

V.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 DICEMBRE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SULLO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 13,25.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come ricorderete nella seduta dell'11 ottobre i relatori di maggioranza Arnaud e Matteotti hanno illustrato la propria relazione mentre nella seduta del 15 novembre l'onorevole Borsari ha illustrato la relazione redatta a nome della sua parte politica.

Il testo delle relazioni è stato stampato e distribuito.

Oggi procederemo alla votazione delle relazioni. Quella che sarà approvata costituirà, naturalmente, la relazione della maggioranza.

Se vi saranno proposte di emendamento le metteremo in votazione, altrimenti voteremo il testo *tout court* così come è stato redatto.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Maulini. Ne ha facoltà.

MAULINI. La mia sarà una breve dichiarazione di voto, in quanto, il pensiero del mio gruppo è chiaramente espresso nella relazione del collega Borsari.

Ed ecco la nostra prima osservazione: dato che si tratta di indagine conoscitiva, avente lo scopo principale di formulare proposte e non avendo poteri deliberativi, noi non ritenevamo opportuna questa votazione che ci obbliga a votare contro la relazione Arnaud e Matteotti, parte della quale condividiamo. (Grosso modo, senza scendere nei particolari di questa relazione, possiamo dire di apprezzarne l'analisi mentre riteniamo insufficienti i rimedi che propone per il superamento del grave stato di crisi della finanza locale).

Ribadiamo l'importanza e la serietà della iniziativa, nuova in questo Parlamento, e dei risultati ottenuti, che non vogliamo consegnati alla storia come una tappa in più nella denuncia delle inadempienze, ma chiediamo che diventino, materiale di studio e di riflessione per tutti coloro che si occupano del problema; impegno di attuazione per Governo e Parlamento e soprattutto per chi di-

sporà della maggioranza nella prossima legislatura.

I relatori di maggioranza ci ricordano che con la sconfitta del progetto regionalistico Farini-Minghetti « la scelta accentratrice iniziale dello Stato unitario ha determinato in larga misura sia la ripartizione di compiti e funzioni ai vari livelli dell'ordinamento amministrativo, sia, infine, il modello istituzionale in cui avvengono i rapporti tra potere centrale e potere locale », per cui « i provvedimenti fondamentali adottati nel campo della finanza locale negli anni fra il 1861 e il 1865, sotto la pressione di necessità urgenti, sono espressione di questo stato di fatto; le pressioni contingenti prendevano la mano al legislatore in modo da rinunciare ad impostazioni di più ampio respiro del problema ».

Il diligente *excursus* del capitolo II della relazione stessa mostra come quella prima rinuncia sia stato viatico per i decenni seguenti.

Ci rendiamo conto come fosse difficile per i relatori di maggioranza presentare, con serietà di storici, le posizioni dei vari Governi nel secondo dopoguerra nei confronti degli enti locali e dei loro problemi finanziari, ma ci pare veramente eufemistico parlare di « scelte effettuate pragmaticamente di fronte ad avvenimenti incalzanti », subito dopo aver denunciato 70 anni di inadempienza e tenuto conto che i governi stessi agivano sul terreno predisposto da una lotta di liberazione nazionale quale fu quella dal 1943 al 1945. È insufficiente limitarsi a dire che negli ultimi anni « i tentativi di razionalizzazione dei rapporti tra potere centrale e poteri locali nell'organizzazione politica attuale sono sempre sussistiti, ma sono restati sovente nella sfera delle buone intenzioni »; no! noi non possiamo dimenticare le intenzioni contenute nella circolare ministeriale del 4 giugno 1954, con la quale si istituì la discriminazione e la persecuzione politica contro gli amministratori e le amministrazioni non graditi e non gradite al go-

verno imperante; circolare che resta nella storia del nostro Paese a disdoro di chi la redasse e di chi le diede applicazione; circolare che non è stata mai ritirata e che ancora – a giudicare da alcuni fatti e circostanze – trova applicazione da parte di qualche prefetto della Repubblica, sopravvissuto non a caso, alla monarchia e al fascismo. Circolare infine, che è una ulteriore prova della cosciente scelta politica fatta dai vari governi di non attuare i principi di autonomia e decentramento fissati dalla Costituzione ma di fare esattamente l'inverso: togliere agli enti locali quella limitata autonomia fissata dalle leggi precedenti alla Costituzione.

Alla luce di questi fatti Piero Calamandrei nel 1954 scriveva: « il governo si è sistematicamente servito dei poteri lasciati in eredità dal fascismo come di un'arma contro le amministrazioni locali tenute da partiti diversi da quello dominante », il quale partito, ricorda sempre nel 1954 Arturo Carlo Jemolo, « diventato partito di governo esaspera e non attenua i controlli e fa di ogni forma di tutela sui comuni e sulle province strumento prezioso di lotta contro gli avversari e per favorire i suoi: è anzi in atto una offensiva contro le maggioranze di nomina locale nei consigli di amministrazione quasi che la maggioranza dovrà essere di degnazione governativa ». E quello che era denunciato come un vizio nel 1954 diventava norma politica, applicata in verità in modo meno rozzo, dieci anni dopo, con l'accordo tra i partiti di governo di generalizzare alla base la formula di centro-sinistra con i risultati che tutti conosciamo. E, credeteci, non ricordiamo queste cose per pura polemica sul passato, ma perché siamo convinti che senza la denuncia degli errori passati nulla si costruisce per l'avvenire.

La nostra azione in questa discussione, come sempre, non si è limitata all'atto di accusa, quanto mai facile, contro tutti i governi del passato, inadempienti verso gli enti locali, ma è stata azione di studio, di proposte serie, presentate alla fine sistematicamente nella relazione del collega Borsari. E, d'altronde siamo convinti che molti colleghi di maggioranza hanno a malincuore fatto proprie, quando le hanno fatte, certe posizioni tradizionali accentratrici dell'esecutivo, qui portate soprattutto dai ministri finanziari, anche se coperte da dichiarazioni di riconoscimento delle autonomie.

Né possiamo tacere il contrasto stridente tra le linee che muovono dalla nostra inchiesta, in verità ammorbidite dai relatori di

maggioranza, e quelle seguite dai disegni di legge n. 4280 « delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria » e 4361 « disposizioni in materia di imposte comunali di consumo; di credito ai comuni e alle province, nonché disposizioni varie in materia di finanza locale »; improntati da visione burocratica, tanto che, sia pure a nostro parere insufficientemente, escono in questi giorni modificati dalla nostra Commissione in sede di parere. Ad unanimità infatti abbiamo detto nel parere al disegno di legge sulla delega legislativa al Governo per la riforma tributaria che: « a proposito di siffatta materia, la Commissione affari interni ha già fornito attraverso l'indagine sullo stato della finanza locale in Italia tutti gli elementi necessari per coordinate ed armoniche soluzioni; ed a tal fine rinvia alle conclusioni dei relatori Arnaud e Matteotti per la maggioranza e Borsari per la minoranza ». La Commissione pure ad unanimità si è dichiarata contraria ad alcuni articoli del disegno stesso. Ovviamente la nostra parte è contraria per principio al disegno, comportando esso la delega al Governo e quindi lo svuotamento della azione legislativa del Parlamento in una materia tanto importante e delicata; ma è significativo che certe affermazioni come ad esempio quella che ho citato vengano anche dalla maggioranza. Ciò non può non essere messo in relazione con le realtà affiorate anche nel corso della nostra indagine e volutamente dimenticate dal Governo.

Concludendo questa breve dichiarazione, date per note le proposte concrete contenute nella nostra relazione, voglio ringraziare ancora a nome del mio gruppo, i tecnici ed i dirigenti degli organismi rappresentativi, qui convenuti a portare i suggerimenti preziosi maturati dalla loro esperienza. In particolare ringrazio il dottor Lorenzini di Bologna per i concetti chiarificatori che ha portato circa il peso che nella crisi finanziaria degli Enti locali ha il costo del danaro, dovuto alla gestione e agli investimenti, a causa della carenza della Cassa depositi e prestiti; per le proposte specifiche circa il consolidamento dei debiti dei comuni e delle province in un'unica operazione con la Cassa stessa e per la visione moderna che egli ha presentato del comune imprenditore.

Mentre ricordo di sfuggita che il problema dei controlli ha un nome solo: articolo 130 della Costituzione repubblicana e tutto ciò che esce dalla logica e dalla lettura di questo articolo serve solo da paravento ad una situazione arcaica ed anticostituzionale,

mi dolgo che il dottor Scipione (che anche in questa occasione ha dimostrato di essere un tecnico preparato ed influente) non abbia voluto, se bene abbiamo compreso, ammettere questa verità politica ed abbia fatto capire che, secondo lui, il sistema dei controlli non dovrebbe subire alcuna modifica.

Onorevoli colleghi, noi sappiamo che, al livello degli Enti locali, dei loro organi rappresentativi come spesso a livello parlamentare, le idee sono chiare a proposito della funzione degli Enti locali e dei loro problemi finanziari; un largo accordo che cozza però contro l'esecutivo, prigioniero di mentalità sorpassate, insensibile alle sollecitazioni costituzionali e sordo alla libera e democratica volontà di base che è caratteristica essenziale dell'avvento alla vita politica amministrativa delle classi popolari.

Si inserisce quindi qui il discorso prettamente politico, che non può trovare spazio in questa breve dichiarazione, dell'esigenza di trovare una nuova più omogenea e più snella maggioranza, capace di concentrare la propria attività almeno su alcuni argomenti, nel nostro caso quello della finanza locale, e quindi della stessa vita degli enti, della quale qui si è discusso per più mesi.

CATTANEO PETRINI GIANNINA. Mi sia concesso di sottolineare ancora una volta la importanza eccezionale del lavoro compiuto nell'ambito della Commissione con la collaborazione di esperti e di alti funzionari responsabili dei vari dicasteri, e di amministratori locali, e con la diretta partecipazione ai lavori degli onorevoli ministri interessati. Se elaborati e proposte, frutto di lunghi mesi di lavoro, saranno tenuti presenti al momento della formulazione di disegni di legge attinenti ai problemi della finanza locale e delle funzioni degli Enti locali, molti errori del passato remoto e recente potranno essere evitati.

Primo indiscusso pregio delle sedute e della sintesi elaborata dai relatori è quello di aver ricercato serenamente ed obiettivamente le cause antiche e recenti che sono alla base della crisi della finanza locale e di avere sdrammatizzato presunte responsabilità ed incapacità generalizzate di pubblici amministratori.

Giustamente non si è più parlato dell'indebitamento degli Enti locali come del frutto esclusivo di errori amministrativi, ma come della conseguenza di molteplici fattori insiti nelle caratteristiche istituzionali degli Enti locali, nelle inadeguatezze legislative e nelle

carenze di organici interventi da parte dello Stato.

Non voglio certo sostenere che sia auspicabile continuare in una politica dei mutui a pareggio che non sia vista come intervento d'urgenza e di breve termine, ma ritengo doveroso precisare che le conseguenze negative attuali di tale politica non possano essere attribuite che in casi particolari di patologia amministrativa al minore interesse degli amministratori a contenere le spese « e alla spinta » ad un massiccio prelievo sul mercato dei capitali per spese improduttive. Di fronte all'ampliamento « di fatto » delle funzioni dell'Ente locale ed al crescere delle esigenze che caratterizzano ogni progresso civile ed in carenza del logico adeguamento dei mezzi finanziari, il ricorso all'assunzione di mutui ed alla ricerca di prestiti era inevitabile. Infatti da molti degli esperti, amministratori, deputati, funzionari e ministri, sono state sottolineate le concause che hanno portato lo indebitamento degli Enti locali al livello attuale, ponendo l'accento su molteplici fattori, quali: l'ampliamento delle funzioni esercitate dai comuni e dalle province; provvedimenti legislativi attribuenti agli Enti locali oneri senza le corrispondenti coperture finanziarie; il mancato adeguamento degli strumenti legislativi e dei finanziamenti ai compiti nuovi derivanti dalla crescita tumultuosa della società italiana e dai maggiori bisogni espressi dalla comunità; la lentezza e le difficoltà funzionali del vecchio sistema di controlli; le mancate o ritardate attribuzioni di cespiti tributari, con conseguenti necessità di richieste onerose di prefinanziamenti, o ritardi altrettanto onerosi nell'attuazione di programmi di opere di pubblica utilità; l'incidenza notevole dei disavanzi di gran parte delle aziende municipalizzate sui bilanci comunali; l'errata politica del personale.

A questo proposito mi sia concesso di sentire almeno in una certa misura dalle severe posizioni di qualche ministro e di qualche esperto che rimproverano indiscriminatamente agli Enti locali un « eccessivo aumento del numero dei dipendenti » come uno dei fattori più importanti fra quelli che hanno determinato il *deficit*, e considerano *tout court* il personale come « esuberante in rapporto alle esigenze dei servizi ». Se esistono enti locali territoriali e non territoriali che hanno assunto personale per motivi clientelari o politici, o che lo hanno retribuito al di sopra delle possibilità effettive del bilancio, ricorrendo alla « fictio » di lavoro straordinario di fatto non eseguito, non ci si può per que-

sto ritenere autorizzati a riconoscere che di fronte a fenomeni migratori, a necessità educative, sanitarie, assistenziali impellenti, il personale rappresenta lo strumento primo della risposta al bisogno ed una spesa produttiva di beni che superano l'interesse economico immediato.

Al di sopra di ogni spontanea reazione a censure non bene determinate sta però la realtà che dal dibattito sulla finanza locale, dalle relative documentazioni e dalla relazione Arnaud-Matteotti emergono voci concordi sulla natura della crisi della finanza locale e sulle iniziative da assumere per porvi rimedio. A tale fine sono richieste: la corrispondenza fra oneri e preventivo finanziamento; la sollecita approvazione dei bilanci degli Enti locali; il tempestivo e regolare versamento di cespiti tributari, contributi e rimborsi dovuti dalla amministrazione centrale dello Stato agli enti locali; particolari disposizioni creditizie con intervento e garanzia dello Stato in favore di comuni e province, da attuarsi presso la Cassa depositi e prestiti, o comunque presso un unico Istituto di credito a condizioni di favore; la elaborazione di piani straordinari per il riequilibrio economico dei bilanci; l'assegnazione di nuove entrate attraverso una modificazione dei limiti impositivi posti dall'attuale legge comunale e provinciale e la riforma delle compartecipazioni nel quadro della riforma tributaria attualmente proposta alla Camera dei deputati (disegno di legge n. 4280 e disegno di legge n. 4361 sulle imposte di consumo ed altre disposizioni in materia di finanza locale).

Giustamente i relatori sottolineano che il problema della finanza locale non si risolve con questi rimedi che tendono soprattutto ad alleviare la grave situazione attuale: è necessario che provvedimenti di questo tipo si inquadrino in una più vasta azione che stabilisca nuovi rapporti tra potere centrale e poteri locali, definisca le funzioni degli enti locali e ne garantisca l'autonomia nella collaborazione.

In perfetta aderenza con la difesa del valore degli enti locali, che non debbono ritenersi antitetici nei confronti del potere centrale, e della loro autonomia di programmi, sono le proposte dei relatori che non possono che essere sottoscritte. Infatti è assolutamente valido il concetto che la finanza pubblica ha carattere unitario, come sono unitari i fini perseguiti dagli enti che la compongono e che questo carattere non implica necessariamente un accentramento che leda l'autonomia degli

enti di ordine minore in confronto di quelli di ordine superiore.

Gli interventi di perequazione, che eliminino la realtà attuale di introiti troppo diversi per fabbisogni che sono molto simili, richiedono un sistema di finanziamento che non provenga esclusivamente dalle possibilità impositive locali; tali interventi non diventeranno pura azione accentratrice solo nella misura della loro corrispondenza ad una distribuzione di compiti e di risorse rispettose dell'autonomia politica di ognuno degli enti locali e della capacità dei cittadini di partecipare alla vita delle comunità di ogni ordine.

Gli obiettivi proposti potranno essere raggiunti se si provvederà, attraverso le riforme in fase di elaborazione ad:

1) adeguare le risorse finanziarie degli enti locali ai fabbisogni dei compiti degli stessi attraverso la duplice via dell'ampliamento della base impositiva, correlata alla dinamica del reddito e della revisione delle aliquote delle contribuzioni statali;

2) rivedere i compiti degli enti locali, tenendo presenti le dimensioni attuali e quelle ottimali e sollecitando la collaborazione fra gli enti al fine di ottenere ad un tempo gli interventi solleciti, efficaci ed economici ed una estesa partecipazione delle comunità alla gestione del potere locale;

3) puntare sulla sostituzione del sistema dei controlli col sistema del coordinamento;

4) spronare l'attuazione di circoscrizioni amministrative locali più rispondenti alla necessità di attuare programmi di opere e di servizi di pubblico interesse, sia attraverso la fusione di enti locali, sia e soprattutto attraverso l'identificazione e la formazione di comprensori;

5) non confondere la responsabilità dei compiti e dei servizi di spettanza degli enti locali, con il relativo finanziamento che può essere garantito attraverso interventi finanziari parziali e totali dell'amministrazione centrale, lasciando intatta l'autonomia delle scelte e delle spese relative dell'ente locale;

6) attuare una politica creditizia adeguata alle urgenti necessità di oggi, ma anche volta ad evitare il perpetuarsi di situazioni anomale che sono state la causa di gravi difficoltà e di severi giudizi;

7) prendere in esame decisamente ed in modo adeguato la riforma della legislazione sulle aziende municipalizzate e l'impostazione delle stesse su criteri aziendali moderni e produttivistici, fermo restando l'impegno di colmare eventuali insufficienze economiche e corrispondenti alla necessità di prezzi politici;

8) dare immediato avvio ai provvedimenti, nel quadro dell'attuazione del dettato costituzionale, nella cornice della riforma della legge comunale e provinciale, dell'attuazione regionale e del rispetto dell'autonomia e dei poteri degli enti locali, cellula viva della nazione.

GREPPI. Non vuol essere, la dichiarazione di voto del Gruppo socialista sulle conclusioni dell'esame dello stato della finanza locale in Italia, un semplice atto di adesione alla nobile fatica dei relatori, ma anche - e soprattutto - la sintesi di una coscienziosa riflessione concettuale e politica intorno ad uno dei problemi prioritari del riordinamento democratico del nostro paese.

E ci si lasci dire, con orgogliosa compiacenza, che il documento che abbiamo sotto gli occhi rispecchia la storia di una lenta ma significativa evoluzione psicologica, politica e legislativa che alla nostra ideologia e alla nostra azione deve stimoli e sviluppi determinanti, attraverso un arco luminoso che congiunge i nomi di due Matteotti.

Ed assume oggi il carattere sacro di un messaggio e di una consegna l'articolo che, nel 1924, alla vigilia del martirio, Giacomo scriveva in *Critica Sociale* denunciando il carattere involutivo dell'economia e della finanza del nuovo regime, con un amaro riferimento, proprio, alla mortificazione degli Enti locali.

« I prefetti non decidono autonomamente, ma sono chiamati a rapporto o ricevono ordini da individui che non occupano alcun posto superiore nella gerarchia statale. Nessun cittadino sente sopra di sé la vigilanza di uno Stato, ma solo la minaccia di un partito che è padrone dello Stato. I liberi comuni italiani sono tutti in mano a commissari regi o alla discrezione del locale capo fascista ».

E dopo essersi posta la domanda se la soppressione delle civiche libertà e la confusione della legge con l'arbitrio abbiano, almeno, servito a quella restaurazione economica e finanziaria che avrebbe dovuto salvare l'Italia dal baratro, Giacomo Matteotti, attraverso un meticoloso esame critico delle cifre e dei fatti salienti, concludeva che, così nella economia come nella finanza, non meno che nel trattamento delle classi operaie, la dominazione fascista aveva dimostrato il suo indirizzo reazionario.

Nobile fatica, dicevamo, a coronamento della lunga e fruttuosa indagine della quale il Presidente Sullo è stato, ad un tempo, ideatore e animatore con una bravura che gli ha

fatto meritare un unanime e deferente riconoscimento.

Né le critiche della minoranza, raccolte nella relazione dell'onorevole Borsari, diminuiscono l'importanza della iniziativa e dei suoi risultati. Rispettose nella forma, esse costituiscono, nel merito e nella intenzione, un serio contributo alla scelta delle soluzioni più conformi all'interesse degli Enti locali. E non è chi non avverta come, per il carattere necessariamente unitario della finanza pubblica, felicemente sottolineato nella dichiarazione di voto - per il Gruppo democristiano - dall'onorevole Petrini Cattaneo, a quelle scelte sia condizionato, e non poco, lo stesso riassetto economico e finanziario dello Stato.

Intelligente nel riassunto comparativo delle opinioni espresse dagli esperti dei vari settori interessati, l'opera dei relatori appare proficua e meritoria anche per un'ordinata ed esauriente ricomposizione dei precedenti storici.

Semmai si potrebbe rilevare che non sarebbe stato inopportuno il completamento di una meno implicita sintesi critica delle complesse esperienze parlamentari, legislative, politiche e amministrative di oltre un secolo di vita nazionale. Ciò che avrebbe consentito un più informato apprezzamento dell'opinione dell'onorevole Borsari, secondo il quale « il fatto vero è che lo Stato (eccetto un breve periodo di rilancio delle autonomie dopo la liberazione) ha continuato ad agire nei confronti della finanza locale con l'atteggiamento antagonistico di sempre ».

Un *sempre* che può trovare, a nostro avviso, una certa giustificazione negli effetti, ma che sorvola la profonda differenza dei presupposti storici e sociali.

In una interpretazione il più possibile obiettiva delle esperienze sottoposte all'esame della Commissione, sembra a noi, in ogni modo, che si debbano sottolineare due svolte incontestabilmente evolutive.

Quella che si richiama al risveglio dello spirito autonomistico tra la fine del vecchio secolo e il principio del nuovo. (« Sempre, ma specialmente nel momento più oscuro o più tragico della storia - scriveva Emilio Caldarà - il nostro Comune è stato un vivaio, più che un sacrario, delle energie, delle risorse e delle speranze del popolo »).

E l'altra, che ha tratto il suo vigoroso impulso dalla nuova Carta costituzionale, ancora vibrante dei santi palpiti della lunga, epica, lotta di liberazione. (« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipen-

dono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento »).

Ed è del tutto naturale, proprio per la nostra rettilinea, intransigente, coerenza di socialisti, che la relazione ci trovi tanto più consenzienti quanto più fiduciosamente sottolinea l'esigenza di una rapida e integrale attuazione di questi precetti.

E pur giusto, d'altro canto, che sia riatte- stata, anche qui, la nostra meraviglia per il parossismo anti-regionalistico dei liberali, che continua a fingere, paradossalmente, di non capire come una sola sia la radice dell'autonomia amministrativa e della libertà politica e come un serio e ordinato sistema autonomistico richiami, assai più della spettrale immagine di un artificioso smembramento, quella, piena di animazione, di cerchi concentrici in perenne espansione.

Quanto alle cause della persistente crisi della nostra finanza locale, è doveroso riconoscere che la diagnosi dei relatori non ha trascurato alcuno dei fattori più attendibilmente concorrenti.

Il disaccordo non può dunque cadere che sulla valutazione della corrispettiva incidenza di ciascuno di essi. Comunque i risultati, nella loro sintesi di ordine generale, ci consentono di attribuire un carattere molto modesto e del tutto episodico alla « cattiva amministrazione ».

Un sintomo di questa confortante verità traspariva già, d'altronde, dalla universalità del fenomeno, a parte che nella stessa dilatazione del sistema democratico è insito il progressivo sviluppo della coscienza civica a tutti i livelli. Coscienza che, verosimilmente, trae i propri incentivi assai più dal controllo reciproco dei gruppi politici, all'interno di ogni amministrazione, che da quello, del tutto esterno, degli organi di tutela.

Quanto alle cause *reali* della crisi, conveniamo nell'attribuire un peso prioritario alla inadeguatezza delle strutture, che, alla luce della dinamica della vita locale, appaiono ogni giorno più anacronistiche. E, in questa stessa dinamica rientra anche l'eccedenza dei compiti assegnati agli organismi amministrativi periferici, in troppo stridente contrasto con le disponibilità logistiche e finanziarie.

Conviene, pure, nella denuncia di un perseverante ritardo legislativo, che costringe le amministrazioni a ricorrere, non di rado, a soluzioni d'emergenza, inevitabilmente empiriche, le quali costano sempre un più di de-

naro e, spesso, anche di tempo, per la complicazione degli intralci burocratici.

Ed è certamente vero che contribuisce al disordine e all'appesantimento della finanza dei comuni la troppo vaga, indeterminata, definizione dei loro compiti ma ciò che più importa, a nostro avviso, è il distacco psicologico e pratico tra lo Stato e gli Enti locali. Distacco che implica non di rado una sorta di giustapposizione polemica a quella confidenza morale che è una cosa sola con lo spirito e l'interesse della democrazia.

E questa un'amara e dolente verità della quale fa testimonianza il perenne pellegrinaggio a Roma delle delegazioni comunali e provinciali, in un'atmosfera psicologica che induce a tradurre in termini e accenti di supplica anche i più giustificati reclami.

Quanto ai disavanzi delle aziende municipalizzate e al costo del personale, si tratta di fattori che pesano non poco sul bilancio degli Enti locali e, particolarmente, dei comuni. Ma, pur condividendo le preoccupazioni dei relatori, non possiamo non rilevare come essi siano ben lontani dall'assumere un carattere autonomo e quasi fatale.

E vero, piuttosto, che sono strettamente legati a taluno dei mali di ordine presupposto già sottolineati; e più particolarmente alle carenze legislative e all'indeterminatezza dei compiti degli Enti locali, nonché alla mancanza di una sistematica disciplina dei rapporti tra gli Enti locali e tra essi e lo Stato, sul terreno delle rispettive responsabilità e funzioni.

Un organico sviluppo della politica di pianificazione, a tutti i livelli, non potrà che concorrere in modo determinante al progressivo risanamento dei bilanci degli Enti interessati, sotto il segno della indeclinabile e già rivendicata unità della finanza pubblica. Col dovuto riguardo, s'intende, per alcuni corollari di ordine pratico sui quali così la maggioranza come la minoranza hanno richiamato l'attenzione.

Tra questi, un nuovo e più funzionale sistema di accertamento dei tributi, che, nella relazione Borsari, dovrebbe investire la responsabilità primaria degli Enti locali. E, ancora, un più organico ed efficiente sistema di erogazione dei mutui, a mezzo di pubblici istituti di credito che sollevino gli Enti locali da un sovraccarico di interessi. Sovraccarico che incide sensibilmente sul loro indebitamento globale, rendendo, non di rado, del tutto astratta e semplicemente figurativa la produttività di non poche spese. A parte l'assurdo sociale dell'appesantimento del deficit pub-

blico a favore di un « plus » di arricchimento del capitale privato. Ciò che convalida la meditata critica dell'onorevole Petri Cattaneo a quella politica dei mutui, che noi riteniamo equo definire non meno empirica nel metodo che ritorsiva negli effetti. Tanto che vien fatto di domandarci se non sarebbe giusto e morale l'istituzione di una cassa dello Stato per il riscatto delle larghe passività imposte agli Enti locali dal maggior costo del denaro; costo dovuto così alla inadeguatezza del credito pubblico come alle remore della macchina burocratica.

Ma ci si lasci dire ancora una volta, e più che mai, che anche il problema della finanza locale, come tutti gli altri della vita associata, legati tra di loro da un'inscindibile correlazione, non potrà trovare la sua reale e definitiva risoluzione che sul terreno di un rapporto, più che prioritario, pregiudiziale e, tuttavia, letteralmente ignorato. Il rapporto, cioè, tra le strutture dell'ordinamento democratico e l'uomo.

Né ci si attribuisca la forzosa introduzione di un motivo lirico nella cornice di un tema così trasparentemente realistico.

Non abbiamo, naturalmente, dimenticato la coerente lezione dei nostri maestri, a cominciare da Filippo Turati, intesa ad una concreta attualizzazione dell'antico precetto di Protagora che identificava nell'uomo la misura di tutte le cose. Ma è sopra tutto vicino nella nostra commozione il richiamo di Giovanni XXIII alla creatura umana, protagonista della vita e della storia, e artefice del proprio destino.

È una verità che dev'esserci presente ad ogni effetto, piccolo o grande, immediato o futuro; anche perché in essa possiamo trovare l'unico, adeguato, incentivo dell'adempimento delle nostre responsabilità politiche e sociali.

Se la civiltà procede così lenta e mal sicura, tra dubbi, perplessità, resipiscenze e ripensamenti, nella storia e nella cronaca, ciò è dovuto sopra tutto alla perseverante, paradossale, confusione tra gli scopi e gli strumenti.

La buona amministrazione, il pareggio del bilancio, la produttività della spesa, non sono e non possono essere valori fini a se stessi; sopra tutto in un mondo ispirato dalle ideologie superiori, e finalmente riconciliate, del cristianesimo e del socialismo.

Né ci si obietti che un discorso di questo tipo meglio si farebbe ascoltare in sede filosofica e teologica.

È un alibi che si trascina dietro l'ombra di troppe colpe e di troppi rimpianti.

La giustizia sociale, l'assistenza nei suoi vari aspetti, economici e morali, l'istruzione ad ogni livello, implicano effetti spesso determinanti così per la sopravvivenza fisica come per il destino civile degli uomini. E attingono alla sfera di competenza e di responsabilità di ogni settore della vita pubblica, a cominciare proprio dagli enti locali.

Quante volte la carenza di un solo letto non ha determinato il sacrificio di un infermo?

E non abbiamo ragione noi quando assumiamo che la vita e la morte sono un fatto assolutamente individuale, e rileviamo che le vittime dell'avarizia e dell'imprevidenza dovrebbero pesare sulla coscienza privata degli amministratori ben più del deficit di bilancio sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni?

È, dunque, la nostra una dichiarazione di voto che al sincero riconoscimento dei meriti della relazione dei colleghi Arnaud e Matteotti associa l'augurio di una pianificazione delle provvidenze sociali e amministrative che commisuri, prioritariamente, i tempi alla indifferibile urgenza dei bisogni e delle istanze delle categorie più povere e sacrificate.

RAIA. Sulle autonomie degli Enti locali nel nostro Paese ha sempre aleggiato un senso di incompletezza, di stento, di difficoltà.

Le cause vecchie e nuove che non hanno consentito il consolidamento e la formazione completa e definitiva delle libertà e delle autonomie locali trovano il loro più importante momento nelle difficoltà di natura economico-finanziaria di fronte alle quali, sempre, si sono trovate le amministrazioni locali nel nostro Paese.

La tendenza ad un continuo peggioramento nel tempo ha subito in questi ultimi anni balzi enormi.

Le cause sono chiare ed evidenti: ad un costante aumento dei costi e delle spese corrisponde un minore incremento delle entrate; i pochi marginali provvedimenti che sono stati adottati nel recente passato non hanno apportato significative modificazioni; alcuni di questi, come per esempio quello riguardante l'imposta di consumo sul vino, hanno anzi determinato un peggioramento della situazione.

La stessa legge istitutiva dell'imposta sull'incremento delle aree fabbricabili, che unitamente alla legge n. 167 rappresenta un apprezzabile anche se insufficiente strumento per l'acquisizione di aree fabbricabili da

parte dei comuni, non ha certo sensibilmente inciso sul problema della finanza locale.

Il ricorso a mutui cui le Amministrazioni sono costrette per far fronte al divario fra le spese e le entrate, determina un peggioramento annuale delle situazioni deficitarie e sottrae ai comuni ed alle province parte delle loro insufficienti possibilità di realizzare opere straordinarie indispensabili allo sviluppo sociale e civile delle collettività amministrare.

In questa situazione sono ormai numerosi i comuni e le province che hanno esaurito o stanno per esaurire le possibilità di contrarre mutui. Per molti di questi ciò significa l'impossibilità di affrontare e risolvere anche i problemi più urgenti, e gravi difficoltà per assolvere gli stessi compiti di istituto, compreso quello relativo al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente.

Al drammatico stato in cui versa la finanza locale nel nostro Paese, che si riassume nella situazione debitoria e nei disavanzi di bilancio dei comuni e delle province, si accompagna e si sovrappone un tentativo i cui fini sono chiari e precisi.

La verità è che le difficoltà economiche degli enti locali vengono strumentalmente impuguate da quelle forze cui spetta la responsabilità di averle in larga misura determinate, per ridurre o per tentare di sottrarre alle Amministrazioni locali la possibilità di intervenire in modo autonomo sulla realtà economica nell'interesse della collettività.

Il tentativo in atto di contenere la spesa pubblica degli Enti locali investe quel tanto di autonomia prevista dalle leggi vigenti fino ad intaccare le prerogative fondamentali delle assemblee elettive.

La finalità dichiarata dalle autorità di tutela (Commissione centrale per la finanza locale, Giunte provinciali amministrative e Prefetture) per precise disposizioni del Governo è, come noto, quella di contenere gli stanziamenti passivi entro i limiti raggiunti negli esercizi finanziari di questi ultimi anni.

Una frase che non si ritiene fuori luogo richiamare, viene puntualmente riportata come premessa e spiegazione alle soppressioni, alla vera e propria falciatura cui sono sottoposti gli stanziamenti relativi alla spesa, in tutti i provvedimenti delle autorità di tutela ed in particolare nelle deliberazioni della Commissione centrale per la finanza locale.

La frase è questa: « Ritenuto, per quanto concerne la spesa, che in armonia alle direttive del Governo per il contenimento della spesa pubblica ed alla conseguente esigenza di ridurre il disavanzo economico dei bilanci

degli Enti locali in analogia alla riduzione del disavanzo apportata dallo Stato al proprio bilancio, è assolutamente indispensabile ricondurre gli stanziamenti passivi entro i limiti strettamente necessari per assicurare il funzionamento dei servizi; che pertanto, vagliati i singoli stanziamenti passivi, possono apportarsi le seguenti riduzioni:... ».

E che le riduzioni non siano, come si afferma, contenute entro i limiti rappresentati dalle esigenze di funzionamento degli stessi servizi pubblici indispensabili è un fatto noto a tutti.

Nei bilanci di numerose Amministrazioni locali, relativi agli esercizi finanziari di questi ultimi anni, sono stati diminuiti o addirittura soppressi stanziamenti, coperti da deliberazioni regolarmente approvate a norma delle leggi vigenti e riguardanti spese ordinarie come l'assistenza, la sanità, l'igiene, i lavori pubblici e le stesse retribuzioni del personale, oltre a stanziamenti riguardanti settori quali l'agricoltura, l'edilizia e la distribuzione.

I bilanci delle Amministrazioni comunali e provinciali non vengono più esaminati dagli organi di tutela, ma vengono rifatti per « armonizzarli » con determinate, precise finalità.

Ma questi non sono che gli effetti immediati della linea del contenimento della spesa pubblica locale.

Entro questi limiti si esprimeva l'azione svolta negli anni cinquanta, diretta dall'onorevole Scelba, con la quale si tentò di impedire certe spese e certe attività agli amministratori locali.

La linea attuale non si esaurisce nella riduzione o soppressione di stanziamenti della spesa o nell'artificioso aumento delle entrate: essa si completa e si definisce, nelle sue finalità, con indicazioni precise per quanto riguarda tutta la politica amministrativa che dovrebbe essere attuata dagli amministratori locali.

Le indicazioni che si tenta di imporre con tutti i mezzi possibili, « senza deroga di alcun genere » come si afferma in numerose deliberazioni della Commissione centrale per la finanza locale, consistono in un aumento indiscriminato delle imposte; in un adeguamento delle tariffe di utenza dei servizi pubblici; nel licenziamento del personale non di ruolo ed in alcuni casi, nella stessa riduzione delle retribuzioni acquisite dai dipendenti pubblici locali.

Per quanto riguarda i mutui per la realizzazione di opere pubbliche straordinarie,

l'approvazione dei medesimi viene sempre più chiaramente subordinata, oltre che alle disponibilità di delegazioni a titolo di garanzia di alcune imposte, ad una revisione dei programmi già predisposti ed approvati dai Consigli provinciali e comunali.

Come abbiamo poc'anzi affermato, siamo di fronte ad un preciso tentativo di ridurre gli enti locali a meri strumenti esecutivi di una politica centralmente ed autoritariamente decisa.

È questa una delle condizioni per l'attuazione della politica dei redditi che presuppone non solo il contenimento della dinamica salariale entro limiti prestabiliti e quindi la subordinazione dei sindacati, ma anche il controllo degli enti locali, con le conseguenze oramai evidenti per quanto riguarda l'autonomia e l'autogoverno locale.

Sono le stesse elementari, fondamentali prerogative delle assemblee elettive che vengono così minacciate; è la stessa dignità dei sindaci, dei presidenti delle province, dei consiglieri comunali e provinciali che viene messa in discussione poiché rischiano di divenire, come è stato giustamente affermato in una importante assemblea nazionale di amministratori locali, « una rotellina della vecchia macchina statale posta al servizio delle tendenze centralizzatrici di tipo nuovo espresse dal capitalismo monopolistico avanzato ».

Di fronte a questa situazione si impongono provvedimenti atti a consentire la piena affermazione dell'autonomia locale che costituisce uno dei presupposti indispensabili per uno sviluppo realmente democratico.

Ciò non significa che al tentativo di contenere gli investimenti e di bloccare la spesa si debba o si possa rispondere con una espansione generale ed indiscriminata degli investimenti e delle spese.

Certe spese possono e debbono essere contenute entro i limiti strettamente indispensabili, così come il rapporto tra costi e ricavi delle gestioni dei grandi servizi pubblici (municipalizzati o no) deve essere la risultanza di una giusta distribuzione fra le collettività e gli utenti diretti del carico finanziario che comportano.

La spesa nel suo complesso deve essere orientata in modo tale da potenziare i servizi pubblici con l'intento di comprimere certi consumi privati e di sviluppare e potenziare consumi sociali; particolare attenzione ed impegno debbono essere riservati a quei servizi sociali che rispondono alle nuove ed aumentate esigenze delle grandi masse lavoratrici con

una visione che superi ogni concezione municipalistica.

Pur nelle drammatiche difficoltà attuali, è a questi obiettivi che ha teso e tende la grande maggioranza delle amministrazioni degli enti locali.

L'origine e la condizione del progressivo, preoccupante aumento del debito e dei disavanzi degli enti locali non possono certo essere ricercate in mancanza di senso di responsabilità o di capacità da parte degli amministratori locali.

Le cause della drammatica situazione economica e finanziaria vengono oggi concordemente indicate da tutte le organizzazioni degli enti locali nel sistema tributario, nel sistema redditizio, nello stato delle autonomie e nella mancanza di una adeguata legge urbanistica.

Se considerate più particolarmente, queste cause consentono di stabilire che le molteplici e complesse componenti dell'insoluto problema della finanza locale muovono dal continuo aumento delle spese correnti rispetto alle entrate ordinarie; dalla conseguente grave insufficienza di liquidità di cassa e risalgono ai principi istituzionali delle autonomie e del decentramento amministrativo.

Queste affermazioni che potrebbero essere suffragate da dati e da cifre, trovano conferma in molte delle dichiarazioni rese alla commissione incaricata delle indagini sullo stato della finanza locale in Italia.

Dal vortice dei disavanzi che attanaglia sempre più i bilanci e quindi la vita dei comuni e delle province, si potrà uscire soltanto con quelle organiche e profonde riforme che riguardano la struttura stessa dell'ordinamento degli enti locali.

Questo richiede innanzitutto un mutamento dell'indirizzo che abbiamo in grande sintesi richiamato e che minaccia di ridurre l'Ente locale a strumento per l'attuazione di scelte centralmente effettuate; una inversione dell'attuale tipo di sviluppo economico che non corrisponde alle esigenze dell'autonomia locale e quindi agli interessi dei lavoratori e delle collettività amministrate.

Il potere autonomo dell'Ente locale viene infatti quasi compiutamente annullato dall'indiscriminato, artificioso blocco della spesa pubblica locale, dai tagli apportati ai bilanci, da un sempre più rigido ed automatico meccanismo di fissazione delle imposte e dal controllo sulle spese e sul credito mediante la determinazione dei contributi.

In questa situazione è il problema della riforma generale ed organica della finanza lo-

cale e di tutta la struttura dell'Ente locale che deve essere finalmente affrontato.

Ovviamente, come viene da tutti riconosciuto, per dischiudere la strada alla riforma generale è indispensabile, nella prospettiva immediata, bloccare il processo di deterioramento in atto eliminando le punte patologiche della situazione.

Questo è oggi possibile mediante l'attuazione immediata del programma minimo definito concordemente, nella sua buona sostanza, dalle due fondamentali organizzazioni degli Enti locali del nostro Paese: Lega dei comuni e ANCI e che può essere riassunto nei seguenti più importanti punti:

Sul piano economico-finanziario:

1) compensazione delle perdite derivanti dalla abolizione del dazio sul vino, col versamento effettivo delle quote arretrate ed in modo che venga previsto un naturale incremento del gettito;

2) compartecipazione alle imposte erariali sui carburanti al fine di fronteggiare i pesanti oneri dei comuni per la costruzione e manutenzione di strade conseguenti allo sviluppo della motorizzazione;

3) adozione di un piano pluriennale di risanamento delle finanze locali mediante consolidamento di tutti i mutui contratti dagli Enti, con ammortamento a lunghissimo termine ed a basso tasso di interesse e con l'assegnazione, da parte dello Stato, di quote degli oneri relativi;

4) soluzione del problema del credito per le spese di investimento mediante restituzione integrale della Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali.

Sul piano istituzionale:

1) trasferimento di ogni potere tutorio ad organi elettivi, anche in attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale;

2) limitazione dei controlli ai soli atti fondamentali;

3) esecuzione del controllo di merito mediante il motivato rinvio degli atti per il riesame, secondo il principio mai completamente applicato dell'articolo 130 della Costituzione.

Di fronte al continuo aggravarsi della situazione economica e finanziaria degli Enti locali, che ha assunto, e da tempo, il peso ed il significato di una minaccia che incombe sull'esistenza stessa delle autonomie, si impone l'attuazione di questo programma minimo, come necessaria premessa per la riforma generale ed organica della finanza locale nel quadro di tutta la finanza pubblica.

PRESIDENTE. Giunti alla fine del lungo lavoro, vorrei provare a dire brevi parole, a mo' di conclusione, nella mia qualità di Presidente che, nell'atto in cui appartiene alla maggioranza, sente il dovere di interpretare, nei limiti del possibile, le esigenze di tutte le parti politiche rappresentate.

Comincerò, appunto, dal riconoscimento del leale apporto che ciascun commissario, di ogni colore, ha assicurato alla interessante indagine.

Dal riconoscimento volgo al ringraziamento: è mio obbligo di coscienza. Le divergenze di indirizzo non hanno, benché minimamente, pesato, né sulla organizzazione né sullo svolgimento della *hearing*. Non vi è stata la strumentalizzazione, a fini propagandistici, che poteva paventarsi, e della quale, talvolta, anche chi vi parla ha temuto la furtiva introduzione nell'Aula, quando ha richiamato qualche collega. Si è trattato di avvisaglie, insignificanti nell'economia generale.

Il riconoscimento ed il ringraziamento si estende al Governo. Qualche autorevole Ministro - ricorderete - era inizialmente dubbioso che la Commissione avrebbe potuto esorbitare, invadendo il terreno proprio dell'esecutivo. Non siamo negli Stati Uniti d'America, aggiungeva. I dubbi, legittimi in astratto, si sono rivelati in pratica inconsistenti. I funzionari che hanno testimoniato - per così dire - hanno mantenuto un tono per nulla imbarazzante, né per l'Amministrazione dello Stato, né per il Parlamento, in posizione di correttezza esemplare. Ed i Ministri hanno parlato diffusamente, anche a titolo personale, con libertà di linguaggio consentendoci di comprendere, attraverso le valutazioni, in parte diverse, di ciascuno di loro, i termini del problema al di là della facciata, per necessità a tinta uniforme, dell'edificio governativo.

Il riconoscimento ed il ringraziamento sale infine alla Presidenza della Camera ed allo stesso Presidente della Repubblica, che ha voluto elogiare l'iniziativa in più di una occasione.

Non ignoravamo, all'inizio, che in taluni ambienti il nostro esperimento veniva considerato come pericoloso precedente, quasi rivoluzionario. Delle interpretazioni nuove del regolamento c'è sempre qualcuno che ha timore. Il segno che il nuovo ha valore è dato invero dalle opposizioni che suscita. Le novità che non suscitano opposizione sono pressoché formali, e non mai sostanziali. Perciò anche i timori non ci turbavano.

La Presidenza della Camera, con qualche cautela, ha favorito il corso della *hearing* e poi ne ha pubblicamente sottolineato gli aspetti positivi. Mi augurerei che, prima di istituzionalizzare — come si dovrà pur fare — queste nuove forme di colloquio in Parlamento, il mondo parlamentare e la stampa politica e tecnica si soffermassero sulle lacune, sulle manchevolezze e sui difetti metodologici della nostra indagine. Nuove indagini dovranno essere promosse nella prossima legislatura, anche dalla Commissione interni: ad esempio, se la legislatura non fosse vicina alla sua fisiologica conclusione, avremmo iniziato noi stessi una *hearing* su « la gioventù in Italia nella prospettiva degli anni settanta ». Ebbene, le future indagini, che probabilmente avranno luogo ancora in regime sperimentale, con l'estensiva interpretazione del vigente regolamento, saranno utili per affinare il sistema, e per farlo apprezzare dal cittadino italiano, che qualche perplessità nutre — riconosciamolo — al riguardo dell'attuale modo di organizzazione dei lavori del Parlamento.

Una *hearing* è tanto più efficace quanto più funziona da stimolo perché si passi all'azione. Il seme fruttifica se l'opinione pubblica si impadronisce del materiale raccolto e si appassiona alle tesi sostenute da questo o da quel parlamentare. Se la *hearing* rimane come un prezioso strumento di lavoro per pochi specialisti, però inaccessibile alla stessa classe dirigente nella più larga accezione, gran parte del suo valore è perduto. Il rapporto della Commissione Fullbright sul Vietnam ha avuto grande influenza in quanto ha valicato l'Oceano, ed è giunto sino ai lettori europei. Prima di valicarlo aveva illuminato, con tesi contrastanti poste a confronto, l'opinione pubblica degli USA. Di qui, il mio appello alla stessa Presidenza della nostra Assemblea: quando il secondo volume dell'indagine sarà stampato, non si faccia la politica della lesina! La documentazione, vasta ed esauriente, possa giungere, attraverso l'interpretazione che ne abbiamo fornito, a tutti i Consigli comunali d'Italia, in tutte le librerie, in tutte le università, in tutte le biblioteche. Se circolassero un paio di migliaia di copie semi-clandestine avremmo sotterrato un tesoro!

A mezzo della vasta conoscenza dei dati del problema degli enti locali, il Parlamento guadagnerà migliaia e migliaia di cittadini come alleati nella battaglia per le autonomie locali, alle quali, allo stato, una minoranza della popolazione italiana veramente crede sul serio, mentre larghe maggioranze o ne par-

lano positivamente per non apparirne avversari o ne sono divenuti oppositori aperti.

Questo stato d'animo sospettoso verso le autonomie locali era comune in passato alla Francia e all'Italia.

James Bryce, parlando della Francia nel suo classico studio sulle democrazie moderne (che non si occupò ovviamente dell'Italia per il periodo in cui fu scritto) espresse sulla Francia e sui francesi giudizi che potrebbero senza troppa fatica riferirsi all'Italia ed agli italiani.

« L'autoconservazione è la prima legge della vita. Qualunque cosa capiti — Monarchia, Impero, Repubblica — secondo i casi — il regime si deve difendere. Tutti i mezzi necessari al raggiungimento di questo supremo scopo devono essere usati. Il dominio di tutta la macchina amministrativa del paese, da parte del centro, è uno di tali mezzi. Noi l'abbiamo, noi ne abbiamo bisogno, noi lo vogliamo conservare. Esso ci dà nelle mani esercito e polizia. Ci dà modo di coprire i posti locali con nostri amici, uomini sicuri i quali ci serviranno alla bisogna. Esso impedisce che gli organismi locali possano ad un certo momento contrariarci col diventare centri locali di resistenza aperta e di cospirazione segreta. Se tali organismi disponessero di grandi fondi, padroneggiassero la polizia, o fossero in qualunque modo sufficientemente forti ed importanti per influire sulle masse popolari, potrebbero costituire un pericolo. Non se ne deve dar loro l'occasione.

« Di più, il popolo francese non ha mai insistito per una più larga estensione di governo locale. I francesi non sono malcontenti di venir governati nel modo come lo sono, e come fino ad un certo punto avviene anche in Inghilterra ed in America; ed essi si preoccupano molto più di essere ben governati, che di governarsi da se stessi. I filosofi della politica ed i riformatori pratici, da Tocqueville ottant'anni fa, fino a Taine ai giorni nostri, hanno messo innanzi ai francesi l'esempio degli Stati Uniti, come meritevole di imitazione. I romanzieri hanno loro detto che la centralizzazione è stata di nocimento così alla vita sociale locale, come alla vita politica in Francia. I francesi hanno ascoltato impassibili e si sono astenuti dal premere in modo efficace per indurre il governo ad agire. Nessun partito politico fu in grado di ottenere (col proporre un ben congegnato disegno di autogoverno), un compenso sufficiente delle difficoltà dell'impresa, e dei turbamenti prevedibili prima che il popolo abbia appreso ad usare saggiamente dell'autogoverno.

« Vi sono di quelli i quali dicono, a chi conversa con loro privatamente (per quanto pochi sarebbero disposti a dirlo ad alta voce), che ben poco si guadagnerebbe dall'affidare larghe funzioni ai Comuni, la maggior parte dei quali non è stata messa in grado dalla storia, né lo è dalle condizioni sociali attuali, di esercitare saggiamente tali funzioni; ciò perché la direzione degli affari probabilmente cadrebbe nelle mani di demagoghi ingannatori o di astuti progettisti, mentre gli elementi motori diventerebbero gli egoismi temperati dal fanatismo; egoismi di preda, in qualche luogo, religiosi o antireligiosi in altri luoghi. L'autogoverno locale non dovrebbe essere dato, finché il popolo non abbia appreso ad usarne. Senonché, come mai il popolo potrà apprendere il modo di usarne, se non con lo sforzarsi nell'esercitarlo? Questo è il vecchio problema, che ha sempre diviso i pensatori e gli uomini politici. Si può imparare a nuotare soltanto col buttarsi in acqua, mentre se voi vi gettate in acqua prima di saper nuotare voi potete annegare ».

Da quando Bryce scriveva, ad oggi, sono passati cinquant'anni: mezzo secolo di ardite innovazioni tecnologiche e di grandi rivoluzioni di sistemi sociali e politici pongono il problema delle autonomie locali in termini nuovi. L'antica *querelle* tra autonomisti ed antiautonomisti è svuotata di parte dello storico significato. La esistenza dei Comuni - degli enti locali territoriali in genere - è esigenza altrimenti sentita - da chi ragiona con il cervello - in quanto lo Stato moderno si è caricato, e si carica, di compiti sempre più onerosi. Si voglia o non, il senso dell'evoluzione è lo stesso, nella Russia sovietica come nell'America nel nord, ad onta di opposte ideologie. Ora, di fronte al moltiplicarsi dei compiti dello Stato, affidare ad enti locali efficienti compiti decentrati è atto di saggezza, e non velleità di utopisti. Il decentramento è, attualmente, postulato tecnico-organizzativo, e non dogma di fede, né mito ideologico.

Non senza motivo il francese Servan-Schreiber, nel recentissimo libro *Le défi américain*, ha ammonito che l'Europa, e ciò vale in particolare per la Francia e l'Italia, deve imparare, in questo, qualcosa dall'America. Ed ha additato il *decalogo della gestione moderna* formulato da una delle principali imprese americane. E così istruttivo che vale la pena di citarlo testualmente:

1) il decentramento permette di prendere le decisioni il più vicino possibile al punto in cui si agisce;

2) il decentramento può dare i migliori risultati d'insieme, se la maggioranza delle decisioni prese effettivamente è fondata su una conoscenza dei fatti approfondita e applicabile all'azione, e la comprensione delle situazioni è la più rapida possibile;

3) il decentramento avrà effetto soltanto se i poteri verranno veramente delegati, ma non lo avrà se si deve rendere conto, o peggio ancora, se i poteri devono essere preventivamente controllati;

4) il decentramento significa avere fiducia che chi svolge funzioni decentrate sappia prendere buone decisioni nella maggioranza dei casi, questa fiducia deve discendere dall'alta direzione;

5) il decentramento richiede una chiara consapevolezza che il ruolo principale degli stati maggiori consiste nell'aiutare e consigliare gli esecutori, attraverso un numero relativamente piccolo di esperti. Così chi prende le decisioni, lo può fare da solo con piena cognizione di causa;

6) il decentramento significa capire che il complesso di parecchie decisioni individuali buone vale per una impresa, e, in generale, più di decisioni prese e controllate da un organismo centrale;

7) il decentramento si basa sulla necessità di dare all'impresa obiettivi generali, una organizzazione delle comunicazioni politiche e controlli che siano conosciuti, compresi e seguiti; ma va tenuto presente che la determinazione di una politica non richiede necessariamente l'uniformità nei metodi di attuazione;

8) il decentramento può essere realizzato soltanto se i dirigenti comprendono che non possono conservare per sé l'autorità delegata ai collaboratori degli scalini inferiori;

9) il decentramento non sarà effettivo che quando una responsabilità proporzionale al potere decisionale di cui ciascuno dispone è sinceramente accettata e sopportata a tutti i livelli;

10) il decentramento richiede una politica del personale basata sulla valutazione delle prestazioni, sul rispetto degli obiettivi, sulle promozioni di merito per i buoni risultati ottenuti e sul licenziamento per incapacità o insufficienza di risultati.

Alla luce di questo decalogo verrebbe da chiedere: perché per i comuni italiani queste regole non dovrebbero valere? non è lo Stato moderno una colossale azienda?

Noi, nel nostro Stato, amiamo, al contrario, che le decisioni siano prese al livello più alto della piramide, da chi non sa nulla

della questione, se non per rapporti sintetici ed anemici. Crediamo sì al decentramento, a mala pena ed a parole, ma pretendiamo che i delegati debbano rendere conto ogni volta di tutto, e debbano essere sotto la spada di Damocle del controllo che è in astratto generalizzato, ma che si attua discrezionalmente sempre a carico di una minoranza, fortuitamente o per ragione di parte. Non abbiamo affatto la convinzione che chi fa tutto al centro è costretto a sbagliare assai di più, anche se è un cervello elettronico, di uno stuolo di esecutori individuali in periferia. Comunque, anziché aiutare gli esecutori della periferia con consigli, attraverso esperti, li teniamo sotto la minaccia di sanzioni. E facciamo una politica del personale degli enti locali esattamente all'opposto di quella del decalogo, con l'aggravante di blocchi indiscriminati, che fanno pagare ai galantuomini gli errori dei ribaldi.

Concludendo, vorrei dire che anche le leggi presentate dal Governo a fine legislatura spesso non rispondono ai principi del decalogo. Sono ispirate al vecchio principio del *contenimento della spesa*. E ciò induce ad aumentare l'accentramento.

Frattanto i Comuni languono. E gli amministratori vengono reclutati con sempre maggiore difficoltà, perché gli enti locali sono

solo fonte di guai per i galantuomini che devono combattere su tre fronti: difendersi dai cittadini, che imputano agli amministratori colpe in grande parte dello Stato che non assicura mezzi adeguati alle funzioni, e non specifica le funzioni; difendersi dai controlli delle GPA e dei prefetti, che non danno altra motivazione se non quella manzoniana, di Don Abbondio; e difendersi, infine, dalla magistratura che, avendo rilevato del disonesto in taluni casi, parte ormai dalla presunzione di una pressoché generale disonestà, e mette in allarme più di un uomo retto.

Possa la nuova legislatura, ed il Governo che ne otterrà la fiducia, considerare il nostro lavoro come un coraggioso contributo per affrontare il problema dei Comuni e delle Province in termini moderni: per estendere la partecipazione popolare alla vita dello Stato ed assicurare l'efficienza delle insostituibili cellule della vita sociale.

Pongo ora in votazione la relazione degli onorevoli Arnaud e Matteotti.

(È approvata).

Rimane acquisita agli atti la relazione dell'onorevole Borsari come relazione di minoranza.

La seduta termina alle 14,10.