

III.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 NOVEMBRE 1967

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GREPPI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che nella precedente seduta di mercoledì 11 ottobre i relatori Arnaud e Matteotti hanno illustrato la loro relazione che successivamente è stata stampata e distribuita. Oggi ci limiteremo ad ascoltare l'onorevole Borsari che illustrerà le linee fondamentali della relazione che presenterà per iscritto a nome della sua parte politica.

BORSARI, Relatore di minoranza. Il nostro gruppo aveva chiesto di presentare una relazione di minoranza - o « differenziata », come è stata definita - poiché ci sembrava necessario, dopo la presentazione della relazione dei colleghi Arnaud e Matteotti, compiere alcune indagini, sia in ordine al modo di presentazione della situazione della finanza locale, sia in ordine alle cause, sia - e questo è particolarmente importante - per quanto riguarda le proposte per affrontare la situazione.

Innanzitutto, per ciò che concerne la presentazione della situazione, noi siamo dell'avviso che non sia sufficiente presentare i dati, purtroppo drammatici, dello stato della finanza locale, ma sia opportuno anche precisare il significato della situazione illustrata dai dati. Infatti, una pura elencazione degli elementi relativi al debito di comuni e delle amministrazioni provinciali, e dei dati relativi al disavanzo dei bilanci economici, non è sufficiente ad illustrare la situazione. Anzi, ciò potrebbe dimostrare soltanto l'esigenza di ricerca e il superamento del disavanzo ad ogni costo, e quindi della realizzazione, per così dire, del pareggio dei bilanci comunali come elemento fine a se stesso.

A nostro avviso, una attenta analisi degli elementi relativi alla situazione, soprattutto se si ha riguardo al processo, alla dinamica dell'indebitamento, prendendo alcuni dati come quelli relativi ai debiti contratti dai comuni nel corso degli ultimi quattordici-quindici anni, o come quelli relativi al crescere dei mutui a pareggio resi necessari per il pa-

reggio dei bilanci; una attenta analisi, dicevo, dimostra come ci siamo venuti a trovare non tanto di fronte ad un fenomeno di aumento della spesa, dovuto ad una tendenza soggettiva degli amministratori; non vi sono stati, cioè, fatti patologici che hanno comportato un aumento indiscriminato della spesa, ma piuttosto ci siamo venuti a trovare a poco a poco, come constateremo riguardando più attentamente le cause, di fronte ad un altro fenomeno, ossia quello del determinarsi di uno scarto notevole tra risorse e necessità, cioè tra disponibilità finanziaria degli enti locali ed esigenze alle quali gli enti locali stessi dovevano far fronte.

Questo non è un giuoco di parole, ma è un riguardare il problema sotto una luce che, a nostro modo di vedere, è essenziale al fine dello studio delle proposte di soluzioni per il superamento della situazione. In definitiva, se noi guardiamo oggi al fatto che abbiamo un grosso debito, e tutta la nostra preoccupazione è rivolta all'esigenza di superare questo dato di fatto, e quindi alla realizzazione del pareggio, rischiamo di perdere di vista il vero problema e di mutare in fine ciò che deve essere soltanto un mezzo.

A nostro avviso, invece, il fine deve essere quello di mettere gli enti locali in condizione di far fronte ai compiti e alle funzioni loro propri, alle necessità alle quali debbono provvedere. Noi dobbiamo considerare se gli enti locali siano un elemento insostituibile della pubblica amministrazione nella sua articolazione, e se la loro presenza costituisca, come noi riteniamo, un elemento essenziale di promozione del progresso del nostro paese, sul piano sociale ed economico, per la creazione di nuove condizioni civili.

Questo è, a nostro avviso, il problema; in questo momento noi assumiamo, naturalmente, un tono polemico o, se volete, siamo in contrasto con le posizioni sostenute dai colleghi Arnaud e Matteotti, relatori di maggioranza. I relatori, infatti, hanno finito con il rappresentare nella loro relazione una si-

tuazione di estrema drammaticità, situazione desunta, evidentemente, dai dati relativi ai bilanci consuntivi.

A nostro avviso è necessario, invece, procedere da un diverso punto di vista; dobbiamo infatti cercare di mettere gli enti locali in condizione di poter affrontare i loro compiti, tenendo conto del fatto che oggi gli enti locali non hanno tale possibilità, mancando di mezzi e di poteri.

Per quanto riguarda la ricerca delle cause che hanno contribuito nel tempo a determinare questa situazione, noi riteniamo di dover differenziare la nostra posizione da quella assunta dai relatori Arnaud e Matteotti, soprattutto per quanto riguarda il giusto richiamo storico che è stato fatto riguardo alle origini del processo che tale situazione ha determinato. Concordiamo circa il fatto che le cause della situazione che si presenta oggi a noi in termini così gravi debbano essere ricercate molto all'indietro nel tempo, dato che, a nostro avviso, le origini storiche di questa situazione devono essere collocate all'epoca della creazione dello Stato unitario italiano.

Riteniamo che i relatori abbiano, in un certo senso, fatta propria la giustificazione che i moderati (che costituirono il gruppo dirigente dello Stato unitario all'indomani della sua formazione ed in seguito per molti decenni) diedero della scelta accentratrice. In pratica tale scelta veniva e viene ancor oggi giustificata con la situazione deficitaria del bilancio italiano dell'epoca; era allora molto sentita, anche per ragioni di prestigio, l'esigenza di raggiungere il pareggio del bilancio. Una simile giustificazione è stata addotta anche dai relatori Arnaud e Matteotti; in questo modo, secondo noi, non ci si può esattamente rendere conto del perché questa scelta accentratrice abbia resistito nei tempi fino all'epoca della Costituente, e, in pratica, purtroppo, anche dopo. Solo all'epoca della Costituente, tuttavia, ci si rese conto della necessità di riformare l'ordinamento dello Stato italiano. Secondo l'impostazione dei relatori, ci si preclude la possibilità di capire perché le cose siano andate avanti in questo modo e perché questa scelta abbia continuato in pratica ad essere fatta, nonostante che in ogni momento - e potremmo constatarlo se andassimo a studiare la storia della vita parlamentare e politica italiana - siano stati mossi attacchi e critiche a questa situazione e nonostante siano stati fatti numerosi tentativi per cercare di modificare la situazione stessa. Perché è avvenuto tutto ciò?

Perché questa scelta è divenuta un dato permanente della vita dello Stato italiano, senza che venisse mai presa in considerazione una sia pur minima possibilità di riforma? Alla base di questa scelta sono, secondo noi, chiare e precise ragioni di classe; la scelta che ha impegnato di sé tutta la vita politica italiana è stata fatta, quindi, per difendere interessi ben precisi del gruppo dirigente dell'epoca. Tale gruppo dirigente, sia per ragioni derivanti dalla concezione dello Stato, concezione rifacentesi al bonapartismo, sia per ragioni di tutela di determinati interessi, si rese conto che il suo potere egemonico, la sua possibilità, cioè, di rimanere alla direzione dello Stato italiano dopo l'unificazione, avrebbe potuto essere fortemente compromesso dall'introduzione di un sistema di autonomie locali. È questa la vera ragione per la quale, di fronte alla difficoltà di attuare una determinata politica, si fece questa scelta accentratrice. Riteniamo pertanto che per comprendere la realtà di questa scelta sia necessario rifarsi, come ho precedentemente detto, alla concezione bonapartista dello Stato e, in secondo luogo, all'insorgere del problema meridionalistico in Italia; il vero elemento decisivo di quella scelta venne comunque dettato, ripeto, da interessi economici e politici di classe. Fu solo per mantenere il potere che la classe dirigente scelse il sistema accentratore.

Per quanto riguarda la situazione dell'ultimo ventennio, del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, noi riteniamo (mi riferisco al problema delle cause che hanno concorso a determinare il dissesto della finanza locale, cause primarie soprattutto, richiamate nella relazione di maggioranza contestualmente al problema della loro gradualità) che si debba assolutamente evitare di considerare come cause primarie quelle che in realtà sono soltanto cause marginali del dissesto della finanza locale. È questo il problema che noi cerchiamo di puntualizzare, ed è per questo che desideriamo riprendere la ricerca intorno alle cause.

Precisato che ci troviamo in una situazione fortemente preoccupante, e, se volete, addirittura allarmante, noi desideriamo riassumere il problema in quattro punti, che rispecchiano in sostanza i mali che hanno concorso a determinare questa situazione.

Il primo male è determinato dall'enorme differenza esistente tra bisogni e mezzi, o, in pratica, tra le scarse risorse a disposizione degli enti locali e la funzione insostituibile

degli enti locali stessi per quanto riguarda un'efficace politica di sviluppo.

Il secondo male è insito nel sistema di prelievo dei tributi locali, sistema molto lento e farraginoso, ulteriormente limitato, tra l'altro, da numerosi provvedimenti legislativi. È sufficiente, del resto, uno sguardo alla situazione attuale per rendersi esattamente conto della gravità di questo problema; desidero solo ricordare che dal 1938 al 1965 la percentuale dei prelievi degli enti locali rispetto ai prelievi dello Stato è enormemente diminuita. Si è infatti passati dal 15 per cento del 1938 (rispetto al 79 per cento dello Stato) al 9 per cento del 1965 (rispetto all'86 per cento dello Stato). I tributi degli enti locali hanno pertanto subito una diminuzione del 6 per cento, mentre si è verificato contemporaneamente un aumento dei tributi statali, proporzionale alla diminuzione di quelli locali. È evidente che è questa la causa primaria dei mali che affliggono la finanza locale ed hanno determinato la situazione di crisi.

Il terzo ordine di questi fattori negativi riguarda lo squilibrio della finanza locale derivante dalla politica economica seguita nazionalmente che non ha avuto la capacità di risolvere gli squilibri stessi, ma li ha aggravati.

Una quarta causa è dovuta a limiti di carattere legislativo che attengono al settore urbanistico e si riflettono negativamente sul piano finanziario. In altre parole se non si è fatta ancora una legge urbanistica per tempo e non si è data agli enti locali la possibilità di intervenire nel processo di espansione urbanistica, si sono posti gli enti locali, i comuni, nell'impossibilità di fronteggiare questo fenomeno, che avanza in modo così disordinato ed impone quindi agli enti locali stessi spese enormi, e di rendersi subito conto che la mancanza di poteri, di strumenti legislativi ha impedito loro di essere presenti nel divenir della realtà economica ed urbanistica, dello sviluppo delle situazioni economiche, degli insediamenti, eccetera. Noi in questo modo finiamo anche col privare gli enti locali della possibilità di tutelarsi contro ingenti spese, a volte contro sprechi e, quindi, di avere la possibilità al tempo stesso di trarre dei vantaggi e delle possibilità finanziarie per se stessi.

Noi non escludiamo, chiudendo la parte concernente le cause, che vi sia anche una responsabilità degli amministratori, al di là dei fenomeni di degenerazione vera e propria che si sono manifestati in alcuni casi che noi abbiamo denunciato, dei quali ab-

biamo discusso e che hanno rivestito carattere scandalistico. Noi ravvisiamo una responsabilità degli amministratori nel non aver avvertito, salvo qualche eccezione, l'esigenza di una ristrutturazione e di una qualificazione della spesa e quindi dell'intervento degli enti locali al fine di consentire l'adozione di forme e modi di presenza e di intervento degli enti locali stessi correlativamente alle nuove necessità. Ma se noi andiamo a vedere in concreto, ci rendiamo conto che pretendere dagli enti locali questo, vuol dire un po' dimenticare anche la realtà nella quale essi hanno operato. Non si può certo dire che essi siano stati aiutati nell'affrontare l'esigenza di ristrutturazione dei loro apparati, dei modi e dei mezzi di intervento, dell'uso delle disponibilità, e di riqualificazione della presenza del comune o della provincia. Abbiamo registrato una situazione generale caratterizzata da un atteggiamento degli organi centrali che non può certo dirsi di incoraggiamento. Sappiamo in quale misura sia intervenuto presso gli organi di controllo l'apparato centrale (sia a Roma, sia nelle prefetture) ogni qualvolta gli amministratori locali si ponevano sul terreno della ricerca e della individuazione di nuovi metodi amministrativi. Comunque il problema resta ed, a nostro avviso, è qui che si deve insistere e si devono incoraggiare le amministrazioni e gli amministratori locali in direzione dell'adeguamento dell'attività e della presenza degli enti locali nella vita economica e sociale del paese.

Ciò detto, quando agli orientamenti e alle proposte del Governo e dei relatori, dobbiamo dire che la situazione è tale che non possiamo non essere decisamente critici. Ci sembra, tra l'altro, che bisogna indagare la situazione e guardare soprattutto alle cause. Dobbiamo pure riconoscere che i colleghi Arnaud e Matteotti hanno compiuto un'analisi, sottolineando elementi di grande interesse sui quali noi concordiamo. I due relatori però sono divenuti molto cauti quando si è trattato di stabilire delle responsabilità, di evidenziare le cause, finendo con l'accettare la diversa collocazione che alcuni rappresentanti del Governo (che abbiamo ascoltato qui) hanno in definitiva accolto, come i ministri Preti e Colombo ai quali farò un riferimento preciso nella relazione scritta. L'onorevole Colombo ci ha detto, ad esempio, che le cause principali della situazione finanziaria delle aziende municipalizzate di trasporto sono rappresentate dagli oneri per il personale e l'onorevole Preti ha individuato la cau-

sa maggiore del disavanzo dei bilanci dei comuni nelle spese per il personale. Questo vuol dire, a mio avviso, persistere in tesi di comodo precostituite perché ciò non è affatto vero, anzi dall'esame della relazione risulta il contrario. Non è che questo elemento non sia presente, ma esso si colloca su un piano di incidenza che non lo pone certamente al primo posto, come si è tentato di sostenere. Seguire questa tesi, a nostro avviso, vuol dire disorientare gli interlocutori e anche l'opinione pubblica sulla vera natura delle cause. Riteniamo quindi che se i colleghi relatori hanno un torto è che essi hanno finito col lasciare in una situazione non chiara la posizione delle varie concause e con l'arretrare quando si è trattato di prefigurare misure per far fronte alla situazione quando, cioè, si è trattato di giudicare la politica passata del Governo e le attuali proposte governative.

Quanto al disegno di legge per la riforma tributaria ed al provvedimento-ponte per far fronte alla situazione di emergenza con misure immediate, dobbiamo dire che da essi aspettiamo la dimostrazione concreta della politica del Governo, perché è a questo riguardo che si giudica l'atteggiamento del Governo in ordine ai problemi che angosciano gli enti locali e le loro finanze.

Evidentemente, esaminando questi provvedimenti, noi individuiamo una volontà che riconferma l'intenzione di procedere per la vecchia strada. A nostro avviso, ci si ostina a considerare il problema come se il punto fondamentale fosse quello di cercare di eliminare la situazione debitoria di disavanzo degli enti locali, senza badare alle esigenze reali che attraverso gli enti locali stessi si devono soddisfare. Ecco allora (e qui interviene tutto un atteggiamento di sfiducia nei confronti degli amministratori locali) che si agisce in definitiva come se si fosse di fronte a reprobri o ad incapaci. Quindi, si permane in un atteggiamento che vuole ancora mantenere gli enti locali e le assemblee elettive locali in una posizione di soggezione rispetto al potere centrale. Si finisce, in tal modo, non solo con il rifiutare le esigenze di attuazione piena delle autonomie locali, ma - quel che è peggio - si finisce anche con il togliere agli enti locali i poteri che essi hanno in questo momento. Basta guardare il disegno di legge per la riforma tributaria per rendersi conto di quel che accade. E quando si ricorre a provvedimenti-ponte, si finisce con il riproporre ancora, come uno degli elementi decisivi, l'intervento del potere centrale attraverso un controllo più penetrante; si finisce con il porre

il blocco dei disavanzi e, quindi, dei bilanci; si impone, in definitiva, il contenimento della spesa, quando si sa invece di essere arrivati ad un limite oltre il quale è impossibile andare. Come pensate che si possano contenere i bilanci degli enti locali, quando sappiamo che fin dal 1953 essi erano contenuti al disotto delle esigenze reali? Fin da allora i servizi cominciarono a funzionare in modo non adeguato e non corrispondente alle necessità dei cittadini e delle comunità locali. Come si può pensare di continuare a comprimere la spesa locale, quando sappiamo che fin dall'epoca considerata i bilanci vengono taglieggiati per direttive burocratiche e secondo misure amministrative imposte attraverso la giunta provinciale amministrativa e la commissione centrale per la finanza locale, riducendo la spesa al di sotto delle ricorrenti necessità?

A nostro avviso, ciò significa non rendersi conto che in questo modo non solo si determina nelle comunità locali uno stato di cose che non soddisfa le esigenze primarie, ma si compromettono gli istituti del potere locale con tutte le conseguenze circa il ruolo dallo stesso svolto nella vita economica e amministrativa del nostro paese e con ripercussioni notevoli sulla stessa situazione economica generale. Ciò significa pregiudicare addirittura l'ordinamento democratico che è alla base dello Stato repubblicano; ciò significa, a nostro avviso, mettere in pericolo, creando situazioni di possibile sovvertimento, tutta la nostra realtà costituzionale e repubblicana. Per questo ribadiamo l'esigenza di addivenire a misure atte a promuovere l'avvio di una nuova politica in questa direzione e per realizzare pienamente il disposto dei principi costituzionali.

Nella nostra relazione proporremo e illustreremo in termini precisi le misure da noi suggerite per quanto riguarda la riforma generale dell'ordinamento locale, in connessione con l'attuazione dell'ordinamento regionale; diremo come una tale scelta debba corrispondere, in termini tributari, alla ripartizione delle risorse del paese e, quindi, dell'ordinamento della finanza pubblica; infine, proporremo misure di carattere immediato. Desidero ricordare all'onorevole Matteotti che le nostre proposte non fanno che richiamare quelle già votate e ricordate in più di una occasione dall'associazione autonoma dei comuni e delle provincie. So che alle nostre richieste - che sono poi quelle dell'unione di tutti i comuni e delle provincie d'Italia - di provvedere al risanamento del *deficit* dei co-

muni attraverso un impegno diretto dello Stato, viene obiettato che noi poniamo il trasferimento del male da un livello all'altro della finanza pubblica, cioè dai comuni allo Stato; ci viene detto che in questo modo non si risolve il problema. È stato da alcuni affermato (non è questa la prima occasione in cui presentiamo le nostre posizioni e idee in ordine alla soluzione di tali problemi) che noi comunisti siamo rimasti isolati in tale tipo di proposte, relative all'intervento dello Stato per il necessario risanamento. Ma come pensate si possa superare l'attuale situazione, se non si ha la forza di guardare obiettivamente alla realtà delle cose? Come pensate che una misura di riforma generale possa decollare, attuarsi con pienezza di risultati, se non libereremo gli enti locali dall'attuale situazione finanziaria? Per altro, si tratta di vedere se siamo concordi o no sul fatto che (come ci hanno detto in molti, nel corso dell'indagine) lo Stato ha considerato sempre il comune come un comodo sostituto quando si tratta di fare una spesa, ma come un concorrente quando si tratta di accaparrarsi le risorse dell'erario. È vero oppure no che la situazione nasce soprattutto da una ingiusta ripartizione delle risorse nazionali? È vero che gli enti locali in questi anni hanno avuto nuovi oneri, nuove spese e, nel contempo, una diminuzione di tributi? Se è vero tutto questo e se è vero che le autonomie locali devono essere un elemento operante nella nostra realtà nazionale, non può guardarsi alle loro

esigenze come ad un problema che lo Stato deve sopportare con disagio. Al contrario, bisogna considerare l'esigenza di risolvere i problemi relativi ai mezzi degli enti locali come un fatto indispensabile per mettere in moto la nuova macchina dello Stato italiano, nel cui ordinamento le autonomie locali rappresentano un momento essenziale sia ai fini della soluzione dei problemi di carattere economico, riguardanti il progresso sociale, sia ai fini del progresso democratico.

Con ciò, concludo questa esposizione, che io ho, per così dire, improvvisato per corrispondere ad una richiesta del Presidente. Penso che i colleghi troveranno nella relazione scritta, che noi presenteremo, le idee, che io mi sono limitato a richiamare, espresse con tutta la chiarezza che ci è dato possibile ottenere. Speriamo nella possibilità di un dibattito che ci permetta di formulare, in conclusione, proposte utili per risolvere il problema cui ci troviamo di fronte: questa, per l'appunto, è la ragione che ci ha indotti a presentare tale relazione. Penso che gli onorevoli Arnaud e Matteotti riconosceranno la funzione che questo nostro pur modesto contributo potrà avere nell'assolvere il compito che abbiamo davanti. Mi auguro che altrettanto possano fare i colleghi e che, quindi, la nostra iniziativa possa concludersi felicemente.

La seduta termina alle 10,50.