

IV.

RELAZIONE DELL'ONOREVOLE BORSARI

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'indagine sullo stato della finanza locale condotta dalla Commissione interni della Camera costituisce certamente uno degli impegni più rilevanti e fruttuosi che il Parlamento abbia rivolto a questo problema.

La procedura seguita, i criteri adottati, le personalità ascoltate hanno consentito di avere a disposizione una quantità e una qualità di valutazioni che offrono un quadro estremamente interessante, del quale il Governo e il Parlamento non possono non tenere il dovuto conto nell'affrontare i problemi che, direttamente o indirettamente, vengono ad incidere sulle autonomie locali ed in specie sulla finanza locale.

La relazione presentata dagli onorevoli Arnaud e Matteotti ci offre elementi abbastanza ampi per la discussione. Riteniamo, però, in ordine a varie questioni, e soprattutto in ordine ai rimedi, di precisare chiaramente, con questa nostra relazione, le nostre valutazioni e posizioni allo scopo di approfondire il dibattito e di giungere ad una più precisa puntualizzazione della natura e delle dimensioni dei problemi che ci stanno di fronte e ad una formulazione di proposte adeguate per la loro soluzione.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE E LE CAUSE

1. - Sintesi della situazione.

Non riporteremo nella nostra relazione i vari dati acquisiti dalla Commissione nel corso dell'indagine. Ad essi facciamo rinvio (anche se condividiamo pienamente il giudizio severo dei relatori di maggioranza sulla lacunosità, sulla imprecisione e sulla inadeguata significatività dei dati forniti dagli organi ministeriali); come pure facciamo rinvio ai dati che la relazione Arnaud-Matteotti riprende, nella sintesi iniziale, a proposito dell'importo complessivo dei disavanzi eco-

nomici e dell'indebitamento. Da parte nostra, pensiamo di prendere le mosse del discorso dalla dinamica del dissesto, ed in particolare dei mutui a ripiano dei disavanzi economici che rappresentano l'aspetto più grave della situazione. A quest'ultimo riguardo, si hanno i seguenti dati (1):

a) comuni capoluogo:

	Numero comuni	Importo mutui a pareggio (in miliardi)
1955	39	39,5
1956	41	55,1
1957	46	68,9
1958	46	78,2
1959	50	93,4
1960	53	110,7
1961	53	113,6
1962	55	142,8
1963	61	210,1
1964	67	213,4
1965	72	245,3
1966	74	272,1

b) comuni non capoluogo:

	Numero comuni	Importo mutui a pareggio (in miliardi)
1955	464	6,7
1956	655	8,5
1957	759	12,5
1958	948	17,1
1959	1.198	25,2
1960	1.506	34,0
1961	1.932	34,9
1962	2.518	64,5
1963	3.072	100,2
1964	3.293	105,0
1965	3.425	117,0
1966	3.533	127,5

(1) Le cifre sono state desunte, sino al 1960, dalla relazione del senatore Spagnoli al disegno di legge n. 2283 - terza legislatura - e per gli anni successivi, dai dati acquisiti nel corso dell'indagine.

c) amministrazioni provinciali:

	Numero province	Importo mutui a pareggio (in miliardi)
1955	36	8,7
1956	32	10,3
1957	35	13,4
1958	32	13,9
1959	34	17,7
1960	36	23,5
1961	38	26,3
1962	46	40,9
1963	57	62,2
1964	62	66,4
1965	63	72,5
1966	65	85,3

L'elemento che risalta da tali dati, prima ancora che il crescere dell'importo dei mutui, è il progressivo allargamento del numero dei comuni e delle province che sono stati via via costretti a far ricorso al credito per il ripiano dei bilanci correnti, e la inclusione tra di essi dell'80 per cento dei comuni capoluoghi e del 70 per cento delle amministrazioni provinciali.

Ma le cifre non riescono ad esprimere tutta la realtà. Vi è infatti da considerare che i disavanzi non sono quelli che risultano dai bilanci che gli enti *propongono*, bensì quelli che le giunte provinciali amministrative e la Commissione centrale per la finanza locale *definiscono* dopo spietate falcidie (1).

(1) Il senatore Jannuzzi, già nella relazione al bilancio dell'interno del 1954-55, affermava: « Il disavanzo globale dei bilanci comunali e provinciali nel 1953 si aggira, sui 30 miliardi... L'onorevole Gramigna ha accennato ad un disavanzo globale, maggiore, ma il male, nelle proporzioni indicate, è già di tale gravità da richiedere comunque un deciso intervento. Colpa di amministratori? Ma i disavanzi sono così generali e permanenti che bisognerebbe concludere che nessuno, o quasi, in Italia sappia o abbia saputo mai amministrare le finanze locali e che gli organi di controllo non abbiano mai funzionato a dovere. Si rifletta che i disavanzi non sono quelli che gli enti propongono, ma quelli che la Giunta provinciale amministrativa e la Commissione centrale per la finanza locale definiscono dopo spietato esame dei bilanci, falcidiando spese ed elevando, fino all'irrealizzabile, stanziamenti di entrate... Quanto alle spese non si tien conto invece che non vi è comune che non attui i servizi pubblici nel minimo, o al di sotto del minimo indispensabile, comprimendo rigorosamente le spese obbligatorie e quasi sopprimendo le facoltative, come ha riconosciuto in un suo prezioso scritto un alto funzionario che ha quotidiana dimestichezza con le finanze locali... Se, nonostante ciò, i disavanzi permangono, vuol dire che occorrono nuovi provvedimenti ».

Ne consegue che tra le spese non figurano quelle che dovrebbero essere le nuove e fondamentali funzioni degli enti locali: edilizia popolare, servizi sociali, certe attività in ordine all'agricoltura e alla distribuzione e all'artigianato, istituzioni per l'infanzia, istituzioni culturali, ricreative, ecc. Infatti, tali funzioni sono considerate « facoltative » e le relative spese vengono sistematicamente depennate o comprese entro limiti irrisori, molto al di sotto di quelli che prevedono le stesse norme di legge. Gli ultimi dati di cui si dispone al riguardo sono quelli del 1960 che danno una percentuale del 3,59 per cento di spese facoltative sul complesso delle spese effettive dei comuni e del 4,58 per cento relativamente alle province; e tutto lascia ritenere che le percentuali si siano ulteriormente abbassate.

Ma c'è di più. Le stesse spese relative ai tradizionali compiti d'istituto vengono drasticamente ridotte dagli organi tutori sino a compromettere spesso il normale svolgimento delle relative attività.

E ancora. Varie spese di carattere corrente — tra le quali quelle per il ripiano dei *deficit* di esercizio delle aziende municipalizzate — continuano ad essere artificiosamente stralciate, da parte delle autorità di controllo, dai disavanzi economici e dai relativi mutui a pareggio.

Tutto ciò viene ovviamente ad incidere anche sul numero degli enti in disavanzo, determinando uno scarto tra la situazione « legale » e quella « reale ». Nondimeno siamo arrivati alla situazione che, nel 1965, i bilanci pareggiati *con mezzi ordinari*, restavano soltanto 1824 (su 8.050) per i comuni e soltanto 7 (su 91) per le amministrazioni provinciali.

In conclusione, per una valutazione di sintesi della grave realtà, si ritiene siano da sottolinearsi i seguenti dati di fatto:

1) che il dissesto finanziario, che dapprima ha investito le amministrazioni delle zone strutturalmente più deboli (Mezzogiorno e zone depresse), è venuto via via estendendosi sino ad abbracciare amministrazioni comunali e provinciali che raccolgono la grande maggioranza della popolazione italiana;

2) che i disavanzi e l'indebitamento sono progrediti e continuano a progredire non ostante la compressione dei bilanci, da parte degli organi tutori, in limiti impossibili ed assurdi;

3) che gli stessi bilanci che figurano ancora statisticamente in pareggio presentano per lo più un « disavanzo occulto » per lo scarto tra le risorse e bisogni effettivi delle

popolazioni o, comunque, si trovano in serie difficoltà.

La situazione che abbiamo di fronte, dunque, va caratterizzata, da un lato, come una situazione di crisi che tocca ormai, sia pure con riflessi più o meno acuti, la generalità delle amministrazioni locali; e d'altro lato, come una situazione di crisi che non solo non consente alle amministrazioni di far fronte ai nuovi compiti che la realtà impone, ma che minaccia sempre più la paralisi delle attività o che addirittura rischia, in certi casi, di far precipitare nella disorganizzazione e nell'abbandono i servizi attinenti alle più elementari esigenze dei cittadini.

Questa situazione genera molti disagi alle comunità, non solo, ma costituisce un serio ostacolo allo sviluppo della nazione intera. Ed è a queste conseguenze, che incidono profondamente negli aspetti vivi della realtà, che occorre si abbia continuamente rivolta la nostra attenzione. Diversamente — se si rimanesse irretiti in una visione puramente contabile — si finirebbe per correre il rischio di capovolgere i termini effettivi del problema, tramutando in fine quello che è semplicemente un mezzo: e, cioè, imponendo di perseguire l'equilibrio dei bilanci attraverso impossibili rinunce delle comunità, anziché restituire ai bilanci locali le necessarie capacità finanziarie per adempiere le naturali e insostituibili funzioni che alle amministrazioni competono.

2. — Le cause storiche.

Circa l'analisi delle cause riteniamo che, nel complesso, i lavori della Commissione abbiano dato un prezioso contributo a un processo di chiarificazione, facendo giustizia di certe gratuite generalizzazioni di « finanza allegra ». Si è del parere, tuttavia, che quest'opera di chiarificazione vada ancora approfondita al fine di superare certe distorsioni che sono apparse, in specie nell'analisi di determinati rappresentanti degli organi centrali (sia a livello burocratico che a livello politico), allorché taluni fatti secondari sono stati assunti come cause determinanti, mentre queste ultime sono state marginalizzate o addirittura dimenticate (1).

Né ciò intendiamo fare per ritorsione polemica ma per contribuire a raggiungere

quella chiarezza che ci è necessaria per muoverci nelle direzioni che possono realmente incidere nella realtà. E diciamo subito che è nostro profondo convincimento che, di fronte a una situazione generale di crescenti disavanzi e difficoltà, le cause *principali* non possono non essere ricercate che in direzione di fatti strutturali e di politica generale.

Conveniamo con i relatori Arnaud e Matteotti che il discorso nasce di lontano. La grave realtà, infatti, che condiziona pesantemente la vita dei comuni e delle province, affonda storicamente le sue radici nel ruolo marginale e subalterno in cui lo Stato accentratore ha relegato le autonomie locali. È opportuno rilevare però che assumere — come dato di spiegazione e di interpretazione storica di questa scelta antiautonoma — la giustificazione che i moderati dettero allora e in seguito del loro operato, significa anche rinunciare alla possibilità di comprendere i motivi per i quali l'ordinamento accentratore ha resistito tanto a lungo nonostante le critiche mossegli da ogni parte e in modo ininterrotto.

Lo Stato italiano è nato, ed è rimasto accentratore, non già per necessità o perché non vi fosse possibilità di alternativa, ma per una scelta politica che ha corrisposto ad una precisa concezione dello Stato e all'esigenza di tutela dei particolari interessi di classe di cui si rendeva interprete il gruppo moderato dominante, non disposto ad allargare le basi rappresentative del nuovo Stato.

Di notevole interesse è a questo proposito quanto scrive E. Ragionieri in « Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita » (edizione Laterza 1967) e, in particolare, l'affermazione secondo la quale: « Su due... determinanti della condotta dei moderati italiani all'atto della costituzione dello Stato unitario, sembra giusto richiamare l'attenzione: il bonapartismo e l'insorgere della questione meridionale. L'atteggiamento filobonapartista profilatosi largamente nei gruppi moderati italiani in conseguenza dell'esito della rivoluzione francese nel 1848 faceva diminuire quella preoccupazione nei confronti dell'accentramento alla francese, così diffusa prima del 1848. Ma, soprattutto, l'insorgere della questione meridionale, e cioè la prospettiva di estendere il programma di Stato decentrato a regioni di una diversa composizione sociale e nelle quali il compito dell'egemonia si presentava per i moderati in termini ben altrimenti più complessi che nelle regioni centro-settentrionali, spinse i moderati a operare una scelta politica a fa-

(1) Si vedano, in particolare, le esposizioni dei Ministri Colombo e Preti avanti la Commissione nel corso dell'indagine.

vore della continuità dello Stato e delle sue istituzioni (cioè dello Stato sardo e delle sue istituzioni) e a gettare a mare ogni proposito decentratore ».

Questo ci sembra un filone di ricerca dal quale bisogna muovere per una corretta individuazione delle ragioni politiche, economiche e sociali che stanno alla base della sconfitta delle correnti autonomiste e favorevoli al decentramento, dell'accantonamento dei progetti Farini-Minghetti e della adozione degli indirizzi accentratori che prevalsero in materia di legislazione relativa all'ordinamento degli Enti locali, e ai loro rapporti con lo Stato.

Non ci è certo possibile qui un approfondimento di questo tipo di analisi e ci limitiamo a proporre il problema all'attenzione dei colleghi, sottolineando che non appare esatto parlare di occasioni casualmente perdute poiché si tratta del prevalere di una volontà che ha sempre avuto la meglio nei primi decenni della nostra storia unitaria e che ha finito con l'imporsi, purtroppo anche in questo ventennio, in contrasto con la Costituzione che prescrive invece la fondazione di un ordinamento autonomistico e la rottura dei vecchi schemi di accentramento burocratico ed autoritario.

Gravi furono le conseguenze di questa scelta. Il soffocamento di ogni aspirazione autonomista, che consentisse il pieno sviluppo delle energie locali, fu di freno allo sviluppo delle forze produttive di intere regioni, di aumento degli squilibri, e, in definitiva, di remora al progresso economico-sociale dell'intero Paese.

E nel quadro di questa scelta centralistica, diventata norma di ogni azione politica delle classi dirigenti, che si spiega anche la storia della finanza locale italiana, la quale può compendiarsi in due punti:

a) su comuni e province sono stati scaricati oneri di carattere statale (e tali sono molte delle spese di carattere obbligatorio), mentre le vere e proprie funzioni che gli enti locali avrebbero dovuto assolvere sono state per lo più confinate nella sfera delle spese facoltative, con tutte le assurde limitazioni che ne conseguono;

b) d'altro canto, è stata tradizionalmente condotta una politica antagonista verso la finanza locale per riservare alle finanze erariali mezzi e risorse, quasi che la vita delle comunità locali non riguardasse l'ordinamento pubblico nel suo complesso.

E così ne è derivato uno stato di eterna provvisorietà e precarietà delle strutture finanziarie comunali e provinciali.

Memorabili sono state le lotte delle masse popolari italiane per spezzare l'accentramento e dare sempre più largo spazio alle autonomie. E tra i protagonisti di queste lotte — giacché non lo hanno fatto i relatori — vogliamo ricordare proprio le amministrazioni popolari cattoliche e socialiste (1).

(1) Nel documento costitutivo del gruppo « Libertà e Giustizia » — Napoli 1867 — che segna la nascita del movimento socialista in Italia, si afferma tra l'altro:

« Occorre il riordinamento dei comuni e delle province sulle basi di una completa autonomia amministrativa, derivante dal suffragio universale (...). Il decentramento alleggerirebbe assai sensibilmente i bilanci passivi, e darebbe ai comuni e alle province il più largo sviluppo locale, e si avrebbe così nel comune il compimento dei bisogni di tutti i suoi abitanti, nella provincia l'espressione e il compimento dei bisogni ed interessi di tutti i comuni, e nella Nazione il compimento dei bisogni e degli interessi di tutte le province. Costituirebbero così libera e vivente l'unità della Nazione non già questa unità centralista, burocratica e militare, nel di cui nome e interesse oggi tutti siamo oppressi e rovinati ».

Nel programma della sezione del P.S.I. di Milano per le elezioni del 1910 si afferma:

« All'accantonamento del Governo, negazione di ogni libertà nei comuni, sia sostituito il decentramento ».

Il consiglio comunale di Milano il 7 marzo del 1900 approvava all'unanimità la seguente delibera:

« Il consiglio, considerato che la preponderante ingerenza dello Stato nella vita del comune, col paralizzarne le iniziative, coll'assorbirne gran parte delle sue entrate e col riversare su esso gli oneri che dovrebbero essere a carico proprio non gli permette di svolgere la sua azione civile, economica e sociale; che, come rimedio alle tristi condizioni s'impone la necessità che si riformi la legge comunale e provinciale, perché sia restituito al comune ciò che gli fu tolto e sia riconosciuta la sua autonomia; delibera: di assecondare qualsiasi agitazione locale, a incominciare dal promuovere un'associazione tra i comuni italiani, diretta a conseguire l'invocata riforma, ed invita l'onorevole Giunta a provvedere in conformità ».

Don Sturzo nel discorso tenuto ai consiglieri comunali a Caltanissetta, nel 1902, afferma:

« Questo immenso organismo moderno, che si chiama Stato è una enorme piovra che assorbe la vita comunale... non è dato ai municipi nessun mezzo idoneo di svincolarsi dall'opprimente centralismo di Stato, dai suoi ceppi legali, burocratici, politici, che ne violano i diritti e ne paralizzano e sovvertono la vita... Così partendo dal principio che tutto deriva dallo Stato, unico

E raccogliendo questo patrimonio e traendo insegnamento dalle disastrose esperienze del centralismo fascista e prefascista, che il Costituente ha posto le autonomie e il decentramento tra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana.

3. - *Le cause dell'ultimo ventennio.*

Gli onorevoli relatori di maggioranza hanno già dato largo spazio a studi preparatori di Commissioni per i lavori della Costituente. Per parte nostra, vogliamo ricordare le scelte che il costituente ha fatto e le norme che ne sono derivate, giacché è a queste che noi dobbiamo fare riferimento. E tra queste norme, riteniamo non sia male ricordarne alcune:

- La Repubblica (che si articola in regioni, province e comuni) « riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento » (articolo 5);

- « Le Regioni sono costituite in enti autonomi... hanno autonomia finanziaria... sono (loro) attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali... e contributi speciali » (articoli 115 e 119). Norme, queste, che dalla migliore pubblicistica vengono richiamate anche per le finanze dei comuni e delle province, che pure essi sono enti autonomi (art. 128), oltre che organi di decentramento regionale e statale;

- « In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione » (articolo 130);

- « Le elezioni dei Consigli regionali... sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione » e « la Repubblica, entro tre anni... adegua le sue leggi alle esi-

e assoluto detentore delle ragioni sociali dei popoli, i comuni (sono ridotti) ad enti amministrativi burocratici, con larvate funzioni proprie, che di fatto riescono a essere emanazione dei voleri e degli indirizzi del potere politico, sia per le molteplici limitazioni di legge e regolamenti, sia per gli impacci del controllo politico; sia per l'enorme ingerenza del potere esecutivo, che può senz'altro mandare a spasso le stesse rappresentanze popolari, e ridurre all'impotenza un'amministrazione comunale, con la quale entra in lotta; sia per l'imposizione di oneri di Stato addossati ai comuni, o per la sottrazione di competenze che spettano ad essi, in violazione perpetua di diritti ingenerati, preesistenti, inalienabili ».

genze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni » (disposizioni transitorie VIII e IX).

Il confronto tra queste norme e l'azione statale negli ultimi venti anni inducono veramente ad amare riflessioni. E la continuazione della storia delle « occasioni perdute »... con l'*aggravante*, questa volta, della violazione dei nuovi precetti costituzionali.

Né attenuanti possono essere ricercate nello « abisso di distruzioni e di rovine in cui era precipitato il paese » - come ci dicono i colleghi relatori di maggioranza - giacché, proprio l'esigenza di uscire dalla situazione, imponeva la massima mobilitazione delle autonomie. D'altronde, cosa era restato di funzionante durante lo sfacelo della guerra se non la vita delle amministrazioni locali e, in particolare, dei Comuni?

Il fatto vero è che lo Stato (eccetto un breve periodo di rilancio delle autonomie nei primi anni dopo la liberazione) ha continuato ad agire nei confronti della finanza locale con l'atteggiamento antagonista di sempre. Ed è qui che vanno ricercate le cause fondamentali della enorme lievitazione delle spese dei comuni e delle province e, per contro, dell'impovertimento relativo delle loro risorse. Bastino alcuni sommari accenni sui principali riflessi che la storia di questi ultimi venti anni ha avuto sulla finanza locale.

Sugli enti locali ha dapprima gravato un massiccio sforzo per la ricostruzione post-bellica, a copertura spesso di vuoti e insufficienze dell'azione dello Stato.

In secondo luogo, è proprio sugli enti locali che sono state scaricate le conseguenze negative dei meccanismi economici messi in atto da una ben determinata politica. Centinaia e centinaia di miliardi sono stati addossati ai comuni per i vasti fenomeni migratori, con lo spopolamento delle campagne e con l'inurbamento tumultuoso aggravato dalla speculazione sulle aree fabbricabili e sull'edilizia. Centinaia e centinaia di miliardi hanno dovuto pagare gli enti locali per l'abnorme sviluppo della motorizzazione privata e le conseguenti spese d'adeguamento delle strutture viarie e dei servizi connessi alla circolazione, nonché per gli ingenti riflessi negativi sulla gestione dei pubblici trasporti. E proprio nella fase del cosiddetto « miracolo economico » che i mali della finanza locale sono spinti all'esasperazione e all'esplosione. In questo quadro è riconducibile, per molta parte, lo stesso aumento del personale. Sebbene non manchino casi di gonfiamento artificioso di

organici che da parte nostra sono stati rilevati e criticati, non può non tenersi conto della forte incidenza che sull'aumento del personale hanno avuto gli effetti dei fenomeni migratori, l'espandersi improvviso di molti centri, il sorgere di nuovi bisogni quantitativamente e qualitativamente diversi, cui la realtà ha imposto di provvedere via via con accresciuti servizi, compiti e funzioni.

Alle conseguenze del tipo di politica di sviluppo, sono poi da aggiungere i danni provocati dalla politica finanziaria condotta dagli organi centrali verso gli enti locali.

Da un lato, infatti, si è condotto una politica che, nel complesso, ha proporzional-

mente limitato le capacità di entrata dei comuni e delle province sia riducendo o bloccando la dinamica di certi cespiti sia impedendo od ostacolando determinati prelievi nei confronti dei maggiori redditieri o nei confronti della speculazione parassitaria sia addirittura abolendo cespiti senza la concessione di corrispettivi o con corrispettivi irriducibili (1). Il risultato di questa politica è stato che la quota parte del prelievo fiscale degli enti locali, rispetto al gettito tributario complessivo nazionale, si è fortemente ridotta, con il conseguente accentramento delle risorse in mano allo Stato, come può rilevarsi dal seguente prospetto:

Carico tributario complessivo dello Stato e degli Enti territoriali minori (a).

(movimento di cassa, in miliardi)

	1938	%	1954	%	1963	%
Erariali	22,3	(78,0)	1.947,6	(82,9)	4.952,0	(86,2)
Comunali	4,3	(15,0)	296,6	(12,6)	532,5	(9,3)
Provinciali	1,1	(3,8)	55,1	(2,3)	102,6	(1,8)
Regionali	—	—	1,7	(0,1)	2,6	(0,1)
Camerali	—	—	7,6	(0,3)	18,5	(0,3)
Enti minori	0,6	(2,1)	21,0	(0,9)	36,0	(0,6)
Aggi	0,3	(1,1)	21,0	(0,9)	99,5	(1,7)
TOTALE	28,6		2.350,6		5.743,7	

(a) Fonte: *L'attività tributaria dal 1954 al 1964* - Volume II, pag. 269, a cura del Ministero delle finanze.

Sempre circa le entrate è poi da considerare che i contributi ai comuni e alle province per il funzionamento di servizi di interesse nazionale (devoluti in misura molto modesta limitatamente ad alcuni settori: sostanzialmente, istruzione e strade provincializzate) non hanno trovato sviluppo né in rapporto all'aumento dei costi, né tanto meno in rapporto all'estensione degli interventi degli enti locali. E altri rilievi possono farsi per il campo delle compartecipazioni: basti pensare ai molti miliardi conseguiti dallo Stato per l'imposta sui carburanti (che ora oltrepassano mille miliardi all'anno) di cui nemmeno una lira viene data ai comuni e alle province, sui quali eppure ricade grande parte degli oneri direttamente o indirettamente connessi alla motorizzazione ed al traffico.

Di contro, invece, per quanto concerne la spesa, si è insistito nella pratica tradizionale

di imporre legislativamente agli enti locali nuovi e massicci oneri senza la concessione

(1) Si vedano, ad esempio, il blocco indiscriminato di vari tributi diretti, quali dapprima il divieto di maggiorazioni all'imposta di famiglia, all'ICAP, all'addizionale provinciale all'ICAP ed all'imposta bestiame, nonché il divieto di applicare le aliquote del 12 per cento dell'imposta di famiglia ai redditi non superiori ai 12 milioni (leggi n. 25 del 1951 e n. 389 del 1955); e, poi, il blocco generale delle maggiorazioni, nonché le soppressioni indiscriminate delle imposte sul bestiame e sui redditi agrari, con corrispettivi ancorati al 1960 (leggi n. 1014 e n. 1371 del 1960); inoltre, l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino finora compensata soltanto sino al 1963 e con corrispettivi fermi al 1959; esenzioni di imposte di consumo, senza corrispettivi, in materia edilizia; e così via. Infine, sono da considerare gli ostacoli frapposti all'imposizione sulle aree fabbricabili, nonché all'applicazione dell'ICAP e dell'imposta di famiglia ai maggiori contribuenti, su cui torneremo in seguito.

di corrispondenti mezzi per affrontarli. A questo riguardo, il dottor Pianese, in un suo articolo pubblicato su *Impresa pubblica* dell'aprile 1966, cita, a titolo di esempio, ben 13 « provvedimenti recentissimi che hanno importato maggiori spese per cifre molto cospicue ». Nello stesso articolo si aggiunge pure che la sola « istituzione della scuola media unica ha inciso per circa 100 miliardi ».

Di più. Enormi costi aggiuntivi sono stati addossati agli enti locali dalla politica governativa per altre cause: mancato o ritardato pagamento di somme dovute a vario titolo dallo Stato; ritardi provocati dai controlli burocratici nell'approvazione dei bilanci e delle opere pubbliche; disfunzione della Cassa depositi e prestiti, i cui fondi sono stati distratti dal Governo ad altri scopi; e così via. Cause tutte, queste, che hanno comportato guasti e sprechi, non solo per gli interessi sulle anticipazioni di cassa cui gli enti sono stati costretti a ricorrere, ma anche per il maggior costo del denaro praticato dagli istituti bancari rispetto alla Cassa depositi e prestiti, nonché per il regime di costi crescenti delle opere e per le conseguenze della sfasatura degli interventi rispetto all'ulteriore sviluppo delle esigenze. Sono danni incalcolabili che non possono essere sottaciuti. Basti qualche esempio:

si valuta che gli interessi per anticipazioni di cassa nell'anno 1966 siano ammontati alla cifra di trenta miliardi (1);

secondo un calcolo del senatore Bonacina, gli enti locali, nel solo anno 1965, hanno pagato oltre 60 miliardi in più per essere stati costretti a rivolgersi ad istituti finanziari diversi dalla Cassa depositi e prestiti;

molte opere eseguite dagli enti locali, a causa di tutta l'assurda trafila burocratica degli organi di controllo statali, hanno moltiplicato costi per due volte ed in alcuni casi anche oltre (2).

Ma i costi aggiuntivi più gravi sono derivati alla finanza locale dal fatto che il Governo — per evitare di affrontare a tempo i problemi, con una redistribuzione delle risorse più rispondenti ad una visione organica della finanza pubblica — ha imposto a Comuni e Province, con continue leggi, la rovinosa politica dei « mutui a pareggio », che ha costituito e costituisce una vertiginosa spirale all'indebitamento.

A questo proposito estremamente preciso e severo cade il giudizio della Corte dei conti:

« Il ricorso all'indebitamento per porre le Province e i Comuni in grado di far fronte alle spese di bilancio, può dirsi congenito nel sistema, preordinato fin dalle origini al fine

di non incidere direttamente ed immediatamente sulla finanza statale. Senonché, in siffatta guisa, men che avviato a soluzione il problema della finanza locale rimane soltanto differito divenendo sempre più oneroso, in quanto per sanare una situazione deficitaria in un esercizio si riversa su quelli futuri non soltanto il rimborso del capitale ottenuto in prestito, ma il pagamento degli interessi; e una volta messa in moto una spirale siffatta, diviene pressoché impossibile il ritorno alla

(1) A titolo di esempio ricordiamo gli oneri che sono derivati al comune di Modena a causa dell'approvazione del bilancio preventivo 1964, da parte degli organi tutori, con due anni di ritardo:

il consiglio comunale approva il bilancio di previsione esercizio 1964 in data 25 marzo 1964;
la commissione centrale per la finanza locale decide il 9 marzo 1965;

il consiglio comunale controdeduce alla decisione della C.C.F.L. in data 9 aprile 1965;

la C.C.F.L. decide in via definitiva in data 1° aprile 1966.

Mutuo ammesso dalla C.C.F.L.:	
in data 9 marzo 1965	L. 601.400.000
in data 1° aprile 1966	» 245.000.000

TOTALE L. 846.400.000

Se la C.C.F.L. avesse, in sede di prima deliberazione, deciso, in via di ipotesi, sette mesi dopo l'approvazione del consiglio comunale, il comune non avrebbe avuto l'onere degli interessi che sono decorsi dall'1 novembre 1964 all'1 marzo 1965 (circa) per sei mesi, cui corrisponde un onere di interessi passivi di lire 16 milioni (lire 601.400.000 per 4 mesi all'8 per cento); se la decisione definitiva della C.C.F.L. fosse stata adottata il 1° maggio 1965 il comune non avrebbe avuto un onere di interessi per il periodo 1° maggio 1965-1° aprile 1966, cioè di 11 mesi, corrispondenti a lire 14.700.000. In totale, quindi, lire 30 milioni pagati per anticipazioni di cassa a causa del ritardo eccessivo e ingiustificato con il quale è stato approvato il bilancio.

(2) Il comune di Aprilia, in provincia di Latina, dopo aver progettato un edificio scolastico nel 1959, ha potuto arrivare all'approvazione del progetto definitivo solo nel 1961. Tale progetto presentava nel 1961 un costo di 242 milioni; dopo quattro anni di passaggi burocratici, il costo complessivo dell'opera è giunto a 447 milioni e 670 mila lire; circa il doppio. E la storia non è finita qui, perché l'opera al momento di questo rilievo non era ancora realizzata. E siccome questo esempio non rappresenta un caso limite, una eccezione, ma l'indice medio di una più generale situazione, è fondato dedurre che anche per questa strada sono stati sprecati centinaia di milioni, miliardi, e che una gran parte dei miliardi che gravano oggi sui comuni in termini di debiti, di disavanzi è dovuta allo sperpero imposto dal mantenimento dell'attuale apparato burocratico e accentratore.

normalità, senza interventi straordinari dello Stato». (Corte dei conti, valutazioni relative all'esercizio 1965).

Prima di concludere su questo aspetto, vogliamo ricordare uno studio dell'onorevole Raffaelli - pubblicato sul « Il Comune democratico » - dal quale risulta che lo Stato, nel periodo acuto della crisi della finanza locale (1961-1966) ha ricevuto dalla Cassa depositi e prestiti la somma di 337,5 miliardi a titolo di utili conseguiti in definitiva dai mutui concessi a Comuni e Province (1).

Ciò evidenzia in modo paradossale che la rapace politica di accentramento delle risorse è giunta al punto da consentire allo Stato di trarre un profitto persino sull'indebitamento degli Enti locali, profitto, si badi bene, che è superiore a quello che lo Stato trae da qualsiasi altra azienda pubblica.

4. - Considerazioni conclusive sulla situazione e sulle cause.

Tutti questi fatti che siamo andati elencando hanno complessivamente inciso in senso negativo sulle finanze locali per ordini di grandezza incommensurabili. E solo alla luce di ciò che può spiegarsi la generalità e la

profondità della crisi. Di qui, dunque, una conclusione inevitabile: le origini della crisi sono da ricondursi *in via fondamentale* a cause d'ordine generale: e per l'appunto ad una politica centralizzatrice, la quale - in assenza di una visione unitaria dell'ordinamento pubblico e, ancor più, in una visione antagonistica verso la finanza locale ai fini di un contingente e apparente risanamento delle finanze erariali - ha scaricato il dissesto sulle finanze locali, considerando - come scrive un funzionario del ministero della finanze - comuni e province come dei concorrenti dello Stato per quanto riguarda le entrate e dei comodi sostituti per quanto riguarda le spese (2).

Non vi è dubbio che pure altre cause abbiano concorso e concorrano a determinare la situazione, e conveniamo pure che l'operato delle amministrazioni non possa andare esente da critiche, ma commetteremmo un serio errore se mettessimo queste sul piano delle precedenti. A parte i casi di vera e propria cattiva amministrazione, da noi ripetutamente denunciati, certamente esiste un problema di ristrutturazione e qualificazione della spesa che interessa anche le amministrazioni locali in generale. Vi sono state diverse amministra-

(1) Utili annuali realizzati dalla Cassa depositi e prestiti nel periodo 1962-1966 e quota di essi devoluta al Tesoro, con raffronto ai mutui auto-

rizzati a integrazione dei bilanci di comuni e province:

	(miliardi di lire)						
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	TOTALE
Totale utili	42,1	48,0	54,2	69,3	75,1	100,3	389
Quota devoluta al Tesoro . . .	36,9	41,8	46,9	59,9	64,8	87,2	337,5
Mutui autorizzati a integrazione dei bilanci deficitari dei co- muni e delle province . . .	175	248,5	372,5	385,0	435,0	485,0	

V. *Il Comune democratico*, Settembre 1967, n. 9, On. Raffaelli, Usura dello Stato sulla finanza locale.

(2) Da « Cause del dissesto finanziario degli enti locali » di Francesco Carlo Bianca, direttore di sezione del Ministero delle finanze, n. 19 della rivista *Tributi*, novembre 1966, edita a cura del Ministero delle finanze:

«...Ma la causa principale del dissesto della finanza locale è, forse, quella dovuta alle inadempienze dello Stato originate sia dalla soppressione di entrate tributarie, il cui importo questo si era impegnato a corrispondere agli enti locali e per i quali lo Stato o contribuisce in modo insufficiente o non contribuisce affatto, in violazione dell'articolo 2 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383 ».

«...È stato già calcolato che nel solo periodo dal 1865 al 1878 erano state approvate 42 leggi che gravavano i bilanci comunali di nuove spese le quali apparivano in maggior parte di competenza statale.

I comuni venivano considerati, pertanto, come dei concorrenti dello Stato per quanto ri-

guarda le entrate e dei comodi sostituti rispetto alle spese. Sottrarre cespiti e addossare oneri costitui in quel tempo la politica finanziaria dello Stato in vista del risanamento (apparente) del bilancio statale.

Tale politica finanziaria dello Stato nei confronti degli Enti locali non sembra, però, essere cambiata, e, infatti, per quanto riguarda la soppressione dei cespiti tributari basti ricordare la legge 18 dicembre 1959, n. 1079, concernente l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino, la legge n. 1014, del 16 settembre 1960, che ha soppresso alcuni tributi locali quali l'imposta sulle vetture, sui domestici, sui pianoforti e sui biglietti e la legge 21 ottobre 1960, n. 1371, abolitiva della imposta sul bestiame.

Vero è che ciò ha realizzato, in attuazione di una giusta politica di semplificazione del sistema tributario, una diminuzione dei tributi ma è anche vero che, in conseguenza, le entrate degli Enti locali si sono contratte ».

zioni che hanno cercato di individuare e di affrontare questo genere di esigenze elaborando anche, ad esempio, programmi pluriennali, piano comprensoriali, ecc. Non si può dire però che questo processo sia stato incoraggiato dalla politica e dall'aiuto del Governo, anzi esso viene ostacolato dal clima generale in cui questi tentativi si compiono e dal mancato adeguamento dell'amministrazione statale a queste stesse esigenze. Ne consegue che questo discorso si fa strada con molta fatica e che i concetti moderni, più dinamici, più nuovi insomma dell'azione amministrativa avanzano in modo estremamente lento, incontrando difficoltà e remore. In definitiva, si può dire che non si riesce ancora sufficientemente a porre in atto questi concetti con la decisione e l'impegno che la situazione e le necessità richiedono: ed è qui che spesso fondate critiche possono essere mosse anche nei confronti di amministratori locali. Ma non si può non ribadire — e qui sta il punto fondamentale — che nessuno sforzo degli amministratori locali in questa direzione potrà trovare soddisfacente successo se non muteranno la politica e i modi di gestione dell'amministrazione statale e se ogni iniziativa in tal senso degli enti locali continuerà ad essere scoraggiata dall'atteggiamento negativo degli organi di governo verso le autonomie locali. E di ciò occorre prendere piena consapevolezza se si vuole realmente trovare la strada giusta per determinare una svolta.

In ultima analisi — per concludere sulla situazione e sulle sue cause — noi pensiamo che i mali della finanza locale siano da ricondursi a quattro principali ordini di questioni.

1) Il primo dei mali riguarda uno squilibrio enorme tra bisogni e mezzi e, più ancora, tra le scarse risorse a disposizione e la funzione insostituibile dell'ente locale per una politica di sviluppo. Non vi è dubbio, come abbiamo già accennato, che problemi di efficienza e di produttività della spesa si pongono non solo per le amministrazioni dello Stato e degli innumerevoli enti centralizzati, ma anche per gli enti locali (e successivamente ritorneremo ancora sull'argomento). Non è altrettanto dubbio, però, che nelle condizioni dei bilanci che abbiamo già esaminato (loro compressione da parte delle autorità tutorie sino a compromettere il normale funzionamento dei più elementari servizi), il male primo della finanza locale non sta, complessivamente, in un eccesso di spese, bensì in una grave, progressiva insufficienza che si è venuta a determinare tra risorse di cui gli enti

dispongono, da un lato, e, dall'altro, i compiti e le funzioni che la realtà ha imposto e impone sempre più di affrontare.

2) Un secondo male fondamentale sta nel sistema di prelievi tributari locali che, oltre ad essere farraginoso e anacronistico, presenta un'elasticità ridottissima, anche a causa delle ulteriori limitazioni poste legislativamente in questi anni (abolizione indiscriminata di interi cespiti, esenzioni varie nell'ambito di certi tributi, divieti e blocchi indiscriminati di maggiorazioni di aliquote). A parte la molteplicità di tributi minori tra i più vessatori e improduttivi dell'intero sistema nazionale (la cui sopravvivenza costituisce tipica manifestazione del perdurante disprezzo per le autonomie), vi è da rilevare che i livelli di aliquote e di eccedenze consentiti per i tributi locali sono per lo più spinti al massimo, a causa anche degli stessi congegni legislativi sui bilanci deficitari. La stessa imposta di famiglia ha trovato e trova in vari fatti (arresto della progressività al livello di 12 milioni; fabbisogni esenti e graduazione delle aliquote determinati dalle prefetture; agevolazione che i maggiori contribuenti conseguono sia dalla mancanza di norme contro i trasferimenti artificiosi, sia dai sistemi di un contenzioso farraginoso e antidemocratico, sia dai favoreggiamenti delle prefetture che arrivano persino a inviare commissari per ridurre le imposte ai ricchi e applicarle ai lavoratori) forti limiti a una manovra autonoma del tributo. Si aggiunga che ogni possibilità di intervento è stata preclusa dal Governo ai fini degli imponibili per l'ICAP e le sovrimposte fondiari rimessi alla determinazione degli uffici erariali. Né è da dimenticare la lunga storia dell'imposta relativa alle aree fabbricabili, ritardata, svuotata e sabotata dagli organi statali. Da tutto ciò è derivato un sistema tributario locale fortemente irrigidito che, per moltissime amministrazioni, ha esaurito ogni reale e incidente capacità di manovra, sia ai fini dell'espansione del gettito sia ai fini di una ripartizione perequata del carico tributario, cosicché l'autonomia finanziaria risulta praticamente ridotta ad un fatto puramente nominale. Naturalmente anche qui non è che manchino casi di amministrazioni suscettibili di critiche. Tuttavia, nelle condizioni descritte, puntare come taluni vorrebbero, su una « maggiore utilizzazione dei poteri tributari in atto », quale uno degli orientamenti principali per riparare alla grave situazione delle finanze locali, vorrebbe dire scambiare per determinante ciò che invece non lo è e finire per non

toccare le cause reali che sono da rimuovere per il superamento della crisi.

3) Un terzo ordine di mali concerne gli squilibri interni della finanza locale, che hanno le loro radici negli squilibri economici territoriali aggravati dalla politica economica seguita nazionalmente, ma di cui è causa anche la mancanza di un sistema privo (o quasi) di interventi perequativi. Di qui la grave situazione delle amministrazioni locali del Mezzogiorno e delle zone depresse, le quali hanno dovuto fare maggiormente ricorso all'indebitamento per le normali esigenze di funzionamento, anziché per investimenti. In queste condizioni, non è possibile accettare certe tesi secondo cui il ricorso ai mutui a pareggio, imposti in mancanza di altra via, anziché l'indice di uno squilibrio strutturale, sarebbero il risultato di una « facile amministrazione ». Se tali tesi dovessero prevalere, finirebbero per essere generalizzate accuse di *disamministrazione* verso larghe zone del paese e aprire la strada a provvedimenti discriminatori e punitivi verso comunità che hanno già dovuto sopportare i danni della depressione economica e della mancanza di interventi finanziari equilibratori da parte dello Stato. D'altro canto però non possono accettarsi nemmeno certi orientamenti che vorrebbero attuare una semplice redistribuzione delle attuali risorse degli enti locali, togliendo a taluni per dare ad altri. In una situazione di generali difficoltà, così agendo si finirebbe per allargare i dissesti e la crisi. Il problema che la situazione ci pone invece è quello di far sì che, nel quadro della assegnazione di nuovi e maggiori risorse a *tutti* gli enti locali, si prevedano anche strumenti democratici di intervento perequativo per colmare gli squilibri colà dove si manifestano.

4) Un quarto ordine di mali riguarda i limiti di potere e legislativi che attengono più propriamente al campo istituzionale, ma che hanno notevoli riflessi negativi d'ordine finanziario. Alludiamo ad esempio ai controlli burocratici paralizzanti che agiscono da moltiplicatori dei costi; alla mancanza di provvedimenti che permettano una moderna ristrutturazione produttiva delle aziende municipalizzate; e soprattutto alludiamo alla scarsità dei poteri delle amministrazioni elettive per regolare effettivamente lo sviluppo delle comunità ed evitare i costi connessi ad uno sviluppo caotico, dominato dalla speculazione. E si tratta di spese enormi che le amministrazioni devono sopportare: è qui che va individuato il filone principale di ri-

cerca per una giusta ed efficace ristrutturazione della spesa.

Concludendo, è in direzione dei quattro ordini di mali avanti descritti che occorre principalmente agire se si vuole incidere realmente nella situazione per determinarne una svolta.

PARTE SECONDA

GLI ORIENTAMENTI E LE PROPOSTE DEL GOVERNO E DEI RELATORI

Qual'è la risposta ai gravi problemi della finanza locale che viene dal Governo e dalle proposte dei relatori?

Il nostro giudizio è che, complessivamente, gli orientamenti e le proposte che vengono dal Governo non solo non siano adeguati, ma siano addirittura contrastanti con le esigenze delle autonomie, rivelando un atteggiamento che per troppi aspetti ribadisce e inasprisce il sistema accentratore.

Questa tendenza trova purtroppo piena e grave conferma nei due disegni di legge presentati recentemente al Parlamento dal Governo e aventi per oggetto: « Delega legislativa al governo della Repubblica per la riforma tributaria » (4280) e « Disposizioni in materia di imposte di consumo, di credito ai comuni e alle province nonché disposizioni varie in materia di finanza locale » (4361).

1. - La riforma tributaria e la finanza locale.

Uno degli obiettivi cardine di una riforma tributaria, che volesse tenere conto delle esigenze di rinnovamento a cui ci siamo precedentemente riferiti, dovrebbe essere quello di dar vita a nuovi rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali per attuare quella articolazione democratica dello Stato che il costituente ha voluto ponendo i principi di autonomia e di decentramento tra le norme basilari dell'ordinamento repubblicano. Ebbene è proprio qui, invece, che il disegno di legge-delega presenta aspetti tra i più gravi muovendosi in senso opposto a quello dovuto.

Intanto, in via preliminare si pongono tre ordini di rilievi abbastanza significativi (che investono problemi politici e taluni anche costituzionali). Uno riguarda le Regioni, e precisamente l'assoluta ignoranza delle Regioni a statuto ordinario e la delega per i rapporti con le Regioni a statuto speciale. Un secondo concerne il mancato accoglimento del voto del Congresso dell'ANCI a Salerno che, nel qua-

dro dell'auspicata collaborazione tra potere centrale ed enti locali, aveva sottolineato la esigenza di una consultazione preventiva dei comuni e delle province, specie di fronte a una riforma tanto vitale per il destino delle autonomie quale quella tributaria. Un terzo rilievo riguarda il fatto che la delega non si limita ai problemi concernenti il riordinamento dei tributi e quindi, ai problemi delle entrate (dello Stato e degli Enti locali), ma si estende anche ad altre questioni, quali la determinazione delle funzioni dei comuni e delle province e la disciplina delle relative spese (con connessi controlli, conseguentemente), venendo con ciò a toccare anche i punti cardine della legge comunale e provinciale. Con questo rilievo non intendiamo negare le interrelazioni esistenti tra le due riforme, ma semplicemente rilevare — oltre il grave significato che assume una richiesta di delega al Governo in tanto delicata e importante materia — che, così procedendo, si vengano a capovolgere i termini del problema subordinando ancora una volta la questione dei poteri e dei mezzi degli enti locali alle ragioni di una predeterminata politica e sistema tributario e non viceversa.

Venendo al merito degli orientamenti del disegno di legge-delega, si rilevano anzitutto le tendenze accentratrici e limitative delle autonomie locali.

Ad esempio il settore dell'istruzione viene trasferito completamente allo Stato, contrariamente a quanto hanno sempre chiesto comuni e province che pongono, invece, il problema di una revisione della distribuzione degli oneri per quanto riguarda determinati servizi di interesse nazionale, ferma restando la esigenza di estendere la gestione democratica dei servizi medesimi mediante un loro decentramento agli enti territoriali.

D'altra parte, non vengono annoverate tra le funzioni degli enti locali molte di quelle attività che i tempi hanno portato a maturazione come compiti naturali dei comuni e delle province per uno sviluppo economico, sociale e civile delle comunità. Ci riferiamo, ad esempio, all'edilizia popolare, al controllo e all'assistenza sociale, alle istituzioni per l'infanzia e la gioventù, alle attività culturali, ricreative e sportive e a certe forme di intervento nel settore dell'agricoltura, della distribuzione, dell'artigianato e del turismo. La generica espressione che è contenuta nel disegno di legge — « attività economiche che abbiano carattere necessario per l'ordinato svolgimento della vita sociale delle collettività rappresentate » — rimane troppo sommaria e

indefinita e lascia troppo spazio alla discrezionalità del Governo. D'altro canto, tale espressione tende a marcare l'ordinaria amministrazione senza riguardo ai compiti che lo sviluppo pone. Di qui le legittime preoccupazioni che sorgono, specie ove si considerino la prassi e l'orientamento seguiti dal Governo e dagli organi di controllo.

Il pessimismo a questo riguardo trova poi ulteriore giustificazione nel punto relativo alla disciplina delle spese. La ricorrenza anche qui di espressioni restrittive, quali quelle di « spese che siano *effettivamente necessarie* per il *normale svolgimento* delle funzioni... », lasciano intravedere, come è stato già da altri notato, una generalizzazione dei controlli di merito e, inoltre, la dubbia possibilità di superare sul piano sostanziale (e non solo su quello formale) l'anacronistica distinzione tra spese obbligatorie e facoltative.

Anche per ciò che concerne le entrate il giudizio che si deve dare del provvedimento è tutt'altro che positivo.

In sintesi, si può dire che — a parte la permanenza di alcuni tributi minori assurdi per il loro insignificante rilievo e per il loro carattere antipopolare — i tributi veri e propri vengono in effetti a scomparire.

L'imposta sui redditi patrimoniali, infatti, è accertata e riscossa dallo Stato e solo attribuita come gettito ai comuni e alle province nel cui territorio sono prodotti i redditi. Ai comuni e alle province sarebbe riservata, si dice, la determinazione delle aliquote tra un minimo e massimo. Ma evidentemente qui ci troviamo di fronte a una pura finzione, in quanto per le esigenze che gli enti locali si troveranno di fronte, le amministrazioni non potranno che applicare, sin dall'inizio, l'aliquota massima cessando così immediatamente ogni effettiva possibilità di manovra del tributo.

Analogo discorso si pone per l'imposta sugli incrementi di valore degli immobili la quale, tra l'altro, per affermazione dello stesso ministro Preti, non potrà avere che un peso del tutto secondario nel sistema.

Le cose peggioreranno poi per quanto concerne l'imposta integrativa comunale di consumo, giacché, in questo caso, spetteranno allo Stato l'accertamento e la riscossione dell'imposta e saranno rimesse al Governo anche la manovra delle aliquote, la determinazione dei generi e dei servizi tassabili, nonché la stessa ripartizione del gettito da affluire a un fondo nazionale e da erogarsi agli enti locali sotto forma di contributi.

È vero che il disegno di legge-delega afferma, in generale, la possibilità per i comuni di « collaborare all'accertamento mediante segnalazione all'anagrafe tributaria di dati e notizie », ma la lettera e lo spirito dell'affermazione prefigurano un ruolo marginale e subalterno, tanto più che la stessa semplice « segnalazione » diverrebbe problematica dal momento che si prevede la « quasi integrale eliminazione » degli uffici tributari degli Enti locali.

Anche per quanto riguarda le partecipazioni degli enti locali alle entrate dello Stato c'è un fortissimo arretramento, poiché rimarrebbero solamente quelle relative ai diritti erariali sugli spettacoli e alle tasse automobilistiche.

In conclusione, tutto l'asse della finanza locale, anche per i bilanci correnti, verrebbe spostato verso il sistema dei contributi, il cui fondo, istituito presso la Cassa depositi e prestiti, verrebbe alimentato sostanzialmente da due fonti: gettito dell'imposta integrativa comunale sui consumi e uno stanziamento annuo sul bilancio dello Stato (oltre a una terza parte di un'imposta sostitutiva sui redditi obbligazionari). E poiché il gettito delle nuove « entrate tributarie » e delle partecipazioni sopravvivenenti è, anche secondo le previsioni governative, di gran lunga distante dal fabbisogno di spesa degli enti locali, praticamente la finanza locale verrebbe a dipendere dalla contribuzione annua dello Stato, con tutte le conseguenze negative che il fatto comporterebbe.

Per quanto poi concerne la distribuzione dei contributi si prevede una erogazione completamente accentrata « in base a parametri multipli per zone geoeconomicamente omogenee, tenuto conto delle peculiari esigenze dei comuni sottosviluppati ». Che si debba ricorrere a parametri multipli e tener conto di indici di sottosviluppo non vi è dubbio, ma di quali parametri multipli si tratterà? E qui troviamo un altro dei punti in cui il Governo avrà tutto lo spazio possibile e immaginabile per determinare le sue scelte. E certamente non vi è da stare tranquilli quando si pensa a certe idee che sono affiorate in ambienti della maggioranza governativa secondo le quali nei parametri occorrerebbe tener conto non soltanto di elementi oggettivi connessi alla situazione ambientale ma anche di altri elementi, quali la percentuale del personale, o l'uso che i comuni fanno del denaro per spese non indispensabili (incidenza delle spese superflue), elementi tutti, questi, che pratica-

mente verrebbero ad involgere giudizi di merito sull'attività della amministrazione.

In relazione al problema dei disavanzi economici, si rileva che il disegno di legge-delega prevede il « divieto 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 occorrenti e per una durata superiore a tre mesi ». È giusto porre termine al rovinoso sistema dei mutui a pareggio, però possono esservi due modi per raggiungere questo obiettivo: quello di puntare prevalentemente su una compressione dei bisogni, oppure quello di battere la via del risanamento prevalentemente attraverso una redistribuzione delle risorse che stabilisca un equilibrio fra funzioni e mezzi degli enti locali e che consenta alle amministrazioni di far fronte non solo alle funzioni attualmente stabilite dalla legge, ma anche a compiti più impegnativi imposti dalla realtà nuova. Purtroppo è verso la prima ipotesi che propende il disegno di legge-delega, non solo per quanto abbiamo visto circa il quadro dei rapporti definitivi che a riforma compiuta si dovrebbero avere, ma anche per quanto concerne le disposizioni che il disegno di legge intenderebbe delegare al Governo per il « periodo di attuazione » della riforma.

Il disegno di legge-delega prevede, infatti, che, nell'esercizio della delega, il Governo adotti provvedimenti per il superamento dei disavanzi nei seguenti termini: « Nei primi dieci anni successivi alla data di entrata in vigore dei decreti delegati, sarà assegnata una somma annualmente decrescente, stabilita dalla legge di bilancio, a un fondo speciale da impiegare per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province che non sono in pareggio economico ». Ma... « per poter beneficiare dei contributi su tale fondo i detti enti dovranno deliberare un concreto piano di risanamento, sottoposto alla approvazione delle autorità di controllo, che prevede il totale pareggio del bilancio in un periodo massimo di 5 anni » ... e la « violazione del piano importerà obbligatoriamente giudizio di responsabilità » per gli amministratori.

Anzitutto sorgono i seguenti interrogativi: quale sarà la portata concreta dei contributi? Essi saranno devoluti a favore di tutti i comuni e di tutte le province in situazione deficitaria o solo a favore di una parte? Quale sarà la misura dei contributi stessi in relazione all'importo dei deficit? Il ministro Taviani alla Commissione interni ha prospettato tre ipo-

tesi: una minima a favore dei comuni fino a 20.000 abitanti; una media a favore di tutti i comuni non capoluogo di provincia; una massima a favore anche dei comuni capoluoghi e delle province nella misura del 50 per cento del loro *deficit*. La dizione del disegno di legge-delega, troppo generica, non consente di capire la soluzione concreta che s'intende dare, specie circa la misura dei contributi in rapporto al *deficit*.

Ma al di là di questi aspetti, vi è una obiezione di fondo da fare, specie ove si pensi a tutte le gravi condizioni che sono poste per la concessione del contributo e che sono state illustrate chiaramente dall'onorevole Taviani alla nostra Commissione: contributo in capitale decrescente in ragione di un decimo all'anno, però alla condizione di una corrispondente riduzione del disavanzo, comprimendo le spese (il ministro Colombo ha parlato anche delle spese d'investimento) e aggravando il carico tributario locale, il tutto accompagnato da controlli più penetranti anche sul piano del merito (nelle vecchie forme anticostituzionali e anche a regioni istituite) e da sanzioni a carico degli amministratori che i piani per il pareggio non riuscissero a realizzare.

Cosa significa tutto questo? Data la situazione dei bilanci, fortemente compressi dalle autorità tutorie, incentrare il risanamento sul congegno progettato significherebbe, di fatto, voler tenere le autonomie locali gravemente condizionate o addirittura paralizzate per lungo tempo con gravi sacrifici per le popolazioni e con gravi danni per la società nazionale, senza peraltro — si ritiene — risolvere il problema dei *deficit*, giacché le esigenze reali spezzerebbero gli schemi dell'immobilismo entro cui si vorrebbero costringere le comunità.

Resta da osservare inoltre che il disegno di legge-delega peggiora le cose rispetto a quanto già enunciato dal ministro Taviani. In esso infatti — oltre a perdersi il carattere di misura immediata — viene meno il parallelismo tra il decrescere del contributo statale in capitale e il decrescere del disavanzo poiché, mentre si prevede un contributo decrescente in dieci anni (e senza misura definita), si stabilisce l'obbligo del raggiungimento del pareggio in cinque anni, e non è difficile immaginare quali generi di condizionamenti e di compressioni impossibili dovrebbero sopportare i bilanci degli enti locali.

Questa breve disamina del disegno di legge-delega consente, a nostro avviso, di stabilire chiaramente che ci troviamo in presenza di

una linea che tende ad estendere la centralizzazione delle spese e delle risorse oltre ogni pessimistica previsione. Del resto non siamo i soli ad esprimere un tale giudizio poiché numerosi ed autorevoli amministratori comunali e provinciali, Consigli, Convegni (vedi Viareggio), il Consiglio nazionale dell'ANCI, la Presidenza dell'UPI, esponenti politici e parlamentari sono pervenuti ad identiche conclusioni (1).

Il guaio è, purtroppo, che la rilevanza e l'incidenza del provvedimento sulla finanza, sulla vita degli enti locali e i rapporti di questi con lo Stato e il potere esecutivo centrale, sono tali da caratterizzare tutta la politica del Governo in questo settore e da condizionare pesantemente in modo negativo ogni ulteriore intervento riformatore dell'ordinamento comunale e provinciale, nonché il modo di attuazione delle regioni.

2. — *Il disegno di legge governativo per le misure immediate.*

Una clamorosa conferma di questa inaccettabile linea di tendenza si ritrova pure nei provvedimenti a breve termine che vengono proposti dal Governo.

Ci riferiamo al disegno di legge n. 4361 presentato dal Governo il 13 settembre 1967 alla Camera e contenente disposizioni in materia di imposte comunali di consumo, di credito ai comuni ed alle province, nonché disposizioni varie in materia di finanza locale.

Anzitutto, in ordine alle misure prospettate in materia di imposte di consumo, non si può

(1) Nell'ordine del giorno votato dal Consiglio nazionale dell'ANCI 10-11 ottobre 1967, tra l'altro, si afferma:

« Ritiene che i compiti e le funzioni e le materie di attribuzione degli Enti locali essendo competenza di una riforma della legge comunale e provinciale non possono in nessun modo essere pregiudicati da provvedimenti di natura finanziaria.

Il Consiglio nazionale, presi in esame i due disegni di legge per la riforma tributaria e la finanza locale, recentemente predisposti dal Governo, ravvisa che nella impostazione di detti disegni di legge e delle relazioni che li accompagnano, si può rilevare:

l'esclusione di ogni intervento che predisponga l'attuazione e il funzionamento delle regioni;

una limitazione dei poteri e delle funzioni degli Enti locali; una generalizzazione dei controlli di merito; l'introduzione di norme che comprimono le autonomie ».

fare a meno di rilevare, da un lato, la natura antipopolare del provvedimento e, dall'altro, il suo carattere contraddittorio rispetto agli stessi obiettivi indicati nel progetto di riforma tributaria generale. Inoltre, ci sembra assai problematico che la situazione finanziaria dei comuni possa trovare quel giovamento che la relazione al disegno di legge prospetta. Vi è infatti da considerare che gli 80 miliardi di gettito ipotizzati (e l'ipotesi appare ottimistica, specie dopo che il periodo del *boom* di certi « beni finora scarsamente diffusi » è passato) sono da depurarsi delle rilevanti spese di riscossione.

Vi sono poi da valutare le conseguenze che possono derivare, anche sul piano finanziario, dalla soppressione di certi poteri autonomi che i comuni hanno attualmente per un'applicazione articolata dei sistemi di riscossione (tariffa, abbonamento facoltativo, abbonamento obbligatorio). Pur convenendo sull'esigenza di una semplificazione dei sistemi di riscossione, assai discutibile e non priva di conseguenze ci sembra la soluzione prospettata (abbonamento obbligatorio generale per molti generi), che rischia di lasciare i comuni privi di mezzi efficaci per controllare le evasioni dei più grossi contribuenti (specie in presenza delle gestioni in appalto). Infine, c'è da considerare l'intendimento, che emerge dalla relazione al disegno di legge, secondo il quale con questo provvedimento dovrebbe ritenersi risolto definitivamente il problema del debito dello Stato verso i comuni per la soppressa imposta di consumo sul vino, ivi compresi gli arretrati per il quadriennio 1964-1967. Si tratta di partite, sulle quali i comuni hanno fatto affidamento nel contrarre i loro impegni (pagando, nell'attesa, fior di interessi per anticipazioni di cassa) e che non possono, quindi, essere cancellate.

Relativamente alle compartecipazioni IGE ci sembra giusto notare che il problema non è solo quello dell'adozione di più equi criteri di distribuzione, ma anche di un adeguato aumento della compartecipazione globale riservata agli enti locali. Con una semplice redistribuzione delle quote in atto, si verrebbe ad estendere la crisi senza risolvere la situazione di nessuna amministrazione.

Le proposte che riguardano la grave questione delle disponibilità creditizie non si pongono sulla strada maestra ripetutamente indicata dalle amministrazioni locali: restituire cioè la Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti originari potenziando l'afflusso dei fondi con la rievilazione del tasso dei buoni postali

fruttiferi. In questo rilievo non vi è nulla di preclusivo sia per quanto riguarda la riorganizzazione della Sezione autonoma di credito comunale e tanto meno per la istituzione di una Sezione di credito a breve termine; ma queste proposte non possono soddisfare se non vengono accompagnate da misure rivolte soprattutto a garantire i fondi necessari e a garantirli a condizioni che non siano più onerose di quelle praticate dalla Cassa depositi e prestiti, evitando così di imporre agli enti stessi i gravosi tassi del mercato del denaro.

Come giudizio complessivo su tutta la parte del provvedimento sin qui considerata vogliamo rifarci a quanto scrive sulla *Discussione* (n. 18-19 del 9 settembre 1947) il dottor Scipione: « Il disegno di legge non tende — salvo che in minima parte — a riequilibrare la gestione degli enti locali, ma solo più modestamente, a procurare loro integralmente le disponibilità finanziarie necessarie per il loro indebitamento di parte corrente che — tenuto conto delle normali cause di accrescimento che difatto assorbiranno il maggior gettito delle imposte di consumo — resterà immutato il livello, molto prossimo ai 600 miliardi, previsto per il 1967; inoltre viene agevolato l'indebitamento a breve termine degli Enti locali. Permane immutato, in tutta la sua preoccupante entità, lo squilibrio fra i mezzi occorrenti e le entrate disponibili... ».

In altri termini, ci troviamo di fronte a proposte assolutamente inefficaci al fine di cominciare ad uscire dalla grave crisi finanziaria o, quanto meno, al fine di impedire un ulteriore aggravamento della situazione.

Ma vi è tutta un'altra parte del provvedimento che presenta aspetti di particolare gravità, quali le norme che riguardano il blocco dei bilanci deficitari, il blocco indiscriminato degli organici, il blocco del trattamento economico dei dipendenti, l'abolizione della contrattazione integrativa aziendale per i dipendenti delle municipalizzate, il deferimento dei bilanci provinciali deficitari alla Commissione centrale per la finanza locale, la determinazione delle tariffe dei trasporti pubblici locali da parte del ministero. Queste misure contenute nel disegno di legge si commentano da sole. Il loro carattere rivela una ostinata concezione centralizzatrice e decisamente contrastante con i principi e i disposti costituzionali.

Una tale impostazione porta ad un ulteriore e grave esautoramento delle assemblee elettive e finisce di fatto per rimettere tutte le decisioni nelle mani della burocrazia e delle autorità che sono espressione immediata

del potere esecutivo centrale. Non crediamo di esagerare affermando che per questa via non solo non si muove verso la rivalutazione delle autonomie locali, ma si realizza un sovvertimento dell'ordinamento democratico che non può e non deve essere accettato.

3. - *Le proposte dei relatori.*

Non possiamo fare a meno di rilevare a questo punto la contraddittorietà che vi è fra le valutazioni che i relatori di maggioranza danno della situazione della finanza locale e delle cause che le hanno determinate, e le conclusioni a cui essi pervengono quando si tratta di formulare le proposte per le misure da attuare.

Riteniamo che la relazione Arnaud-Matteotti - anche se con le dovute messe a punto che non abbiamo mancato di fare - consenta complessivamente di fare un passo avanti nella presa di coscienza degli elementi che stanno all'origine della crisi finanziaria degli enti locali.

Le cose cambiano notevolmente nel momento in cui si tratta invece di stabilire le responsabilità di una politica e soprattutto quando si devono giudicare gli orientamenti e le misure proposte dal governo attualmente.

Questo fatto (che può trovare spiegazione solo nella preoccupazione di coprire i governi che hanno diretto il paese nel recente passato) diventa estremamente negativo non solo perché ha impedito ai relatori di far luce completa sulle ragioni dei mali, ma soprattutto perché non aiuta l'avanzare del processo di cui vi è bisogno per il rinnovamento dello Stato e l'attuazione piena dei principi costituzionali di autonomia. I relatori hanno messo in evidenza che nel corso della storia del nostro Stato unitario vi sono state molte occasioni perdute per le autonomie e quindi per la riforma della finanza locale. Come possono, allora, non capire che se si dovesse persistere negli orientamenti fin qui seguiti dai governi del dopoguerra, finiremmo con il compromettere ogni possibilità di attuazione dell'ordinamento nato dalla Costituzione, ed esporremmo la stessa vita democratica del paese a pericolose involuzioni?

Il disegno di legge-delega per la riforma tributaria non è criticabile dall'interno, così come fanno Arnaud e Matteotti. Esso, come abbiamo cercato di dimostrare, è inaccettabile per la sua impostazione di fondo e va respinto perché ribadisce ed accentua la tendenza accentratrice e rappresenta il più pe-

sante e pericoloso atto contro le autonomie locali che si sia avuto in questo dopoguerra.

Del resto, non è concepibile che il Parlamento possa concedere, sia pure con qualche aggiustamento, una delega al Governo di così vasta portata ed incidenza istituzionale proprio nel momento in cui deve procedere con i necessari provvedimenti alla riforma dello Stato, all'attuazione delle regioni e alla precisazione delle funzioni e del ruolo che spetteranno in questo quadro a comuni e province.

Analogamente, per quanto riguarda il disegno di legge « ponte » che prevede disposizioni in materia di imposte comunali, ecc., ci sembra che oltre a rilevarne i limiti quantitativi - cosa che per la verità, nella relazione di maggioranza, sia pure in modo indiretto, viene fatta - si debba respingerne il presupposto da cui parte.

Infatti il provvedimento più che consentire il reperimento di nuovi mezzi finanziari, si preoccupa di accentuare i controlli e di disporre misure « repressive » e impossibili blocchi della spesa dei comuni e delle province. Questo significa che ci si ostina ad agire come se gli amministratori locali fossero degli incapaci da vigilare e dei reprobati da punire.

Bisogna respingere decisamente questo indirizzo sia perché, come l'inchiesta ha dimostrato, non trova alcuna giustificazione nella realtà, sia perché esso muove in una direzione liquidatrice delle autonomie locali.

A nostro avviso non è sufficiente opporsi a questa tendenza limitandosi a chiedere la abolizione del controllo di merito per quelle amministrazioni locali che hanno il bilancio in pareggio. A parte l'irrisione che la cosa presenta per la stragrande maggioranza dei comuni in disavanzo, si deve rilevare che la revisione dei controlli non può essere considerata un premio o una concessione graziosa ma l'attuazione doverosa di un precetto costituzionale.

Infine, vogliamo ricordare ai relatori di maggioranza che l'inadeguatezza di questo provvedimento proposto dal Governo determinerà un ulteriore aggravamento della situazione con conseguenze che si tradurranno per le comunità locali ed il paese in una elevata perdita economica e, quindi, in una spesa che non potrà non essere superiore, così come lo sono stati gli sprechi ed i danni del passato, a quanto invece sarebbe necessario pagare oggi per misure atte ad affrontare e superare la crisi.

PARTE TERZA

PROPOSTE PER NUOVI ORIENTAMENTI

1. - *Significato e ruolo delle autonomie.*

Taluni possono forse ritenere superfluo insistere sul valore generale delle autonomie, in questa sede. Per parte nostra, invece, riteniamo che preliminarmente ad ogni discorso di ordine finanziario sia l'esigenza di far chiarezza sulla condizione dell'ordinamento pubblico complessivo, delle sue funzioni e dei suoi interventi e del ruolo che, in questo quadro, devono assolvere le autonomie. E, a questo proposito, il nostro partito e il nostro gruppo hanno già assunto chiare posizioni, che qui intendiamo ribadire, tenendo conto degli elementi nuovi emersi dalla situazione, dall'indagine della Commissione e dalle indicazioni che hanno espresso unitariamente gli amministratori.

Valore delle autonomie per uno Stato democratico. - Per una giusta impostazione delle questioni occorre, a nostro avviso, rifarsi a due caratteristiche essenziali della Costituzione repubblicana:

a) superamento della concezione privatistica dell'economia e impegno dei pubblici poteri a intervenire ad orientare, dirigere e regolare la dinamica dell'economia nazionale non già per creare occasioni al profitto privato ma per fare prevalere l'interesse collettivo a fini sociali;

b) superamento del vecchio Stato burocratico-rappresentativo liberale, mediante un vasto sistema di autonomie orizzontali e di decentramento, con alla testa istituti rappresentativi (Parlamento, Consigli regionali, provinciali e comunali) e un sistema di autonomie verticali (partiti, sindacati, istituzioni culturali e altri organismi della società civile), unitamente a istituti di democrazia diretta (iniziativa popolare, referendum). Dalla dialettica di tutte queste istituzioni e dalle altre ancora, che la Repubblica dovrebbe via via promuovere per rendere effettiva la partecipazione popolare a tutti i livelli, viene la via tracciata dalla Costituzione per la crescita democratica del nostro popolo. Ed è in quest'ambito che gli istituti delle autonomie locali e del decentramento (cui lo Stato deve informare i principi e i metodi della sua legislazione: art. 5 della Costituzione) acquistano non solo il valore di un sistema più efficien-

te di amministrazione, ma anche e soprattutto il valore di uno dei pilastri fondamentali del nuovo ordinamento statuale, di centri cioè di organizzazione della vita democratica del paese (mediante forme di legame con la società civile e dando vita a istituzioni democratiche di base) per il rinnovamento politico e strutturale della nazione.

Di qui discende una concezione nuova delle autonomie, più elevata, che oltrepassa il concetto di « decentramento amministrativo » per divenire « decentramento politico », e che pone il superamento della contrapposizione Stato-autonomie, connaturata alla contrapposizione tra direzione di « affari generali » riservati a un ristretto vertice (centro) e direzione di « affari particolari » affidati ai nuclei periferici; e il superamento, quindi, del dualismo tra « politica economica » affidata al centro e « amministrazione » alla periferia con quel che se ne connette: sistema oppressivo di controlli burocratici, dall'alto, per « vegliare » sulla rispondenza degli affari particolari ai « supremi » interessi generali.

Uno sviluppo veramente democratico del nostro ordinamento esige che le amministrazioni locali, elemento costitutivo dell'ordinamento statuale (la Repubblica si articola in regioni, province e comuni) diventino partecipanti della vita del paese, soggetti attivi di una politica di sviluppo: e, con ciò, elementi di dialettica democratica dello Stato, momenti determinanti e non accessori della struttura statuale, dotati di autonomi poteri decisionali in rapporto agli interessi specifici delle rispettive comunità e di poteri d'intervento in ordine agli interessi generali del paese. Da tutto ciò discende una determinata soluzione dei vari problemi: ruolo degli enti locali nella programmazione; funzioni e poteri degli enti locali; riforma della finanza locale, sia nei suoi aspetti di ristrutturazione della spesa sia nei suoi aspetti di ristrutturazione delle entrate.

Ruolo degli enti locali nella programmazione. - Vi è stata da parte di taluni uomini di governo, la tendenza a richiamare le amministrazioni locali ad adeguare il loro comportamento alle esigenze di una politica di piano.

Vogliamo ricordare che gli enti locali sono stati in questi anni alla testa della battaglia per una politica di piano, e quindi è nostro convincimento che essi sono ben disponibili ad adeguare il loro comportamento alle esigenze di tale politica. Essi però rifiutano la idea che ciò debba significare menomazione

dell'autonomia con una loro collocazione in posizione di subordinazione gerarchica rispetto agli organismi centrali. In altri termini, il ruolo primario che la Costituzione assegna a regioni, comuni e province per uno sviluppo democratico del paese sotto ogni profilo (economico, sociale, civile e politico) non può essere mortificato dall'introduzione di una politica di piano, bensì deve essere riconosciuto ed esaltato. Lungi dal rappresentare un fatto «disarticolante», le autonomie locali costituiscono una necessità inderogabile per una programmazione che rispecchi organicamente le esigenze della collettività e prevalga sugli interessi particolaristici di ristretti e potenti gruppi (questi, sì, veramente disarticolanti). Una programmazione democratica respinge l'idea della « stanza dei bottoni », ed esige una mobilitazione di tutte le istituzioni democratiche, in particolare degli istituti delle autonomie territoriali. Iniziative, scelte, esecuzioni e verifiche devono sempre far capo ad organi rappresentativi dell'ordinamento pubblico del nostro paese: i comuni, le province e le regioni sono istituzioni attraverso cui tutta la direzione politica ed economica del nostro paese deve muoversi. Nessuna efficienza della pubblica amministrazione, nessuna utilizzazione razionale delle risorse e, ancor più, nessuna funzionalità democratica dello Stato e nessuna programmazione democratica potrà aversi se si prescinde da quell'ampio sistema di autonomie e di decentramento che la Costituzione ha posto a base dell'ordinamento repubblicano.

La « consultazione » di un numero, più o meno ristretto, di rappresentanti in seno a Comitati non può modificare il carattere accentrato del piano. Gli enti locali non sono soltanto i più naturali e qualificati organi di rappresentanza democratica degli interessi generali delle popolazioni, ma sono anche costituzionalmente assunti quali corpi autonomi, dotati di poteri reali per la gestione degli interessi pubblici specifici delle rispettive comunità. Ne consegue che — oltre a concorrere alla determinazione delle scelte più generali della programmazione, in tutte le sue fasi di formulazione, esecuzione e verifica, — le regioni, le province e i comuni devono essere chiamati a mettere in atto una propria, distinta programmazione: intesa non come una pura e semplice articolazione della programmazione nazionale, ma come espressione autonoma (sia pure oggettivamente condizionata dalle scelte nazionali) della volontà e della capacità di una istanza rivestita di propri poteri specifici.

I necessari momenti unitari che una politica di piano comporta non possono sopprimere queste autonomie costituzionalmente sancite. L'unità tra enti dotati di una propria personalità, distinta ed autonoma, non può realizzarsi attraverso una sottrazione di poteri agli enti di base o sottoponendo questi a un rapporto di subordinazione gerarchica, bensì deve realizzarsi attraverso un rapporto di contrattazione: in altre parole, non attraverso un accentramento, ma attraverso un coordinamento degli interventi conseguito nel quadro di una effettiva dialettica democratica tra tutte le istanze dell'ordinamento pubblico e della società civile. Di qui l'inderogabile necessità che la programmazione nazionale — che con le sue scelte fondamentali in materia di credito, moneta, mercato estero, capitalismo di Stato in tutte le sue forme, ecc. sarà destinata a condizionare oggettivamente le scelte possibili e realizzabili a livello delle altre istanze — sappia scontare i margini decisionali soggettivi delle altre sfere della programmazione — regionale, provinciale e comunale — in rapporto ai rispettivi campi di competenza.

Di più: occorre che le autonomie territoriali siano utilizzate anche ai fini della formulazione, della verifica e, per quanto possibile, della realizzazione delle scelte relative alle funzioni statali e regionali (comprese quelle relative agli enti pubblici a carattere nazionale o regionale): e ciò in ossequio al disposto costituzionale sul massimo decentramento delle funzioni dallo Stato alle regioni e dalle regioni agli enti locali minori per la rottura dell'accentramento burocratico e per una gestione democratica e decentrata del potere statale attraverso una dialettica di tutte le istanze di base, intermedie e centrali.

Ne discende, complessivamente, la necessità di giungere: 1) a una redistribuzione delle funzioni tra le varie articolazioni della Repubblica (Stato, regioni, province e comuni) sulla base dei principi di autonomia e di massimo decentramento; 2) e, correlativamente, a una redistribuzione generale delle risorse finanziarie.

2. — *La ristrutturazione dei compiti, delle spese, degli enti e delle relative aziende.*

Redistribuzione delle funzioni. — Si è già detto dei limiti assurdi entro cui sono costretti i bilanci delle amministrazioni locali dalle pesanti falcidie della autorità tutoria. In questa situazione, prefigurare un'ulteriore politica di contenimento della spesa degli enti

locali significherebbe puntare sulla paralisi di tutto il sistema delle autonomie e realizzare una programmazione centralizzata esposta alle ipoteche delle potenti concentrazioni della ricchezza.

Un sano ed equilibrato sviluppo del Paese esige, per converso, una programmazione che *riqualifichi* tutto l'intervento pubblico e la spesa pubblica a sostegno di uno sviluppo produttivo antimonopolistico e a soddisfazione dei bisogni di progresso e civiltà delle popolazioni. Decisiva a tal fine si rivela la espansione e la riqualificazione dell'intervento delle autonomie territoriali, dove si organizza in modo diretto ed immediato la capacità realizzatrice democratica delle popolazioni.

Sotto questa luce, una riconsiderazione generale delle funzioni dei comuni e delle province deve condurre ai seguenti sbocchi:

a) allargare la loro sfera delle attribuzioni, mettendo in evidenza, accanto ai compiti tradizionali, i compiti nuovi che sono venuti a maturazione e che concernono, sì, infrastrutture e servizi (pianificazione urbanistico-territoriale ed edilizia popolare, viabilità ed opere pubbliche, servizi pubblici e sociali, edilizia e servizi scolastici, organizzazione sanitaria ed igienica, controllo e assistenza sociale, istituzioni per l'infanzia e la gioventù, attività culturali, ricreative e sportive), ma che investono anche certe attività in ordine allo sviluppo economico: specie per l'agricoltura, la distribuzione, l'artigianato e il turismo, nei quali settori non è possibile pensare a uno sviluppo democratico delle strutture senza un intervento dei comuni e delle province che stimoli, organizzi e sostenga l'associazionismo di tutte le forze produttive antimonopolistiche;

b) superare sostanzialmente (e non solo formalmente) il sistema della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, con tutte le limitazioni connesse, riconoscendo, a tal fine, alle amministrazioni locali una potestà autodeterminativa dei propri compiti in relazione alla molteplice varietà delle situazioni e all'evolversi dei tempi: potestà che costituisce l'essenza dell'autonomia, se è vero, come è vero, che autonomia significa non soltanto libertà di determinazione del volere in ordine al raggiungimento dei propri fini, già da altri in gran parte predeterminati, ma soprattutto libertà di individuare i propri fini e gli interessi da soddisfare della comunità rappresentata;

c) attuare, attraverso comuni e province, il massimo decentramento delle funzioni re-

gionali e statali, nonché di altri enti a carattere nazionale, non solo in base a criteri di economicità gestionale, ma anche a criteri di funzionalità dei servizi secondo gli interessi delle popolazioni e in base altresì alla esigenza della più ampia gestione democratica dei poteri pubblici sotto il diretto controllo delle popolazioni.

Ristrutturazione e qualificazione della spesa. - Pensiamo che su questo problema sia importante fare un discorso preciso al fine di fare chiarezza su alcune questioni di merito e di orientamento che non sono ancora giustamente impostate e sono di ostacolo alla ricerca di soluzioni valide.

a) In relazione ai problemi di dimensione e qualificazione degli interventi, non ignoriamo certamente che per la determinazione del volume e dei tipi delle spese relative ai servizi e alle infrastrutture occorre tener conto delle possibilità derivanti dalla consistenza della produzione materiale (con i suoi possibili sviluppi connessi a una catena di riforme strutturali), ma riteniamo che non possa ovviamente essere trascurata nemmeno la reciproca, in quanto servizi amministrativi e opere infrastrutturali si ripercuotono a loro volta sulla dinamica produttiva e danno un significato alla produzione. Di qui la impossibilità di accogliere certe tesi secondo le quali le spese per il progresso sociale e civile, in quanto non direttamente attinenti alla produzione materiale, non sono necessarie o sono comunque da considerarsi secondarie: di qui, in altre parole, la esigenza di un giusto rapporto d'interdipendenza tra le due attività, ovvero il nesso esistente tra servizi e sviluppo della vita economica, livello delle condizioni umane e, quindi, capacità produttiva delle forze produttive.

b) Circa il problema delle spese correnti-spese d'investimento, non può accettarsi acriticamente la linea che tende alla svalutazione di ogni spesa corrente, senza distinzione alcuna, o che propone blocchi indiscriminati di tali spese non considerando le interrelazioni che corrono tra bilanci correnti e investimenti, quasi che fosse possibile investire per creare nuovi beni e nuovi servizi senza poi sostenere spese di funzionamento e d'ammortamento. Noi riteniamo che occorra distinguere tra i vari tipi di spesa corrente (ve ne sono ad esempio certe - ed assai ingenti in specie nel bilancio dello Stato e degli innumerevoli enti centralizzati - che andrebbero senz'altro eliminate o drasticamente ridotte, mentre altre, invece, andrebbero ade-

guate alle esigenze di una più diffusa e migliore prestazione di servizi che rivestono interesse economico e sociale). Parimenti riteniamo che si debba fare un'opera di selezione delle stesse spese d'investimento in rapporto a obiettivi di sviluppo realmente democratici. Con ciò non s'intende minimamente sminuire il preminente interesse che in una politica di sviluppo rivestono le spese d'investimento; ma si vuole solo affermare che il problema, nei suoi giusti termini, è quello di una riqualificazione di tutta la spesa pubblica, sia corrente che d'investimento, con riguardo alle esigenze generali delle collettività, nazionale e locali: è in quest'ambito che è possibile e necessario porre un corretto discorso sul contenimento dei costi d'esercizio e sulla espansione delle spese d'investimento.

c) Un punto importante di questo discorso è quello che riguarda la riduzione dei costi di tutta la pubblica amministrazione. E non vi è dubbio che esiste, in tale contesto, anche il problema della riduzione dei costi dell'amministrazione locale che occorre perseguire mediante una ristrutturazione interna sia degli impianti che degli organici, nonché mediante una riorganizzazione territoriale e associativa degli enti e delle rispettive aziende. L'impegno degli amministratori locali in questa direzione deve essere intensificato e per parte nostra siamo pronti a dare tutto il contributo necessario. Intendiamo però precisare che ridurre i « costi » non significa e non può significare ridurre gli interventi pubblici i quali, anche per tendenza storica generale, non possono che muoversi verso una sempre maggiore espansione per soddisfare i bisogni di progresso delle popolazioni.

La stessa ristrutturazione degli organici e degli impianti non può avere come prezzo lo scadimento dei servizi, ma deve attuarsi attraverso una riqualificazione del personale in vista dei nuovi e più impegnativi compiti della programmazione e, altresì, attraverso l'organizzazione degli enti e delle relative aziende su basi più moderne, così da rispondere sempre meglio alle esigenze delle comunità. Analogamente la riorganizzazione territoriale non può avere come prezzo né l'allontanamento dei servizi dalle popolazioni, né la riduzione di istanze democratiche, ma deve attuarsi con una sempre maggiore diffusione dei servizi (che raggiungano tutti i cittadini, le campagne incluse) e di organismi democratici che consentano alle popolazioni di ogni centro o zona di pesare nella vita della comunità.

Riteniamo nostro dovere di sottolineare con forza che la riduzione dei costi pubblici passa anzitutto attraverso la semplificazione e democratizzazione di tutta la macchina amministrativa, da incentrarsi su due cardini: drastico disboscamento della selva degli enti pubblici e riconduzione dell'erogazione di tutta la spesa pubblica sotto il diretto controllo del Parlamento e delle altre assemblee elettive; massimo decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali, con le conseguenti economie derivanti dall'eliminazione di doppioni di uffici e servizi, e da un più rapido collegamento tra fonte di erogazione e destinazione della spesa. In questo quadro si colloca anche una riduzione dei controlli burocratici dall'alto, che si sono rivelati oppressivi e fonte di aggravamento dei costi e, per converso, la estensione dei controlli democratici dal basso. E sempre nell'ambito di detto orientamento, occorre risolvere il problema dei comprensori, da escludersi decisamente come nuovi enti amministrativi e da intendersi invece come mere istanze politiche di coordinamento tra comuni e province a fini pianificatori.

Reperimento di mezzi attraverso maggiori poteri. — Mentre da un lato occorre evitare i costi e gli sprechi connessi all'accentramento statale, attraverso una profonda semplificazione e democratizzazione di tutta la macchina amministrativa su basi autonomistiche e decentrate, dall'altro, occorre prendere coscienza che molti dei problemi finanziari dovranno trovare sempre più soluzione sul terreno dei poteri.

Se si tratta, da un lato, di alleggerire il peso delle finanze locali con un certo tipo di programmazione generale (esempio: regolazione dei movimenti migratori mediante una giusta politica di sviluppo nel rapporto agricoltura-industria e nella distribuzione territoriale degli investimenti), d'altro lato occorre allargare la potestà delle pubbliche amministrazioni, per consentire un loro intervento in prima persona nella vita economica e sociale del paese, così che siano eliminati molti dei costi che, in forme molteplici, vengono scaricati sulla finanza pubblica per sostenere uno sviluppo economico dominato dalla speculazione. Si vedano in particolare, per la finanza locale, i costi che vengono addossati ai comuni e alle province dalla speculazione edilizia, da determinati tipi di insediamenti industriali, nonché i costi che derivano dalla massiccia presenza della speculazione privata

nei servizi pubblici e sociali (in modo non solo diretto, ma anche indiretto, come nel caso dello sviluppo irrazionale della motorizzazione privata a danno dei trasporti pubblici). Di qui l'esigenza che l'intervento pubblico possa trovare, nel suo intervento diretto in campo economico, non solo la ragione di uno sviluppo ordinato e democratico, ma gli stessi mezzi sia per le attività produttive da esso assunte, sia per i servizi sociali e civili connessi con tali attività.

Di qui la grande importanza economico-finanziaria e sociale che deve assumere il sistema delle imprese pubbliche dei comuni, delle province e delle regioni, tutte in coordinamento fra loro ed in connessione con i programmi di sviluppo delle imprese pubbliche statali o a partecipazione dello Stato.

Di qui la esigenza anche di dotare l'ente pubblico di altri diritti che si muovano all'interno della vicenda economica; quale ad esempio il diritto di superficie, che potrebbe essere utilizzato per altre razionali applicazioni.

Prima ancora, dunque, di porre la questione di nuovi mezzi finanziari pensiamo si debba affrontare la esigenza di concedere nuovi poteri alle amministrazioni locali, poiché tutto il problema finanziario è fortemente condizionato da questo aspetto.

Di qui il valore anche finanziario di certi problemi istituzionali quali le Regioni, la riforma della legge comunale, la legge sulla municipalizzazione, la legge urbanistica e così via.

I problemi delle aziende municipalizzate. — Da ciò che siamo venuti affermando risulta chiaro il ruolo rilevante che noi attribuiamo alle imprese pubbliche locali. Tuttavia l'importanza della questione e la gravità, d'altro canto, di certe tesi che stanno venendo avanti in determinati ambienti e che purtroppo troviamo riflessi anche nella relazione Arnaud-Matteotti, ci inducono a soffermarci sull'argomento.

L'indagine ha consentito di precisare che il *deficit* delle aziende municipalizzate riguarda per il 90 per cento il settore dei trasporti; che, a sua volta, l'81,2 per cento del *deficit* delle aziende municipali di trasporto è concentrato nelle sei grandi città sopra i 500.000 abitanti. Ciò conduce ad affermare: 1) che, nonostante i gravi limiti legislativi e finanziari che condizionano pesantemente la vita delle aziende municipalizzate, queste, nel complesso (eccetto quelle di trasporto), hanno retto o sono riuscite a contenere le con-

seguenze negative derivanti da una politica generale antiautonometrica; 2) che cause particolari devono esistere, come esistono, nel settore dei trasporti, individuabili non già all'interno dell'azienda municipalizzata, ma in fattori esterni connessi all'elefantiasi e alla congestione dei maggiori centri urbani. E dalla stessa indagine è emerso che queste cause esterne si chiamano inurbamento tumultuoso provocato da uno sviluppo caotico; speculazione edilizia; sviluppo abnorme della motorizzazione privata a danno dei pubblici servizi. Ne costituisce conferma la generalità del fenomeno che si verifica anche in altri paesi; e conferma pure se ne ricava dalla crisi delle imprese private di trasporto, nonostante che queste — oltre aver condotto una politica di taglieggiamento degli utenti e di intenso sfruttamento del personale — siano state favorite dall'esercizio di linee a velocità commerciale più elevata ed economicamente più redditizie, nonché da sostegni finanziari del Governo, che la municipalizzazione, invece, non ha trovato.

Con ciò non intendiamo affatto minimizzare l'esistenza di problemi seri che toccano più da vicino la struttura ed il funzionamento delle municipalizzate, giacché abbiamo ben presente quanto alla crisi contribuisca la mancata adozione di provvedimenti (normativi e finanziari) per l'adeguamento della municipalizzazione alle nuove esigenze. Abbiamo solo voluto richiamare con forza l'attenzione su certi fatti perché si prenda coscienza dei reali termini della situazione e se ne traggano le debite conclusioni. In altre parole, noi riteniamo che per rimuovere la situazione nel settore della municipalizzazione più colpito dalla crisi — quello dei trasporti — occorre principalmente muoversi in queste direzioni: sviluppo programmato democratico; riforma urbanistica che dia adeguati poteri agli enti locali per uno sviluppo armonico delle città tagliando le unghie alla speculazione; politica della viabilità e del traffico che dia priorità al trasporto pubblico sottraendolo alla congestione del traffico privato; politica di investimenti in direzione prevalente di un sistema di trasporti pubblici che, insieme alle riforme autonomistiche (regioni, municipalizzazioni, finanza locale, ecc.), consenta di sviluppare un efficiente sistema di imprese pubbliche locali e ad attuare una politica unitaria ai vari livelli: comunale, comprensoriale e regionale.

La ristrutturazione territoriale e funzionale delle aziende è un problema che indubbiamente esiste e occorre affrontare; ma è solo

in questo quadro che può trovare la sua giusta collocazione e soluzione. Farne invece il problema primo (se non unico, di fatto e in modo avulso da tutto il resto, porta a conclusioni errate che possono favorire l'attacco di certi gruppi alla municipalizzazione ma che non possono di certo risolvere i problemi dei servizi pubblici nell'interesse generale della collettività. E tali sono le tesi che, in varie versioni, postulano un processo di irizzazione o di forme di azionariato a capitale misto. Tutte queste tesi hanno, esplicitamente o implicitamente, come presupposto la teoria dell'inefficienza dell'impresa pubblica in generale e di quella locale in particolare. La storia della municipalizzazione, con i suoi ampi risultati positivi (che una pubblicazione delle Acli, a cura di Hazon, ricorda come « memorabili esperienze » delle amministrazioni socialiste) sono lì a smentire tale teoria. Del resto, se i servizi municipali presentano attualmente gravi problemi finanziari (e di fatto, come abbiamo visto, la gravità è limitata al settore dei trasporti) ciò è imputabile fondamentalmente a cause che abbiamo già richiamato.

Muovere verso la ristrutturazione delle aziende con il richiamo del capitale privato significherebbe liquidare la municipalizzazione, intaccandone la natura pubblica e la funzione sociale; e — proprio mentre si parla di programmazione dello sviluppo del paese da parte del potere politico — significherebbe privare le assemblee elettive democratiche (consigli comunali, provinciali, regionali) di ogni concreta determinazione nella politica dei servizi pubblici, svuotando ulteriormente gli enti locali dei loro poteri di dirigere lo sviluppo delle comunità. Il capitale privato, entrato nelle aziende, esigerebbe il suo prezzo: quello cioè di gestire l'azienda secondo la sua « convenienza economica » che avrà per metro il profitto e per conseguenza la eliminazione o il ridimensionamento di ogni servizio che il profitto non assicurino (come ad es. il taglio di certe linee di trasporto) o l'aumento delle tariffe, o lo sfruttamento intenso dei dipendenti, o tutte le cose insieme.

Di tutt'altro tipo è invece la « convenienza economica » per un ente pubblico: valutabile non già dal risultato finanziario in sé e per sé, bensì dal risultato che ne ricava tutta la comunità, sotto i suoi molteplici aspetti, ai fini di un moderno assetto territoriale, di piani razionali d'insediamento, del divenire civile e sociale delle comunità. Di qui l'esigenza di uno sviluppo quantitativo e qualitativo della municipalizzazione, in un

vasto e articolato sistema di imprese pubbliche locali che partano dal comune e arrivino alla regione, come imprescindibile esigenza di una programmazione democratica, per il progresso armonico delle comunità e per la fornitura alle popolazioni di servizi pubblici e sociali sottratti alla speculazione. E in questa visione che vanno risolti i problemi della ristrutturazione delle aziende, del superamento delle loro inadeguatezze dimensionali, dell'autonomia funzionale, dell'efficienza e della razionalizzazione delle imprese e di nuovi rapporti da stabilirsi tra impresa locale e statale.

E noi troviamo fundamentalmente valide le indicazioni venute a questo riguardo dall'ANCI, nonché dalla Confederazione dei servizi municipalizzati attraverso un suo elaborato di riforma della legge della municipalizzazione. In sintesi, riteniamo che la riforma della municipalizzazione e la politica verso di essa debbano tendere a:

1) statuire nel campo dei servizi pubblici la preminenza della gestione pubblica, con allargamento del campo di azione delle municipalizzate a nuovi settori che, per finalità di interesse generale, risulta anacronistico affidare ancora all'iniziativa privata;

2) ristrutturare l'impresa pubblica locale in relazione all'esigenza di superare gli attuali limiti dimensionali e realizzare una politica complessiva dei servizi pubblici che abbracci i vari livelli (comunale, comprensoriale, provinciale e regionale), respingendo però soluzioni accentratrici o che comunque mortifichino i poteri delle assemblee elettive o che attenuino il carattere pubblico e la funzione sociale della municipalizzazione;

3) ristrutturare la municipalizzazione in rapporto alle esigenze di libertà e rapidità di movimento ed efficienza delle aziende, superando l'idea del « riconoscimento della personalità giuridica » con l'attribuzione alla azienda di più ampi poteri concreti, amministrativi e contabili, per la massima *autonomia funzionale*, ma con la riaffermazione precisa dei fondamentali poteri di indirizzo da parte delle assemblee elettive, cui solo può spettare un'*autonomia politica* per una soluzione unitaria di tutte le esigenze delle comunità;

4) adeguare il sistema dei controlli a principi costituzionali, snellendo il pesante ed impacciante sistema dei controlli burocratici dall'alto e sviluppando forme di controllo interne alle aziende, ed esterne da parte dei consigli e delle popolazioni;

5) mettere in essere congegni finanziari per agevolare le aziende sia nei mezzi di finanza ordinaria per la normale gestione, sia nei mezzi di finanza straordinaria per gli investimenti, con misure e facilitazioni nel settore fiscale, nel campo del credito e in ogni altro campo per rimuovere almeno le condizioni di svantaggio in cui le aziende municipalizzate si trovano rispetto alle aziende statali e alle aziende private;

6) favorire con apposite misure l'adozione di piani di ammodernamento e di sviluppo dei servizi pubblici locali, in modo da consentire la razionalizzazione delle aziende ed il contenimento dei costi aziendali, mantenendo però fermo il fine di tale razionalizzazione, che non può essere altro che quello di fornire alla collettività i servizi necessari alle condizioni migliori possibili dal punto di vista economico e sociale, e non già quello di risolvere problemi finanziari a costo anche della degradazione dei servizi (con l'eliminazione di quelli passivi, senza riguardo alla loro importanza sociale) o dell'adozione di una politica tariffaria vessatoria, o dello sfruttamento del personale;

7) favorire, in tale quadro, piani di graduale ristrutturazione degli organici in relazione alle esigenze concrete delle varie situazioni, tenendo conto dei problemi di qualificazione del personale e dei problemi di automazione di certi servizi, nel quadro però di una posizione rispettosa dei diritti dei lavoratori e della contrattazione dei vari aspetti del rapporto di lavoro;

8) istituire nuovi rapporti con le aziende di Stato e a partecipazione statale, sulla base del criterio che tali rapporti non devono tradursi in un assorbimento della municipalizzazione, come certe tendenze di razionalizzazione centralistica vorrebbero, ma, al contrario, in un decentramento dell'impresa pubblica nazionale attraverso le imprese pubbliche locali. Sulla base di tale orientamento vanno risolti i problemi aperti tra municipalizzate elettriche ed ENEL e il problema del decentramento dell'ENEL in generale. Analogamente vanno risolti i problemi esistenti tra municipalizzate del gas e l'azienda di Stato AGIP-SNAM, nonché i problemi che si pongono ormai in modo maturo per una pubblicizzazione del servizio di distribuzione del gas metano con l'assolvimento da parte dell'ENI dei compiti di produzione e rifornimento, e da parte dei comuni, singoli o associati, dei compiti di distribuzione;

9) attuare misure particolari per il settore dei trasporti (contributi specifici statali

sulla base di criteri obiettivi, fondo per investimenti, sgravi fiscali, ecc.) nel quadro di una politica globale dei trasporti che valga a rimuovere le cause esterne che condizionano il settore (politica urbanistica, della viabilità e del traffico, ecc.) e a dare immediatamente vita a forme associate di enti locali — fino all'entrata in funzione delle regioni — per un piano regionale dei trasporti.

3. — *La ristrutturazione delle entrate.*

Dotazione di adeguati mezzi finanziari. — Sul piano più specificamente finanziario, occorre, a nostro avviso, muoversi decisamente verso il superamento delle vecchie concezioni dei rapporti tra finanza statale e finanza locale, nel quadro di una visione unitaria della finanza pubblica, considerando l'essenzialità dei comuni e delle province ai fini della vita di tutta la società nazionale. È inconcepibile pensare a uno sviluppo del paese con la paralisi delle comunità locali. Conseguenze serie si pagherebbero non solo in termini di democrazia e in termini di sviluppo economico-sociale, ma anche sullo stesso piano finanziario. L'impossibilità di affrontare i problemi che la realtà pone oggi, finirebbe per generare nuovi e gravi squilibri che, all'indomani, la società nazionale si ritroverebbe ad affrontare con costi moltiplicati. Rinsanguare quindi la finanza locale non significa aggiungere un costo in più, ma significa evitare ulteriori costi e guasti e, quindi, risparmiare; significa un decentramento riqualificante della spesa pubblica in direzione di obiettivi di programmazione democratica. È in nome di esigenze nazionali (e non particolaristiche) che una riforma della finanza locale si impone. Concretamente, questo significa la necessità di mettere mano ad una riforma organica che valga a sostenere il massimo decentramento delle funzioni con un correlativo decentramento finanziario che trovi nei momenti pianificatori ai vari livelli i necessari momenti unitari di coordinamento; in altre parole, una riforma che, nel quadro di una ristrutturazione generale del sistema tributario, esalti e non mortifichi il potere dei comuni e delle province, e dia loro mezzi adeguati per un articolato programma di espansione economica e di progresso civile e sociale. Tradotto in termini anche più specifici, ciò significa realizzare una riforma che consenta di conseguire contemporaneamente i seguenti quattro ordini di obiettivi:

a) la riforma deve, in primo luogo, colmare lo scarto tra bisogni e risorse delle amministrazioni locali, avendo riguardo alla

situazione « reale » dei bilanci (e non solo a quella « legale » artificiosamente determinata dalle falciidie delle autorità tutorie) e tenendo inoltre conto dei nuovi e più impegnativi compiti che si pongono agli enti, in una visione dinamica, espansiva, dell'intervento pubblico;

b) in secondo luogo, la riforma deve colmare l'anzidetto scarto tra bisogni e risorse con l'introduzione di particolari meccanismi che contribuiscano a un graduale ma progressivo superamento degli attuali squilibri tra nord e sud, tra città e campagna, tra comunità e comunità, ai fini di un armonico sviluppo del paese;

c) in terzo luogo, la riforma deve agevolare la messa in atto di un sistema tributario radicalmente nuovo, capace cioè di soddisfare le forti esigenze di semplificazione e razionalizzazione, non solo, ma di attuare modificazioni sostanziali, traducendo in atto il principio costituzionale della progressività del sistema tributario (modificazione dell'attuale rapporto tra imposte dirette e indirette, modificazione sostanziale, e non solo nominale, dei singoli strumenti tributari) e capace altresì di essere utilizzato coordinatamente dagli enti pubblici per affiancare gli obiettivi di una programmazione democratica e di incidere in determinati fatti patrimoniali, reddituali, di consumo, ecc., via via che si manifestano;

d) congiuntamente a tutti gli obiettivi anzidetti, la riforma deve consentire di accrescere, esaltare il potere degli enti locali, facendoli soggetti primari, e non oggetti passivi, di una politica di sviluppo, e per ciò stesso, parte determinante anche di una politica tributaria e finanziaria. In altri termini, vi sono obiettivi di razionalizzazione finanziaria, di superamento degli squilibri territoriali, di efficienza e giustizia fiscale, di programmazione economico-sociale democratica, ma vi sono, al tempo stesso, obiettivi strutturali-politici in funzione delle autonomie per una articolazione democratica di tutto lo Stato. È fondamentalmente da questo angolo visuale che si pone il nostro discorso.

La nostra posizione è sgombra di pregiudizi riguardo alla strumentazione tecnica. Essenziale è il raggiungimento degli obiettivi suddetti; e piena è la nostra disponibilità alla più larga discussione ed intesa sulle vie e i mezzi per realizzarli. Sottoponiamo tuttavia alcuni punti alla considerazione e alla riflessione dei colleghi.

Mezzi per i bilanci economici. — Il problema primo che si presenta è quello della

dotazione di mezzi finanziari per dare una adeguata capacità ai « bilanci economici ». Superando la sottovalutazione che di tali bilanci tende a ingenerare una certa opinione e senza, d'altro canto, togliere nulla alla importanza preminente che le spese d'investimento hanno in una politica di sviluppo, occorre avere chiaro che essi costituiscono la struttura finanziaria di base. I bilanci economici comprendono non solo i costi burocratici (che occorre decisamente ridurre al minimo) ma anche spese produttive di servizi sociali, da cui dipendono una gestione e un funzionamento adeguati dei servizi stessi. D'altro canto, la capacità dei bilanci economici, costituisce il presupposto per i programmi di sviluppo. I bilanci economici, infatti, comprendono anche gli oneri di ammortamento dei mutui per gli investimenti; e sono, inoltre, le entrate ricorrenti (destinate a ripetersi con continuità per un lunghissimo arco di tempo) che possono offrire garanzie per le operazioni creditizie. Occorre, pertanto, assicurare, per i bilanci economici, entrate certe, non aleatorie o rimesse alla discrezionalità di altri organi; dinamiche, capaci di espansione in rapporto all'evolversi dei bisogni; non vincolate nella destinazione, e quindi disponibili alle scelte; e della massima liquidità. E in relazione alle dette caratteristiche di entrata che sta il grado di autonomia finanziaria dell'ente: ed è, naturalmente, verso un'autonomia ampia che sospingono i principi costituzionali e i bisogni del paese.

Non vi è alcun dubbio che riguardo al modo di assicurare agli enti tali mezzi bisogna avere presente che vi sono esigenze di semplificazione tributaria e di coordinamento finanziario per la eliminazione degli squilibri, che sospingono al superamento di concezioni autarchiche basate sulla teoria della separazione netta delle fonti. Tuttavia, quello che non è assolutamente accettabile, anche in una prospettiva di semplificazione e unificazione tributaria, è che le regioni, province e comuni siano soltanto fatti destinatari di una parte, più o meno cospicua, del gettito di certi tributi erariali (attraverso compartecipazioni e contributi) lasciandoli però fuori da ogni possibilità di intervento nella determinazione della manovra dei tributi medesimi.

Noi riteniamo che non sia accettabile la tesi secondo cui l'autonomia degli enti locali non può porsi più in termini di entrata, bensì soltanto in termini di libertà nella determinazione delle spese. Ovviamente una autonomia zoppa, che cammini su una gam-

ba sola — quella della spesa, nei limiti di entrate benevolmente concesse dall'alto — è un nonsenso: giacché autonomia può esservi solo se abbinata alla responsabilità o alla corresponsabilità nella determinazione delle entrate.

Ed è questo, del resto, l'orientamento che emerge dalle amministrazioni locali. Le amministrazioni locali, in altri termini, sono disponibili per la semplificazione del sistema fiscale e per una sua più efficiente ristrutturazione, ma in pari tempo rifiutano decisamente i propositi centralizzatori che, oltre ad accentuare il ruolo subalterno degli enti locali, aprirebbero la strada ad una totale burocratizzazione dell'attuale struttura fiscale italiana. Se è vero che la riforma della finanza locale non può prescindere dalle esigenze di una riforma tributaria generale, è altrettanto vero che la riforma fiscale deve tener conto del modo come la Costituzione vuole organizzato il nostro Stato repubblicano. Di qui un discorso nuovo che gli enti locali hanno intrapreso per fondare su basi più avanzate la loro autonomia finanziaria: un discorso, cioè, che va oltre il problema della disponibilità di taluni strumenti di prelievo (impositivi o sovraimpositivi), che naturalmente potranno e dovranno essere previsti per una certa manovra nell'ambito di ogni singolo ambiente, e che pone, come questioni determinanti, la candidatura degli enti locali a soggetti di responsabilità primaria nell'accertamento di tutti i tributi — e in specie di quelli ai quali partecipano — ai fini della democratizzazione generale del processo tributario, e l'orientamento del flusso delle risorse dal basso verso l'alto, anziché dall'alto verso il basso, sulla base di un sistema di redistribuzione delle entrate (tra comuni, province, regioni e Stato) fondata su criteri fissati per legge e sottratti all'arbitrio dell'esecutivo.

Questo non significa l'esautoramento degli uffici dei tributi erariali i quali dovranno concorrere alla individuazione e alla segnalazione di tutti gli elementi necessari per l'accertamento; ma significa che sulla base dei vari elementi acquisiti, gli organi che saranno chiamati a stabilire gli imponibili dovranno essere in genere gli enti locali, e segnatamente i comuni, attorno cui devono articolarsi istanze democratiche quali i consigli tributari. Allo Stato spetterà il compito di controllo e di verifica per bloccare accertamenti ritenuti erronei per difetto, essendo ovvio che nei confronti degli accertamenti ritenuti erronei per eccesso è il contribuente stesso che avrà la possibilità e la garanzia di ogni legittima

difesa. Una simile indicazione avrebbe il vantaggio di dar vita a una metodica e capillare organizzazione democratica dell'accertamento capace di seguire tempestivamente la dinamica della situazione economica e di consentire che l'amministrazione dello Stato predisponga un apparato tecnicamente qualificato, in grado di coordinare l'organizzazione dello accertamento così da verificare metodicamente la validità dei servizi e delle norme.

Di più. Qualora nella definizione del sistema tributario risultasse necessario che per dati tributi l'accertamento resti di competenza dei servizi dell'amministrazione centrale dello Stato, anche in tali casi va prevista ed attuata un'organica collaborazione degli enti locali, che costituisce la giustificazione sostanziale del sistema di ripartizione del gettito tributario tra i vari enti (Stato, regioni, province e comuni) attuato in corrispondenza dell'articolazione democratica dello Stato, con una partecipazione responsabile dei cittadini alla vita pubblica.

Accertamento, dunque, dei tributi con responsabilità primaria degli enti locali: ecco il centro della questione, in una prospettiva di unificazione tributaria, per l'esaltazione dell'autonomia e la democratizzazione del processo fiscale. L'anagrafe tributaria generale (quale strumento per mettere tutti i necessari elementi a disposizione degli organi deliberativi dell'accertamento e del contenzioso) dovrà trovare la collaborazione di tutti gli enti: comuni che forniscono notizie agli uffici regionali (presso le regioni) e uffici regionali che elaborano e passano, a loro volta, i dati agli uffici centrali (presso il Ministero delle finanze): e di qui redistribuzione delle notizie verso la periferia. Analogamente, presenze determinanti dei comuni e delle regioni non potranno mancare per una soluzione unitaria e democratica del contenzioso, da semplificare al massimo negli organi, nei gradi e nel procedimento; come pure analoga collaborazione di tutti gli enti s'imporrà per il funzionamento di un servizio unificato di riscossione che, sottratto agli appalti, potrebbe essere razionalmente gestito in modo decentrato dai comuni (singoli o associati) con coordinamenti (tecnico-organizzativi e compensativi dei costi) a livello regionale e nazionale.

Con ciò si muoverebbe gradualmente verso un ordinamento tributario e finanziario concepito unitariamente per i bisogni complessivi dell'ordinamento pubblico, in cui gli enti locali sarebbero chiamati ad agire non solo come enti dotati di funzioni locali, ma anche come articolazioni democratiche dello

Stato e delle regioni, con funzioni nazionali e regionali. In questo modo potrebbero, a un tempo, essere meglio soddisfatte tutte le esigenze che stanno sul tappeto: accoglimento delle giuste esigenze dei contribuenti, esaltazione delle autonomie locali e coordinamento finanziario per il superamento degli squilibri esistenti.

Un esempio di razionale applicazione di questo orientamento (estensibile ad altri prelievi tributari) può e deve venire dall'unificazione dell'imposta di famiglia con l'imposta unica progressiva sul reddito che i comuni, nel Convegno nazionale di Bologna del settembre 1966, hanno chiesto sia realizzata nel senso: a) che al comune sia affidato il compito della determinazione degli imponibili; b) che allo Stato spetti di collaborare, da un lato, con la messa a disposizione del comune di tutti gli elementi di cui gli uffici erariali dispongono e, per altro verso, con la funzione di verifica diretta a bloccare gli accertamenti ritenuti erronei per difetto; c) che il gettito sia devoluto in parte al comune in cui è riscosso e in parte allo Stato sia per interventi perequativi in favore delle comunità depresse, sia per i bisogni generali della finanza pubblica.

In conclusione, quanto ai mezzi per i bilanci economici, si ritiene che gli enti locali debbano contare fondamentalmente oltre che su alcuni strumenti di prelievo da essi manovrabili, sulla cogestione di altri tributi, con particolare riguardo all'imposta progressiva sul reddito (come del resto è stato introdotto, con un emendamento, nello stesso programma economico). E quando diciamo cogestione s'intende ovviamente riferirci sia al godimento del gettito (compartecipazione) sia alla funzione dell'accertamento (corresponsabilità nell'amministrazione del tributo).

A completamento del sistema, dovrebbero poi intervenire compartecipazioni al gettito nazionale di determinati tributi e contributi continuativi generici, a carattere perequativo per il superamento degli squilibri tra le varie comunità, commisurati ad adeguati indici su base molteplice (ad esempio, in rapporto diretto alla popolazione e al territorio e in rapporto inverso al reddito medio *pro capite*, ed altri elementi analoghi).

In base alle modificazioni previste dal disegno di legge-delega per la riforma tributaria, il gettito affluente agli enti locali per tributi (da essi percepiti o ad essi direttamente devoluti) e per compartecipazioni, passerebbe (con un calcolo ricavato dai dati forniti dal ministro Preti al Consiglio nazionale dell'AN-

CI) da 1.204 miliardi a una cifra valutabile tra i 432-532 miliardi: tutto il resto del fabbisogno (e cioè oltre i due terzi, per mantenere il livello attuale dei bilanci) dovrebbe venire da contributi erogati dall'alto (1). Ciò è assurdo e inaccettabile. Il problema è di rovesciare questo orientamento, e di far sì che affluiscano direttamente agli enti locali i fondi di cui essi necessitano, senza inutili e dannosi accentramenti, mettendo in pari tempo in vita meccanismi perequativi (nazionali e regionali) capaci di scattare automaticamente e articolatamente, quando e nella misura in cui i gettiti direttamente affluenti agli enti locali (da tributi propri e da compartecipazioni) non consentano di far fronte alle esigenze delle comunità.

In tale direzione si muovono per l'appunto le posizioni del Consiglio nazionale dell'ANCI quando richiamano la necessità: 1) di garantire la partecipazione diretta dei comuni all'accertamento e alla gestione dell'imposta unica progressiva sul reddito, in collaborazione con lo Stato; 2) di devolvere direttamente ai comuni, anziché al fondo nazionale, l'imposta integrativa comunale di consumo; 3) di mandare, invece, al fondo nazionale altri cespiti (quali una percentuale dell'IVA, una addizionale all'imposta sui carburanti e una percentuale della tassa di circolazione sugli autoveicoli); 4) di sopprimere ogni norma che colpisca i principi di autonomia e in particolare quelle contenute negli articoli 13 e 14 del richiamato disegno di legge di delega.

(1) Dai vari dati forniti dal Ministro Preti al Consiglio nazionale dell'ANCI, si ricavano queste cifre. A) Entrate comuni-province 1966 (in miliardi): tributi 919,6; compartecipazioni 284,8; totale delle due voci 1.204,4. B) Prevedibili dal nuovo ordinamento (riferimento 1966): tributi non soppressi 85,2; nuovi tributi (redditi patrimoniali, incrementi di valore e consumi) 766,0; compartecipazioni non soppresses 81; totale delle tre voci 932,2. Ora, togliendo da quest'ultima cifra il gettito dell'imposta integrativa di consumo (valutabile, a nostro avviso, tra i 400-500 miliardi) che va al « fondo nazionale per contributi », si ricava la cifra indicata di 432-532 miliardi quale gettito per compartecipazioni e per tributi che dovrebbero essere percepiti dagli Enti locali o ad essi direttamente devoluti. E poiché, sempre secondo le cifre fornite dal ministro Preti, le entrate del 1966 - per tributi, compartecipazioni e mutui a pareggio - sarebbero state di 1.603 miliardi, si ricava che (ferme le funzioni, da ampliare e non sottrarre) 1.701-1.171 miliardi dovrebbero venire da contributi erogati dall'alto (tramite il « fondo nazionale » alimentato dalle tre fonti indicate e tramite il « fondo speciale per il risanamento dei bilanci ») se si intende sostituire realmente il sistema dei mutui a pareggio con entrate effettive. E ciò per restare, come si è detto, al livello attuale dei bilanci !

Sin qui per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni proprie degli enti locali.

Relativamente, invece, alle funzioni di decentramento, dovrebbero intervenire altri cespiti, respingendo il principio contenuto nel disegno di legge di delega della coincidenza assoluta tra funzione e spesa e operando, al contrario, una distinzione tra oneri e gestione e che non può non essere fatta di fronte a un dettato costituzionale che vuole gli enti locali chiamati a svolgere non solo funzioni proprie, ma anche funzioni di decentramento regionale e statale. Un esempio dei meccanismi da mettere in moto per il funzionamento di tali spese potrebbe essere offerto da contributi continuativi specifici, a titolo di concorso o rimborso di spese di interesse generale, determinati in base a indici idonei a rappresentare il bisogno dell'ente. All'uopo potrebbero intervenire anche apposite quote di tributi. Comunque sia, noi riteniamo che, anziché essere accentrate le funzioni, cespiti molto cospicui dovrebbero venire agli enti locali dallo Stato, per l'istruzione, lo stato civile, l'anagrafe, il servizio elettorale; rimborsi dovrebbero effettuarsi per servizi di difesa, giustizia e sicurezza pubblica; rimborsi, a carico del servizio nazionale di sicurezza sociale, dovrebbero venire per spese di medici e medicine, ufficiali sanitari, ostetriche, veterinari, spedalità, ospedali psichiatrici, consorzi antitubercolari, inabili al lavoro.

Relativamente alla manovra di interventi perequativi riteniamo che essa debba essere effettuata in ordine a due obiettivi da raggiungere: perequazione del fabbisogno finanziario locale per il superamento degli squilibri e, al tempo stesso, salvaguardia delle autonomie. A tal fine occorre che la redistribuzione si effettui sulla base di parametri di applicazione automatica fissati per legge in relazione ad elementi obiettivi della situazione ambientale, evitando assolutamente criteri che, in modo diretto o indiretto, investano valutazioni di merito lesivi delle autonomie locali e incompatibili con la Costituzione. La legge deve altresì, con criteri oggettivi, garantire una dinamica adeguata dei cespiti spettanti agli enti locali, per evitare, ad esempio, che i contributi non siano aggiornati come è finora avvenuto. Deve, infine, essere garantita la acquisizione rapida per le disponibilità di cassa degli enti (massima liquidità) delle somme predeterminate per compartecipazioni e contributi, consentendone — il più possibile — il prelievo diretto sul gettito dei tributi unificati localmente riscossi, così da evitare i gravi e dannosi ritardi provocati da una erogazione

accentrata e da rendere effettivo (almeno in via prevalente) l'orientamento da noi sopra indicato del flusso delle risorse dal basso verso l'alto. In conclusione, il coordinamento finanziario tra i vari livelli del potere pubblico deve essere effettuato dal Parlamento su base normativa (e non attraverso interventi e controlli anticostituzionali degli organi esecutivi).

Non si esclude che, oltre ai meccanismi suddetti, possano pure prevedersi contributi straordinari di assestamento, ma per *casi del tutto marginali*, in *via transitoria* e come *misura terminale* a tutti gli altri tipi di intervento: giacché il sistema delle integrazioni di bilanci o contributi straordinari di assestamento (che l'articolo 14 del disegno di legge-delega sembra voler elevare a forma principale di intervento per il riequilibrio economico dei bilanci, piuttosto che procedere ad una adeguata redistribuzione generale delle risorse) comporta in genere un rigoroso sindacato di merito da parte degli organi di controllo, cosicché l'autonomia risulta fortemente menomata. In ogni caso, dovrebbero essere le regioni (anziché organi centralizzati) a svolgere un ruolo nell'assegnazione di tali contributi, come anche nella redistribuzione di altri interventi secondo quanto si avrà modo di precisare in seguito.

Mezzi per i programmi d'investimento. — La partecipazione degli enti locali ad una politica di programmazione costituisce, come abbiamo detto, un fattore decisivo per realizzare obiettivi di contenuto democratico e perseguire un effettivo progresso sociale, con il superamento degli squilibri.

In tale prospettiva il problema dei mezzi di finanza straordinaria riveste una rilevante importanza. Del resto è proprio sulla questione degli investimenti che soprattutto si concretizzano le scelte della programmazione.

Da questo rapporto più diretto e più stretto tra programmazione e mezzi di finanza straordinaria discende ovviamente l'esigenza di più incisivi momenti di coordinamento tra i vari enti ai fini degli investimenti. Il problema però è di sapere:

a quali momenti programmatori (e quindi a quali organi) collegare certe scelte relative ai mezzi di finanza straordinaria per gli enti locali;

se e quale spazio autodeterminativo per gli investimenti possa restare alle singole comunità.

La risposta data dalla politica del governo è anche a questo riguardo centralizzante e,

al tempo stesso — si potrebbe dire — antiprogrammatoria.

Infatti il piano economico pone la concessione dei mezzi di finanza straordinaria per gli enti locali in mano degli organi centrali dell'esecutivo e — si badi bene — « a fronte di specifiche opere »: fatto, questo, quanto mai disarticolante dei momenti pianificatori periferici.

I criteri di cui si dice tali organi terranno conto (« obiettivi generali del piano » e « indici di sottosviluppo ») non valgono a cambiare giudizio, giacché si finirà per trovarsi sempre di fronte a criteri di massima che lasceranno ampio spazio alla valutazione degli stessi organi esecutivi.

Inoltre, come abbiamo visto, emerge chiaramente dal piano la tendenza, del resto già introdotta nella prassi governativa, di limitare i mezzi di finanza straordinaria degli enti locali al credito agevolato (assistito dal contributo dello Stato) per regolare la manovra creditizia centralmente: e i fondi della Cassa depositi e prestiti dovrebbero all'uopo essere prevalentemente utilizzati per tale tipo di credito. Ne consegue che la sfera autodeterminativa degli enti locali per gli investimenti sociali sarebbe ridotta a ben poco.

In alternativa a tale linea, si ritiene che debba venire una risposta che ponga, anche per i mezzi di finanza straordinaria, giusti rapporti tra programmazione e autonomia, tra momento coordinatore e momento autodeterminativo. Due punti possono, a nostro avviso, costituire la base di una simile risposta:

a) I mezzi di finanza straordinaria relativi al credito agevolato (assistito dalla collettività nazionale e anche, integrativamente, dalla collettività regionale) proprio per la loro natura di mezzi stimolanti gli investimenti in talune direzioni di particolare interesse generale, devono essere garantiti in correlazione ai momenti pianificatori periferici regionali e degli enti locali.

Le Regioni pertanto dovranno essere chiamate — in sostituzione degli organi dell'esecutivo centrale — a svolgere funzioni distributive di tali interventi.

b) Inoltre, deve essere scontata una sfera di autonomia per l'accesso al credito ordinario, in relazione a iniziative di interesse specifico delle singole comunità.

E tale sfera di autonomia deve essere scontata *a priori*, sia nella determinazione delle disponibilità di bilancio degli enti (per potere sopportare gli oneri d'ammortamento) sia nella determinazione dei congegni della manovra finanziaria (per la concessione del credito).

Non tutti i bisogni possono allo stesso tempo essere oggetto delle scelte della programmazione (nazionale e regionale). Ma ciò non deve voler dire che tutti quei bisogni (si pensi, ad esempio, ad un impianto per un centro culturale cittadino) debbano essere rinviati indefinitivamente, sino a quando non entreranno nella programmazione generale. Devesi pure ammettere una certa libertà alle singole comunità di provvedervi, se credono, con le proprie forze, mediante l'accesso a mezzi di credito ordinario a basso costo e a lungo termine.

Gli stessi impianti esistenti devono essere rinnovati. Ebbene, per taluni potrà prevedersi un credito agevolato, per altri, invece, che non costituiscono, nel dato periodo programmatico, oggetto delle scelte fondamentali di interesse generale dei piani nazionali e regionali, le amministrazioni locali potranno ricorrere al credito ordinario.

E nel contesto di una tale linea che poniamo la soluzione dei problemi specifici che rendono oggi difficile l'accesso ai mezzi per gli investimenti da parte degli enti locali.

In primo luogo, occorre affrontare la pesante eredità debitoria del passato che, ad un tempo, aggrava lo squilibrio dei bilanci economici e conduce all'esaurimento di ogni possibilità di finanziamento dei programmi d'investimento (e su ciò ritorneremo successivamente).

In secondo luogo, occorre giungere alla riorganizzazione di tutto il sistema del credito per gli enti locali, il quale risulta insufficiente e molto costoso. A tal fine si ritiene che ci si debba muovere:

a) verso il potenziamento della Cassa depositi e prestiti, rialzando il tasso dei buoni postali fruttiferi per incrementare l'afflusso dei fondi e riservando i fondi al credito per gli enti locali;

b) verso una più vasta utilizzazione per il credito agli enti locali del Consorzio di credito per le opere pubbliche, al quale — oltre ai fondi da conseguire con l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato — dovrebbero obbligatoriamente affluire quote predeterminate delle riserve degli istituti finanziari di diritto pubblico;

c) verso, infine, una utilizzazione anche delle Casse di risparmio.

Si ritiene che i fondi della Cassa depositi e prestiti potrebbero, con maggior convenienza, essere utilizzati per il credito ordinario, mentre per il credito agevolato potrebbe prevalentemente farsi ricorso al Consorzio di credito per le opere pubbliche, regolando

via via la emissione delle obbligazioni in rapporto alle esigenze della programmazione e regolando, altresì, la quota di concorso statale in relazione anche agli scarti di interessi per le obbligazioni e per le predette quote provenienti da altri istituti finanziari.

Una soluzione organica dovrà essere trovata (attraverso la Cassa depositi e prestiti e le Casse di risparmio) per il credito a breve termine, in modo da ridurre gli attuali gravosi costi per le anticipazioni di cassa ed i prefinanziamenti.

Da ultimo, si pone il problema dell'intervento statale, per contributi e concorsi per le opere pubbliche, oggi estremamente limitato, disorganico e intempestivo. A tal fine occorre riorganizzare tutta la legislazione relativa su basi di una organica visione d'assieme e che:

a) riconsideri i campi d'intervento per stimolare l'attività degli enti locali in certi settori (edilizia popolare, servizi pubblici e sociali, attrezzature e istituzioni per la distribuzione, istituzioni per l'agricoltura, opere igieniche e sanitarie, alcuni tipi di attrezzature ricreative, culturali e turistiche);

b) riconsideri i contributi costanti trentacinquennali dello Stato (con eventuali contributi integrativi della Regione) in via differenziata per settori e con misure maggiorate per le comunità depresse;

c) attribuisca alle Regioni il compito della ripartizione dei contributi in relazione ai piani locali e ad alcuni indici oggettivi riflettenti lo stato di sviluppo.

4. - *Finanza regionale.*

Il tema che si è proposto la Commissione è quello della finanza locale; ma noi pensiamo che non sia possibile dare un'indicazione organica dei problemi della finanza locale se — pur senza entrare nei dettagli — la Commissione non giungerà a dare alcuni orientamenti fondamentali sul modo come la finanza regionale dovrà inserirsi nel quadro della finanza pubblica, sia per le sue relazioni con lo Stato, sia per le sue relazioni con le amministrazioni locali.

A questo riguardo noi pensiamo che i risultati della Commissione Carbone, se da un lato hanno dimostrato ancora una volta l'infondatezza delle catastrofiche previsioni degli anti-regionalisti, hanno, dall'altro, confermato tutta la limitatezza delle impostazioni governative, ispirate da una eccessiva riluttanza al decentramento delle funzioni e dei servizi: e di qui certe ipotesi sui costi aggiuntivi.

Conveniamo senz'altro con quanti affermano che « le Regioni costeranno a seconda di

come si faranno »; ma deve essere chiaro che il minor « costo » passa per l'appunto attraverso l'attuazione piena dei principi costituzionali sulle autonomie. A tal fine bisogna procedere al massimo decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti locali, sostenuto da un correlativo decentramento finanziario che trovi nei vari livelli pianificatori (nazionali, regionali, comprensoriali e locali) i necessari momenti unitari per scelte coordinate. Diversamente, nell'ambito di un'ipotesi restrittiva dei « trasferimenti » di funzioni e di servizi, i « costi » sarebbero destinati a farsi più o meno sentire. Il problema è di giungere, invece, con l'attuazione della principale istituzione di tutto il sistema autonomistico, a una riforma radicale di tutto lo Stato in modo da eliminare i costi del centralismo e conseguire un utile netto.

Detto con altre parole, occorre, in conformità al dettato costituzionale:

a) dare alle Regioni tutto il preminente potere normativo che loro compete e far sì che nel campo amministrativo esse esercitino una funzione prevalente di direttiva, di impulso e di controllo, delegando le funzioni stesse alle Province, ai Comuni o agli altri Enti locali, o valendosi dei loro uffici;

b) avvalersi delle Regioni nel senso che le stesse, oltre alla sfera dell'attività prevista dall'articolo 117 della Costituzione, costituiscano gli strumenti di una utilizzazione coordinata delle spese statali;

c) attuare senza esitazione di quantità e qualità il disposto della norma VIII delle disposizioni transitorie della Costituzione: del trasferimento, cioè, delle funzioni, degli uffici e, quindi, del personale, che attengono ai compiti riflettenti le materie di potestà regionale.

Se attuate in questo modo (non come istituzioni in più da inserire nell'assetto vigente, ma come istituzioni profondamente riformatrici dello Stato), le Regioni potranno costituire un attivo non solo in termini politici (democrazia), ma anche in termini finanziari per la collettività nazionale. Ma la riduzione dei costi burocratici complessivi che deve essere tenacemente perseguita (con la semplificazione e lo snellimento di tutta la macchina amministrativa) non può essere presa a pretesto per tenere ferme nelle precedenti dimensioni le spese per quelle funzioni economiche e sociali che l'ordinamento regionale reclamano per svilupparsi. Ne consegue che a disposizione delle Regioni occorre mettere mezzi economici e finanziari perché esse pos-

sano assolvere quel ruolo importante che la Costituzione prevede, superando anche qui il concetto del « costo in più » e ponendo il discorso sul terreno di un decentramento *riqualificante* della spesa pubblica in direzione di obiettivi democratici di programmazione.

Per quanto riguarda il modo come questi mezzi debbano essere assicurati, noi riteniamo che il discorso della finanza regionale debba anch'esso andare oltre il problema della disponibilità di taluni tributi propri (impositivi o sovraimpositivi) — che secondo il disposto costituzionale dell'articolo 119, devono essere attribuiti unitamente a quote di tributi erariali e contributi speciali — e debba porre la partecipazione della Regione al processo tributario generale: e ciò mediante una sua presenza nell'accertamento (decentrato, come per le funzioni regionali in genere, presso i comuni) con un potere di verifica per gli accertamenti in difetto e con la tenuta di uno dei livelli dell'anagrafe tributaria; mediante, inoltre, una sua presenza nel contenzioso, specie per una seconda istanza che si ritiene possa porsi a livello regionale; mediante, altresì, una sua presenza nel servizio unificato di riscossione con i compiti di coordinamento avanti accennati; mediante, infine, eventualmente, un suo concorso alla fase di determinazione della obbligazione tributaria, per la manovra di alcune imposte al fine di accompagnare la politica programmatrice a livello regionale.

Per quanto concerne la ripartizione delle risorse pubbliche, le Regioni dovrebbero beneficiare dello stesso sistema di cui si è parlato per i comuni e le province. Di più: le Regioni dovrebbero essere chiamate a svolgere un ruolo particolare, in quanto attorno ad esse (e non più attorno agli organi centralizzati) saranno destinate ad orbitare tutte le autonomie locali. E ciò sia ai fini dei processi perequativi di finanza ordinaria, sia ai fini di processi distributivi di finanza straordinaria. In particolare, si ritiene, come già si è detto, che i contributi e concorsi statali per investimenti a favore degli enti locali dovrebbero essere assegnati tramite le Regioni in relazione ai piani locali e a determinati indici di sviluppo.

Da ultimo, le Regioni dovrebbero potere accedere al credito presso la Cassa depositi e prestiti e presso il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Tali istituti dovrebbero, inoltre, trovare articolazioni regionali e funzionare a questo livello con l'intervento determinante delle Regioni.

Problemi specifici si presentano per le Regioni a statuto speciale data la diversa regolamentazione costituzionale della vita di tali regioni.

Il ripensamento critico su certe esperienze che viene avanzato da più parti è senza dubbio opportuno; ma è necessario soprattutto intendere che certe distorsioni sono potute maturare solo in un clima di permanente centralismo che ha ridotto le autonomie all'impotenza e che le ha fatte degenerare in manovre deteriori di sottogoverno. La principale componente del « disservizio finanziario » sta proprio qui: nel prepotere cioè di un accentramento statale che non ha ripiegato nemmeno di fronte alle particolarità autonomistiche di tali regioni e che ha conservato, quindi, apparati, uffici, organismi, che non solo sono stati un duplicato inutile di funzioni e un intralcio di compiti, ma che hanno anche costituito un moltiplicarsi di spese nell'assenza di un organico e dialettico coordinamento di iniziative centrali e regionali, e nella totale carenza di una volontà e di una capacità di intendere le regioni anche come strumento permanente di attività delegata da parte dello Stato.

Di qui le questioni del decentramento che si pongono avanti tutto per superare fenomeni di distorsione burocratica sia statale che regionale.

Accanto a ciò però si pone anche la problematica finanziaria che afferisce principalmente alla potestà legislativa delle Regioni in materia tributaria; alla ripartizione dei tributi tra Stato e Regioni; ai contributi speciali o straordinari dello Stato; alla partecipazione all'accertamento ai tributi erariali, in specie per i tributi cui le regioni partecipano.

La politica antiautonomistica degli organi statali ha condotto a un'applicazione distorta delle norme statutarie e a una limitazione dei vari diritti delle Regioni, quali il ridimensionamento e la paralizzazione della potestà tributaria delle Regioni; l'attribuzione di quote di ripartizione insufficienti ad affrontare le spese cui le Regioni sono chiamate a far fronte; l'incertezza cui sono continuamente soggette le quote da contrattarsi annualmente; la insufficiente erogazione di contributi speciali o straordinari, sino alla mancanza completa di erogazione dei contributi stessi alla Valle d'Aosta e al Friuli-Venezia Giulia; e così via.

La situazione che ne è derivata ha aperto problemi di revisione dei rapporti finanziari tra Regioni a statuto speciale e Stato; problemi di revisione che si fanno più pressanti in

vista di una generale ristrutturazione del sistema tributario, da un lato, e dall'altro, in relazione ai più ampi compiti che le Regioni devono essere chiamate ad affrontare con la programmazione.

Occorre però che tale revisione tenga ben saldi i seguenti punti:

a) deve essere assicurata la partecipazione delle Regioni alla formulazione della riforma tributaria;

b) le particolarità delle Regioni a statuto speciale, sia pure nel quadro di una finanza pubblica più organicamente concepita, devono essere conservate in relazione al loro più elevato grado di autonomia;

c) pur nel quadro di una semplificazione tributaria, la competenza tributaria delle Regioni a statuto speciale deve essere salvaguardata;

d) le quote di partecipazione ai tributi erariali devono essere disposte per legge, anziché in misura da fissarsi annualmente e adeguate ai più impegnativi compiti che la programmazione pone;

e) deve essere estesa a tutte le regioni esistenti la possibilità di partecipazione all'accertamento dei tributi erariali come previsto dagli statuti per il Trentino-Alto Adige e per la Valle d'Aosta (la cui esperienza ha dato risultati ampiamente positivi);

f) il principio della solidarietà nazionale posto a base dei rapporti finanziari tra Regioni a statuto speciale e Stato deve tradursi adeguatamente nella pratica ed essere protetto da maggiori garanzie legislative.

Per il Trentino-Alto Adige, la revisione dei rapporti finanziari dovrà tener conto anche del processo in atto di ampliamento delle particolari autonomie delle province di Trento e Bolzano, attribuendo a queste diritti finanziari propri in relazione al trasferimento di competenze dall'ambito regionale a quello provinciale.

5. - *Misure urgenti per le finanze comunali e provinciali.*

Abbiamo presentato sin qui gli orientamenti e le indicazioni che, a nostro avviso, debbono essere tenuti presenti per una riforma organica della finanza locale. Veniamo ora ai provvedimenti a breve e a medio termine.

Sulla necessità di tali misure tutti convergono, ma le risposte del governo sono, come abbiamo visto, nella parte seconda, decisamente contrastanti con le esigenze delle autonomie (cui lo Stato, lo ricordiamo ancora,

deve, secondo il precetto costituzionale, « adeguare i principi e i metodi della sua legislazione »). Anche a questo riguardo il giudizio dell'ANCI è stato severo, chiedendo la soppressione delle misure del disegno di legge n. 4361 nelle parti contrastanti con i principi autonomistici e ribadendo le richieste del congresso di Salerno. Nella precedente parte seconda, abbiamo motivato le nostre riserve sulle proposte dei relatori di maggioranza che, a parere nostro, sono del tutto inadeguate a fronteggiare la situazione e che, pur differenziandosi in taluni aspetti, finiscono praticamente per muoversi all'interno della linea degli organi ministeriali.

Quali sono le proposte alternative che noi pensiamo debbano essere affrontate e varate? E anche qui vogliamo partire dalle proposte unitarie che gli amministratori locali e le rispettive associazioni rappresentative hanno più volte ribadito nei loro consessi. Praticamente queste proposte possono compendiarsi in quattro punti:

1) piano straordinario di risanamento della situazione debitoria, mediante un'operazione di consolidamento dei mutui, a lunghissimo termine, a basso tasso d'interesse e con il concorso dello Stato;

2) attribuzione di nuove entrate mediante la rivalutazione delle compartecipazioni all'IGE e l'istituzione di una compartecipazione all'imposta erariale sui carburanti; la rivalutazione dei contributi statali per servizi d'interesse generale; la sostituzione con entrate dinamiche delle imposte abolite e il pagamento sollecito di tutte le somme dovute dallo Stato a qualsiasi titolo;

3) misure per facilitare il reperimento del credito, mediante restituzione della Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali e favorendo l'afflusso ad essa del risparmio con la rilevazione del tasso dei buoni postali fruttiferi;

4) esercizio dei controlli in modo decentrato (attraverso ora la Giunta provinciale amministrativa) e nella forma prevista dalla Costituzione con il superamento, in pari tempo, della distinzione fra spese obbligatorie e facoltative.

Che le richieste siano legittime e fondate è difficile contestarlo.

Come si possono ad esempio contestare le richieste di sostituzione con entrate dinamiche delle imposte abolite e il pagamento sollecito di tutte le somme dovute dallo Stato? Si tratta, in definitiva, di debiti che lo Stato ha nei confronti degli enti locali e il cui mancato o ritardato pagamento costa alle ammi-

nistrizioni carichi pesanti di interessi per mutui o anticipazioni di cassa.

E come può contestarsi, d'altro canto, la fondatezza della proposta di una rivalutazione ed estensione sia delle compartecipazioni che dei contributi statali? Comuni e province sopportano ingenti spese per la viabilità ed il traffico, ed è inconcepibile che la richiesta di una compartecipazione al provento dell'imposta sui carburanti da tanti anni posta, non venga compresa ed accolta. Le spese degli enti locali si sono enormemente dilatate per i nuovi compiti che la realtà ha imposto, e d'altra parte, enormemente accresciuti si sono i costi dei servizi che gli enti svolgono per interesse dello Stato (istruzione, stato civile, servizio sanitario, ecc.). Ebbene, alla luce di ciò, è inconcepibile che le compartecipazioni restino proporzionalmente al livello di quindici anni fa o addirittura ad un livello inferiore se si considerano certi irrigidimenti apportati alle compartecipazioni IGE e se si pensa a certe detassazioni in materia di diritti erariali sugli spettacoli (1). Come pure è inconcepibile che il contributo per la istruzione resti da alcuni anni praticamente fermo attorno ai 40 miliardi mentre le spese hanno subito quella lievitazione che tutti conosciamo. Abbiamo già ricordato l'articolo del dottor Pianese che parla di 100 miliardi di oneri degli enti locali solo per la scuola media unica. Ora, a proposito della questione più generale dei contributi statali, vogliamo richiamare un articolo del direttore di sezione del Ministero delle finanze, Francesco Carlo Bianca, che scrive sulla rivista « Tributi » (del Ministero delle finanze) quanto segue:

« Per quanto riguarda la rivendicazione concernente la rivalutazione ed estensione dei contributi statali per servizi di interesse generale e per compiti statali, non si può negare che questa è suffragata da dati di fatto piuttosto convincenti. Se si esamina, infatti, la composizione delle spese degli enti locali, sulla scorta dei dati contenuti nel rapporto del Vicepresidente della Commissione per la programmazione economica, si constata che, nell'esercizio finanziario 1956-1957, la voce che maggiormente incideva nella spesa globale degli enti locali era quella delle spese istituzionali e di amministrazione con una percentuale, sulla spesa totale, del 32,6 segui-

ta da quella dei trasporti, del 18,5, e da quella per la sicurezza sociale, per l'igiene e sanità, del 14,7 per cento e da quella per l'istruzione e cultura, del 9,3. Ma ecco che quest'ultima voce, nell'esercizio finanziario 1961-1962, aveva aumentato la propria incidenza sul totale passando al 15,4 per cento. A detta osservazione bisogna aggiungerne un'altra di estrema importanza: nel periodo 1961-1964, mentre la spesa dello Stato ha conservato quasi inalterata la sua distribuzione percentuale, la composizione della spesa locale, rispetto a questa, è mutata ed aumentata se si considera che lo Stato ha speso, complessivamente, il 9,7 per cento delle sue entrate per i trasporti mentre gli enti locali ne hanno speso, in proporzione alle loro entrate, il 22,4 per cento; e così dicasi per le spese di igiene e sanità che per lo Stato sono state dell'1,6 per cento mentre per gli enti locali sono state il 15,6 per cento. In parole più concrete ciò significa che alcune spese le quali avrebbero dovuto gravare sul bilancio dello Stato, aumentandone il suo *deficit*, sono andate a gravare, invece, sui bilanci degli enti locali aumentando, quindi, il *deficit* di questi ultimi. Tale progressiva attribuzione di compiti statuali agli enti locali giustifica, pertanto, pienamente la loro richiesta di contributi adeguati ».

Lo stesso Bianca, a proposito delle compartecipazioni, scrive:

« La rivendicazione, relativa ad una maggiore compartecipazione degli enti locali al gettito dei tributi erariali, trova ugualmente la sua giustificazione nella espansione dei compiti dei suddetti enti e nell'aumentato costo dei servizi ma presenta, altresì, una maggiore carica logica in quanto il gettito dei tributi erariali dell'IGE, della tassa di circolazione sulle automobili, della imposta sui pubblici spettacoli, di cui, appunto, gli enti locali hanno una quota parte non è che un indice della capacità produttiva della popolazione locale e come tale deve rimanere a disposizione dell'ente locale il quale con la produzione dei suoi servizi e la creazione delle infrastrutture rende possibile o, quanto meno, agevola la produzione del reddito del contribuente e ne rende più soddisfacente il consumo ».

Relativamente alla necessità di restituire la Cassa depositi e prestiti alle sue funzioni originarie potenziandola con la rilevazione del tasso dei buoni postali fruttiferi, abbiamo già avuto modo di ricordare che, secondo un

(1) Vedi in particolare le leggi 3 febbraio 1963, n. 56 e 6 agosto 1966, n. 637, relativamente alle compartecipazioni all'I.G.E.

calcolo del senatore Bonacina, gli enti locali nel solo anno 1965 hanno pagato oltre 60 miliardi *in più* per essere stati costretti a rivolgersi ad altri Istituti finanziari. Si tratta di sprechi enormi per tutto l'ordinamento pubblico a cui occorre decisamente porre fine.

Per quanto riguarda la richiesta di attuare il controllo secondo Costituzione, crediamo non vi sia bisogno di spendere una sola parola a venti anni dalla Carta repubblicana! In merito, invece, al superamento della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, ci rifacciamo ancora allo scritto del direttore di sezione del Ministero del finanze già citato:

« La rivendicazione, relativa alla soppressione della dicotomia tra spese obbligatorie e facoltative è strettamente connessa alla prima in quanto dagli stessi dati or ora esposti risulta altresì come più di un terzo dei servizi pubblici, svolti dai comuni ed aventi carattere di spese obbligatorie, siano di competenza statale. Pertanto, se si considera che questi ultimi sono i più costosi è facile concludere che oltre la metà del costo complessivo delle spese obbligatorie avviene, in realtà, per spese statali. Da ciò discende come risulti pressoché impossibile ai comuni deficitari iscrivere in bilancio spese facoltative senza prima avere applicato con le aliquote massime tutti i tributi, e naturalmente, anche le eccedenze alla sovrimposta sui terreni. Ciò comporta l'applicazione del principio aberrante, sul piano della giustizia sociale, per cui i comuni poveri, per poter sopperire a certi servizi cosiddetti facoltativi ma, sostanzialmente, di vitale importanza per un vivere civile, debbono gravare i propri amministratori di un carico fiscale proporzionalmente di gran lunga superiore a quello sopportato dai contribuenti che vivono in comuni sufficientemente provvisti di mezzi finanziari; oltre al fatto di dover sottostare ai controlli degli organi tutori ».

Non meno fondata, a nostro avviso, è la richiesta del piano globale di consolidamento dei mutui. A parte la paternità della proposta — di cui volentieri vorremmo avere il merito, ma che in realtà viene da una assemblea nazionale democristiana (1) — c'è da rilevare che essa si giustifica sotto molteplici aspetti:

(1) Dai lavori dell'Assemblea nazionale d.c., Torre civica, 1956, pag. 160:

« Il compito assegnato a questa Commissione può considerarsi esaurito, pur tuttavia prima di chiudere questa rassegna ci sia consentito avanzare un suggerimento.

anzitutto a riparazione di una situazione di eventi eccezionali, che spesso hanno imposto agli enti locali di assumere indebitamenti a copertura di vuoti ed insufficienze della attività statale (vedi ricostruzione post-bellica prima, e poi conseguenze del tipo di sviluppo i cui oneri sono stati scaricati in prevalenza su comuni e province); secondo, a riparazione di mancati provvedimenti di riforma della finanza locale (promessi da tanti anni e poi sempre rinviati con l'imposizione da parte del governo della politica dei mutui a pareggio); terzo, a riparazione anche delle conseguenze subite dalla disfunzione della Cassa depositi e prestiti per i fondi sottratti dallo Stato. Ma un'altra ragione, soprattutto, milita a favore della validità della proposta: ed è che un provvedimento straordinario di risanamento del debito accumulato costituisce un'indispen-

Circa un quarto di secolo addietro fu effettuato un esperimento positivo: il consolidamento di tutti i debiti contratti dai comuni e dalle province a tassi variabili di interesse, in unico prestito per dimissione di debiti.

Detta operazione fu effettuata dalla Cassa depositi e prestiti con intervento dello Stato, che dispose la concessione del prestito unico al tasso del 2 %.

Stando alle cifre che si leggono nella speciale pubblicazione del Ministero delle finanze, apparsa nel 1955, sotto i tipi dell'Istituto poligrafico dello Stato, sulle finanze delle amministrazioni comunali e provinciali a chiusura dell'esercizio 1953, il totale indebitamento era di complessive lire 350.000.000.000 in cifra tonda.

L'operazione di consolidamento, per carico di interessi quale quota parte da assumersi dallo Stato non dovrebbe superare i 30-35 miliardi annui: spesa che si reputa sostenibilissima dalle finanze statali. È logico che una operazione tanto importante debba essere addossata alla Cassa depositi e prestiti che in definitiva entrerebbe nella ripartizione attiva della grande operazione, essendo stati i mutui, nella massima parte, concessi dalla detta Cassa.

Unica operazione preliminare, per consentire alla Cassa depositi e prestiti la riserva di denaro necessario all'operazione, è quella di riportare il tasso dei buoni postali fruttiferi al 5 %.

È stato l'abbattimento del tasso dei buoni postali fruttiferi la causa principale e forse unica della contrazione di una forma di risparmio tanto cara alle popolazioni italiane: contrazione che ha messo in non lievi difficoltà la Cassa dei depositi e prestiti.

Non si vede, d'altra parte, la ragione per cui lo Stato esiti i buoni del Tesoro al 5,50 % e mantenga contratto al 3,75 % il tasso di interesse dei buoni postali fruttiferi che, come dicevamo, hanno sempre rappresentato la forma preferita di investimento dei piccoli e medi risparmiatori ».

sabile premessa ad una riforma organica, senza cui nessun ordinamento riuscirebbe ad entrare efficacemente in funzione. E con ciò, dal discorso della legittimità e della fondatezza delle proposte rispetto a considerazioni sulle conseguenze del passato, passiamo al discorso ancora più importante della validità delle proposte ai fini futuri.

Con quale metro, infatti, dobbiamo misurare la validità di proposte a breve e medio termine? A nostro avviso, il metro è dato da tre ordini di criteri:

1) le misure immediate, pur nel loro carattere contingente, debbono essere consistenti ed organiche tali non solo da evitare la minaccia di paralisi degli enti locali, ma tali anche da segnare un mutamento di linea, una inversione di tendenza, e da inaugurare una politica anticipatrice di una riforma organica volta ad esaltare le possibilità d'intervento degli enti locali;

2) le misure immediate devono essere capaci di invertire o, quanto meno, arrestare la spirale di indebitamento messa in moto dalla politica dei mutui per il ripiano dei bilanci correnti imposta dallo Stato, altrimenti la situazione — già oggi pesantissima e di difficile soluzione — arriverà a rendere oltremodo costosa e complicata, se non addirittura impossibile, una sistemazione organica;

3) le misure immediate devono consentire alle autonomie locali di far fronte subito ai compiti — almeno quelli fondamentali — che lo sviluppo pone oggi, considerando le gravi conseguenze che derivano solitamente dalla sfasatura degli interventi.

Ebbene, noi riteniamo che le misure proposte unitariamente dalle amministrazioni locali e dalle relative associazioni rappresentative presentino i suddetti requisiti.

Infatti, le proposte di nuove entrate effettive (rivalutazione ed estensione delle compartecipazioni, nonché dei contributi statali per servizi di interesse generale e compensazione con entrate dinamiche delle imposte abolite) sono state avanzate proprio con l'obiettivo di « porre fine alla rovinosa politica dei mutui a pareggio » (su cui convengono anche ministri, salvo poi a non fare nulla di serio per attuarlo concretamente, offrendo cioè alternative finanziarie valide). E l'operazione di consolidamento dei mutui, oltre che contribuire al risanamento dei disavanzi economici con la riduzione dei costi di ammortamento, aprirebbe — insieme alle misure proposte per lo accesso al credito a condizioni vantaggiose — la via perché gli enti locali possano attuare gli investimenti necessari per lo sviluppo del

paese. E, a sua volta, le proposte per l'esercizio dei controlli secondo Costituzione, non obbediscono solo alle esigenze di democrazia: il decentramento e lo snellimento dei controlli (oggi soffocanti e fonte di gravi ritardi, pregiudizievoli al fine dei costi) costituiranno un contributo alla soluzione dello stesso problema finanziario. Nè, ovviamente, con ciò si intendono allentare i controlli sulle pubbliche amministrazioni: tutt'altro. Noi riteniamo che i controlli sull'uso del pubblico denaro debbano divenire più rigorosi e più efficaci: ma, proprio a questo fine, pensiamo che la via da battere sia quella della riduzione e dello snellimento dei controlli burocratici dall'alto e l'ampliamento dei controlli democratici dal basso, attraverso un'articolazione più ricca degli istituti locali che consenta un effettivo controllo e una larga partecipazione alla vita pubblica dei membri delle assemblee elettive e dei cittadini.

Le proposte, dunque, che abbiamo esaminato si collocano su una linea giusta. Si potrà discutere sui modi e sulle dimensioni delle misure stesse: e siamo certi che su ciò gli amministratori sono ben disponibili al dialogo, ma quello che occorre è che si comprenda la inderogabile necessità di una politica nuova da inaugurare nei rapporti tra Stato ed autonomie. Ad esempio gli amministratori, al congresso di Salerno, hanno dichiarato di essere disponibili ad una articolazione del piano di risanamento della situazione debitoria, ma quello che rifiutano sono i provvedimenti di carattere discriminatorio lesivi delle autonomie che vengono proposti dal Governo, i quali, tra l'altro, andrebbero a colpire proprio i comuni e le province delle zone depresse che sono quelle che più delle altre sono state e sono costrette ad indebitarsi per i mutui a pareggio. E questa disponibilità al colloquio degli amministratori locali, ignorata dal Governo, ci auguriamo che venga raccolta invece dal Parlamento.

Ma, a questo punto, taluni, come ha fatto l'onorevole Colombo, avanzano l'obiezione che le suddette proposte, anche se valide, non possono essere accolte giacché le finanze erariali non ne possono sopportare l'onere, a causa di altri impegni prioritari per problemi nazionali, e perché, d'altro canto, non farebbero che trasferire il disavanzo da un livello ad un altro della pubblica amministrazione. Una simile obiezione rivela ancora l'incapacità di uscire dall'angusta visione che è stata alla base di tutta la deleteria politica statale del passato. Bastino alcune considerazioni.

1. — Il richiamo ad « altri impegni prioritari per problemi nazionali » è tipico di una concezione centralistica, secondo la quale gli organi centrali sarebbero portatori di interessi nazionali, mentre le amministrazioni elettive locali sarebbero portatrici di interessi particolaristici e disarticolanti. No, il problema della finanza locale non è uno dei tanti problemi (e meno ancora è uno dei problemi verso cui le risorse vanno impiegate solo se ve ne resti disponibilità dopo tanti, come in effetti la pratica governativa dimostra). Il problema della finanza locale è condizione essenziale per un efficiente funzionamento di tutto l'ordinamento pubblico e per lo sviluppo dell'intero paese. Esso, quindi, costituisce uno dei massimi problemi nazionali, anzi investe *il modo di essere dello Stato democratico*.

2. — L'obiezione secondo cui, con l'accoglimento delle proposte degli amministratori locali, non si farebbe che trasferire il disavanzo da un livello ad un altro, dimentica che in effetti è stata tutta la politica seguita sin qui che ha ritenuto illusoriamente di risolvere i problemi della finanza pubblica scaricando il dissesto delle finanze erariali su quelle locali; per cui i provvedimenti proposti tornano, semmai, a stabilire un equilibrio tra i vari livelli della pubblica amministrazione. Ma vi è da aggiungere che ben altro è lo spirito che anima gli amministratori, i quali avanzano le loro proposte non tanto come misure riparatrici di danni subiti (sebbene doverose) quanto come provvedimenti inderogabili per evitare ulteriori costi e guasti. Se non si danno agli enti locali nuove e maggiori entrate per colmare lo squilibrio tra bisogni e mezzi ponendo fine alla politica dei mutui per il ripiano dei bilanci correnti, la spirale dell'indebitamento continuerà ad agire con progressione vertiginosa e la società nazionale si ritroverebbe successivamente a pagare, per altre vie e in dimensioni ingigantite, le gravi conseguenze che ne deriverebbero sotto ogni profilo: economico, sociale, civile, politico e anche finanziario. Se si continuerà con l'attuale sistema, nel 1970 si arriverà con molta probabilità attorno alla cifra di 10.000 miliardi di debiti. Calcolando l'ammortamento trentacinquennale di tale cumulo di debiti al saggio medio d'interesse del 7,50 per cento si arriverebbe ad una annualità, per interessi e capitale, di 814 miliardi, che verrebbe ad assorbire quasi tutti i cespiti tributari che, secondo il disegno di legge

per la riforma tributaria, dovrebbero, direttamente o indirettamente, essere devoluti agli enti locali e che la relazione del disegno di legge stesso calcola attorno ai 900 miliardi. E mai concepibile pensare gli enti locali fondamentalmente impegnati nel pagamento dei debiti, lasciando cadere nell'abbandono e nel caos i servizi più elementari delle comunità? Noi chiamiamo a riflettere, chi non lo avesse ancora fatto, sulla drammatica prospettiva che si aprirebbe continuando sulla strada finora battuta.

3. — Deve essere, infine, chiaro che gli amministratori locali non chiedono un trasferimento nel disavanzo ma un suo superamento. E ciò muovendo in una triplice direzione: riqualificazione delle spese ed entrate pubbliche in direzione di obiettivi di programmazione democratica, eliminando in particolare i costi enormi che lo Stato sostiene (con svariate spese o facilitazioni fiscali) per il sostegno del parassitismo di determinati gruppi economici che accumulano profitti e riversano oneri sulle spalle della collettività; ristrutturazione di tutta la macchina amministrativa per una sua massima semplificazione, efficienza e democratizzazione, disboscando gli innumerevoli enti ed uffici ed attuando il più ampio decentramento dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali; potenziamento dei pubblici poteri a tutti i livelli per regolare la dinamica dello sviluppo nell'interesse generale della collettività, evitando i guasti di uno sviluppo caotico dominato dalla speculazione.

Le misure, dunque, che propongono unitariamente gli amministratori locali e che noi facciamo nostre, s'inquadrano in una visione di rinnovamento dello Stato e della società. Si tratta di proposte altamente responsabili, non sorte da alcuna contrapposizione pregiudiziale verso lo Stato, ma scaturite dalle esigenze della realtà e animate soltanto dal proposito di dar vita a un corretto rapporto tra le varie istanze in cui si articola e deve articolarsi l'ordinamento statale democratico delineato dalla Costituzione repubblicana.

L'equilibrio tra funzioni e mezzi degli enti locali (finora sempre negato dallo Stato accentratore e ancor più gravemente alterato dalla politica governativa negli ultimi tempi) deve essere realizzato nell'interesse di un armonico sviluppo del paese. Tanto prima ciò si capirà, tanto meglio sarà per la nazione intera.