

626.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 1967

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

CINCIARI RODANO MARIA LISA

## INDICE

	PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	31821
<b>Disegni di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (3389);	
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1965 (3396) . . . . .	31822
PRESIDENTE . . . . .	31822
BOTTA . . . . .	31825
GASPARI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> . . . . .	31826, 31835
PAGLIARANI . . . . .	31835
PIGNI . . . . .	31828
TREMELLONI, <i>Ministro della difesa</i> . . . . .	31822
<b>Proposta di legge</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	31821
<b>Corte dei conti</b> ( <i>Trasmissione di relazione</i> ) . . . . .	31822
<b>Domande di autorizzazione a procedere in giudizio</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	31821

## Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Maria Pia Dal Canton, Pitzalis, Sabatini, Scarascia Mugnozza, Semeraro e Vincelli.

(*I congedi sono concessi*).

## Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la proposta di legge:

RIGHETTI ed altri: « Concessione di un contributo annuo di 15 milioni all'Istituto per gli studi di servizio sociale (ISTISSS) » (3843).

Sarà stampata, distribuita e, poiché importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

## Annunzio di domande di autorizzazione a procedere in giudizio.

PRESIDENTE. Il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Pezzino, per il reato di cui all'articolo 650 del codice penale (*inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*) (Doc. II, n. 198);

contro il deputato Castelli, per concorso nei reati di cui agli articoli 110, 112,

**La seduta comincia alle 10,50.**

PASSONI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 24 febbraio 1967.

(*È approvato*).

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

n. 1, 326, primo comma, del codice penale (*rivelazione di segreti d'ufficio*), agli articoli 110, 112, n. 1, 353, primo e secondo comma, del codice penale (*turbata libertà degli incanti*), agli articoli 110, 81 capoverso, 48, 479, in relazione all'articolo 476, del codice penale (*falsità ideologica continuata commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici*) (Doc. II. n. 199).

Saranno stampate, distribuite e trasmesse alla Giunta competente.

#### Trasmissione dalla Corte dei conti.

PRESIDENTE. Informo che il presidente della Corte dei conti ha presentato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione della Corte stessa sulla gestione finanziaria della Cassa integrativa di previdenza per il personale telefonico statale, per gli esercizi 1961-62, 1962-63, 1963-64, 1964-65 e periodo 1° luglio-31 dicembre 1965 (Doc. XIII, n. 1). Il documento sarà stampato e distribuito.

Il presidente della Corte dei conti ha inoltre trasmesso, ai sensi dell'articolo 32 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, l'elenco dei contratti — i cui decreti di approvazione sono stati registrati dalla Corte stessa nel decorso anno 1965 — per i quali l'amministrazione non ha ritenuto di seguire il parere del Consiglio di Stato.

#### Seguito della discussione del bilancio dello Stato per il 1967 (3389) e del rendiconto generale dello Stato per il 1965 (3396).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio dello Stato per il 1967 e del rendiconto generale dello Stato per il 1965.

TREMELLONI, *Ministro della difesa*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TREMELLONI, *Ministro della difesa*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio anzitutto gli oratori che sono intervenuti in questo dibattito e che si sono occupati in modo specifico dei problemi della difesa. Colgo l'occasione per ringraziare anche la Commissione, il suo presidente, il relatore onorevole De Meo e gli onorevoli deputati intervenuti in quella sede. Ricordo che parlarono ventisette oratori e furono svolti qua-

rantatré ordini del giorno. Risposi a tutte le domande allora poste, e il resoconto stenografico contenente le mie dichiarazioni sarà stato certamente letto dagli onorevoli colleghi. Poiché l'economia di questo dibattito mi consente solo eccezionalmente e per qualche minuto di parlare, e poiché sono stati ripetuti qui gli argomenti già dibattuti in Commissione difesa ai quali ho risposto dettagliatamente in quella sede, prego di ritenere che io abbia simbolicamente riletto quanto in quella occasione ebbi l'onore di esporre. Il complesso delle sedute di Commissione utilizzò 124 pagine stampate di resoconto, ed il mio discorso occupò 27 di queste pagine. Io credo che la procedura adottata per l'attuale dibattito miri appunto ad evitare ripetizioni.

L'onorevole Durand de la Penne in un vasto discorso ha sostanzialmente chiesto se sia utile il servizio obbligatorio o se non sia invece preferibile ricorrere al servizio volontario. Gli rispondo che ritengo utile e necessario, nelle odierne condizioni, il servizio obbligatorio. Mentre concordo con l'onorevole Durand de la Penne sulla esigenza di curare la qualità ancor più che la quantità delle forze, ritengo che il servizio volontario per molte ragioni, già più volte esposte, sia più costoso del servizio obbligatorio e non consenta quell'addestramento sistematico di larghi contingenti della popolazione che in caso di emergenza dovrebbero garantire la nostra sicurezza.

Il problema, comunque, è dibattuto in vario senso anche in sede internazionale. Ai vantaggi del servizio volontario si vanno opponendo, dopo lunghe esperienze, motivi evidenti anche di svantaggi relativi, rispetto all'altra soluzione.

Vorrei ricordare che la maggior parte degli altri paesi conserva il sistema del reclutamento obbligatorio. Il sistema del volontariato è soprattutto idoneo per forze armate altamente specializzate, generalmente di non grandi dimensioni; costa molto, anche se economicamente parlando, può riuscire in taluni casi redditizio; assicura una elevata efficienza militare della sola forza sotto le armi, non permette così la formazione regolare di una forza di riserva mobilitabile, la quale sia almeno parzialmente addestrata.

Il sistema del reclutamento obbligatorio ha un costo non elevato, anche se dal punto di vista economico — rapporto fra capitale speso e servizi resi — il sistema può essere considerato temporaneamente antieconomico in quanto si spende molto per addestrare

personale che dopo pochi mesi viene congelato: permette però la costituzione di riserve parzialmente addestrate; contribuisce soprattutto alla formazione civica, spirituale e tecnica dei giovani; diventa, naturalmente, irrealizzabile e di costo elevato ed eccessivamente antieconomico quando la durata della ferma obbligatoria scende al di sotto di certi limiti.

La situazione dei principali paesi europei ed extraeuropei è questa. Per gli Stati Uniti il reclutamento è obbligatorio per l'esercito, e la durata della ferma è di 24 mesi; per l'Unione Sovietica il reclutamento è obbligatorio e la durata minima della ferma è di 36 mesi; per la Gran Bretagna il reclutamento è volontario a media e lunga ferma; per la Francia il reclutamento è obbligatorio e la durata della ferma è di 18 mesi; per la Germania occidentale il reclutamento è obbligatorio e la durata della ferma è di 18 mesi; per la Polonia il reclutamento è obbligatorio e la durata minima della ferma è di 24 mesi; per la Jugoslavia il reclutamento è obbligatorio e la durata minima della ferma è di 24 mesi. Come è noto, viceversa, da noi la durata della ferma è di 15 mesi (e solo per la marina è di 24 mesi).

L'onorevole Fasoli si è poi maggiormente soffermato (e lo aveva già fatto in occasione della seduta di Commissione) sul problema della sufficienza o non sufficienza delle dimensioni della spesa per la difesa. Ne hanno parlato anche l'onorevole Durand de la Penne e l'onorevole Turchi.

Ricordato che tale spesa, escludendo quella per i carabinieri e per le pensioni, ascende a poco più di 800 miliardi di lire annue, devo ripetere che la nostra spesa per la difesa resta scarsamente adeguata agli obiettivi fissati razionalmente per la sicurezza. Gli 800 miliardi che spendiamo - poco più - per la difesa (giacché la cifra totale di 1.270 miliardi va depurata naturalmente dalle cifre alle quali prima ho accennato) rappresentano, *grosso modo*, 16 mila lire di carico per abitante (vorrei ricordare che gli italiani spendono per il tabacco una somma presso a poco uguale, cioè quasi 15 mila lire annue per abitante) ed è comunque una spesa inferiore per cittadino a quella sopportata da paesi neutrali, come la Svizzera e la Svezia, il cui cittadino spende rispettivamente il doppio per la Svizzera e il triplo per la Svezia, per assolvere i suoi compiti di sicurezza esterna. E non si tratta certo, onorevole Fasoli, di « oltranzisti atlantici » quando par-

liamo della Svezia o della Svizzera. D'altra parte la Russia ha una spesa per abitante, riferita alla difesa, circa doppia di quella italiana.

Vorrei ricordare che la percentuale del reddito nazionale dedicata alla difesa varia molto nei singoli paesi. Per i paesi sviluppati è fra il 3 per cento e il 9 e mezzo per cento rispetto al reddito al costo dei fattori; la percentuale rispetto al reddito nazionale ai prezzi di mercato è leggermente inferiore. Sono al di sotto del 5 per cento del reddito nazionale Svizzera, Turchia e Italia; sono al di sopra del 5 per cento Svezia, Germania occidentale, Francia, Unione Sovietica, Regno Unito e Stati Uniti.

Rispetto al complesso delle spese statali, la difesa ha una rilevanza diversa: in alcuni principali paesi raggiunge un quinto, un quarto e perfino metà della spesa totale dello Stato. In Italia è pari a circa un settimo, mentre in Svezia è del 17 per cento, in Francia è del 22,6 per cento, nel Regno Unito del 23,4 per cento, in Turchia del 20,8, in Svizzera del 31,1 per cento, in Germania occidentale del 28,8 per cento e, nella nota presente situazione, negli Stati Uniti si giunge a circa metà della spesa globale dello Stato.

Aggiungo all'onorevole Fasoli che, mentre chiede dei sacrifici al bilancio della difesa, egli postula anche aumenti di retribuzione del personale. Il personale assorbe già due terzi della spesa che noi dedichiamo alla difesa, e alle spese per le dotazioni strumentali può essere dedicata solo una quota del terzo rimanente, la quale non consente sempre di riparare neppure al logorio tecnico oltreché al logorio fisico del materiale esistente. Negli altri paesi (in quelli sviluppati in particolare) la proporzione si capovolge, perché è preponderante la parte di spesa destinata alle dotazioni ed è, viceversa, assai più ridotta la parte di spesa destinata al personale.

Il nostro problema, che è senza dubbio difficile, è quello di migliorare le condizioni generali di efficienza della difesa, partendo però con una dotazione spendibile fortemente indirizzata verso le spese di personale e che lascia margini sempre più modesti per l'ammodernamento del materiale. Pur rendendoci conto dell'esigenza di continuare a migliorare le condizioni del personale nei limiti consentiti dal bilancio generale dello Stato e dall'assetto di tutta la burocrazia statale, noi non possiamo non far presenti alle opposte critiche (da un lato infatti si parla di un bilancio troppo ampio per la difesa, dall'altro si parla di un bilancio deficitario per la difesa) que-

ste condizioni di fatto. Vorrei dire che questo è il problema centrale che si pone oggi al ministro della difesa: cioè quello, avendo a disposizione una limitata quantità di risorse, di spenderle bene. E questo è il problema al quale io mi sono accinto. Al centro di questa attività dello « spender bene » è evidentemente il metodo della programmazione: d'una ordinata, d'una sistematica e vantaggiosa programmazione di queste spese. E da tener presente, ancora, che il bilancio della difesa, a causa della complessità degli armamenti e del loro costo altissimo (costo crescente in ragione proprio del fatto che siamo tallonati continuamente dai progressi tecnologici), ha raggiunto livelli considerevoli in tutto il mondo, pur dimostrandosi dappertutto non pienamente sufficiente alle necessità militari.

La programmazione consente non solo di inquadrare le scelte in relazione alle disponibilità finanziarie ma anche al complesso degli obiettivi militari pianificati. Occorre evidentemente utilizzare sempre i principi di economicità; cioè ottenere, con date risorse, il massimo possibile di risultati. Era stato elaborato già un primo piano quinquennale per gli anni 1966-70. Gli obiettivi programmati per il 1967 non potranno essere pienamente raggiunti a causa delle riduzioni apportate agli stanziamenti di bilancio, rispetto alle previsioni poste a base del programma stesso; quindi abbiamo dovuto fare slittare la programmazione partendo dal 1968.

Ovviamente la realizzazione del programma quinquennale resta subordinata alla condizione che un noto incremento percentuale sul quale si possa fare affidamento (che è un'ipotesi fondamentale assunta a base della formulazione iniziale del programma) sia mantenuto durante tutto il periodo considerato.

Vorrei aggiungere che per quanto riflette la necessità di una attività militare programmata nel suo complesso, in luogo di azioni separate ed episodiche, noi possiamo massimizzare i mezzi finanziari disponibili procedendo con una accorta gestione. Stiamo perciò avviandoci verso la realizzazione di strumenti concettuali (quale quello che abbiamo chiamato « organismo della spesa militare ») in cui programmazione, gestione, rilevazioni contabili e statistiche costituiscono un unico sistema razionale. In questo sistema avrà particolare rilevanza l'analisi dei costi, sia che essi riguardino approvvigionamenti, sia che si riferiscano all'impiego o alla manutenzione di un sistema di armi o delle strutture di una unità.

Tutto questo naturalmente non potrà essere risolto a breve termine. Procediamo per gradi; ma è mio intendimento pervenire ad un siffatto sistema organico perché i problemi militari, come ogni altra attività, si pongono sempre più come problemi di rapporti tra mezzi e fini, cioè in sostanza come problemi economici in cui si devono impiegare al meglio le risorse di cui si può disporre. Sull'aspetto amministrativo della gestione non ho molto da aggiungere a quanto ho svolto in Commissione proprio rispondendo, credo, all'onorevole Fasoli: ivi mi sono diffuso a chiarire l'effettiva portata di alcune osservazioni formulate al riguardo dalla Corte dei conti. In questa sede perciò mi limiterò a sottolineare lo snellimento delle procedure contrattuali, il contenimento delle spese effettuate a mezzo di funzionari delegati, gli acquisti in economia, cose tutte che stanno formando oggetto di esame da parte dei miei uffici. Il nuovo regolamento di amministrazione e contabilità degli enti delle forze armate, non appena potrà divenire operante, porterà un efficace riassetto sia al settore organizzativo sia a quello delle procedure amministrative e contabili.

Il giudizio sulla sufficienza o meno dei fondi — concludo — va sempre messo in relazione con gli obiettivi e gli scopi e il grado di rischio che si vuole correre in relazione alla sicurezza del paese. In questa materia, ripeto, soltanto un sistema adatto di pianificazione, programmazione e gestione può conferire organicità di risultati. Di pianificazione per conoscere gli obiettivi e per fissare i compiti; di programmazione per evitare di spendere in modo frammentario, il che è sempre antieconomico; di gestione, nel senso di spender bene.

Aggiungo ancora che a questa opera gioverà molto quello sforzo che stiamo facendo per arrivare veramente ad un assetto interforze, che non sia soltanto sulla carta. Nel 1966 abbiamo cominciato ad applicare le leggi delegate e il 1967 sarà probabilmente l'anno di prova di questo nostro sistema interforze che in altri paesi ha avuto un *iter* di esecuzione molto più lungo e più denso di ostacoli ma che nel nostro sembra procedere, finora, con efficienza e utilità, se pur gradualmente.

Quanto alla riorganizzazione degli uffici, ricordo che il decentramento agli uffici periferici di attribuzioni spettanti, secondo le leggi vigenti, agli organi centrali, è in fase di avanzato studio per la connessione che la materia può avere con l'ordinamento delle forze armate. La legge sull'ordinamento, come è noto, è in corso di studio e costituisce il

presupposto necessario per la nuova legge di avanzamento. Non è sembrato razionale e prudente procedere al decentramento agli uffici periferici, che in alcuni casi sarebbero stati da creare, di alcune materie senza aver prima sperimentato un congruo periodo di funzionamento degli uffici centrali, i quali sono stati in quest'anno profondamente revisionati e strutturati.

L'onorevole Fasoli ha accennato anche — sia pure di sfuggita — alla questione del SID. A questo proposito credo di aver già detto tutto quanto è possibile dire quando ho parlato al Senato; sarà utile che il resoconto stenografico del Senato che contiene le mie dichiarazioni sia riletto dagli onorevoli colleghi.

D'ALESSIO. Esistono le schede dei deputati?

TREMELLONI, *Ministro della difesa*. Vi è un problema di accertamento sul modo, sulle eventuali responsabilità, sulla scomparsa di alcuni fascicoli informativi; su questo sta indagando una commissione di inchiesta amministrativa che ho nominato. La commissione spero concluderà i suoi lavori entro il termine fissato, cioè entro il 31 marzo di quest'anno.

Vi è poi una situazione di fatto, giacché dal giugno 1966 ho dato nuove precise istruzioni al SID e ho disposto di non alimentare più i fascicoli che non riguardano direttamente la sicurezza del paese.

Vi è infine un punto di vista generale, sul quale mi sono anche intrattenuto parlando al Senato, ed è quello intorno ai limiti, ai confini, ai compiti di un servizio di informazioni per la sicurezza. Questo problema, come è noto, è stato e viene dibattuto in tutti i paesi del mondo, e su di esso i paesi democratici hanno un proprio preciso indirizzo. Ho esposto al Senato quale è l'indirizzo che noi ci proponiamo di seguire e che ritengo di poter seguire in avvenire.

Credo di aver risposto ai rilievi che sono stati avanzati qui, al di là delle osservazioni che erano state fatte in Commissione e alle quali in quella sede ho avuto l'onore di rispondere. Vorrei concludere questa brevissima dichiarazione anzitutto affermando con sicura coscienza che le forze armate oggi sono solide, sane, piene di consapevole entusiasmo. Ed io sono lieto di rinnovare in questa sede a tutti gli appartenenti le forze armate il saluto grato e affettuoso del paese. Le forze armate hanno gli stessi problemi della vita civile di una società moderna: rendere più efficiente e meno costosa possibile la produ-

zione dei servizi di sicurezza di un paese, porli a disposizione delle scelte del Parlamento con la maggior possibile continuità e con la maggior possibile rapidità, con il maggior possibile anticipo di previsioni ragionate, utilizzando nel modo più produttivo le risorse che il paese mette a loro disposizione.

Il problema dunque non è soltanto tecnico, è problema essenzialmente economico, cioè di rispondenza dei mezzi al fine, così come abbiamo più volte ripetuto; è un problema, oggi, di obiettivi più qualitativi che quantitativi. Noi stiamo svolgendo un'opera assidua e silenziosa di coordinamento, di programmazione, di continuo riscontro amministrativo, di preparazione delle nuove leggi di ordinamento e di avanzamento, di rilevazione sistematica di tutti i fenomeni interni della amministrazione militare, al fine di dotarci di un adatto patrimonio di dati direzionali. Abbiamo sempre più bisogno di un sistema di difesa fortemente e strettamente amministrato, consapevole dei suoi grandi compiti non soltanto in fasi di emergenza; e alla continua ricerca della maggiore efficienza morale, intellettuale e materiale possibile. Abbiamo continuo bisogno di rafforzare — nei limiti della quota del reddito nazionale che il Parlamento accorda per i bisogni di sicurezza del paese — questo indispensabile strumento della politica estera e della politica educativa che è costituito dalle forze armate; rafforzamento che può avvenire soprattutto attraverso il miglioramento qualitativo delle risorse personali e materiali disponibili, nell'adeguamento delle dotazioni materiali a una tecnologia rapidamente evoluta, e infine nell'ampia capacità di giovare sistematicamente allo sviluppo civile, e non soltanto materiale, del paese.

Questo implica che sia assolto il dovere di rispondere alle molteplici esigenze di una grande forza bene organizzata, la quale risponda agli interessi generali, nella reale capacità di presidiare una pace operosa, sia in momenti normali, sia in momenti eccezionali, e risponda al permanente bisogno di stabilità dei liberi ordinamenti che il nostro paese si è dato. (*Applausi a sinistra e al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Botta. Ne ha facoltà.

BOTTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, è il quarto anno nel corso di questa legislatura che ho l'onore di intervenire sul bilancio del Ministero dell'interno. Purtroppo potrei rifarmi ai discorsi già fatti, perché da allora ad oggi sono stati compiuti passi avanti.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

C'è stata, sì, un'evoluzione — e questo è un fatto positivo — del pensiero, nel riconoscimento che la finanza pubblica è una: quella dello Stato, degli enti locali, delle aziende autonome e degli enti previdenziali, facenti parte tutti di un unico sistema finanziario nel quale si condizionano. Quindi nel criticare, nel valutare l'operatività del bilancio che viene presentato al Parlamento per l'approvazione, si deve avere riguardo anche agli impegni indiretti, anche se non figurano tra le voci del bilancio, derivanti dalle gestioni degli enti legati alla finanza pubblica.

Ho detto che già negli anni passati è stata denunciata l'allarmante situazione finanziaria degli enti locali; si prospettava un crescendo di *deficit*, un crescendo di indebitamento che si è imposto oggi all'attenzione del paese nelle sue cifre macroscopiche. Farei torto all'onorevole sottosegretario ed ai colleghi che fanno parte della Commissione interni se volessi soffermarmi sulle cause — obiettive e non — che hanno determinato questa situazione patologica in quanto proprio ad iniziativa della II Commissione (ed essenzialmente del suo presidente onorevole Sullo) si sta conducendo, da settembre a questa parte, un'inchiesta sulla situazione degli enti locali, sulle cause che l'hanno prodotta e sui mezzi più idonei per porre rimedio a tale situazione.

Pertanto non mi rifarò alle cifre di questa indagine (che spero sarà prossimamente conclusa) anche perché il mio collega, onorevole Alpino, intervenendo sulla parte generale del bilancio ebbe già a soffermarsi anche sulla situazione degli enti locali e sul loro indebitamento.

Ciò che mi preme rilevare (non tanto per una questione di priorità della iniziativa o per patriottismo di partito) è il fatto che il 26 maggio 1966 la nostra parte presentò una proposta di legge per un'inchiesta parlamentare sui compiti e le finanze dei comuni e delle province. Questa inchiesta, secondo i proponenti, non doveva limitarsi soltanto ad accertare le cause dei dissesti e proporre i rimedi ma provvedere anche alla determinazione delle attribuzioni proprie dei comuni e delle province che comportano l'esercizio di funzioni e servizi che rivestono interesse eminentemente locale e di quelle che meglio possono essere disimpegnate dallo Stato, allo scopo di accertare il fabbisogno finanziario degli enti locali territoriali. Se non partissimo da questa preventiva valutazione del fabbisogno di ogni singolo ente, gli interventi risanatori non risponderebbero ai

criteri di perequazione per adeguare le risorse ai compiti loro assegnati.

Quanto affermo è stato d'altra parte richiamato anche dall'allora ministro delle finanze onorevole Tremelloni quando, a proposito della riforma tributaria disse che per la finanza locale era indispensabile determinare innanzitutto il fabbisogno degli enti locali per poter stabilire la somma da destinare per il finanziamento, proprio per salvaguardare la autonomia della loro gestione; autonomia che va intesa sotto l'aspetto finanziario, e non anche tributario, nel rispetto del fondamentale principio della finanza unica che non può disconoscere il fabbisogno dello Stato e di tutti gli altri enti che attingono ad una sola fonte: quella dei contribuenti.

Questa inchiesta parlamentare penso sia necessario attuare avvalendosi anche di tutto il materiale raccolto dalla Commissione interni, per poi proporre al Parlamento ed al Governo i provvedimenti più idonei per rimediare a questo stato di cose.

Il ministro dell'interno onorevole Taviani, intervenendo nella disamina di questo problema e denunciandone senza mezzi termini la gravità (« un disavanzo che per il suo enorme ammontare desta le più profonde e vive ansie »), ha proposto diversi provvedimenti, per così dire, a breve termine, che però non possono da soli risolvere la situazione.

Da qualche parte si sostiene che i controlli di merito debbono essere aboliti, perché incidono sul concetto dell'autonomia degli amministratori degli enti locali. L'onorevole Taviani ritiene che non si debba abbandonare il controllo di merito, salvo che per quelle amministrazioni che presentino il bilancio in pareggio; ritiene cioè che per i comuni e le province che pareggiano il bilancio con le entrate ordinarie possa abolirsi del tutto il controllo di merito. Ecco, onorevole sottosegretario, su questo punto ho delle perplessità.

GASPARI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il concetto è un po' diverso. Il ministro Taviani si richiama al sistema inglese per cui quando interviene il denaro dello Stato, cioè di tutti i contribuenti, lo Stato ha il dovere di controllare le spese. Ora, a me pare che questo concetto sia diverso da quello che ella ha ora espresso.

BOTTA. Mi fa piacere questa sua precisazione perché il senso del testo letterale appare diverso. Infatti, onorevoli colleghi, an-

che laddove una amministrazione consegue il pareggio, tale risultato potrebbe essere la dimostrazione di un cauto immobilismo dell'amministrazione stessa, ma potrebbe anche darsi che il pareggio sia dovuto all'effetto di una eccessiva pressione fiscale, che invece deve incontrare dei limiti. Lo Stato non può disinteressarsi se un'amministrazione esercita una eccessiva pressione fiscale, perché l'eccesso torna proprio a danno dell'attività tributaria dello Stato, in quanto tutte le imposte pagate ai comuni sono dedotte dai redditi denunciati ai fini dell'imposta erariale.

Nei riguardi della commissione centrale di finanza sono stati tributati degli elogi, in quanto ha contenuto il *deficit* per i ripiani dei bilanci che si preannunciava più alto di circa 100 miliardi (si parlava di 550 miliardi ed è stato poi contenuto in 450 miliardi perché la commissione centrale ha depennato molte spese); tuttavia non può dirsi che i controlli siano stati adeguati in tutto questo periodo di tempo, perché non ci saremmo trovati in questa situazione, esplosa in tutta la sua drammaticità con imponenti cifre, se si fosse maggiormente contrastata sin dall'inizio la corsa agli indebitamenti e se si fossero indirizzati gli amministratori a ben operare con più oculata cautela.

Per quanto riguarda l'opportunità di sensibilizzare gli amministratori a ben operare, onorevole sottosegretario, parrebbe validissima un'azione del Ministero dell'interno volta ad informare gli amministratori, sui costi dei più importanti servizi determinando opportuni significativi parametri. Non è ammissibile che un comune debba avere un impiegato ogni 60 abitanti e un altro debba averne uno ogni 200. Vuol dire che nel secondo caso c'è un'organizzazione interna che non funziona, che i servizi non sono razionalizzati, che scarsa è la produttività del personale. Vi sono delle province che spendono 500 mila lire a chilometro per la manutenzione delle strade; altre province geo-economicamente omogenee spendono due milioni. Perché queste difformità? Può darsi che talune amministrazioni pur volenterose non sappiano far bene, in piena buona fede. Non tutti sono ottimi amministratori, non tutti posseggono le necessarie cognizioni tecniche, non tutta la burocrazia degli enti locali è valida, non tutti possono avere a disposizione collaboratori capaci. Il ministero perciò dovrebbe raccogliere dati statistici dei costi dei servizi e darne comunicazione alle amministrazioni, perché possano trarne utili elementi di raffronto e

adottare opportuni provvedimenti per arrivare a risultati uniformi entro limiti compatibili con le particolari esigenze locali. Quindi, l'Amministrazione dell'interno potrà dare utili consigli agli enti locali impartendo disposizioni alle prefetture per la loro divulgazione e il loro particolare adattamento alle singole situazioni ambientali. Ho raccolto con piacere una osservazione che il dottor Scipione ebbe a fare alla Commissione interni, laddove affermò che nella nostra burocrazia pochi sono gli esperti nel campo economico. Prevalgono elementi capaci nel campo giuridico, perché nella amministrazione civile si entra soltanto con la laurea in legge e si ignora completamente la laurea in economia e commercio. Nessuno potrebbe diventare prefetto senza la laurea in legge. È senz'altro importante che il prefetto abbia una buona cultura giuridica, sappia interpretare le leggi, ma non bisogna disconoscere l'importanza della laurea in economia e commercio. Questa facoltà oggi è la più affollata di studenti. Aprendo la porta ai pubblici concorsi della burocrazia statale anche a questi laureati ne trarrebbe vantaggio la pubblica amministrazione, posto che il controllo dell'attività degli enti pubblici non può farsi unicamente sulla base di criteri giuridici.

La grave crisi economica che travaglia la vita delle aziende municipalizzate e provincializzate è uno dei fattori che hanno determinato il *deficit*. Si dice che i liberali siano aprioristicamente contrari a che si trasferisca dalle aziende private all'azienda pubblica il disimpegno di certi servizi pubblici che possono essere svolti nell'ambito del comune o della provincia. Non è affatto vero, perché noi liberali, ideologicamente, siamo contro il monopolio e là dove si attua una concessione in appalto di un pubblico servizio si dà vita ad un monopolio di fatto e di diritto e quindi viene leso l'autentico principio liberale di mantenere aperta una pluralità di iniziative. Tanto vale quindi, in senso astratto, che un servizio pubblico venga municipalizzato. Però, come giustamente ha rilevato l'onorevole ministro, con l'attuale legislazione non appare consigliabile la municipalizzazione. Perché anzitutto non vi è una definizione giuridica chiara dell'azienda municipalizzata, poi essa non ha la possibilità di accedere al credito e le sue dimensioni, limitate nel ristretto ambito dei confini comunali, non rispondono più alle esigenze di oggi. Vi immaginate una azienda di trasporti che abbia la sua giurisdizione limitata ad un comune o ad una provincia? Quindi, anzitutto va ag-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

giornata la legge, e prendo atto volentieri del fatto che il ministro Taviani stia apprestando una riforma, ma ciò che più conta è che la gestione delle aziende municipalizzate debba essere condotta con criteri economici. È assurdo che i costi dei servizi espletati non per la generalità dei cittadini, ma per chi ne usufruisce, debbano pesare così gravemente sulla collettività.

Da talune parti si sostiene invece la necessità di trasferire tutto all'azienda pubblica municipalizzata per sottrarre profitti ai privati, per cui, costi quel che costi, la municipalizzazione si deve comunque fare. I risultati sono quelli che abbiamo deplorato. Abbiamo sentito un municipalizzatore quale il dottore Giacchetto mettere in guardia tutti sul problema delle aziende municipalizzate che hanno concorso in misura notevole a determinare questa fallimentare situazione degli enti locali.

Tornando al problema dei rimedi da adottare, mi permetto di ricordare ancora una volta la nostra proposta di iniziativa parlamentare che, sulla base dei risultati degli studi fatti in sede di Commissione II, dovrebbe portare all'adozione dei provvedimenti più opportuni per mettere ordine in questo importante settore.

Per quanto riguarda strettamente il bilancio del Ministero dell'interno, ho constatato con amarezza la riduzione del finanziamento destinato all'assistenza pubblica. Ho raccolto il grido di dolore degli ECA che in una loro pubblicazione mettono in evidenza il fatto che gli assistiti sono all'incirca 2 milioni e mezzo, cui dovrebbe essere distribuito il contributo previsto in bilancio, che mi pare si aggiri intorno ai 19 miliardi. Senza considerare le spese per il personale, per gli uffici, per le attrezzature, che qualche volta assorbono buona parte delle somme destinate all'assistenza, agli assistiti toccherebbero all'incirca 600 lire al mese. In relazione al valore della lira e all'indice medio del costo della vita, si tratta di un sussidio meramente caritativo.

Vi sono poi altri enti assistenziali che il Ministero dell'interno aiuta, disperdendo i fondi in tanti rivoli, mentre sarebbe più utile far affluire tutti gli stanziamenti ai singoli ECA. Questo vale per l'ANEA e per l'Associazione aiuti internazionali, di cui non si ravvisa più lo scopo di sussistere e i cui dipendenti potrebbero essere opportunamente assorbiti nell'ambito delle prefetture nel reparto dell'assistenza pubblica.

Del problema dell'assistenza non si occupa soltanto il Ministero dell'interno bensì anche altri dicasteri, ma per la sua particolare competenza riguardo agli ECA il Ministero dell'interno ha titolo per agire di concerto con gli altri Ministeri per arrivare finalmente alla riforma generale dell'assistenza, onde avviarcì al sistema di sicurezza sociale di cui si parla tanto nel programma del Governo, ma che in effetti rimane soltanto una platonica prospettiva programmatica.

Prima di concludere mi si consenta di tornare sull'indebitamento degli enti locali. Per quanto riguarda i mutui non si risparmiano critiche alla Cassa depositi e prestiti perché lesina la concessione dei finanziamenti, ciò che provoca il ricorso ai più onerosi crediti bancari. Non è questo però il problema basilare. Anche se la Cassa depositi e prestiti, per particolari contingenze, potesse raccogliere maggior risparmio attraverso i conti correnti postali, i libretti di risparmio e i buoni fruttiferi postali, non sarebbe ugualmente da incoraggiare un più ampio ricorso ai mutui da parte degli enti locali, senza la prospettiva di ulteriore dilatazione delle entrate tributarie. I mutui costituiscono vere e proprie imposte differite nel tempo che graveranno sulle generazioni future, non soltanto per l'onere della restituzione in conto capitale, ma anche per gli interessi passivi che essi determinano. Come dicono in Sicilia, cioè, si mangia il vitello nel ventre della vacca: in effetti le amministrazioni non fanno altro che mangiare il fieno in erba.

Ecco quindi non solo la necessità dei richiami che il ministero rivolge, attraverso sue circolari, ai prefetti (non sappiamo se ascoltati benignamente non dico dai prefetti, ma dagli amministratori), ma si ravvisa anche la necessità di un'azione divulgativa della allarmante situazione esistente e dei gravi pericoli che essa presenta per tutta la collettività nazionale per richiamare tutti a maggior senso di responsabilità civica. Naturalmente bisogna aggiornare la legislazione oggi anacronistica sia per i compiti che per la finanza locale e dare agli amministratori la invocata collaborazione sul piano tecnico economico perché la buona amministrazione, checché si dica, è ancora oggi la migliore e la più progressiva delle riforme. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pigni. Ne ha facoltà.

PIGNI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, a nome del

gruppo del PSIUP, discutendo di questo bilancio, vorremmo soprattutto soffermarci su due problemi che interessano ed appassionano, in modo particolare in questo momento, l'opinione pubblica: innanzitutto quello della situazione degli enti locali, che ha trovato un'eco preoccupata nel precedente intervento dell'onorevole Botta, ed inoltre quello della situazione dell'ordine pubblico con il conseguente stato d'animo di inquietudine che oggi si riscontra in notevoli settori dell'opinione pubblica nazionale.

Quanto alla grave situazione degli enti locali, noi rileviamo che essa è di eccezionale rilevanza. Noi prendiamo atto che il ministro si è impegnato a dare la sua valutazione particolare su questo problema in una riunione della Commissione competente, però riteniamo di dover fare ugualmente alcuni fondamentali rilievi di principio, dato che siamo lontani dall'orientamento politico generale del Governo di centro-sinistra nei confronti del problema degli enti locali. Dobbiamo innanzitutto rilevare che si deve assolutamente tener conto del fatto che il dissesto degli enti locali si ripercuote non solo sul bilancio dello Stato, ma anche su tutta l'economia nazionale, ciò che rende indispensabile dire una parola più decisa e più chiara. Il fenomeno in esame è tanto più allarmante se si considera che il *deficit* sta subendo di anno in anno una progressiva marcata espansione. Proprio in questi giorni si stanno avviando nei consigli comunali e provinciali di tutta Italia, i dibattiti sui bilanci preventivi per il 1967. Il pubblico amministratore, il sindaco, l'assessore, il consigliere comunale eletto dal popolo e che dal popolo ha ricevuto il mandato di decidere, di fare, nell'ambito delle competenze proprie, tutto quanto è stabilito per la vita e per il progresso della comunità che lo ha eletto, si domanda: ma sono veramente in grado di esplicitare il mio mandato popolare?

La domanda è, a nostro giudizio, legittima perché i bilanci che l'amministratore ed i consigli comunali e provinciali approvano, tornano dopo mesi e mesi completamente modificati dalla giunta provinciale amministrativa o dalla commissione centrale per la finanza locale ed anche perché ogni progetto, ogni delibera adottata in attuazione degli stanziamenti approvati, deve attendere altri controlli, approvazioni, subire cambiamenti, ecc., cosicché spesso la volontà dei comuni e delle province è condizionata gravemente dai cosiddetti organi di tutela. L'autonomia dei comuni e delle province di fatto non esiste, nonostante la viva lotta che moltissime amministrazioni

locali conducono per contrastare gli organi di tutela e le forze politiche che tentano di limitare o di annullare la loro autonomia. Eppure i comuni e tutti gli altri enti pubblici territoriali minori sono strumenti validi, vitali, che potrebbero, se avessero una effettiva autonomia, essere ancor più efficienti. Credo che tutti abbiamo notato, nel corso delle recenti alluvioni, che mentre le prefetture e altri organismi periferici ministeriali rappresentano impalcature burocratiche e basta, i comuni, legati alle popolazioni, rappresentano strutture efficienti che non affogano neanche quando lo Stato è sott'acqua. Durante le recenti alluvioni — mi si permetta di sottolinearlo ancora una volta — l'ente comune è balzato fuori come la sola struttura pubblica veramente efficiente.

I comuni sono organismi vitali, ma in crisi, non perché superati e inefficienti, ma perché devono essere eliminati tutti i tipi di provvedimenti tendenti a creare uno Stato accentrato e autoritario e deve cessare ogni azione in tal senso. Il discorso sulle autonomie non è a nostro giudizio né può essere più un discorso di rivendicazioni più o meno parziali, ma un discorso che propone una soluzione alternativa all'attuale indirizzo politico, anche in tema di enti locali. Infatti la situazione attuale dell'organizzazione dello Stato è da ritenersi provvisoria: comuni e province che debbono affrontare compiti ed esigenze nuovi, continuano ad essere regolati con principi e criteri propri dello Stato prefascista e fascista: prefetti, organi di controllo, interferenze a non finire mentre nuovi organismi autonomistici, le regioni a statuto ordinario, non sono stati attuati.

La riforma quindi è necessaria, è una valutazione comune. Però la riforma, che è già in gestazione, anzi in fase di attuazione, non è una riforma che vada nel senso dell'autonomia; rappresenta bensì una controriforma rispetto alle aspettative ed alle speranze di coloro che propugnano uno Stato democratico in cui il popolo abbia direttamente, più spesso e su ogni problema che interessi la comunità locale, potestà di intervenire.

La controriforma si sta attuando per mezzo di indirizzi di politica generale economica e con leggi che sembrano di settore ma che sono indicative e preordinate e che sono state predisposte o che stanno per essere varate: tagli ai bilanci degli enti locali che risultano così completamente diversi da quelli approvati dalle rispettive assemblee, politica di contenimento della spesa, interventi tutori che si sviluppano in modo più generale e coordinato che

negli anni precedenti, insieme con una ormai cosiddetta riforma tributaria, tanto per citare un altro provvedimento, sono tutte azioni che vanno nel senso che noi abbiamo indicato, cioè di una controriforma.

L'onorevole Botta ha lamentato che da 4 anni deve ripetere le stesse cose. Io direi che è più di 4 anni: è ormai da un ventennio — da quanto cioè è vecchia la Repubblica — che noi sottolineiamo la necessità di una riforma degli enti locali. Il bilancio che si presenta ancor oggi discutendo lo stato di previsione dell'interno è fallimentare, particolarmente sul piano delle autonomie locali. Nessuna delle riforme fondamentali che erano state indicate come condizioni per trasformare la struttura accentrata dello Stato fascista in un ordinamento democratico, decentrato e pluralistico, sono state realizzate.

L'ordinamento regionale è di là da venire; e oggi assistiamo persino al tentennamento di un partito governativo, la cui vocazione regionalistica fino a ieri sembrava fuori discussione e che invece — con le dichiarazioni di questi giorni del suo segretario Tanassi — si sta manifestando sempre meno deciso.

La legge comunale e provinciale del 1934 continua ad essere, nonostante la sua netta ispirazione autoritaria, la normazione fondamentale che regola la vita dei comuni e delle province.

Il testo unico della finanza locale continua ad essere quello del 1931, modellato sulla concezione di uno Stato patrimoniale, titolare esclusivo di tutte le entrate pubbliche.

Va rilevato a questo proposito — come ha detto un giorno il compagno onorevole Basso parlando sulla politica generale del Governo — che abbiamo leggi che hanno ricevuto applicazione per un periodo di tempo più lungo sotto la Repubblica, nata dall'approvazione della Costituzione e dalla lotta di Resistenza, che non sotto lo stesso regime fascista.

L'apparato statale, lungi dall'adeguarsi ai principi e ai metodi dell'autonomia e del decentramento (come sancito dall'articolo 5 della Costituzione), si è evoluto in una forma di accentramento burocratico di tipo autoritario. In tal modo, mentre lo Stato ha potuto ampliare sempre più i propri poteri in relazione ai compiti nuovi e crescenti imposti dall'evoluzione della società, gli enti locali sono andati di contro perdendo progressivamente ogni influenza in ordine alle scelte di fondo dell'azione pubblica. Anche se i comuni e le province sono in qualche modo intervenuti per fronteggiare i bisogni primari delle collettività locali, il loro intervento — in con-

seguenza della carenza di poteri e di mezzi — si è frammentato in iniziative particolaristiche, del tutto inadeguate ad incidere direttamente sulle cause strutturali che hanno provocato i paurosi squilibri regionali e settoriali caratterizzanti l'economia del paese.

Per esemplificare questo nostro giudizio, basterebbe citare la paradossale vicenda urbanistica: mentre i comuni si indebitavano per dotare dei servizi primari le zone d'espansione urbana artificialmente create dagli speculatori in dispregio d'ogni organico ed equilibrato sviluppo delle città, i governi — anziché fornire alle amministrazioni comunali maggiori poteri per permettere che quelle spese ricadessero su coloro che fruibano direttamente dei relativi benefici e per far sì che, se non si ovviassero, almeno si correggessero le disastrose conseguenze degenerative di questo processo — hanno invece adottato misure che non solo hanno favorito la speculazione dei privati, ma addirittura hanno trasferito per intero sulla collettività gli enormi oneri che avrebbero dovuto gravare sugli speculatori.

In conseguenza del tipo di intervento attuato, e soprattutto della sproporzione fra le entrate disponibili e le spese necessarie per far fronte alle sempre crescenti necessità delle collettività locali, la situazione di bilancio degli enti locali si è andata progressivamente aggravando. Mi sarebbe facile citare certi dati — che sono d'altra parte a conoscenza di tutti — dai quali risulta che i comuni sarebbero arrivati ad oltre mille miliardi di deficit di parte effettiva, ad oltre 500 miliardi di mutui a ripiano dei bilanci correnti e ad oltre cinquemila miliardi di debiti. Sono dati che ho trovato nella rivista *Tributi*, e che sono stati ricavati da una relazione dell'onorevole Azaro.

FABBRI FRANCESCO, *Relatore*. Gli ultimi due dati sono esatti: il primo no.

PIGNI. Prendiamo atto, allora, che il primo dato non è esatto, che quindi la relazione di quel collega non era precisa.

Alla denuncia del persistente squilibrio della finanza locale e alla dimostrazione delle cause strutturali di questo squilibrio, il governo di centro-sinistra ha risposto dal 1964 in poi con la riduzione della spesa pubblica, con il taglio dei bilanci: con misure cioè che — data la loro delicatissima situazione finanziaria — erano da prevedersi esiziali per gli enti locali. Tutto ciò — si noti bene — è iniziato in un momento congiunturale in cui l'espansione

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

sione della spesa pubblica era, per comune opinione, l'unico efficace strumento per fronteggiare la caduta degli investimenti privati e la flessione della domanda interna. In tale occasione il Governo, anziché cogliere l'occasione per l'espansione della spesa locale nel settore dell'edilizia, dell'agricoltura, della sanità, dei trasporti, ecc., ha posto le condizioni per dare un colpo definitivo alle autonomie locali e avviarne la liquidazione. Insomma, lungi dall'adottare le misure necessarie per fronteggiare la gravissima crisi finanziaria dei comuni e delle province, questo Governo e i precedenti hanno varato una serie di provvedimenti tendenti ad aggravare ulteriormente tale crisi. Così, al posto di misure che trasferissero a carico dello Stato i mutui contratti dagli enti locali a pareggio dei bilanci correnti e li consolidassero in un unico mutuo da ammortizzarsi in un lungo arco di anni a tasso di interesse molto basso — noi riteniamo che allo stato attuale queste siano le uniche misure capaci di spezzare la spirale dell'indebitamento — si sono impegnati duemila miliardi per il rilancio della Cassa per il mezzogiorno. È seguita la legge per le aree depresse del centro-nord. Sono state cioè approvate leggi che hanno privato i comuni di gran parte delle loro competenze, trasferendole ad organi burocratici. Altre centinaia di miliardi sono stati impegnati nel « super-decreto », in base al quale gli stessi contributi dello Stato ai comuni e alle province sono in pratica un mezzo per attribuire agli organi burocratici del Ministero dei lavori pubblici il potere effettivo di stabilire la priorità delle scelte e degli interventi nei diversi settori.

Infine, altrettanti miliardi sono stati impegnati nei decreti sull'edilizia. In particolare, il primo decreto ha trasferito di fatto ogni potere di intervento per lo sviluppo edilizio delle città e dei comuni al Ministero dei lavori pubblici, e, in contrasto con la « 167 », ha rimesso in moto la speculazione privata sulle aree, riducendo ulteriormente le possibilità di una disciplina pubblica degli insediamenti abitativi.

A questo attacco del Governo sul piano finanziario, si sono aggiunte decisioni a nostro giudizio negative, che non vogliamo contestare, in omaggio al rispetto che abbiamo dell'indipendenza della magistratura, ma che consideriamo obiettivamente un elemento pericoloso per lo sviluppo dell'autonomia locale.

Alla luce di tutte queste considerazioni, si comprende facilmente la nostra valutazione che la programmazione economica e la pianificazione urbanistica prescindano totalmen-

te dagli enti locali. E non solo dai comuni e dalle province, ma anche dalle regioni.

Anche su questo terreno è necessario correggere l'illusione che l'ordinamento regionale, così come è previsto dalla Costituzione, possa realizzarsi ad opera delle attuali forze governative. Queste stanno muovendosi in senso diametralmente opposto: esse vogliono infatti, al massimo, realizzare strutture regionali in senso tecnocratico e burocratico, e non centri autonomi di potere politico decentrato. La dimensione regionale risponde ormai ad un'esigenza d'ordine strutturale e funzionale non solo del sistema economico, ma anche dei pubblici poteri: è dunque logico che anche per l'orientamento politico oggi prevalente l'apparato statale vada articolato a questo livello. I comitati regionali per la programmazione sono stati un'anticipazione dei criteri con cui il Governo concepisce le regioni di domani, come dimostra chiaramente la loro istituzionalizzazione ad opera della legge sulla Cassa per il mezzogiorno, di quella sulle aree depresse del centro-nord e del disegno di legge relativo alle procedure d'attuazione della programmazione. Quest'ultimo attribuisce alcune funzioni delle regioni a statuto ordinario, fintantoché queste non saranno istituite, proprio ai citati comitati.

Questa disposizione noi riteniamo illuminante: e infatti essa viene sviluppata con coerenza in sede governativa. Le regioni opereranno — secondo la valutazione, l'indicazione e la volontà del Governo — come organi meramente esecutivi nel quadro della programmazione: in sostanza come oggi i comitati regionali per la programmazione, di cui erediteranno, se verranno fatte, le funzioni. Senonché il disegno perseguito dal centro-sinistra di affossare definitivamente le autonomie locali e creare, al posto delle regioni previste dalla Costituzione, enti svuotati di un reale potere politico deve trovare tutte le forze di sinistra vigili e pronte a farlo fallire. A queste forze — a cui occorre aggiungere larghi settori dello stesso mondo cattolico — noi riconosciamo l'alto merito d'aver dato validità democratica al principio dell'autonomia locale, trasformandone la problematica dal piano teorico e istituzionale a quello delle reali esigenze sociali. A tutte le forze della sinistra cattolica e laica va il merito d'aver per prime ravvisato — sia pure fra contraddizioni, critiche e ritardi nell'effettiva articolazione dello Stato in molteplici centri di potere periferico — l'unica seria possibilità di trasformare l'esercizio del potere politico da fatto esclusivo della classe dominante in fatto

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

interessante l'intera collettività nazionale, e d'aver individuato per questa via una vera opportunità di rendere effettivamente operante il principio della sovranità popolare.

Spetta a queste forze cattoliche e laiche di sinistra rintuzzare il tentativo del centro-sinistra di utilizzare il sistema delle autonomie unicamente come espediente giuridico, per realizzare nell'ambito del sistema un'articolazione migliore e più efficiente sotto il profilo funzionale, che adegui i vecchi istituti dell'apparato amministrativo dello Stato alla più complessa realtà sociale attuale. Spetta a queste forze rivendicare il sistema delle autonomie come un sistema pluralistico di poteri politici locali, volto a garantire ai cittadini l'effettivo esercizio della libertà politica nella naturale sfera territoriale dei loro interessi.

Una volta realizzata ed affermata tale ineliminabile esigenza di democrazia, si potrà anche aprire il discorso sulla modificazione delle strutture territoriali attuali degli enti locali, per individuare la dimensione ottimale dell'unità locale. Allo stato attuale un simile discorso, al pari di quello dell'onorevole La Malfa, serve solo ad aiutare il disegno di chi vede nelle autonomie locali l'ostacolo maggiore che si oppone alla definitiva trasformazione della nostra Repubblica in un regime di tipo autoritario e tecnocratico. Noi rileviamo che vi sono bruschi avvii di tendenza in tale direzione, e li abbiamo identificati nei provvedimenti presi dal Governo che ho indicati — sia pure molto brevemente — poco fa. E questa una manovra che ci rende ancor più convinti della necessità di liquidare questo Governo, che nutre un così pericoloso orientamento politico verso gli enti locali, e di creare nel paese un nuovo schieramento di forze sinceramente orientate verso la difesa e il riconoscimento del valore delle autonomie locali ai fini d'un rinnovamento democratico del paese.

La seconda questione che voglio sottolineare è quella dell'ordine pubblico. Abbiamo rilevato nelle dichiarazioni fatte dal ministro in Commissione elementi troppo deboli per costituire un motivo in grado di fugare l'inquietudine dell'opinione pubblica. Speriamo che il ministro possa trovare occasione (o in questa o in una delle prossime sedute) di dare una risposta più obiettiva e meno legata all'esigenza di difesa istituzionale della polizia, allo spirito di corpo insomma. L'opinione pubblica è preoccupata della situazione e considera oggi con apprensione il problema dell'efficienza della nostra polizia. Noi non possiamo certo condividere

i toni di quei giornali o di quei gruppi politici che nelle settimane scorse hanno paragonato gli ultimi drammatici avvenimenti — le ultime rapine, gli ultimi furti — addirittura all'epoca del gangsterismo di Dillinger negli Stati Uniti. Noi non possiamo condividere le affermazioni di coloro che sostengono l'esigenza del ripristino della pena di morte come elemento di difesa del cittadino. Respingiamo le tesi secondo le quali le responsabilità sono da individuare « tra i canoni intangibili della nuova socialità della non violenza che socialisti e comunisti hanno imposto », teorizzando che « ladri e malviventi sono i frutti di una società ingiusta, sono disadattati e ribelli non per colpa loro ma per colpa degli altri, cioè dei borghesi », come è stato scritto da alcuni giornali. Neppure sono accettabili altre tesi che, riferendosi in particolare ai fatti che sono avvenuti recentemente a Roma, indicano che la grassazione, la violenza e la prepotenza trovano il loro veicolo fondamentale nelle borgate popolari che cingono la città e che sono piene di emigrati soprattutto meridionali. Sono tesi che certo possono contenere qualche elemento di verità, e che non vanno respinte in tutto e per tutto; non possono però essere accettate come valutazioni di fondo espresse di un giudizio obiettivo sui fatti criminali di questi ultimi tempi. Qualunque, approssimazione, false deduzioni sociologiche, opportunismo e demagogia distinguono affermazioni di questo tipo. Non sono passati che pochi giorni dall'inaugurazione a Roma dell'anno giudiziario: e va ribadito qui — e tutti dovrebbero ricordare — che proprio i magistrati hanno dichiarato in tale occasione che le statistiche della delinquenza sono diminuite.

Pertanto la delinquenza colpisce oggi particolarmente l'opinione pubblica, oltre che per l'efferatezza dei recenti fatti, soprattutto perché crea dubbi sull'efficienza e validità dei nostri strumenti di difesa contro la criminalità, sull'efficienza e validità dell'attuale organizzazione della polizia.

Noi rispondiamo a coloro che pongono la domanda se la delinquenza non sia un problema sociale che, certo, lo è, per determinati aspetti. Ma le sue origini, cause e conseguenze non si trovano là dove certi gruppi politici vorrebbero far credere. Nei commenti di questi gruppi si ritrova sovente la messa in accusa di un vasto settore della popolazione italiana, che si vorrebbe additare al sospetto del paese: la gente costretta a vivere tutta la propria vita alla periferia

delle città, gli operai a più basso reddito, i contadini che lasciano i campi per tentare altri meno miseri lavori, coloro che svolgono mestieri avventizi. Quella gente è invece, a nostro giudizio, non meno sana, non meno morale degli altri. Anzi, per taluni aspetti, è gente che dà molto spesso lezioni di moralità alle classi privilegiate, è gente in virtù del cui spirito e nel cui nome la società italiana è andata avanti nonostante tutto, e nonostante coloro che vorrebbero costituire un ghetto morale se non civile per tenere segregata, ignorandola, la miseria. Non possiamo che respingere codesti tentativi di indicare nell'esercito della povera gente i soldati del delitto e i caporali della violenza. Al contrario, molti fatti non lontani nel tempo ci indicano che le reclute del crimine vengono assoldate in altri ambienti: famiglie rispettabili hanno dovuto piangere la galera di figli ritenuti insospettabili e che invece hanno ucciso per acquistare una chitarra, o per un pugno di soldi. Perché questi delitti? Ecco una risposta che dobbiamo dare. Se si individuano le cause, si potranno cercare i rimedi. I miti della violenza e del denaro affascinano alcuni giovani, non c'è dubbio: e per questi miti si ruba e si uccide. Certo non sarebbe giusto, anche in questo campo, generalizzare. I giovani infatti si stanno ribellando ai miti, impongono al mondo un'evoluzione, un cambiamento, una radicale trasformazione dei vecchi principi. Vogliono essere più liberi: ma per una nuova morale, non per un mito che suggestiona soltanto i più deboli tra essi. Ecco perché abbiamo voluto ristabilire la realtà, di fronte ad un allarmismo che diventa eccessivo e che vorrebbe coinvolgere tutto il paese. Naturalmente questi episodi di violenza ci preoccupano: le apparenze sono clamorose, come ho già detto, proprio per l'efferatezza dei delitti. Ma la realtà del paese è un'altra: il paese chiede alla polizia di intervenire, e tranquillizzare così l'opinione pubblica. Per questo noi non possiamo accettare la difesa d'ufficio fatta dal ministro Taviani: perché sappiamo che nell'opinione pubblica, per alcuni aspetti dell'azione della polizia nei confronti della criminalità, vanno purtroppo serpeggiando in questi giorni vere e proprie barzellette, che dimostrano all'evidenza quanto sia minato il prestigio di un organismo e di uno strumento essenziale quale la polizia. Noi pensiamo che il problema non sia di istituire superpolizie o di ristabilire la pena di morte. Quel che occorre è qualcosa di diverso. Quando la polizia re-

golare zoppica, i suoi funzionari ed agenti sono mal pagati, gli uffici non sono attrezzati e lavorano ancora con strutture ottocentesche, l'istruzione è primitiva e l'addestramento rivolto più ad azioni repressive nei confronti degli operai e dei contadini in sciopero, che non alla lotta contro i banditi, quando tutto ciò si riscontra, le conseguenze sono facilmente immaginabili. Questo è il punto dal quale si deve partire. Quando si parla di polizia moderna in uno Stato moderno, si intende che lo Stato deve essere forte perché democratico: non forte come lo intendono alcuni giornali o alcuni gruppi di destra, che farneticano di superpolizie e di ripristino della pena di morte per bloccare la criminalità. La criminalità è sempre un fenomeno sociale e di costume, che postula innanzitutto un'analisi sociale.

La polizia farà tanto meglio il suo mestiere, quanto più si occuperà dei banditi — prima e dopo che agiscano — e quanto meno si occuperà di infastidire o di ostacolare i contadini, gli operai e gli statali che scioperano.

Respingiamo quindi le richieste di truppe speciali o di superpolizie. Si tratta di richieste che, comunque espresse, svelano sempre lo stesso obiettivo: ridurre le funzioni della polizia normale a vantaggio di più o meno indeterminati e incontrollabili reparti speciali.

Vediamo ad esempio, per corroborare queste mie affermazioni di carattere generale, la situazione di Roma, che è valida anche per altre grandi città. Roma, per quanto riguarda il settore giudiziario, è dotata delle seguenti forze di polizia: squadra mobile e polizia dei costumi, circa 400 uomini; squadra turismo e traffico, un centinaio di uomini; circa 50 commissariati e posti fissi, per un totale di 1.500 uomini; un distretto di polizia, con circa 300 uomini. Gli addetti alla prevenzione e repressione delle varie infrazioni alla legge sono dunque all'incirca 2.300.

Quale composizione numerica hanno per contro le altre forze — in particolare, la « celere » — che sono utilizzate nel nostro paese in funzione anti-operaia, contro lo sciopero? È ancora di ieri l'episodio di più di 500 agenti di polizia mandati in assetto di guerra a sfrattare della povera gente « abusiva » da alcuni appartamenti alla periferia di Roma.

È difficile conoscere la composizione numerica di questi reparti antis-ciopero e anti-operaia, a causa del segreto nel quale queste questioni vengono volutamente tenute. Probabilmente, onorevole sottosegretario, queste forze dei reparti addetti a compiti più specificamente politici hanno (e credo di fare una

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

valutazione per difetto) la stessa consistenza dei reparti incaricati della sorveglianza dei delinquenti comuni. Certamente, sono sufficienti a svolgere i loro compiti con straordinaria pericolosità e perfetta riuscita.

Se non temessi di rubare troppo tempo alla Camera, leggerei un elenco di interventi compiuti in un solo anno a Roma da vastissimi schieramenti di polizia, dotati di abbondanti mezzi ed armi, contro lavoratori statali, previdenziali e d'ogni altra categoria.

La verità è che non abbiamo una polizia capace di prevenire o reprimere l'onda dilagante di malavita organizzata, che è esplosa in questi ultimi tempi in Italia; ma abbiamo in compenso una polizia efficiente e forte di migliaia di effettivi, addestrata ed educata ideologicamente e politicamente all'odio verso i lavoratori e verso le lotte operaie, avvezza a considerare lo sciopero come un reato. Abbiamo in compenso delle vere e proprie superpolizie (è di questi giorni la prova della loro esistenza). Esistono nelle questure validi schedari nei quali si possono reperire in pochi minuti tutte le informazioni desiderabili su cittadini che professano idee di sinistra, mentre per i delitti comuni l'indagine ha successo soltanto quando la responsabilità è evidente, o quando entrano in scena i confidenti.

La paurosa serie di fallimenti delle indagini svolte dalla polizia e dai carabinieri sui clamorosi fatti che di recente hanno sconvolto l'opinione pubblica (attentati contro le sedi del PCI e contro organismi democratici, rapine, omicidi) hanno certamente, a nostro giudizio, origine anche dal contrasto tra i diversi rami della polizia: in particolare, potremmo indicare il contrasto fra carabinieri e pubblica sicurezza. Dai tempi di Giuliano, nessuno può dire che le cose siano sostanzialmente cambiate! Le indagini su ogni furto, rapina o delitto di sangue segnano il passo, diventano terribilmente complicate e finiscono in buona parte per arenarsi a causa di quella che eufemisticamente può essere chiamata la concorrenza fra le diverse forze dell'ordine. Non è un'esagerazione, purtroppo: è una realtà che deve essere affrontata.

Vorrei citare, onorevole sottosegretario, un episodio che dimostra quanto sia valido questo giudizio: un episodio avvenuto recentemente a Palermo.

Due carabinieri in motocicletta fermarono qualche giorno fa alcune macchine che uscivano dal comando dei vigili urbani, e si misero a multare i conducenti per mancato pa-

gamento della tassa di circolazione. Involontari dal brillante successo, i due rimasero un po' sul posto e, dopo aver controllato tutte le auto che uscivano dal comando, ebbero la soddisfazione di esaurire buona parte del loro blocchetto di « farfalle » (come sono chiamati i moduli che servono a notificare la multa): quasi tutte le macchine dei vigili urbani erano prive di bollo.

Il giorno dopo, la visita venne restituita. La polizia cittadina fece un'incursione alla sede dei carabinieri: questi risultarono perfettamente a posto dal punto di vista fiscale, ma un po' distratti nel parcheggio, dato che tre delle loro macchine sostavano fuori delle strisce. Naturalmente, i vigili urbani inflissero le multe.

L'episodio potrebbe, in fin dei conti, anche far sorridere; ma non è strano, dopo tutto. Ci sono episodi anche più strani, di cui risparmio la citazione; l'onorevole sottosegretario li conosce, e l'opinione pubblica ne ha esempi numerosi. Per questo ho detto che dai tempi di Giuliano ad oggi non può dirsi che la situazione sia migliorata.

Non è strano il fatto che fra i tutori dell'ordine ve ne siano alcuni che non rispettano le più elementari norme del traffico? Non è strana la concorrenza tra i vari corpi? Bisognerebbe mettere un po' più d'ordine nel settore, disciplinare in modo diverso questa situazione. La soluzione, a nostro giudizio, sarebbe quella di smobilitare tutti i reparti antioperai, risparmiando miliardi su questo terreno dell'utilizzazione della polizia nelle vertenze di lavoro per dedicare viceversa maggiore attenzione alla protezione del cittadino contro la criminalità vera e propria.

Onorevole sottosegretario, credo che queste siano le considerazioni da fare, questa la risposta che i cittadini si attendono dal ministro; e non un'assicurazione generica, accompagnata dall'affermazione che purtroppo la stampa e la televisione non mettono nel dovuto risalto la cattura dei delinquenti responsabili di determinati delitti. Certo, vi sono anche questi aspetti, e vanno valutati. Ma oggi l'opinione pubblica è estremamente preoccupata perché sa — com'è risultato da precise denunce — che un corpo speciale di 10 mila uomini aveva a disposizione due miliardi di fondi segreti assolutamente incontrollati. L'opinione pubblica ha appreso che abbiamo una superpolizia politica, che abbiamo schedari precisi e completi degli attivisti di sinistra, che abbiamo schedari dei ferrovieri...

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

GASPARI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ho già avuto occasione di dire in altre circostanze in Parlamento che non vi è schedatura di sorta. Vi sono schedari solo dei delinquenti comuni. Per i ferrovieri, per i partiti politici, si tratta di fantasie. (*Commenti all'estrema sinistra*).

GOMBI. Ma se abbiamo pubblicato le fotocopie!

GASPARI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ella ha presentato sulla materia un'interrogazione, alla quale sarò onorato di rispondere. Smentirò questa asserzione nella maniera più ferma e assoluta. Confermo che esistono soltanto gli schedari di coloro che si sono resi responsabili di delitti contro la sicurezza della collettività.

IGNI. Onorevole sottosegretario, accetto il suo sfogo. Ma vorrei portare un esempio di carattere personale: un esempio che ha dell'umoristico, e da cui si rileva quale sia la funzionalità di alcuni di questi servizi, che fanno sperperare miliardi e miliardi che meglio potrebbero essere utilizzati per altri scopi.

Mia madre aveva un negozietto. Un giorno si presenta ivi un signore distinto, che comincia a porle delle domande: se l'onorevole Pigni abita in quel palazzo, a quale piano. Alla risposta affermativa di mia madre, il signore passa a chiedere che tipo è l'onorevole Pigni, chi frequenta, che amicizie ha. Mia madre dice che si tratta di un bravo ragazzo, che va a Roma e torna, che ha la fidanzata a 200 metri da casa, che va al partito, e così via. Il signore insiste, chiedendole se è proprio sicura che si tratti di un bravo ragazzo, che frequenti gente perbene. Mia madre candidamente — come può fare una madre — risponde di sì, e che si tratta di suo figlio. Questo signore allora si presenta come agente di polizia, scusandosi per il disturbo. Che avrà voluto? Non credo che raccogliesse queste informazioni per fare una mia biografia personale...

PASSONI. Onorevole sottosegretario, è accaduto a tutti noi questo. Non raccontiamoci storielle! È accaduto all'onorevole Pigni, all'onorevole Valori, a me personalmente: come vede, facciamo nomi precisi, concreti. (*Vivaci commenti all'estrema sinistra — Richiami del Presidente*).

IGNI. Il nostro auspicio, e quello della opinione pubblica, onorevole sottosegretario, è non già che si ripristini la pena di morte, non già che si creino nuove polizie speciali.

È che si organizzi meglio la polizia attuale, dandole mezzi adeguati, una diversa educazione e — se si vuole — formazione. È anche, se necessario, che si conceda un diverso salario a determinati settori della polizia stessa.

L'attività svolta dalla polizia nel nostro paese in questi mesi (poiché il centro-sinistra nulla ha modificato dal tempo di Scelba) si è indirizzata sempre e con zelo contro i lavoratori, denunciando invece notevole carenza e incapacità nel tranquillizzare l'opinione pubblica di fronte all'ondata di criminalità che ho voluto, per realismo, sottolineare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Nicosia. Poiché non è presente, s'intende che abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Pagliarani. Ne ha facoltà.

PAGLIARANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, mi soffermerò sul tema della finanza locale non in omaggio alla consuetudine che in occasione della discussione del bilancio si affrontino i problemi degli enti locali, ma perché ritengo che il momento sia il più utile agli effetti di una soluzione o di un avvio a soluzione della questione. La Camera ha infatti all'ordine del giorno — e presto approverà — il piano quinquennale di sviluppo. Se si vuole che esso possa conseguire le finalità che si propone, non può non affrontarsi contestualmente la questione dello stato della finanza locale, la quale ha raggiunto — come afferma lo stesso relatore per la maggioranza sullo stato di previsione del Ministero dell'interno, onorevole Gagliardi — « il limite della tollerabilità per quanto riguarda la stessa finanza pubblica ». Il momento è il più utile anche perché la discussione in corso sulla materia alla Commissione interni, frutto di una lodevole iniziativa del suo presidente onorevole Sullo, sta mettendo in luce la possibilità di trovare, sulla base di valutazioni unitarie (già del resto manifestatesi al livello di singole amministrazioni e di associazioni nazionali di enti locali), punti d'intesa tra i vari gruppi sia sulle cause della crisi, sia sull'improrogabilità della sua soluzione, sia, per gran parte, sui rimedi proposti.

La crisi in cui si trova la finanza locale, che trova la sua espressione in cifre nel pauroso deficit che lamentiamo, ha la sua origine in una serie di cause, che purtuttavia si possono tutte ricondurre alla vecchia e purtroppo sempre attuale concezione dello Stato accentratore. Secondo tale concezione, alle finanze

statali viene riservata gran parte dei mezzi e delle risorse attinte attraverso il prelievo fiscale sul reddito nazionale, relegandosi l'ente locale in un ruolo marginale e subalterno quasi che la vita delle comunità locali non interessasse l'ordinamento pubblico nel suo complesso, l'ordinamento nazionale genericamente inteso.

La stessa Corte dei conti, rilevando l'assoluta insufficienza delle entrate correnti rispetto alle spese correnti, ha riconosciuto che detta insufficienza non può non portare al ricorso all'indebitamento anche per la copertura del disavanzo economico. « Il ricorso all'indebitamento per porre le province ed i comuni in grado di far fronte alle spese di bilancio — essa dichiara — può dirsi congenito nel sistema, preordinato fin dalle origini, al fine di non incidere direttamente e immediatamente sulla finanza statale. Sennonché, 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 anche il pagamento degli interessi. E una volta messa in moto questa spirale — conclude la Corte dei conti — diviene pressoché impossibile il ritorno alla normalità senza interventi straordinari dello Stato ».

Un sistema, dunque, preordinato fin dalle origini per scaricare sui comuni e sulle province oneri che, direttamente o indirettamente, avrebbero finito per gravare sul bilancio dello Stato, sulla finanza statale. Un sistema che ha operato e opera tuttora, perché tuttora si insiste in questa tradizione politica, anche se contrastante con i nuovi precetti costituzionali.

Del resto, ne abbiamo la riprova concreta e palmare esaminando più dettagliatamente le cause specifiche della crisi così come appaiono agli amministratori locali, alle loro organizzazioni nazionali, alla stessa Corte dei conti e persino al relatore per la maggioranza sullo stato di previsione dell'interno. Le province e i comuni, nell'immediato dopoguerra, non solo si sono trovati dinanzi alla necessità di ricostruire ciò che la guerra aveva distrutto o danneggiato, ma hanno dovuto provvedere ad esigenze che erano state totalmente lasciate insodisfatte negli anni precedenti il conflitto. Negli anni a noi più vicini, lo stesso sviluppo economico — per il modo in cui è avvenuto — ha da una parte aumentato quantitativamente e qualitativamente i bisogni e quindi i compiti degli enti locali, e dall'altra determinato costi ancor più onerosi per la finanza locale rispetto

a quelli che si sarebbero potuti avere con uno sviluppo ordinato, controllato e diretto.

Lo spostamento di masse ingenti di popolazione dalle campagne ai centri industrializzati ha accentuato gli squilibri rispetto alle situazioni consolidate: il processo tumultuoso d'urbanizzazione — già fortemente oneroso per se stesso — lo è diventato ancor più per la carenza di strumenti capaci di contenere fenomeni di speculazione privata che si sono ripercossi negativamente, attraverso i maggiori costi, sulla spesa dei comuni e delle province. Si aggiunga che gli enti locali hanno dovuto incaricarsi, colmando le molte lacune della legislazione vigente, del soddisfacimento di sempre nuovi bisogni, ai quali qualcuno doveva pur provvedere.

Naturalmente, a questo aumento dei compiti non poteva non conseguire un adeguamento di strumenti, servizi e personale compreso. A queste crescenti esigenze, aggravate — come si è detto — dall'onere della ricostruzione e dal miracolo economico, i governi che si sono succeduti alla direzione del paese hanno risposto continuando in una politica di limitazione delle entrate comunali e provinciali e di accentramento delle risorse nello Stato. La misura delle compartecipazioni degli enti locali ai tributi erariali è rimasta inalterata. Anzi, si è avuta una variazione in senso sfavorevole ai comuni e alle province circa la quota di prelievo del reddito nazionale. Non mi soffermerò su questo punto in un esame dettagliato, perché gli indici sono noti. Infatti, mentre nel 1938 il prelievo degli enti locali era del 3,9 per cento, nel 1954 esso era sceso al 3,2 per cento, ed è sceso poi ancora fino al 2,9 per cento. Le entrate dello Stato, facendo eguale a 100 il 1938, sono passate da 100 a 360; quelle degli enti locali da 100 a 160.

Voglio piuttosto portare un altro esempio — molto eclatante, molto chiaro — di come avviene la ripartizione di certe spese e correlative entrate fra erario e enti locali. Nel 1965, le spese per la manutenzione delle strade (segnaletica e vigilanza comprese) sono state nazionalmente di 246 miliardi, così ripartiti: 182 a carico degli enti locali, 64 dello Stato. Gli introiti derivanti da tasse automobilistiche, carburanti, ecc., sono stati per converso di 264 miliardi, così ripartiti: 253 allo Stato, 11 alle province e niente ai comuni!

Ma c'è di più. Come afferma la Corte dei conti, si è andata generalizzando, fin dagli albori dell'unificazione nazionale, la tendenza, tuttora ricorrente, di addossare con successive leggi nuovi oneri agli enti locali, senza fornir loro i mezzi per farvi fronte. Ciò in vista —

dice ancora la relazione della Corte dei conti — della contingente esigenza politica generale di non gravare il bilancio statale degli oneri stessi.

S'è avuta del resto una serie di abolizioni di tributi e di cespiti d'entrata, che non è stata seguita da alcuna sostituzione, o lo è stata con grave ritardo (il che naturalmente ha fatto crescere i costi in seguito alla dilazione dei rimborsi). Altrettanto sono costati i ritardi burocratici connessi alla mancata riforma in senso democratico delle leggi sui controlli e sulla finanza locale e della legge comunale e provinciale.

Infine, i comuni e le province hanno dovuto sopportare gravi oneri per i costi aggiuntivi derivanti dalla politica dei mutui a pareggio, diretta conseguenza a sua volta del cronico stato di disavanzo dei loro bilanci. È una politica resasi necessaria come misura contingente, e che si renderà ancora indispensabile per il ripiano dei *deficit* che permangono. Purtuttavia, non si può pensare di erigerla a sistema.

D'altra parte, anche il ricorso al mercato libero del denaro — cui sono stati costretti gli enti locali per l'uso illegittimo fatto della Cassa depositi e prestiti — e infine tutta una serie di pesanti ritardi hanno aggravato la situazione. Di qui lo squilibrio tra i bisogni oggettivamente crescenti e le risorse relativamente decrescenti, tra la spesa e l'entrata, quindi il *deficit*, di cui tanto si è parlato e si parla in termini di responsabilità degli amministratori con l'evidente intenzione da parte di alcuni di scaricarsi delle responsabilità, da parte di altri di denigrare grossolanamente le assemblee elettive. Riteniamo però che su questo punto occorra ristabilire la verità. A questo proposito vorrei anche riportare quanto di recente ha avuto occasione di affermare l'onorevole ministro dell'interno Taviani, una voce certamente non sospetta.

« L'indebitamento globale degli enti locali — ha affermato l'onorevole Taviani alla Commissione interni — ascende a 5.083 miliardi ed è il residuo debito al 1° gennaio del coacervo dei mutui contratti dai comuni e dalle province per la copertura dei disavanzi economici, l'esecuzione delle opere pubbliche, il conferimento di capitali alle aziende municipalizzate e per altri scopi. Tale cifra è molto rilevante. Nella cifra globale sono compresi — è sempre il ministro Taviani che parla — 2.439 miliardi di spese per investimenti in beni patrimoniali e demaniali che rappresentano un aumento della

ricchezza per l'intera nazione. Restano pertanto 2.417 miliardi che rappresentano l'eccesso di spesa corrente sulla entrata corrente.

« Sarebbe profondamente ingiusto — prosegue l'onorevole Taviani — attribuire la responsabilità di questo stato di cose agli amministratori comunali e provinciali. La responsabilità è di tutti: del Parlamento, del Governo, degli amministratori locali. Fra le amministrazioni locali ce ne sono molte che possono essere criticate, ma ce ne sono moltissime che meritano apprezzamento e financo elogio ».

Questo è certamente un modo responsabile di affrontare la questione, riconduce la polemica entro termini più reali, fa giustizia di tante chiacchiere interessate. Ci permetterà però l'onorevole Taviani di osservare che sarebbe stato meglio, più esatto e più veritiero, in tema di responsabilità, parlare, anziché di Parlamento e di Governo, di Governo e di maggioranza parlamentare; anziché accomunare tutti, specie il Parlamento, in responsabilità che non ricadono certo sulla minoranza di nostra parte, che qui ha da sempre sostenuto la tesi che in parte sostiene oggi anche lui. In un certo senso quindi e per certi aspetti l'onorevole Taviani sostiene che le responsabilità non ricadono *in toto* sugli amministratori.

FABBRI FRANCESCO, *Relatore*. Da chi è partita l'iniziativa per ridurre l'imposta di consumo per la GESCAL, legge n. 431 del 1965?

PAGLIARANI. Qualche cosa bisognava pur fare.

È un *deficit* pauroso a cui certamente hanno concorso e concorrono sia i costi burocratici sia il *deficit* delle municipalizzate. Noi non neghiamo che esistano questi due problemi. Però diciamo subito che, così come viene posto, per esempio, il problema del personale, che è in fondo uno dei poli su cui si incentra l'attenzione, specie quella dei ministri finanziari, non lo possiamo accettare. Prima di tutto per una questione metodologica, se si vuole, per cui un discorso fatto soltanto sulla base di dati statistici non è un discorso serio, specie in questo caso. Infatti si tralascia di considerare due elementi di giudizio importanti: il rapporto fra gli addetti e il tipo e l'ampiezza dei servizi; il rapporto fra l'azienda e le condizioni socio-economiche esterne all'azienda.

Dire, come va dicendo l'onorevole ministro delle finanze, che la politica delle as-

sunzioni è stata fatta « allegramente », o che gli amministratori, non essendone capaci o non volendo affrontare i problemi di una razionalizzazione dei servizi e quindi di una riduzione dei costi, hanno preferito assumere nuovi dipendenti, significa dire cose non esatte, generalizzando, o comunque fare della propaganda gratuita.

Posso citare un grande comune che da dieci anni ha sempre lo stesso organico, sebbene i suoi abitanti siano aumentati di 400 mila unità. Abbiamo anche esperienze personali proprio in riferimento a quanto attiene alle condizioni sociali ed economiche in cui i comuni sono costretti ad operare. Si parla tanto dei 611 mila giornalieri, ma bisogna rendersi anche conto del fatto che molto spesso gli amministratori sono assediati da un numero considerevole di disoccupati che chiedono di lavorare per una quindicina di giorni non soltanto per ottenere un salario, ma anche per potersi mettere in regola con il libretto della mutua.

Vi sono molti comuni nel centro-sud e nelle zone depresse che, purtroppo, rappresentano per quelle popolazioni ancora l'unica prospettiva o l'unica speranza di avere un'occasione di lavoro. Questo non significa evidentemente che non si debba porre il problema della riduzione dei costi della burocrazia. Vi sono anche casi-limite (non è necessario citare i nomi di questi comuni, che un po' tutti sappiamo a memoria), ma essi praticamente non possono far testo se non forse per qualche indagine di carattere giudiziario perché evidentemente rasentano più il codice penale che involgere un giudizio di carattere amministrativo.

Ma noi vorremmo chiedere al Governo: chi ha approvato quella politica allegra, se non i rappresentanti del Governo, i prefetti, pressati, se si vuole, anche da notabili della democrazia cristiana? Questa non è una facile polemica, soprattutto se si considera che ci si è sempre opposti ad una riforma del regime dei controlli. Certo, come ho detto, noi non respingiamo la tesi secondo cui occorre un impegno per ridurre i costi burocratici, però riteniamo che questo debba avvenire prima di tutto salvaguardando l'esigenza dei servizi, anzi al fine di un loro miglioramento quantitativo e qualitativo, e in secondo luogo attraverso l'ammmodernamento delle strutture aziendali, anche per quanto attiene agli organici e agli impianti, onde svolgere un'azione intesa a riqualificare il personale per prepararlo ai nuovi compiti e alle nuove tecniche aziendali e per far fronte in modo migliore

alle nuove esigenze. Riteniamo pure che i costi possano essere ridotti attraverso le forme associative fra enti, anche in relazione al miglioramento e potenziamento delle aziende municipalizzate.

A questo proposito, non contestiamo che i deficit delle aziende municipalizzate gravino sul deficit generale degli enti locali. Non neghiamo che il problema esista, ma anche qui non si può porre essenzialmente in termini di riduzione del personale o di eventuali sprechi, che fra l'altro sono anche da dimostrare. Prima di tutto occorre riportare il discorso a monte, come si dice comunemente, sulla base di quanto indica la stessa risoluzione del congresso nazionale dell'ANCI. « Vi è l'urgenza — dice la relazione — di una soluzione dei problemi del traffico e dei trasporti urbani, basata sul riconoscimento della funzione preminente dei mezzi pubblici di trasporto nell'attuale situazione di congestione della viabilità urbana e suburbana, e tale da prospettare in un arco di tempo ragionevole gli interventi infrastrutturali dimostratisi indispensabili, il potenziamento di reti di trasporto rapido in sede propria coordinata alla rete ferroviaria e viabilistica ed una riforma strutturale delle aziende di pubblico trasporto ».

Se si vuole attenuare l'incidenza che la situazione di crisi di queste aziende ha sui comuni e sulle province, occorre inoltre affrontare tutta una serie di problemi che vanno dalla modifica del testo unico sulla municipalizzazione alla modifica di quello della finanza locale, specialmente per la parte che attiene alla formazione e alla modalità di ripiano dei bilanci delle aziende municipalizzate.

Occorre ancora un vasto piano di ammodernamento che esige il concorso dello Stato, come si è fatto per le ferrovie extraurbane. Soltanto con un rilancio degli investimenti e con il miglioramento della situazione economica e finanziaria delle aziende municipalizzate, adottando quindi una nuova politica e una nuova normativa, si può uscire da questa situazione. Né con mezzi giuridici né con strumenti amministrativi o finanziari gli enti locali possono superarla. Nemmeno con le circolari il problema può essere risolto: mi riferisco alla ormai famosa circolare Taviani, di cui molto si è discusso, che ha riscosso le giuste critiche non soltanto nostre, ma delle stesse organizzazioni sindacali.

Vi è inoltre il problema della necessità di far fronte all'attuale stato disastroso (dice ancora la risoluzione dell'ANCI) « delle aziende stesse attraverso l'adozione di provvedimenti

immediati che stabiliscano per esse cespiti e contributi specifici in rapporto al costo sociale, in modo da non incidere sul bilancio straordinario dei comuni e da eliminare i conseguenti gravi disagi di cassa ».

Ripeto che ci sono questi due grossi problemi che vanno affrontati sì, ma in una visione globale e certamente non soltanto in termini amministrativi e di semplice razionalizzazione aziendale. Un *deficit* quindi a cui non si poteva non arrivare — come afferma la stessa Corte dei conti — perché quello era il sistema, la linea di impostazione della politica finanziaria statale. E ciò per permettere allo Stato, con quella che può definirsi la « manovra » del debito locale, di avere maggiori disponibilità per la propria politica finanziaria « contingente » — dice la Corte dei conti, ma si tratta di una contingenza che è diventata consolidata — e, nello stesso tempo, di fare dell'ente locale l'oggetto passivo di una politica fissata dall'alto, al fine ultimo di limitarne l'autonomia e ridurlo al limite i compiti, le funzioni, e quindi i poteri, secondo una linea generale ben definita e sistematicamente portata avanti; portata avanti anche dall'azione pratica di ogni giorno.

In proposito vorrei citare alcune argomentazioni, certe ammonizioni, certe motivazioni adottate dalla Commissione centrale della finanza locale in relazione ai « tagli » apportati al bilancio di una grande città. In queste motivazioni, tra l'altro, si dice che « l'impegno delle spese straordinarie finanziate con l'entrata straordinaria prevista come imposte e tasse di competenza degli esercizi precedenti di pari importo, è da subordinare all'effettiva realizzazione dell'entrata »; ed inoltre che « l'impegno della spesa straordinaria previsto dal finanziamento risultante sull'imposta dell'incremento di valore delle aree fabbricabili è da subordinare all'effettiva realizzazione dell'entrata ». « Richiedere — si dice inoltre — il contributo dello Stato previsto dalle vigenti disposizioni per quelle opere che di tale contributo possono beneficiare, nell'intesa che la loro realizzazione resti subordinata alla concessione di tale contributo ».

Di questo passo i bilanci di previsione è inutile farli, perché essi diventano praticamente bilanci di cassa; la programmazione è fatta dall'alto; il prefetto amministra, sicché i consiglieri, la giunta, il sindaco se ne possono andare praticamente anche a casa. Del resto la legislazione attuale era fatta su misura per il podestà! Sicché, applicandola per di più in maniera anche più restrittiva che

in passato, non si può arrivare che a quelle conclusioni. Quindi, ci troviamo di fronte ad una situazione che è caratterizzata dallo squilibrio tra risorse e compiti, da uno squilibrio tra ente locale ed ente locale, anche in carenza di un meccanismo perequativo (di qui squilibri a catena che incidono ulteriormente su quelli di carattere territoriale tra nord e sud), da un sistema tributario ormai sorpassato e privo di ogni capacità di manovra ai fini sia di una espansione del gettito sia di una incidenza perequativa nella ripartizione del carico tributario, da limitazioni di potere e legislative che si riflettono negativamente, oltre che sul terreno istituzionale, sulle finanze, quali i controlli burocratici, gli scarsi poteri in fatto di urbanistica, ecc.

È partendo dalla constatazione di questa situazione e dei suoi mali, che abbiamo voluto richiamare, che occorre partire per affrontare tutto il discorso su che cosa e come fare. Dicevo all'inizio che esistono concordanze, punti di incontro anche tra i gruppi parlamentari o parte di essi così come si sono manifestati anche nel corso del dibattito in seno alla Commissione interni in relazione all'indagine sulla finanza locale. Però occorre vincere resistenze che sono nel Governo innanzitutto ed anche all'interno dei gruppi di maggioranza.

L'onorevole Gagliardi dice che si è oltrepassato ogni limite di tolleranza. Siamo tutti d'accordo. Ma che cosa risponde il Governo?

Anche nel piano si parla dell'esigenza di intervenire, però si tende ad andare in senso opposto rispetto alla direzione che noi, la ANCI, l'UPI, molti di voi e lo stesso relatore per la maggioranza al bilancio dell'interno, riteniamo necessario seguire. Siamo tutti d'accordo sulla riforma. Ma su quali basi va realizzata? Ecco il problema. Noi riteniamo che per essere una riforma, deve tendere a modificare quel « sistema », quella linea, che non possa limitarsi ad un semplice fatto di razionalizzazione per togliere certi difetti, i più macroscopici, quelli che si vedono e si toccano materialmente.

Bisogna che una riforma della finanza locale prima di tutto tenga conto del fatto che non si può, anche in tema di finanza o di tributi, prescindere dal modo come la Costituzione vuole articolato ed organizzato lo Stato. Parlare di società articolata, di pluralismo, quando poi, attraverso anche la via della manovra finanziaria, si riconduce ogni potere al centro, non ha senso: significa ingannarsi tra noi, significa ingannarvi tra voi, collegi della maggioranza.

Ne discende che come prima cosa occorre definire le funzioni e i compiti e la distribuzione di tali compiti e funzioni tra lo Stato e gli enti locali per realizzare il principio del decentramento e dell'autonomia degli enti locali, in rapporto ai vecchi ed ai nuovi compiti che essi hanno e soprattutto in rapporto al peso insostituibile che comuni, province e regioni hanno nella politica di sviluppo del nostro paese. In questo ambito vi è la necessità di procedere ad una riqualificazione e ristrutturazione della spesa pubblica, ad una riduzione dei costi anche di carattere burocratico, come abbiamo accennato prima parlando del personale, ad un efficiente sistema di amministrazione attraverso il massimo snellimento della macchina amministrativa, con l'attuazione dell'istituto regionale, con il massimo decentramento e la massima autonomia, attraverso maggiori poteri agli enti locali, per evitare i costi di uno sviluppo caotico determinato dalla speculazione (il richiamo alla legge urbanistica in questo caso è pertinente); ad una riforma finanziaria che attui la semplificazione e la perequazione tributaria ma che non escluda gli enti locali nella fase di accertamento e consenta una manovra coordinata delle risorse per il superamento degli squilibri, ma che nello stesso tempo esalti i poteri degli enti locali al fine della democratizzazione generale del processo tributario e dia alle regioni, alle province ed ai comuni i mezzi per una articolazione democratica dello sviluppo sociale ed economico del paese.

Non è qui il caso di affrontare i problemi che attengono alla realizzazione di questi indirizzi, negli aspetti più propriamente finanziari e del meccanismo di articolazione. Pur tuttavia è da questa base che riteniamo si debba partire. Altrimenti che senso e soprattutto che risultato avrebbe la riforma? Che senso avrebbe, se non quello di riprodurre l'attuale situazione? Perché guardate che la esperienza di un accentramento ancora più decisamente conseguito, sia in termini finanziari sia istituzionali, ha fallito anche nel momento in cui tale esperienza era in corso. Il *deficit* dei bilanci in periodo fascista era una realtà, anche se oggi ci sembra trascurabile tradotta in cifre di ammortamento (perché l'inflazione ha pur servito a qualche cosa). Che senso avrebbe, se non quello di riprodurre l'attuale situazione, anzi aggravata per l'evolversi dei tempi, una riforma che non si fondasse su premesse nuove? Oltre che essere antistorica, sarebbe insensata e si tradurrebbe in una controriforma nel senso e nel significato storico di tale definizione.

È su queste linee che occorre concordare, altrimenti anche le giuste affermazioni fatte nella relazione di maggioranza e soprattutto le soluzioni richieste, anche in relazione alla politica di intervento a medio o breve termine, rimangono lettera morta, servono a salvare l'anima, come suol dirsi, perché sono solo a scopo strumentale. Infatti non è tanto che non si comprenda da parte del Governo che così non si va avanti; ciò che non si vuol comprendere è che occorre cambiare strada in ordine ad un problema che è un problema di poteri, un problema politico, di concezione dello Stato.

La stessa programmazione per quanto si riferisce a questo problema afferma l'esigenza « di una nuova e chiara definizione dei compiti e delle attribuzioni degli enti locali », ma in relazione alle esigenze del contenimento del *deficit*. Il che significa sì tendere ad una chiara definizione dei compiti, ma non per allargarli o comunque non per cercare di adeguarli alle esigenze che si sono venute oggettivamente determinando nel paese, ma per contenerli ancor più di quanto non abbia fatto l'attuale legge fascista, le attuali leggi comunale e provinciale e sulla finanza locale. E il senso su cui si muove la legge per l'edilizia scolastica sta a rappresentare questa tendenza che viene marcata anche nel piano di sviluppo. Anche la diminuzione relativa della spesa degli enti locali rispetto alla spesa pubblica, che nel primitivo testo era indicata nel passaggio dal 16,3 al 15 per cento e che ora è scomparsa (forse era stato un errore del subcosciente indicarla nelle cifre esposte) è una indicazione di questa tendenza.

Circa il prelievo tributario, sempre nel piano di sviluppo si indica l'esigenza di semplificare, e su questo siamo d'accordo, cominciando con l'incorporazione dell'imposta di famiglia e di altri tributi nell'imposta unica progressiva sul reddito. Ma l'accertamento viene attribuito allo Stato.

Il ministro Preti ha affermato tempo fa, a commento di un provvedimento che ha in cantiere e che si muove sulla linea della riduzione del numero dei tributi — la linea cioè della incorporazione dell'imposta di famiglia e di altri tributi nell'imposta unica e progressiva sul reddito — che l'accertamento si farebbe in collaborazione con il comune. Ma questo è ancora un impegno molto vago e insufficiente; d'altra parte è un impegno che viene assunto dall'onorevole Preti a titolo personale, in quanto anche il provvedimento in questione è solo nella fase di

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

schema di studio e non è certamente stato sottoposto al « concerto » dei ministri.

D'altra parte il mantenimento dell'imposta di consumo e, quel che è peggio, la tendenza ad allargare la platea tributaria anziché restringerla — e ritroviamo questa tendenza anche nel disegno di legge che potremmo definire « ponte » dell'onorevole Preti, e su cui brevemente ritornerò — rivelano la volontà di lasciare praticamente le cose come sono. A proposito dell'imposta di consumo, di fatto sparisce ogni indicazione a spostare l'asse del prelievo dall'imposizione indiretta alla diretta; si lascia all'ente locale l'imposta più impopolare, più vessatoria, meno redditizia, riducendo tra l'altro gli enti locali al rango di esattori di un tributo deciso e regolato dal centro.

Si aggiunga il proposito di realizzare una politica discriminatoria nelle concessioni di contributi statali, i quali contributi dovrebbero essere dati a certe condizioni: ai buoni sì, ai cattivi no; o di ammettere al credito della Cassa depositi e prestiti solo le opere pubbliche ammesse a contributo, per avere il quadro di una politica concepita in termini di dualismo tra Stato ed ente locale, concepita nei termini di un antagonismo in cui uno degli antagonisti giochi la partita in condizioni di inferiorità, avendo di fronte lo Stato che costringe l'altro praticamente ad essere, più che un antagonista, un subordinato.

L'onorevole Colombo parla della esistenza di una « connessione evidente e non contestabile » tra finanza pubblica e finanza locale. Ognuno di noi è convinto di questo: non è la prima volta che lo diciamo; direi che ci si convince oggi di questo perché il *deficit* è arrivato al punto in cui è arrivato: tutto sta andando a rotoli, in rovina, la finanza locale sta investendo e implicando nel suo sfacelo, nel suo fallimento anche la finanza nazionale. Ma quella connessione di cui parla il ministro Colombo non deve significare subordinazione, non deve essere un abbraccio soffocante; deve essere un fatto, più che di connessione, di interdipendenza, un rapporto dialettico, non di subordinazione.

Vedete, noi — e non solo noi, anche l'ANCI, l'UPI, l'onorevole Gagliardi — abbiamo riconosciuto che non era possibile risolvere tutto ad un tratto questo grave problema della finanza locale, in attesa anche di una riforma generale della finanza italiana, nell'ambito della quale certamente deve essere vista la riforma della finanza locale; e che quindi si

dovesse procedere in due sensi, per tempi brevi e per tempi lunghi: prima di tutto predisponendo un programma di consolidamento del monte-*deficit* fin qui accumulato attraverso una unica operazione con la Cassa depositi e prestiti a lungo termine e a basso tasso di interesse, con il concorso dello Stato; un piano di risanamento straordinario per i mutui a pareggio, e nello stesso tempo una serie di provvedimenti finanziari e amministrativi, per alleggerire intanto il bilancio degli esercizi correnti; provvedimenti intesi ad assicurare nuovi e maggiori entrate attraverso una diversa distribuzione delle risorse disponibili: in particolare una maggiore compartecipazione ai proventi erariali sui carburanti, in relazione all'aumento dei costi manutentivi della viabilità per l'aumento del traffico; l'aumento della compartecipazione all'IGE; la rivalutazione ed estensione dei contributi statali per i servizi di interesse generale; la regolazione dell'intervento dello Stato per il pagamento tempestivo delle somme dovute agli enti locali per qualsiasi titolo; la compensazione delle perdite derivanti dalle abolizioni di tributi come l'imposta sul vino che, nell'attesa di provvedimenti più organici — vedremo poi come si intende fare fronte a questo — deve riguardare anche gli anni decorsi e prevedere la copertura dell'incremento naturale del gettito che si sarebbe realizzato se i tributi non fossero stati soppressi, facilitazioni per l'accesso al credito agevolato anche per i comuni e per le province. Inoltre una serie di misure tali da far sì che l'esercizio dei controlli sia modificato. Riteniamo che si debba provvedere alla parziale applicazione delle norme sul controllo di merito da esercitarsi da parte degli attuali organi tutori nella forma dell'eventuale rinvio degli atti deliberativi al riesame dei consigli comunali e provinciali — posizione, questa, condivisa dall'ANCI —; all'attribuzione alle giunte provinciali amministrative delle competenze per l'approvazione di tutti i bilanci delle amministrazioni locali; all'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative e fra spese ordinarie e straordinarie; a rendere delegabili tutte le entrate tributarie, ivi compresa la compartecipazione ai tributi erariali, nonché i contributi continuativi dello Stato a garanzia dei mutui degli enti locali; ad esentare gli enti locali da ogni tassa e imposta per le operazioni di mutuo effettuate con qualsiasi istituto e a qualsiasi titolo; ad ammettere per legge l'iscrizione a carico del bilancio ordinario degli enti locali delle

perdite di gestione delle aziende municipalizzate in relazione al carattere sociale dei servizi.

Sono proposte in gran parte avanzate dall'Associazione nazionale dei comuni, dall'Associazione delle province italiane, e che in gran parte ritroviamo nella stessa relazione della maggioranza al bilancio del dicastero dell'interno; proposte che sono da discutere e magari anche da verificare, ma sulla base delle quali riteniamo debba e possa avere avvio un processo di soluzione, soluzione che tutti ricerchiamo, come abbiamo detto, ma che sembra che nella pratica sia molto difficile realizzare, sia molto difficile poter conseguire per certe posizioni che sono emerse anche ultimamente e di cui si son fatti paladini e portatori i ministri, e in modo particolare i ministri finanziari.

Questo direi è il nodo da sciogliere. Ma l'onorevole ministro del tesoro, a proposito di questi provvedimenti di carattere di emergenza, di carattere contingente, a proposito soprattutto del *deficit* ci dice che « non varrebbe a risolvere il problema il trasferimento dall'uno all'altro titolare perché non muterebbe l'incidenza di carattere finanziario, monetario, economico del saldo negativo della finanza pubblica ».

Certo che contabilmente il discorso non fa una grinza, e per il ministro vale in quanto egli è del parere che la linea fin qui perseguita sia giusta. Ma non è esatto dire che questo trasferimento non conta. D'altra parte, se non conta niente, se non modifica niente, tanto vale che questo passaggio venga fatto. Il fatto è che conta e conta se non altro perché comunque incrinerebbe un principio, significherebbe, implicitamente, l'accettazione di una responsabilità, toglierebbe uno strumento di condizionamento dell'autonomia comunale. Significherebbe accettare il concetto della esigenza di invertire, di modificare la linea precedente.

E poi ci sarebbe anche un modo per non modificare un certo equilibrio, pur mantenendo fisso il *deficit* totale dello Stato.

Già i colleghi del mio gruppo che mi hanno preceduto hanno dimostrato che le previsioni di entrata sono approssimate per difetto, un difetto di gran lunga superiore al normale, tanto che essi prevedono un introito maggiore di 200 miliardi circa. Se poi a ciò aggiungessimo quella parte che potrebbe essere introitata con una politica finanziaria più oculata e con le opportune modifiche che permettano di colpire maggiormente gli evasori,

se si cercasse di contenere certe spese superflue — è già stato indicato — gli sprechi, per esempio di operazioni come quella della Federconsorzi, ecc., riteniamo che si potrebbero trovare i mezzi per far fronte, anche nell'ambito dell'attuale *deficit* complessivo, all'assunzione da parte dello Stato almeno di una parte dell'onere rappresentato dal *deficit* consolidato che sta diventando veramente il problema fondamentale e cardine della finanza locale e della finanza italiana.

Il fatto è che si vuole che gli enti locali, i quali sarebbero responsabili (ecco che si spiega l'insistenza del discorso sulla « finanza allegra », sulle assunzioni in soprannumero, ecc.) del *deficit*, debbano farvi fronte da sé. Si vuole che se lo paghino per il passato e continuino a pagarselo per il futuro. Il che si riduce alla proposizione che gli enti locali devono pagare, in fondo, i debiti dello Stato. Se lo paghino — dice praticamente il ministro Colombo — riducendo il *deficit* del bilancio economico, riducendo le spese correnti e utilizzando meglio la capacità contributiva locale. D'accordo in ipotesi, ma come fare? D'altra parte, a proposito anche dei bilanci economici, cui si riferisce il discorso sul taglio del personale, devo dire che in un giornale — *Conquista del lavoro nelle aziende* — si parla della famosa questione dei dipendenti degli enti locali, della situazione che si è venuta a creare a seguito di quelle modifiche che la Commissione centrale della finanza locale attua per la riduzione sostanziale dei trattamenti economici di fatto acquisiti attraverso una regolare negoziazione aziendale. Ad un certo punto si dice: « Quando si pensa che con tutte le decurtazioni fatte sono stati risparmiati meno di 3 miliardi e mezzo, non si può non rilevare quale valore abbia tale importo nell'affrontare lo scontento, il malumore del personale ». Ma mi domando anche che valore possa avere a un certo momento una decurtazione per tale importo agli effetti di una modifica sostanziale del problema del *deficit*. Quindi non è soltanto un problema di personale. D'altra parte non si può dimenticare che i bilanci economici non ascrivono al loro passivo soltanto i costi burocratici (che già abbiamo detto devono essere ridotti al minimo; e ci deve essere un impegno degli amministratori in questo senso), ma vi ascrivono i costi per servizi, che sono tra i compiti originari e tradizionali dei comuni.

D'altra parte la capacità dei bilanci economici costituisce il presupposto per i bilanci straordinari, in quanto nel bilancio economico vengono iscritte le spese per gli am-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1967

mortamenti dei mutui per investimenti. E perciò, tagliare che cosa? Tagliare le spese per i servizi, o tagliare i fili della luce come sta accadendo oggi in molti comuni! Siamo d'accordo che occorre sempre tendere alla riduzione dei costi (direi che è una regola generale che viene insegnata ai ragazzi in ogni corso di tecnica aziendale), riducendo cioè al massimo i costi burocratici e organizzando meglio le strutture, però esistono limiti insuperabili costituiti dall'esigenza di soddisfare i bisogni elementari, di una vita civile, per cui occorre aumentare le « possibilità » dell'ente. Se non si assicurano entrate maggiori, entrate certe e non rimesse all'altrui discrezionalità, se non si provvede con entrate dinamiche e non vincolate, capaci cioè di espansione in relazione alla dilatazione dei bisogni e dei compiti, e disponibili per le varie scelte e della massima liquidità, non si possono risanare i disavanzi economici. Diversamente, anche con contributi a pareggio la storia praticamente si ripete.

E sulla linea del ministro Colombo, seppure meno scoperto e con qualche differenziazione, è l'onorevole ministro degli interni; apertamente allineato, per la spregiudicatezza che lo contraddistingue, è l'onorevole Preti. Il ministro dell'interno, pur riconoscendo che occorre fare qualche cosa per il *deficit* consolidato, afferma che « in primo luogo un piano potrà effettuarsi solo quando le condizioni del bilancio dello Stato lo permetteranno e se comunque ogni intervento straordinario deve presupporre che gli enti locali formulino dei programmi pluriennali di risanamento con riduzione delle spese e potenziamento delle entrate », riprendendo così il principio del premio ai buoni e della punizione ai cattivi. A chi non farà bene, niente contributo. Chi si comporterà in un certo modo, chi ridurrà certe spese correnti, chi porterà i tagli secondo le indicazioni del Ministero, chi accetterà l'immobilismo più completo avrà probabilmente il contributo. Il che è poi una maniera abbastanza elegante per non dare i contributi a nessuno, perché ormai i comuni sono tutti nella condizione di non poter ottemperare nemmeno a queste indicazioni. Diceva la risoluzione dell'ANCI che queste proposte, oltre che contrarie ad ogni linea di sviluppo moderno in fatto di finanza locale, sono insensate (mi si scusi il termine) perché proprio irrealizzabili, fra l'altro. Cavare sangue da una rapa ad un certo momento diventa impossibile. Non è possibile pensare di risanare la finanza locale esclusivamente attraverso le cesoie.

Il ministro delle finanze, di rincalzo, ripropone anch'egli il tema dei buoni e dei cattivi (critica anche la legge n. 1014 perché dice che con quella legge si sarebbero premiati i cattivi amministratori e puniti i buoni). Quindi ora anche questa legge è considerata un grave errore.

Il ministro Taviani ha anche detto che era pronto un provvedimento che prevedeva tre tipi di soluzione, di cui la prima comportava un onere di 200 miliardi. Ma poi è venuta l'alluvione che ha fatto svanire il sogno. E così i comuni e le province indirettamente pagano i danni di una calamità che è nazionale e di cui non sono certo responsabili, almeno per quella parte di responsabilità che attiene allo Stato.

Si è anche parlato di un provvedimento, da parte dell'onorevole Taviani, che dovrebbe contemplare la istituzione presso la Cassa depositi e prestiti di una sezione di credito a breve termine che anticipi ai comuni e alle province i contributi e le partecipazioni dovuti dallo Stato, nonché una quota di mutui a copertura del *deficit* di esercizio, anche in pendenza dell'approvazione dei bilanci. Ma sono ancora studi, idee di proposte. Di concreto per il ripiano dei disavanzi non c'è nulla. C'è soltanto, praticamente, la posizione dell'onorevole Colombo. Nulla ancora in fatto di *deficit* dei bilanci economici.

È vero che l'onorevole Preti ha annunciato un provvedimento a carattere contingente, che sembrerebbe dovesse essere rivolto a dare maggiori entrate effettive.

Si tratta di un disegno di legge con il quale si allargherebbe la platea tributaria dell'imposta di consumo a generi non soggetti ad alcuna imposta. Se questa proposta dovesse diventare legge, si prevede un gettito di 70 miliardi. Ma poi si viene a sapere che dovrebbe servire a ripianare completamente la perdita dell'imposta di consumo sul vino in modo da eliminare un problema per lo Stato e che, pur rimanendo gli interrogativi per gli anni 1964, 1965, 1966 e forse anche per il 1967, detto provvedimento andrebbe probabilmente in vigore nel 1968. Cioè praticamente lo Stato, che ha debiti verso i comuni, li fa pagare ai cittadini, allargando la platea dell'imposta di consumo. Forse questo allargamento di platea tributaria è un modo per costituire un precedente da consolidare, all'atto della applicazione della nuova imposta di consumo, previsto dalla riforma? Anche questo è possibile.

Per i provvedimenti di riforma il nuovo ordinamento poggia su due fondamentali

imposte, diretta l'una, indiretta l'altra. Rispettivamente l'imposta locale sui redditi patrimoniali che avrà carattere reale e proporzionale e che colpirà — ha detto il ministro Preti — tutti i redditi esclusi quelli dipendenti e per la quale l'accertamento verrebbe fatto con la collaborazione dell'ente locale; e l'imposta integrativa comunale sui consumi al dettaglio, tanto per intenderci, che viene proposta all'atto del passaggio dal grossista al dettagliante o al consumatore. Non intendo entrare nel merito, anche perché si tratta di progetti. D'altra parte abbiamo già implicitamente espresso il nostro giudizio precedentemente, quando abbiamo indicato le nostre posizioni circa la riforma e il programma quinquennale. Quello che ci interessa qui osservare per il momento è che questi due provvedimenti, molto probabilmente, consentiranno un introito globale per gli enti locali di un centinaio di miliardi di più — lo ha detto l'onorevole Preti — di quanto non sia l'introito attuale delle due imposte che verranno sostituite.

Pertanto questa riforma, agli effetti di un aumento di entrata per l'ente locale, non dice nulla.

Ma al di là di questa riforma vogliamo dire qualche cosa sulla ripartizione e partecipazione ai tributi erariali, sulle provincie e sulle municipalizzate? Si tratta di interrogativi che noi ci poniamo, ma che fino ad ora non hanno avuto risposta.

Concludo dicendo che abbiamo fatto delle proposte, che noi riteniamo valide ma che siamo pronti a discutere. Siamo pronti a discutere circa quello che si può fare subito e quello che attiene ai tempi lunghi. Diciamo solo che vi è urgenza. Non si può attendere che la situazione peggiori ulteriormente. Sono proposte però che partono da una premessa da cui non si può prescindere: l'esigenza di invertire la linea su cui fin qui si è insistito; la linea cioè della subordinazione della finanza locale alla finanza nazionale e, attraverso questo, della subordinazione dell'ente locale alla politica generale del Governo. Occorre rendersi conto che bisogna fare del comune e della provincia i centri naturali della articolazione democratica dello Stato sia perché lo vuole la Costituzione sia perché solo così si può pensare ad uno sviluppo equilibrato e democratico del paese.

È sulla base di queste e di altre proposte, e soprattutto di quelle per le quali già si verificano delle convergenze, che abbiamo rilevato anche all'inizio della discussione presso la Commissione interni e rileviamo ancora nella relazione di maggioranza, che occorre muoversi sollecitamente. Bisogna che i colleghi della maggioranza, e fra loro quelli che credono nella articolazione dello Stato configurata dalla Costituzione, che credono nella funzione autonoma e di decentramento dell'ente locale, si rendano conto che non è centralizzando che è possibile realizzare il fine che si propongono, forse sperando poi dal centro di poter modificare la situazione. Così facendo, non farebbero altro che chiudersi in una gabbia. Non è con l'insufficienza dell'apparato pubblico e la decomposizione degli istituti vitali che si possono organizzare forme diffuse di consenso e un rapporto democratico fra cittadini e potere pubblico.

Ecco perché sui punti su cui vi è concordanza, e sono tanti, occorre muoversi per tempo, portare avanti la battaglia per uscire da questa situazione nella quale ci troviamo anche a causa dei contrasti interni della maggioranza governativa. L'attuale Governo è incapace, per la crisi che lo travaglia, di portare avanti una politica di rinnovamento del paese. Portiamo avanti quindi l'azione per risolvere i problemi su cui concordiamo, su cui vi è concordanza nel paese, fra gli amministratori di tutte le tendenze politiche, nell'interesse dei comuni, delle provincie, per il rinnovamento sociale, civile, economico e politico generale. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.**

---

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO