità di decentramento politico. Nel contempo lo stesso sviluppo economico e tecnico ha determinato nuove tendenze all'accentramento. Il sistema che occorre pro-

muovere è quello che consenta di superare questa obiettiva antinomia.

Un primo passo per attuare questo superamento è quello di considerare unitaria la finanza pubblica, locale e statale, in corrispondenza con l'unitarietà dei fini. Ciò significa riconoscere che la ripartizione dei mezzi finanziari può essere attuata a prescindere dai modi di acquisizione così come la ripartizione dei compiti non può che essere determinata secondo effettive opportunità operative.

Se la ripartizione dei mezzi finanziari può prescindere dai modi di acquisizione, non può tuttavia prescindere dal modo di attribuzione di essi, che deve rispondere a caratteristiche tali da non intaccare in nessuna misura l'autonomia politica e di gestione di ogni singolo ente. Così pure la definizione dei compiti di ciascun ente non deve mortificare le capacità di partecipazione alla vita collettiva locale e nazionale dei cittadini attraverso le loro rappresentanze più immediate e dirette.

In altri termini, sembra indubbio che nel principio dell'unitarietà finanziaria vi sono pericoli di tentazioni accentratrici che possono essere allontanate da un opportuno e corretto sistema di attribuzione di compiti e delle relative risorse.

D'altronde risulta ben difficile porre tutti gli enti locali in una situazione finanziaria perequata senza una ripartizione dei mezzi finanziari volutamente perequatrice. Tale tipo di ripartizione non è realizzabile con un sistema di finanziamento che provenga esclusivamente da tassazioni locali. E senza una azione perequatrice si costituirebbero, come si sono costituite soprattutto nel nostro Paese, diverse situazioni finanziarie di enti territoriali.

Ma v'è un aspetto altrettanto importante dell'autonomia; esso è quello inerente ai controlli esercitati direttamente dal potere centrale sui poteri locali. Il principio dell'unitarietà finanziaria degli enti pubblici permette di sostituire all'azione di controllo del potere centrale sui poteri locali un'attività di coordinamento del potere centrale sull'ente locale di ordine superiore e di questo su quelli di ordine inferiore.

Un tale procedere sembra pertanto essenziale per il superamento della fase dei controlli perché crea gli strumenti (programma territorialmente articolato) per un'attività di coordinamento, che risulterebbe di difficile attuazione senza un quadro di riferimento preliminarmente concordato tra potere centrale e poteri locali.

Per ottenere una rispondenza a queste linee direttrici di azione occorrerebbe a nostro giudizio:

a) effettuare una revisione dell'attuale sistema di acquisizione e di attribuzione delle risorse finanziarie agli enti locali, nell'ambito di una generale riforma tributaria e dei sistemi contributivi statali, tale che comporti agli enti locali un volume di risorse finanziarie corrispondenti ai fabbisogni per i compiti che essi devono svolgere. Una parte di questi mezzi dovrebbe essere attribuita a fini perequativi da ente ad ente rispetto alle possibilità di entrate da imposizione propria o di redditi patrimoniali di ciascuno.

In ultima analisi ciò significa perequare a seconda delle condizioni di sviluppo economico, ma avendo d'occhio le reali possibilità finanziarie che variano all'interno delle stesse aree economicamente omogenee;

b) effettuare una revisione dei compiti per rendere possibile la corrispondenza tra entrate e spese e utilizzare più economicamente ed efficacemente le risorse finanziarie disponibili per il settore pubblico, evitando sperperi, interventi non necessari, azioni scarsamente economiche se svolte in ristretti ambiti territoriali. Tale revisione deve tenere conto della tipologia delle attuali dimensioni degli enti locali, tra comuni grandi, medi e piccoli e deve tendere a maggiormente utilizzare dimensioni più razionali per l'azione politica decentrata; si dovrebbero, inoltre, ricercare forme nuove di collaborazione tra enti locali da realizzare attraverso istituti adeguati per lo svolgimento di interventi di più ampia portata temporale e finanziaria delle attuali funzioni amministrative; tutto ciò senza mai perdere di vista il beneficio del singolo cittadino e l'opportunità della massima partecipazione delle comunità alla gestione del potere locale;

c) determinare nuovi rapporti e forme istituzionali per riportare a livello unitario l'azione di tutti gli enti pubblici politici, in maniera da realizzare un'azione di coordinamento da parte di quelli di ordine superiore piuttosto che di controllo; il coordinamento è anche condizione necessaria per evitare duplicazioni di interventi e garantire l'efficacia e l'economicità dell'azione di ciascun ente; senza questa condizione la stessa revisione dei compiti non potrà manifestare appieno i vantaggi ad essa propri, data l'inopportunità e l'impossibilità di giungere ad una delimitazione estremamente minuta di essi;

d) rivedere le attuali circoscrizioni amministrative degli enti locali, soprattutto dei comuni, ormai non più rispondenti alle esigenze contemporanee e spesso derivanti da superate delimitazioni dovute sovente a ragioni campanilistiche. Tale revisione può tendere sia ad accorpate i territori comunali sia a ritoccarli a seconda delle condizioni strutturali del territorio sia ad associarsi in organismi ai quali venga attribuito una serie di potestà di intervento. Tale azione sarà compito precipuo delle Regioni e, nel complesso, dovrà tendere a razionalizzare le dimensioni dei nostri comuni;

e) assicurare un'ampia autonomia di spesa agli enti locali effettuando in alcuni casi una distinzione tra la responsabilità del servizio ed il suo finanziamento, lasciando il compito all'ente locale e accollando l'onere allo Stato, parzialmente o totalmente.

Tracciato il quadro generale di riferimento per una nuova impostazione dei rapporti tra potere centrale e poteri locali nell'ambito di un concetto di autonomia locale più rispondente alla realtà contemporanea, si indicheranno di seguito gli interventi e le riforme.

L'individuazione e l'elencazione degli interventi da porre in atto potrebbero essere distinti in due tempi, in relazione alle possibilità di azione e ad una graduatoria di urgenza: di breve periodo e di più ampio periodo. Il primo tempo ha attinenza ad interventi urgenti che diano sollievo alle affannose finanze locali; il secondo tempo riguarda azioni già individuate o individuabili e che possono essere poste in essere in un tempo immediatamente successivo o che presuppongono riforme istituzionali.

Gli interventi di breve periodo.

L'urgenza di predisporre al più presto provvedimenti atti a sollevare gli enti territoriali dall'attuale situazione di crisi finanziaria è unanimemente riconosciuta. Essa non può più rimanere nel limbo delle intenzioni ma deve essere soddisfatta nell'azione senza venire meno ai principi ispiratori dell'intervento generale; anzi tale azione può e deve essere svolta proprio in ottemperanza di essi, sia pure in misura parziale e opportunamente distribuita nel tempo. Condizione prima ed essenziale per un intervento ampiamente riformatore soprattutto se graduato nel tempo, è la rispondenza di ogni nuovo onere addossato agli enti territoriali a misure di copertura finanziaria, estendendo nella prassi il det-

tato dell'articolo 81 della Costituzione anche agli oneri di questi enti. È evidente che se si continuasse ad addossare oneri agli enti territoriali da parte dello Stato senza indicarne i mezzi di copertura risulterebbe pregiudicata ulteriormente non solo la loro situazione finanziaria, ma si agirebbe in senso contrario alle linee direttrici di una organica riforma e si renderebbe ancor più difficile la via verso una soluzione dei problemi della finanza locale.

Esaminando le possibilità che nel breve periodo possono esservi per un'azione risolutrice, si ritiene che esse riguardino soprattutto il sistema di acquisizione e di attribuzione delle risorse finanziarie, alcune possibili azioni risolutive sul piano creditizio e, ancor più, una prima azione di revisione delle funzioni.

Per quanto riguarda i mezzi finanziari si rende necessaria un'azione tendente ad ampliare l'area contributiva relativa alle imposte di consumo nonostante che questa abbia il difetto di essere di difficile accertamento e di avere sistemi di riscossione inadeguati a livello territoriale. Tuttavia, in attesa della generale riforma dell'imposizione sui consumi che è nelle intenzioni del Ministero delle finanze nell'ambito della delega per la riforma tributaria, risulta necessario estendere tale tassazione a beni e generi di consumo che manifestino una maggiore dinamica di quelli attualmente tassati: vale a dire di beni finora scarsamente diffusi ma che sono divenuti un consumo di massa, pur non presentando caratteristiche di assoluta necessità. Un'azione di tale genere non contrasta la riforma tributaria, che tende all'estensione dell'imposta sui consumi a tutti i generi che non siano di prima necessità, e la cui innovazione tecnica in tale campo sembra riguardi i metodi di accertamento e di riscossione. Nel contempo può ridare a questo tipo di imposta un certo grado di dinamicità che attualmente va perdendo.

Sembra opportuno ai relatori sottolineare l'urgenza dell'esame che farà il Parlamento del recente disegno di legge presentato in materia dal Governo.

L'estensione della tassazione a generi di consumo moderni, però, può accentuare le distanze delle entrate degli enti territoriali di zone più dinamicamente sviluppantesi rispetto a quelle in ritardo nello sviluppo economico, creando in tal modo l'esigenza di un intervento perequativo statale tra ente ed ente a seconda delle proprie disponibilità di finanziamento.

Pertanto sembra opportuno porre in atto un sistema perequativo, facendo affluire in un unico fondo gran parte o tutte le attuali compartecipazioni, a qualunque funzione siano vincolate, data l'inutilità di contribuzioni particolari per spese di parte corrente in quanto contrastanti col principio dell'unitarietà del bilancio e per le quali è difficilmente riscontrabile l'utilizzazione al fine specifico al quale sono state destinate dall'ente erogatore. Al fondo dovrebbero affluire anche i gettiti derivanti da una compartecipazione degli enti locali alle tasse di circolazione e alle imposte sui carburanti come da più parti è stato richiesto. Tale fondo andrebbe ripartito tra gli enti territoriali in base a parametri obiettivi che tengano conto della popolazione, della sua densità nella circoscrizione territoriale e dello scarto delle entrate tributarie medie *pro-capite* dell'ente locale rispetto alla media *pro-capite* nazionale, a fini perequativi.

L'intervento riguardante le imposte di consumo e quelle perequative potrebbe in gran parte risolvere gli squilibrati bilanci di parte corrente del più largo numero dei comuni minori, rimandando a soluzione più ampia e meditata il problema dei comuni grandi o comunque capoluogo di provincia.

In uno con questa azione, per realizzare un intervento più deciso, e forse decisivo, nei confronti dei comuni non capoluogo, si può stabilire di concedere ad essi un particolare contributo a carico del bilancio statale per quei comuni che mettessero in atto piani pluriennali di risanamento finanziario.

A questo punto indichiamo un'altra azione da svolgere per tutti i comuni e per le province, che si ritiene risulterà decisamente risolutrice dei problemi di finanziamento delle spese di parte corrente dei comuni non capoluogo e riguarda una prima revisione delle funzioni obbligatorie attuali.

Come è noto, gli enti territoriali hanno un carico finanziario per funzioni che sono a carattere generale e riguardano tutti i cittadini, a prescindere dalla partecipazione di essi a comunità locali; tali funzioni sono relative all'istruzione, alla difesa, alla giustizia, alla sanità (medico condotto, ostetrico e veterinario). Sgravare da questi oneri finanziari, pur mantenendone in molti casi la responsabilità i comuni e le province, comporterebbe un sollievo non indifferente per la loro finanza. Per alcuni di questi compiti (ad esempio, l'istruzione) si ha attualmente una paradossale situazione in cui lo Stato contribuisce perché le collettività locali contribuiscano a funzioni

generali; un'azione di revisione dei compiti, come indicata, risulterebbe peraltro fortemente chiarificatrice e si inserirebbe in una più ampia azione di riforma delle funzioni e dei compiti degli enti territoriali, da svolgere anche in considerazione della realizzazione dell'istituto regionale su tutto il territorio nazionale.

Per quanto attiene all'istruzione, tutte le spese riguardanti la parte corrente dovrebbero essere accollate allo Stato.

Per quanto riguarda i residui speciali compiti per la difesa, essi andrebbero aboliti e passati allo Stato, nell'onere finanziario e nella responsabilità, in quanto del tutto anacronistici e ingiustificati.

Lo stesso dicasi per le funzioni inerenti alla giustizia.

Per quanto attiene alle funzioni igieniche e sanitarie occorrerebbe che il medico condotto e il veterinario, comunale e provinciale, e l'ostetrica siano a carico finanziario dello Stato pur lasciando all'ente locale la responsabilità della loro condotta e attribuendo ad esso il diritto di nomina.

Infine, si ritiene opportuna l'istituzione presso la Cassa depositi e prestiti, e con utilizzo dei servizi provinciali di tesoreria, di una sezione speciale, con fondi a valere sulla raccolta del risparmio postale a breve, per effettuare anticipazioni di cassa agli enti locali e altre operazioni creditizie o di cassa a breve. Si ravvisa inoltre la necessità di 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 forme di pre-finanziamento locale altamente oneroso.

Non meno urgente e necessaria è l'adozione di procedure operative che consentano l'assoluta osservanza delle norme relative all'approvazione dei bilanci comunali e provinciali, che non può essere disgiunta da una più rapida istruttoria e definizione dell'esame spettante agli organi tutori e in particolare alla Commissione centrale per la finanza locale.

A ciò si dovrebbe aggiungere a breve scadenza l'abolizione del controllo di merito per i bilanci degli enti locali in pareggio finanziario.

Il complesso di questi interventi, tutti effettuabili nel breve periodo, sembra rispondere agli indirizzi perseguibili nella riforma della finanza locale e dei rapporti tra potere centrale e autonomie locali. In più essi presenterebbero un vantaggio intrinseco imme-

diato: la risoluzione quasi completa dei problemi di finanziamento delle spese correnti da parte dei comuni non capoluogo e un sollievo generale alla finanza degli enti locali in attesa di più sostanziali e incisivi interventi di riforma. A questa esigenza si richiama in linea generale il recente disegno di legge presentato dal Governo.

Gli interventi di più lungo periodo

Nell'individuare gli interventi effettuabili in un più lungo periodo è il caso di tener presenti due riforme che entreranno in vigore in tale tempo: la riforma tributaria e l'istituzione delle regioni a statuto ordinario.

La riforma tributaria comporterà di per sé una ristrutturazione del sistema di tassazione erariale e locale, venendo a colmare la vecchia esigenza di coordinamento tributario, già chiaramente manifestata dalla Commissione economica per la Costituente. Essa quindi innoverà profondamente nel sistema di tassazione degli enti locali.

Le linee di tale riforma si basano, per quanto riguarda i tributi propri degli enti locali, su tre imposte fondamentali:

a) l'imposta sui redditi patrimoniali, che intrinsecamente comporta una innovazione valida in generale relativamente all'abolizione dell'esenzione da imposta dei fabbricati nuovi per 25 anni; tale imposta sarà accertata dallo Stato e devoluta a comuni e province; questi avranno la possibilità di variarne le aliquote entro un minimo ed un massimo;

b) l'imposta sugli incrementi di valore dei beni immobiliari, con accertamento erariale e devoluzione del gettito ai comuni sulla base del territorio dove il bene è situato; le aliquote saranno fissate tra un minimo e un massimo per scaglione di imponibile dai comuni;

c) l'imposta integrativa sui consumi, estesa a tutti i consumi (esclusi i beni di prima necessità) che colpisce il passaggio dei beni dal grossista al dettagliante; l'accertamento sarà a carico dello Stato e il gettito, contrariamente alle due imposte precedenti, non sarà devoluto ai comuni e alle province in base alla riscossione sul territorio, bensì affluirà ad un Fondo, costituito presso la Cassa depositi e prestiti, che verrà ripartito tra i comuni e le province « in base a parametri multipli per zone geo-economicamente omogenee, tenuto conto delle peculiari esigenze dei comuni sottosviluppati, con obbligo

della Cassa depositi e prestiti di provvedere anticipatamente alle relative erogazioni a scadenze prestabilite ». Affluiranno inoltre a detto Fondo: « l'imposta locale sui redditi patrimoniali ritenuta alla fonte, la terza parte dell'imposta sostitutiva » sui redditi da titoli a reddito fisso e da depositi bancari, « le somme stanziare in bilancio... mediante lo stanziamento annuo di un ammontare globale inizialmente determinato nella misura necessaria per integrare il fabbisogno relativo al normale svolgimento delle funzioni proprie di tali enti e successivamente modificato in ragione delle variazioni annuali del reddito nazionale ».

Da ciò si evince che la ripartizione della tassazione diretta tra Stato ed enti locali è effettuata sulla base della personalità del tributo (allo Stato) o del carattere di realtà di esso (agli enti locali); si chiarifica così definitivamente il campo di attribuzione di imposta per gli enti impositori; l'accertamento però resta completamente allo Stato, che deve tuttavia ripartirlo in base alla competenza territoriale-circoscrizionale, per cui non vi possono essere margini di discrezionalità nell'attribuzione di tributi da parte dello Stato agli enti locali; questi, d'altronde, hanno una autonomia di determinazione di aliquota entro limiti minimi e massimi. Ai fini del riconoscimento agli enti locali di funzioni attive nella tassazione è importante notare come agli amministratori locali sia conferito il diritto di partecipazione all'accertamento.

Oltre a questa delimitazione e ripartizione delle fonti di entrata per tributi diretti ai comuni e alle province, è poi assegnato il gettito di altre imposte, totalmente o parzialmente: soprattutto il gettito dell'imposta integrativa sui consumi, che sarà attribuito ai vari enti territoriali, sulla base di un parametro obiettivo e predeterminato che tiene conto di necessità perequative tra le entrate proprie dei vari enti la cui diversità deriva da condizioni di reddito (e quindi in genere di materia imponibile). Si riconosce la validità generale di questo principio. Tuttavia sembra forse eccessivo il passare al Fondo tutte le imposte sui consumi; queste, probabilmente, daranno il più ampio gettito tra i tributi il cui cospice è riservato agli enti locali; sembra pertanto che gli intenti perequativi del Fondo non giustifichino un tale massiccio intervento; sarebbe opportuno, senza recare danno e pregiudizio all'impostazione generale dello schema di riforma e del sistema tributario che ne deriva, apportare qualche modifica a favore degli

enti locali a fini perequativi; tanto più che altre imposte e contributi sul bilancio statale vanno ad accrescere il volume del Fondo.

Pertanto, e considerato che il principio di fare fissare le aliquote e accertare gli imponibili allo Stato per i tributi sui consumi dipende dalla considerazione dell'eccessivo costo di riscossione di essi e dall'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: *a)* 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 col principio perequativo; *b)* che vi sono beni i quali, pur rispondendo all'esigenza espressa nel punto *a)*, hanno costi di esazione irrilevanti: ad esempio, le carni o l'energia elettrica, in quanto di immediato accertamento e riscossione. In base a queste argomentazioni, quindi, si ritiene opportuno lasciare agli enti locali l'imposizione di alcuni di questi beni, connessi in alcuni casi con servizi comunali, in maniera da conferire ad essi maggiore autonomia finanziaria e da ricondurre l'azione perequativa entro margini più adeguati all'esigenza effettiva.

Nel complesso occorre però riconoscere chiaramente che il sistema tributario per la finanza locale che deriverebbe dalla riforma è nettamente migliore dell'attuale: per chiarezza del sistema, per coordinamento delle imposizioni, per il gettito complessivo e per rispondere finalmente ad esigenze perequative che sono ormai secolari nel nostro paese. Certamente esso non risponde ad un'astratta esigenza di autonomia finanziaria; la considera però in concreto, nel garantire il gettito e le forme di attribuzione, che escludono qualsiasi discrezionalità da parte dello Stato; d'altra parte, attualmente gli enti territoriali si trovano ad avere un sistema impositivo che non risponde affatto a esigenze di certezza di gettito e di dinamicità dei tributi in parallelo con la dinamicità della spesa e la loro autonomia finanziaria porta vieppiù a ledere l'autonomia di spesa, che è da considerarsi molto più importante e che attualmente viene condizionata dalla prima.

Oltre alle innovazioni sul piano dell'imposizione il disegno di legge sulla riforma tributaria porta indicazioni di intervento in altri settori riguardanti l'attività degli enti locali, il credito e la situazione debitoria e le funzioni.

Una prima importante decisione è nel divieto posto ai comuni e alle province di contrarre mutui per fronteggiare le spese correnti e di assumere altri prestiti per un importo eccedente il decimo delle spese correnti e per durata superiore a tre mesi. Si è rilevato a fondo il danno che il sistema di indebitamento a copertura dei disavanzi economici provoca sulla situazione finanziaria degli enti locali attraverso l'irrigidimento del bilancio.

Un tale divieto è reso possibile sia dall'aumento del gettito complessivo dei tributi devoluti ai comuni e alle province, sia dall'integrazione di esso con contributi statali.

Sorgono tuttavia perplessità sulla possibilità che una tale politica ha di risolvere il problema finanziario dell'ammortamento dei debiti di quei capoluoghi che costituiscono il 70 per cento del debito di tutti i comuni. Si ritiene che per essi occorrono altre misure che permettano il riassorbimento graduale della situazione debitoria.

Operazioni di questo tipo dovranno essere correlate ad una completa reimpostazione della politica finanziaria per i grandi centri metropolitani, in concomitanza con la modificazione delle norme rigide della legge comunale e provinciale che attribuisce compiti e funzioni ai comuni indipendentemente dalle dimensioni e dalle continue trasformazioni del territorio.

Si riafferma così la necessità di un intervento diversificato per le aree metropolitane, sotto tutti gli aspetti finanziari e istituzionali.

Lo schema di riforma tributaria prevede anche una revisione dell'attuale sistema di compiti e funzioni attribuiti agli enti locali, venendo incontro in tal modo ad un'altra esigenza sentita da tempo per una riforma degli enti locali.

Esso supera il concetto dell'attuale legislazione di distinzione delle funzioni in « obbligatorie » e « facoltative », concetto da tutti ritenuto superato; sembra sostituirlo con una nuova distinzione tra funzioni proprie e funzioni di interesse generale; le prime sono attinenti: « all'organizzazione degli uffici, alla gestione dei beni, all'assetto e allo sviluppo urbanistici, ai lavori pubblici di interesse locale, alla polizia locale, all'igiene, all'assistenza sanitaria e zootecnica, all'impianto e alla gestione dei servizi pubblici locali e alle attività economiche che abbiano carattere necessario per l'ordinato svolgimento della vita sociale delle collettività rappresentate »; le seconde, attengono a funzioni che rispondono a « criteri di decentramento e di econo-

micità gestionale, lasciando comunque ai comuni i servizi di stato civile, di anagrafe elettorale e di conservazione degli edifici di culto ». Vengono quindi escluse dalla competenza degli enti locali le attribuzioni in materia di giustizia, pubblica istruzione e difesa militare.

Resta aperto il problema di determinare in concreto e in particolare i compiti attinenti agli enti locali e la ripartizione di essi tra provincia e comune. Relativamente a questa ultima ripartizione va esaminata la eventualità di spostare sulle province tutte quelle funzioni che richiedano dimensioni territoriali e organizzative maggiori di quelle comunali per ottenere una maggiore economicità dell'intervento e un maggior beneficio del cittadino.

Questa indicazione non è però sufficientemente definita, se si pensi che vi sono comuni con vari ordini di dimensioni territoriali e di popolazione. Di qui la necessità di considerare 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.

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 di soggetti tra responsabilità funzionale e responsabilità finanziaria; al contrario, per le funzioni non ricorrenti e 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. Ciò al fine di mantenere, o ampliare, il campo di intervento degli enti locali in materia di spese straordinarie 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 e non certo come una nuova struttura burocratizzata che accentri in sé tutte le attività locali; è organo di indirizzo politico più che organo esecutivo; altrimenti non si spiegherebbe il dettato dell'articolo 118: « 1. 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.* » « 3. 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 1° e 3° comma, così chiare, sembra non poter esservi dubbio che la Regione sia da interpretare come organo di 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 2° comma dell'articolo 118).

La funzione di organo della 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 la Regione deleghi 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 di comuni e province in larga misura, anzi nella più larga 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. In proposito riteniamo di un certo interesse riportare alcuni dati relativi alle esperienze effettuate in alcune nazioni europee nell'ultimo decennio (1).

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 e costituire i

(1) In numerosi paesi europei il processo di riduzione del numero dei comuni attraverso la loro fusione è in atto da alcuni anni ed è contemporaneo alla formazione di più vaste comunità risultanti da forme di collaborazione fra singoli comuni, sia volontarie che regolate da leggi.

In Belgio una legge del 14 febbraio 1961 ha instaurato una nuova procedura più rapida di quella esistente in materia di fusione dei comuni.

Nel 1964, dal 20 marzo al 18 giugno, sulla base di questa procedura, sono stati emanati 37 decreti reali, ratificati da leggi del 2 e del 6 luglio coi quali sono stati fusi 110 comuni, ridotti a 37.

Attualmente un certo numero di nuovi progetti di fusione costituiscono l'oggetto della procedura di consultazione e di ratifica.

L'Amministrazione dell'interno che ha messo a punto in questi anni criteri obiettivi in materia, prevede che si potrà diminuire il numero dei comuni dai 2.600 attuali a circa 1.000 da qui a 5-10 anni.

L'8 novembre 1966 è stata depositata alla Camera una proposta di legge sulla federazione di comuni.

In Germania, negli Stati della Renania e Nord Westfalia, Palatinato e Sarre, leggi regionali regolano il raggruppamento volontario o obbligatorio dei comuni di un *länder* in una unione che ha personalità giuridica chiamata « Amt ». In Bassa Sassonia l'associazione dei comuni sotto forma di « Samtgemeinden » è regolata da una legge.

In Francia alcune ordinanze del 1959 hanno facilitato la fusione di comuni attraverso la creazione di sindacati intercomunali.

Il carattere volontario conservato in queste operazioni ne ha limitato l'estensione. Nonostante ciò, l'intervento di queste ordinanze ha determinato 214 fusioni che interessano 462 comuni.

Circa 8.500 comuni hanno aderito alle suddette forme di raggruppamenti che hanno raggiunto il numero di 700.

presupposti per i riordinamenti della funzione e dei compiti degli enti locali.

Non dovrebbe essere necessario avvertire che dipendono dal modo di realizzazione di queste riforme, specie quella regionale, il funzionamento delle autonomie e l'efficacia della loro azione. Il Parlamento dovrà essere attento e vigile nel valutare le singole leggi di attuazione.

Il 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 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 fare dimenticare altri settori e altre aziende non funzionanti in perfette condizioni di economicità di gestione; tuttavia occorre distinguere i problemi comuni a tutte le aziende 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 degli interni in Commissione, una legislazione più adeguata ai tempi e alle funzioni delle aziende.

A proposito di problemi comuni v'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 talvolta 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 nella economicità di gestione. E questa una politica 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 produttivo attraverso investimenti economici. La pubblica amministrazione manifesta a tutti i livelli questa tendenza, e il settore degli enti locali non viene meno a questa cattiva regola di amministrazione del pubblico denaro. Le risorse utiliz-

zate in tali modi sono sottratte a fini sociali molto più importanti. Occorre pertanto evitare in tutti i modi questa pietistica e tartufesca condotta contraria ad ogni canone di politica economica.

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 opportuno 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 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 dissestare 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, si è detto, 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. Una parte di tale eccesso di costi è dovuto al personale; tale argomento è stato esaminato come comune a tutte le aziende municipalizzate; ma vi sono altri elementi di scarsa efficienza nei servizi derivanti da motivi interni all'azienda; non tutti gli amministratori di queste aziende hanno esercitato la loro intelligenza e la loro immaginazione a ricercare nuovi modi di organizzazione e di gestione che possano aumentare la produttività del servizio.

Sembra quindi opportuno suggerire in via immediata la costituzione di una Commissione di studio, formata da tecnici competenti, presso il Ministero dei trasporti, al fine di esaminare la situazione interna delle aziende di

trasporto urbano municipalizzate sotto tutti gli aspetti organizzativi e tecnici, con particolare riferimento alla valutazione della differenza tra costo attuale, costo ottimale realizzabile e tra questo e le tariffe attuali. 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 dell'attuale situazione finanziaria sia imputabile alla bassa tariffa, e quindi da coprire con sovvenzioni, e quanto a 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 dei 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 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 intervenire al più presto alla revisione della legislazione attuale e alla riforma giuridica dell'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 urbane 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, creerà 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 ser-

vizi municipalizzati; deve comunque restare fermo il principio della partecipazione di maggioranza in mano pubblica. Al fine di una riorganizzazione e dell'accorpamento 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.

Risulta comunque opportuno ribadire che solo conoscendo gli elementi di costo si può svolgere un'azione finanziaria a sostegno di una vincolata politica tariffaria: i contributi, infatti, non devono coprire eccessi di costo.

Il problema delle rilevazioni e degli studi per gli enti locali.

Una politica nuova per gli Enti locali non può prescindere dal problema conoscitivo sia della situazione e delle possibilità finanziarie e organizzative di essi 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 d'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 un'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 dispone di 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 né nel complesso né in riferimento alle funzioni svolte; 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 se si pensi che in mancanza di questi elementi conoscitivi non possono essere predisposti con cogni-

zione di causa studi tendenti a trovare soluzioni a problemi scaturenti dalla situazione di fatto.

Ma quello che più interessa è che tali studi ed elementi di conoscenza non vengano utilizzati solo dal potere centrale ma vadano messi a disposizione degli enti locali stessi; e ciò dovrebbe avvenire in 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.