

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3194

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOZZI, ALPINO, BOTTA, BONEA, ZINCONE, ALESI, BADINI CONFALONIERI, BARZINI, BASILE GUIDO, BASLINI, BIAGGI FRANCAANTONIO, BIGNARDI, CANNIZZO, CANTALUPO, CAPUA, CARIOTA FERRARA, CASSANDRO, CATTELLA, COCCO ORTU, COTTONE, DE LORENZO, DEMARCHI, DURAND de la PENNE, FERIOLI, FERRARI RICCARDO, GIOMO, GOEHRING, LEOPARDI DITTAIUTI, MALAGODI, MARTINO GAETANO, MARZOTTO, MESSE, PALAZZOLO, PIERANGELI, PUCCI EMILIO, TAVERNA, TROMBETTA, VALITUTTI

Presentata il 26 maggio 1966

Inchiesta Parlamentare sui compiti e le finanze dei Comuni e delle Province

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'indebitamento degli Enti locali che con il passar degli anni si aggrava sempre più è causa di non poche preoccupazioni. Lo stesso Ministro dell'interno nel concludere al Senato, il dibattito sul bilancio di previsione del proprio dicastero per l'anno in corso, ha affermato che « il problema più grave del momento è il preoccupante stato delle finanze dei Comuni e delle Province ». Nella Nota Aggiuntiva al Programma di Sviluppo Economico 1965-1969 per il quinquennio 1966-70 si afferma che « il problema dell'espansione delle spese correnti delle gestioni pubbliche presenta aspetti particolarmente impegnativi nel settore della finanza locale, a causa del forte indebitamento accumulatosi negli ultimi anni e della persistente situazione di passività della grande maggioranza delle gestioni degli Enti locali ».

In effetti gli Enti locali deficitari, che nel 1950 ammontavano a 751 situati quasi esclusivamente nelle zone depresse dell'Italia meridionale ed insulare, sono passati nel 1964, a ben 3330. Si annoverano fra essi il 70 per cento

dei Comuni capoluogo e delle Amministrazioni provinciali e il 50 per cento dei Comuni minori con una distribuzione che investe tutto il territorio nazionale comprendendo anche Comuni a forte industrializzazione, come ad esempio, nel 1965, Torino, Alessandria, Trento, ecc.

Nello stesso periodo il disavanzo economico per spese correnti coperto con mutui è passato da 26 a 400 miliardi, e nel 1965, tenuto conto di quelle che sono state le maggiori spese per le quote di ammortamento dei mutui e per il conglobamento delle retribuzioni del personale, si può calcolare che lo stesso disavanzo economico non sia stato inferiore a 450-460 miliardi.

In quindici anni pertanto l'ammontare dei mutui a pareggio dei bilanci è aumentato in media del 1770 per cento. Ciò mentre lo Stato ha per parte sua cercato, attraverso gli organi di tutela, di contenere le spese degli Enti locali imponendo tagli draconiani ai bilanci dei Comuni e delle Province, tagli che hanno permesso, nel 1964 di contenere i mutui per le

spese correnti, come abbiamo detto, in 400 miliardi con una riduzione di 150 miliardi rispetto alle previsioni deliberate. Inoltre, nello stesso periodo lo Stato ha con vari interventi, anche se non organici, cercato di sopprimere alle necessità degli Enti locali.

Può così calcolarsi che nelle entrate effettive dei Comuni le compartecipazioni rappresentino oggi il 10 per cento del totale e che un altro 3 per cento sia costituito da contributi, concorsi e rimborsi.

Evidentemente tutto ciò non è valso a nulla se il *deficit* degli Enti locali continua ad aumentare in maniera impressionante.

Al 1° gennaio 1965 l'indebitamento complessivo delle Province e dei Comuni ascendeva a 4.360 miliardi e 86 milioni; pur mancando di dati più recenti si ha ragione di ritenere che in un anno lo stesso sia ancora notevolmente aumentato. Infatti ogni anno le spese degli Enti locali crescono in misura maggiore delle entrate dei medesimi enti e perfino a quelle dello stesso Stato. Ciò è dimostrato dal fatto che nel quinquennio che va dal 1956-57 fino al 1961-62, mentre le spese dello Stato sono aumentate al saggio del 7,8 per cento, quelle degli Enti locali sono cresciute al saggio dell'11,7 per cento. Nello stesso periodo mentre le entrate di questi ultimi enti hanno subito un incremento al tasso del 5,9 per cento, quelle dello Stato hanno raggiunto il tasso dell'8 per cento.

Le cause a cui può essere fatta risalire una così grave situazione sono molteplici e di diversa natura. Alcune sono di facile individuazione, altre, assai meno. È indubbiamente tra le prime la tendenza, riscontrabile in quasi tutti i Comuni e Province di assumere, con il passar degli anni, sempre nuovi e più onerosi compiti. In una società in continuo progresso un tale indirizzo è naturale e non si può certo auspicare che Comuni e Province siano condannati all'immobilismo. Tuttavia una certa oculatezza nell'ordine delle spese è necessaria se non si vuol condurre le finanze degli Enti locali sull'orlo del fallimento.

Si deve parimenti includere tra le cause che contribuiscono al progressivo indebitamento dei Comuni e delle Province la tendenza di addossare nuovi oneri agli Enti locali senza nello stesso tempo fornire ai medesimi i mezzi necessari per farvi fronte. Tanto per fare qualche esempio basti pensare: al decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, che ha decentrato alle Province i servizi della caccia e della pesca che hanno comportato una spe-

sa, per il 1963, di lire 1.650.000.000, mentre il contributo annuo dello Stato è rimasto consolidato in lire 138.955.500; alla legge 19 dicembre 1956, n. 1533, che ha istituito a carico dei Comuni, un contributo annuo di lire 1.000, oltre un'eventuale quota integrativa, a favore della Cassa mutua, per ogni artigiano e per i rispettivi familiari iscritti nell'elenco dei poveri; alla legge 4 marzo 1958, n. 261, che ha disposto a favore dei patronati scolastici, un aumento da lire 2 a lire 50 per abitante del contributo dovuto dai Comuni e un contributo di lire 10 per abitante a carico delle Province; alla legge 31 dicembre 1962, n. 1859, relativa all'istituzione ed all'ordinamento della scuola media statale, in applicazione dell'articolo 34 della Costituzione che dispone che l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, sia obbligatoria e gratuita. In base a tale legge i Comuni sono tenuti a fornire, oltre a locali idonei, l'acqua, il telefono, l'illuminazione, il riscaldamento, la manutenzione ordinaria e straordinaria nonché a provvedere all'eventuale adattamento e ampliamento dei locali, fermi restando tutti gli oneri e contributi di qualsiasi specie, risultanti da disposizioni di legge o comunque vincolativi per il funzionamento delle preesistenti scuole medie, di avviamento professionale e di ogni altra scuola secondaria di primo grado, nonché per il completamento degli edifici scolastici, delle dotazioni di terreno, di materiale didattico ed altro. Per non parlare poi della legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Detta legge ha posto a carico dei Comuni le spese relative alla urbanizzazione del 50 per cento delle aree comprese nel piano per la costruzione di alloggi ed utilizzate direttamente dallo Stato, Regioni, Province, I.N.A.-Casa, ecc.

Nello stesso tempo sono state sottratte agli Enti locali alcune entrate il cui mancato apporto ha inciso notevolmente sulla disponibilità finanziaria dei medesimi enti. Ciò vale ad esempio per la legge 18 dicembre 1959, n. 1079, relativa all'abolizione dell'imposta di consumo sul vino la cui perdita, calcolata su oltre 40 miliardi, è stata compensata per metà con la devoluzione dell'I.G.E. sui vini e sulle carni e per l'altra metà con la concessione di contributi limitati al solo 1962 dovendosi ancora provvedere per gli anni successivi. In modo analogo ci si è comportati concedendo particolari esenzioni di aliquote di imposte, come quella recentissima,

sui materiali da costruzione che importerebbe ai Comuni una minore entrata di 30 miliardi, nonché quella sulla pubblicità per i cartelli esposti sulle facciate o nelle adiacenze dei locali di pubblico spettacolo che importerebbe per i Comuni una minore entrata di circa 4 miliardi.

Altra causa cui può essere fatto risalire il progressivo indebitamento degli Enti locali è il vertiginoso sviluppo della motorizzazione civile, prodottasi specialmente negli ultimi anni, che ha posto Comuni e Province di fronte ad imponenti problemi da affrontare per le impreviste esigenze della viabilità e del traffico. Ne è derivato un onere, rilevantissimo avendo dovuto gli Enti locali provvedere all'ampliamento ed all'ammodernamento delle strade, alla segnaletica, all'aumento degli organici dei vigili urbani, ecc.

Inoltre le aziende municipalizzate di trasporto pesano enormemente sui bilanci degli Enti locali che sono tenuti a ripianare, ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dai pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province, i disavanzi di gestione risultanti dai conti consuntivi debitamente approvati dal Consiglio di Prefettura. Anche a tale proposito si può parlare di una vera crisi economica a causa dei disavanzi crescenti, che in questi ultimi anni hanno assunto proporzioni drammatiche. In alcune aziende tutti gli introiti sono perfino insufficienti a coprire le spese del personale.

Né può essere dimenticato, trattandosi delle cause che determinano l'indebitamento degli Enti locali, l'enorme ammontare che hanno raggiunto nei bilanci di detti enti le spese per il personale.

Gli organici dei Comuni e delle Province sono infatti andati sempre più dilatandosi, sia come fenomeno fisiologico connesso con il potenziamento qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici, sia come fenomeno patologico dovuto alla tendenza delle Amministrazioni locali ad assumere personale non rispondente a reali obiettive esigenze. Salvo casi eccezionali può pertanto affermarsi che gli organici degli Enti locali sono del tutto sproporzionati alle loro effettive necessità. Se a questo si aggiungono poi le pressioni sindacali che hanno portato allo sganciamento del trattamento economico dei dipendenti degli Enti locali da quello degli statali, nonché a fare sempre nuove concessioni, come revisioni tabellari, attribuzione di indennità varie, ecc., si può facilmente comprendere come siano ormai numerosi i casi in cui le entrate

di alcuni Comuni siano appena sufficienti a pagare il personale per qualche mese.

Con ciò non riteniamo di aver indicato tutte le cause cui può essere attribuita l'attuale situazione degli Enti locali; altre non meno importanti hanno indubbiamente prodotto il medesimo effetto. Sono tra queste, la ricostruzione dei beni e servizi dopo l'ultimo conflitto; l'inadeguatezza delle leggi al mutato spirito dei tempi ed alle trasformazioni economico sociali in atto. Tuttavia la loro completa individuazione, per i fini che ci si è prefissi, non ha importanza; lo sono assai più i dati sopra riferiti che denunciano l'esistenza di una grave crisi degli Enti locali territoriali che occorre affrontare e risolvere con urgenza se si vuole impedire l'ulteriore peggioramento della situazione che potrebbe avere influenza negativa determinante sulla economia generale del Paese e sul suo sviluppo economico.

Nel tentativo di dare soluzione ad un tale problema non si possono proporre rimedi privi del requisito dell'organicità; gli eventuali provvedimenti emanati in tal modo rischierebbero infatti, in pratica, di non essere idonei al perseguimento dello scopo prefisso. Proprio ad evitare che ciò si verifichi il presente progetto di legge propone di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta che, composta da 15 deputati e da 15 senatori scelti rispettivamente dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare le proporzioni dei gruppi parlamentari, accerti la reale situazione finanziaria dei Comuni e delle Province e le cause cui può essere fatta risalire la situazione debitoria di detti Enti; indagli sui compiti espletati dai Comuni e dalle Province e sui modi con cui gli stessi sono stati adempiuti; indichi se l'attuale struttura dei Comuni e delle Province ed i compiti dagli stessi espletati sono adeguati alle trasformazioni economico-sociali in atto ed a quelle che è prevedibile che intervengano nel prossimo futuro; determini tra le attribuzioni dei Comuni e delle Province quali sono quelle che rivestono interesse eminentemente locale e quelle che meglio possono essere disimpegnate dallo Stato o da altri Enti con una più ampia visione degli interessi generali; esamini la disciplina legislativa dei Comuni e delle Province con particolare riguardo alla loro struttura organica ed in riferimento alla popolazione amministrata al fine di indicare eventuali proposte di modifica e forme adeguate di decentramento; indichi le riforme necessaria per il risanamento della situa-

zione finanziaria e debitoria dei Comuni e delle Province e per l'adeguamento delle risorse finanziarie di detti enti ai compiti che si riconoscono che devono essere da loro espletati. In altri termini, nella riconosciuta necessità di agire urgentemente per risolvere la grave situazione in cui si dibattono gli Enti locali territoriali, la Commissione parlamentare di inchiesta, che si propone di istituire, dovrà accertare tutte le cause cui può essere fatto risalire l'attuale stato dei suddetti enti per poter, in base a tale rilevamento, indicare le riforme che si rendono necessarie apportare, alla struttura, ai compiti, alle finanze degli stessi enti locali per risanare la situazione debitoria in cui si trovano e porli in grado di espletare, con mezzi adeguati, i compiti che verranno loro ricono-

sciuti. La ricerca si prospetta difficile perché dovrà necessariamente essere minuta, ampia e complessa; proprio per poter superare tali difficoltà è stato pertanto previsto di dare alla Commissione il termine di un anno per presentare in Parlamento la relazione.

Onorevoli colleghi; quanto da noi prospettato è l'unico modo che può far giungere ad effettuare una riforma della legislazione sugli Enti locali che dia la certezza che i provvedimenti che verranno adottati, dietro indicazione dell'istituenda Commissione, saranno idonei a risolvere in modo organico la grave situazione in cui si dibattono Comuni e Province. Proprio per tale ragione pertanto si ha motivo di ritenere che non verrà a mancare il vostro consenso a quanto da noi proposto.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituita una Commissione Parlamentare d'inchiesta con i seguenti scopi:

a) accertamento della situazione finanziaria dei comuni e delle province e indicazione delle cause alle quali può essere fatta risalire la situazione finanziaria e debitoria di detti enti locali;

b) accertamento dei compiti assegnati per legge ai comuni ed alle province e di quelli che i medesimi enti hanno ritenuto di dover volontariamente assumere nonché dei modi con cui i compiti stessi sono stati adempiuti;

c) indicazione dell'adeguatezza dell'attuale struttura dei comuni e delle province nonché dei compiti dagli stessi espletati alle trasformazioni economico sociali in atto ed a quelle che è sin d'ora prevedibile che intervengano nel prossimo futuro;

d) determinazione di quelle attribuzioni dei comuni e delle province che comportano l'esercizio di funzioni e servizi che rivestono interesse eminentemente locale e di quelle che, nell'interesse dei servizi stessi, meglio possono essere disimpegnate dallo Stato o da altri enti con una più ampia visione degli interessi generali;

e) esame della disciplina legislativa dei comuni e delle province, con particolare ri-

guardo alla loro struttura organica ed in riferimento alla popolazione amministrata, al fine di indicare eventuali proposte di modifica e forme adeguate di decentramento;

f) indicazione delle riforme necessarie per il risanamento della situazione finanziaria e debitoria dei comuni e delle province e per l'adeguamento delle risorse finanziarie di detti enti ai compiti che si riconoscono di dover loro riservare per il soddisfacimento dei bisogni pubblici locali.

ART. 2.

La Commissione è composta di 15 deputati e 15 senatori scelti rispettivamente dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari Gruppi parlamentari.

ART. 3.

Per l'esecuzione del suo mandato la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

La relazione della Commissione dovrà essere presentata alla Camera ed al Senato entro un anno dalla nomina della Commissione stessa.

ART. 4.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato.

ART. 5.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.