

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SPEZZANO, GIACOMETTI, RODA, CERABONA, GRANATA, MARIOTTI, MINIO, GRAMEGNA e MONTAGNANI MARELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 1958

Norme integrative al Testo Unico delle leggi generali e speciali riguardanti la cassa dei depositi e prestiti, approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che abbiamo l'onore di sottoporre al vostro esame ripete in ogni sua parte, salvo alcuni lievi aggiornamenti apportati alla relazione, il disegno di legge già presentato nel corso della passata legislatura dai senatori Spezzano, Giacometti, Roda, Agostino, Canevari, Saggio, Minio, Mancinelli, Montagnani, Amadeo, Negri e Mariotti. Disgraziatamente quel disegno di legge che pure affrontava uno dei più importanti problemi dei Comuni e delle Province, quello cioè del loro finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti — nonchè all'approvazione non è giunto neppure alla discussione, malgrado che sollecitazioni al riguardo non siano mancate, ed è decaduto a causa dell'anticipato scioglimento del Senato.

La ripetizione pressochè integrale del precedente disegno di legge dipende dal fatto che nessuna modifica dei termini del problema è sopravvenuta — a parte lo scontato aggiornamento del problema stesso — e che anche quanto a documentazione sul funzionamento della Cassa depositi e prestiti siamo sempre alla « Relazione sui rendiconti consuntivi per l'anno 1954 redatta

dall'apposita Commissione parlamentare di vigilanza. È sintomatico in proposito il fatto che nessuna Relazione sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti relativamente agli anni successivi al 1954 sia stata più possibile redigere.

D'altra parte abbiamo ragione di credere, sulla scorta delle attestazioni che ci sono giunte, che la precedente relazione al disegno di legge abbia sviscerato il problema in ogni suo elemento e che l'abbia presentato — cosa non trascurabile — in maniera accessibile per tutti talchè ogni eventuale sostanziale modifica risulterebbe ora più di danno che di vantaggio.

Ed ecco quanto ora, come allora, riteniamo di dovervi dire.

Il processo di democratizzazione dello Stato, voluto dal popolo italiano e sancito dalla Costituzione repubblicana, attribuisce agli enti locali territoriali — Comuni, Province, Regioni, laddove già sono state costituite — una parte sempre maggiore nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. E così, mentre non solo più vasti compiti derivano ai Comuni e alle Province dalle modificazioni introdotte dalla Costituzione nei rapporti

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

etico-sociali intercorrenti tra individuo e collettività (ad esempio: la trasformazione del concetto di assistenza da mera facoltà dei governanti in diritto soggettivo e l'introduzione del principio per cui il lavoratore, in ogni caso, ha diritto ad una retribuzione sufficiente ad assicurare a sè e alla propria famiglia una esistenza libera e dignitosa, modificazioni, queste, che hanno una non scarsa influenza sulle spese ordinarie degli enti locali), altri maggiori compiti vengono demandati, per legge, ai predetti enti, in materia di opere pubbliche di interesse locale, riconosciuti urgenti e non differibili.

Per contro, i mezzi a disposizione dei Comuni e delle Province, invece di aumentare

in proporzione dei compiti che essi vanno assumendo, come sarebbe logico e naturale, in effetti diminuiscono, in senso assoluto ed in senso relativo. Dal che deriva che Comuni e Province, ove non intervengano fatti nuovi, sono avviati verso la completa paralisi della loro attività.

Infatti, dalla relazione del Ministro delle finanze sull'attività tributaria dal 1949-50 al 1954-55, integrata con i dati successivamente resi noti, l'andamento delle entrate e delle spese effettive dei Comuni e delle Province, e il disavanzo, per ognuno degli anni considerati, risulta:

C O M U N I								
Anno	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Entrate effettive	232,7	262,3	297,2	353,9	389,7	441,1	489,5	533,7
Spese effettive	265,5	317,5	363,9	428,7	484,7	557,2	615,0	701,4
Disavanzi	32,8	55,2	66,7	74,8	95,1	116,1	125,5	167,7
P R O V I N C E								
Entrate effettive	57,7	71,6	81,5	90,8	96,6	108,4	121,4	132,8
Spese effettive	58,1	75,6	85,8	101,7	116,0	125,6	133,5	151,7
Disavanzi	0,4	4,0	4,3	10,9	19,4	17,2	12,1	18,9
Disavanzi complessivi Comuni e province	33,2	59,2	71,0	85,7	114,5	133,3	137,6	186,9

In sostanza, i bilanci dei Comuni e delle Province sono gravati da passività che aumentano di anno in anno di decine di miliardi!

La gravità davvero insostenibile di questo stato di cose appare di tutta evidenza, considerando quanto, ancora, Comuni e Province dovrebbero fare in materia di opere pub-

bliche di interesse locale, per dare, finalmente, al Paese un volto civile.

Ecco qualche dato:

Nello « schema » dell'onorevole Vanoni si legge che, in materia di acquedotti, occorrerebbe una spesa di almeno 450 miliardi.

Dal volume edito dall'I.N.S.T.A.T., « Rilevazione statistica sulle fognature », ap-

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prendiamo che 2.668 Comuni hanno una rete di fognature solo parziale, e che ben 3.624 ne sono completamente sprovvisti.

In fatto di viabilità minore, la relazione della maggioranza della 7^a Commissione del Senato al bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1955-56 precisa che le strade da costruire per allacciare Comuni o frazioni isolate alla rete nazionale hanno lo sviluppo di 6.320 chilometri; che le nuove strade da costruire in zone di scarse comunicazioni sono: Km. 4.665 e Km. 4.778, rispettivamente provinciali e comunali; e che ben 18.649 e 18.639 chilometri di strade provinciali e comunali debbono essere sistemati.

Ed ancora: da una indagine, predisposta dal Ministero della pubblica istruzione del servizio speciale per l'edilizia scolastica, risulta che sono da costruire 63.848 aule per le scuole elementari, 7.180 aule per le scuole secondarie inferiori, e 3.806 per le scuole secondarie superiori.

Per quanto riguarda gli ospedali l'Italia, è, come numero di posti letto, in rapporto alla popolazione, agli ultimi posti nella graduatoria dei Paesi europei.

Nè meno drammatica è la situazione per quanto riguarda gli impianti elettrici dei

centri e delle borgate rurali, i cimiteri, i matatoi ed altre opere igieniche.

Ma il quadro dello stato di vera e propria impotenza, cui Comuni e Province sono costretti, sarebbe incompleto, se non aggiungessimo che l'Istituto di credito, il quale per legge dovrebbe finanziare i detti enti — cioè la Cassa dei depositi e prestiti — adempie i suoi compiti in misura limitatissima, per non dire irrisoria; e ciò malgrado non mancano i mezzi per i finanziamenti in questione che costituiscono la stessa ragione d'essere della Cassa dei depositi e prestiti.

Al riguardo, ecco tre specchi sintetici tratti dalla « Relazione sui rendiconti consuntivi della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previsione per l'anno 1954 », redatta dall'apposita Commissione parlamentare di vigilanza, e relativi, il primo ai mutui per i quali, alla data del 31 dicembre 1954, era stata concessa l'adesione: il secondo, ai mutui effettivamente concessi nel 1954; il terzo, ai mutui che dovranno essere presi in considerazione successivamente.

1. — Domande di mutuo per le quali la Cassa depositi e prestiti alla data del 31 dicembre 1954 aveva dato la propria adesione di massima:

Oggetto del finanziamento	Numero domande	Importo finanziamento in milioni di lire
Acquedotti ed opere igieniche	2268	48.524
Edifici scolastici	1660	32.906
Edilizia popolare	943	51.733
Opere diverse	1072	35.203
Integrazioni bilanci comunali e provinciali ed altre passività	1043	13.863
	6986	182.229

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. — Mutui effettivamente concessi dalla Cassa durante l'anno 1954:

Oggetto del finanziamento	Numero domande	Importo finanziamento in milioni di lire
Acquedotti ed opere igieniche	640	11.100
Edifici scolastici	446	9.185
Edilizia popolare	1111	47.045
Opere diverse (strade, ponti, ecc.)	334	16.689
Integrazioni bilanci comunali e provinciali e altre passività	386	24.598
TOTALI	2917	108.617

Compresi in detti totali i seguenti prestiti concessi in forza di provvedimenti particolari: all'I.N.C.I.S. per milioni 4.266, alla seconda Giunta del C.A.S.A.S. per milioni 4.000; al Tesoro per case per i profughi per milioni 3.000; al Comune di Roma per integrazione bilancio per milioni 4.500; al Comune di Napoli per integrazione bilancio per milioni 3.000; al Comune di Messina per integrazione bilancio per milioni 1.432; al Co-

mune di Palermo per integrazione bilancio per milioni 7.727; al Comune di Roma per opere varie per milioni 2.923; motivo per cui i mutui effettivamente concessi secondo le leggi ordinarie sono stati di milioni 77.869, vale a dire circa un ottavo delle richieste.

3. — Domande di mutuo per le quali la Cassa depositi e prestiti dovrà dare la propria adesione di massima, successivamente alla data del 31 dicembre 1954:

Oggetto del finanziamento	Numero domande	Importo finanziamento in milioni di lire
Acquedotti ed opere igieniche	3869	90.088
Edifici scolastici	3001	75.012
Edilizia popolare	1483	88.144
Opere diverse	3433	134.600
Integrazioni bilanci comunali e provinciali ed altre passività	1309	55.339
	13195	443.183 (*)

(*) Nei primi dieci mesi del 1955 sono salite a lire 530.000.000.000.

Infine, dal consuntivo della Cassa depositi e prestiti per l'anno 1955, in corso di pubblicazione, apprendiamo che nei finanziamenti per l'edilizia scolastica si è avuta, rispetto all'anno 1954, una diminuzione di li-

re 154.000.000, circa il 23 per cento; di lire 920.000.000 per gli acquedotti. Quanto poi alle « opere pubbliche diverse » vi è stata addirittura diminuzione di ben 4 miliardi e 746 milioni, scendendo così da 16 miliardi e

689 milioni a soli 11 miliardi e 943 milioni. Una diminuzione davvero allarmante raggiungendo circa il 29 per cento.

I dati sopra riportati sono di per sè estremamente eloquenti, ma per rendersi del tutto conto della situazione anormale che essi denunciano, deve tenersi presente che, alla data del 31 dicembre 1954, le attività di rendiconto della Cassa erano di ben 1928,3 miliardi (come si vede i mezzi, almeno teoricamente, ci sono) e che le domande prese o da prendere in considerazione riguardavano e riguardano i mutui per l'integrazione dei bilanci, per i quali è già intervenuto il decreto ministeriale di autorizzazione alla assunzione del mutuo, oppure mutui per il finanziamento di opere pubbliche di interesse locale, debitamente riconosciute necessarie e non differibili, per le quali già è stato ottenuto dal Ministero dei lavori pubblici l'impegno al contributo dello Stato (si noti bene che questo impegno, a sua volta, è stato concesso in ragione di un decimo della richiesta) ai sensi delle leggi: 2 luglio 1949, n. 408, contenente disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie; 3 agosto 1949, n. 589, contenente provvedimenti per agevolare la esecuzione di strade, acquedotti, fognature, cimiteri, ospedali, mattatoi, lavatoi, bagni pubblici, ambulatori, tubercolosari, preventori, edifici scolastici e arredamento degli stessi, opere occorrenti per la fornitura di energia elettrica ai Comuni tuttora sprovvisti; 15 febbraio 1953, n. 184, contenente disposizioni per la costruzione di edifici per sedi municipali nei Comuni che ne siano sprovvisti; 9 agosto 1954, n. 645, contenente disposizioni per l'edilizia scolastica e l'arredamento dei principali edifici scolastici per scuole materne e d'obbligo, e altre minori.

Ora, se la situazione del progressivo sfasamento tra le entrate e le spese comunali e provinciali si può, in certo qual modo, spiegare e quindi tollerare — non sappiamo peraltro fino a quando — in considerazione delle profonde modificazioni e non soltanto quantitative, che occorre apportare al testo unico della finanza locale, veramente intollerabili, sono, invece, le difficoltà che Comuni

e Province incontrano per ottenere i crediti di cui hanno bisogno.

Qui, infatti, come abbiamo visto, e come meglio vedremo avanti, i mezzi e gli strumenti necessari ci sono, e così c'è anche la legge *ad hoc* la quale, peraltro, consente all'Esecutivo di eluderla.

Ed è appunto per ovviare a tali difficoltà che abbiamo approntato il presente disegno di legge, la cui peculiare caratteristica non è già quella di voler innovare la legislazione vigente in materia, ma di costringere chi di dovere all'obbedienza dell'originaria volontà del legislatore, e quindi alla pratica applicazione delle leggi.

Vediamo, pertanto più da vicino, seppure a grandissime linee come è sorta la Cassa Depositi e Prestiti, da quale legge è oggi regolata, come è avvenuto che i suoi scopi istituzionali sono stati, in pratica, distorti.

La Cassa Depositi e Prestiti venne istituita con legge 17 maggio 1863, n. 1270, con il fine dichiarato che il denaro, in essa, a qualsiasi titolo depositato (in realtà le fonti più cospicue furono e sono il risparmio, specie sotto forma di buoni fruttiferi, e i conti correnti postali) fosse impiegato in prestito ai Comuni e alle Province, ai loro Consorzi e agli Istituti di beneficenza riconosciuti dalla legge quali le Opere pie per l'esecuzione di opere di pubblica utilità, per l'acquisto di stabili di pubblico servizio e per l'estinzione dei debiti contratti ad onerose condizioni.

In seguito, una nuova categoria di enti fu autorizzata a fruire del credito della Cassa e cioè: i Consorzi per la bonifica delle paludi e dei terreni paludosi; i Consorzi di irrigazione; i Consorzi di derivazione di uso delle acque a scopo industriale; i Consorzi per le opere idrauliche.

Infine, la Cassa Depositi e Prestiti fu, da diverse leggi, autorizzata a fare anche allo Stato, direttamente o indirettamente prestiti e anticipazioni.

In proposito il Medolaghi nella sua opera — edita nel 1911 — « Cenni sulla Cassa Depositi e Prestiti » scrive: « Importa notare che queste operazioni con lo Stato non pregiudicano il credito alle Province, ai Comuni e ai diversi Consorzi: tutti quegli Enti

che si trovarono in condizioni di giovare, se ne giovarono sempre e taluni forse anche troppo, ed è anche giusto il riconoscere che in taluni periodi di esuberanti disponibilità le operazioni stesse riuscirono molto opportune e dal lato della garanzia preferibili certamente ad ogni altra. Si è trovato quindi l'Istituto, senza venire meno ai suoi scopi principali, ad essere sovventore dello Stato invece di sovvenuto come la legislazione sarda e la legge italiana del 17 maggio 1863, istitutive della Cassa, lo avevano previsto dando facoltà all'Erario di fare anticipazioni sino a 2 milioni (Legge 27 gennaio 1856, n. 1363) e fino a 12 milioni (art. 25 della legge 17 maggio 1863, n. 1270) ».

E precedentemente, sempre il Medolaghi aveva precisato: « ... se in qualche anno, come ad esempio nel 1907 e nel 1908 le concessioni soffrirono un rallentamento per l'eccezionale affluenza di domande di grossi prestiti (da parte di Comuni) e per un minor gettito delle Casse di risparmio postali, le domande per altro dei piccoli Comuni sortirono senza ritardo il loro scopo e quanto non fu potuto fare in un anno per qualche prestito dei più considerevoli fu fatto nell'anno successivo e la sezione del credito comunale e provinciale venne in aiuto per mutui rilevanti a parecchie decine di milioni, come fu per il Comune di Genova e di Milano ».

Queste giuste ed avvedute constatazioni del Medolaghi riassumono efficientemente l'operato della Cassa — nella sua prima fase di attività — rispettosa innanzitutto delle esigenze dei Comuni e delle Province e sovvenzionatrice dello Stato solo per quella parte dei depositi che diversamente sarebbe rimasta inoperosa.

Nè alcuna sostanziale modifica, sul piano legislativo, si ebbe con la adozione del testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, tuttora in vigore delle leggi generali e speciali riguardanti la Cassa dei depositi e prestiti.

Infatti, per l'articolo 68 del citato testo unico: « I fondi tutti eccedenti i bisogni della Cassa depositi e prestiti saranno impiegati, con l'assenso del Ministro del tesoro:

a) in prestiti ai Comuni, alle Province, ai loro Consorzi, ai Consorzi di scolo, di bonificazione, di irrigazione, di derivazione ed uso di acqua a scopo industriale e ai Consorzi per opere idrauliche;

b) in titoli di Stato o garantiti dallo Stato;

c) in buoni del Tesoro;

d) in conto corrente al Tesoro dello Stato;

e) in cartelle di credito fondiario;

f) in cartelle di credito agrario;

g) in cartelle di credito comunale e provinciale;

h) in altri modi stabiliti in apposite leggi... ».

E il successivo articolo 72 precisa che: « I prestiti possono essere concessi agli Enti di cui alla lettera a) del precedente articolo 68: a) per il riscatto dei debiti contratti dai detti enti in qualsiasi epoca, b) per la esecuzione delle opere pubbliche debitamente autorizzate ».

L'articolo 69, poi, dello stesso testo unico dispone che: « Tutti i fondi della Cassa depositi e prestiti provenienti dal risparmio postale e dai depositi volontari saranno impiegati per non meno di una metà in titoli di Stato e per il resto in prestiti alle Province, ai Comuni e ai Consorzi, ai termini della presente legge o in conto corrente col Tesoro ».

Non vi è dubbio, dunque, che la preminenza dei prestiti ai Comuni e alle Province sia mantenuta dal testo unico del 1913. Lo studioso Giacinto Eredia nella « Rivista di Politica Economica », fascicolo III-IV anno 1939, scriveva: « Le funzioni originarie della Cassa sono due e cioè, quella della raccolta dei depositi... e quella dei prestiti a Province, Comuni, loro Consorzi ed istituti di beneficenza ».

Ma nel contempo constatava come: « Una forma di impiego che da diversi anni ha acquistato una notevolissima importanza è quella costituita dal conto corrente del Tesoro dello Stato » e citava i seguenti dati per caratterizzare lo sviluppo di tale forma:

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1933	1934 in +	1935 (in miliardi)		1936 in +	1937 in +	Totale al 1937
			in +	in —			
C/c fruttifero con il Tesoro.	8.545.4	1.332.6	1.614.6	—	2.016.9	3.529.1	13.810.0
Prestiti	6.081.1	1.459.3	—	276.8	57.7	122.8	7.997.7

Conseguentemente le funzioni dell'Istituto venivano completamente snaturate e ciò nel senso che la Cassa depositi e prestiti non aveva più come fondamentale compito quello di finanziare i Comuni e le Province ma quello di finanziare lo Stato.

Tutto ciò perchè il regime fascista, presato dalla necessità di procurarsi in qualche modo i mezzi occorrenti ad alimentare la sua pazzesca politica sul piano interno e internazionale, avvalendosi della condizione di autentico declassamento in cui erano costretti Comuni e Province, e manovrando quel Ministro del tesoro, dal cui assenso, previsto dal primo comma dell'articolo 68 citato, dipendeva l'effettiva possibilità di disporre l'impiego dei fondi depositati presso la Cassa depositi e prestiti, trovò estremamen-

te facile e comodo prelevare a man salva i capitali destinati, invece, ad opere di pace e per il pubblico benessere.

Il sistema fu così facile e comodo che durante i cinque anni di preparazione alla guerra si ebbero soli 1916 miliardi di lire impiegati in prestiti, ben 5275 miliardi anticipati al Tesoro sull'apposito conto corrente.

Purtroppo questo andazzo, contro ogni previsione, è continuato e continua in questo dopoguerra come se Comuni e Province fossero quelli del tempo fascista, forniti degli stessi compiti di ordinaria amministrazione, come dimostrano i rendiconti della Cassa depositi e prestiti relativi al settennio 1948-54.

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
	in milioni di lire						
Attività di rendiconto	515.302	779.053	1.022.514	1.211.317	1.505.337	1.791.983	1.928.327
Incrementi	—	+ 263.751	+ 243.461	+ 188.803	+ 294.020	+ 286.646	+ 136.344
Impieghi c/c Tesoro	383.648	620.468	776.787	853.787	1.028.235	1.157.180	1.177.068
Incrementi	—	+ 236.820	+ 155.749	+ 77.570	+ 174.448	+ 128.945	+ 19.888
Prestiti ad Enti vari	29.644	75.377	127.777	220.406	315.551	423.121	527.158
Incrementi	—	+ 45.733	+ 52.400	+ 32.629	+ 95.145	+ 107.570	+ 104.037

È agevole pertanto constatare come la Cassa depositi e prestiti, in poco più di un ventennio, attraverso un processo lento ma costante e senza che sia intervenuta alcuna precisa disposizione di legge, è stata trasformata da istituto di credito per i Comuni e le Province in una specie di cassa di riserva per le manovre del Tesoro dello Stato, con la conseguenza (per dirla con il senatore Sturzo) che alla Cassa è stata tolta la possibilità di fare ai Comuni e Province prestiti per 1.100 miliardi e ciò mentre in Italia esistono Comuni completamente isolati, senza fognature, privi di aule scolastiche, mancanti di acquedotti, senza posti letto negli Ospedali eccetera.

Il giudizio che economisti, uomini politici, pubblicisti, per non dire naturalmente degli Amministratori comunali e provinciali, d'ogni parte politica e d'ogni scuola dottrinarica, danno di tale trasformazione, è nettamente negativo.

Al riguardo riteniamo non inutile riportare alcune citazioni particolarmente significative.

Innanzitutto è la stessa Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti che, nella relazione sul rendiconto consuntivo dell'Istituto per l'anno 1954, ha dovuto constatare: «... da più parti si giudica eccessivo il prelievo operato dal Tesoro su tutti i fondi che comunque affluiscono alla Cassa (lire 1.109,6 miliardi in conti correnti fruttiferi, più lire 67,4 miliardi di conto corrente infruttifero, in tutto lire 1.177 miliardi rispetto ad un totale di attività di rendiconto di lire 1.928,3 miliardi: di conseguenza si lamenta che la Cassa, stante la forte aliquota trattenuta dal Tesoro sulle somme pervenute al conto corrente, non sarebbe in grado di aderire alla concessione dei prestiti in misura adeguata alle domande, le quali perciò verrebbero accolte lentamente e in misura eccessivamente ridotta ».

E lo stesso giornale « 24 Ore » organo di ben noti e non certo rivoluzionari ambienti finanziari, in un articolo nel quale dà notizia della documentazione contenuta nella relazione sopra citata ha scritto: « Come si

vede, il prelievo del Tesoro, su tutti i fondi dati in gestione alla Cassa depositi e prestiti può essere giudicato eccessivo ».

Vincenzo Lucci, sul « Giornale d'Italia » del 22 dicembre 1954, scriveva: « Purtroppo però il Tesoro ha allungato le mani anche su questo Ente creditizio in quanto da esso dipendente onde sopperire alle esigenze della Cassa statale come prassi normale, sino a dover scrivere tra i debiti fluttuanti le « anticipazioni » di fondi fattegli dalla Cassa depositi e prestiti. Al 31 dicembre 1953, su un ammontare complessivo di miliardi 1.146,6 raccolto dalla Posta con i depositi e i versamenti dei piccoli risparmiatori e dei quali la Cassa depositi e prestiti avrebbe dovuto disporre per finanziare le opere pubbliche di pertinenza degli enti locali, soltanto una modesta porzione di così ingente massa monetaria è stata erogata in prestiti agli enti predetti, essendo stornata la più massiccia aliquota a favore del Tesoro. Non soltanto quindi, con la quotidiana emissione dei buoni ordinari a brevissima scadenza e con i prestiti annuali lo Stato si procura i mezzi finanziari che gli sono necessari per fronteggiare lo squilibrio fra le uscite e le entrate; ricorre anche alle « anticipazioni » della Cassa depositi e prestiti le quali, se non scaturiscono dalle emissioni cartacee, restringono tuttavia le disponibilità che la Cassa stessa potrebbe beneficamente destinare ai Comuni, alle Province, agli Istituti per le case economiche e popolari, agli enti cioè che accrescono il patrimonio nazionale e le sorgenti di occupazione ».

« E poichè si parla e si riparla con tono messianico, di larghi investimenti pubblici, ma anche di bilanci comunali che non consentono l'attuazione delle più essenziali opere pubbliche, c'è da chiedersi: 1) se non sia arrivato il momento di « bloccare » irrevocabilmente — oltre che le spese — anche le « anticipazioni » al Tesoro da parte della Cassa depositi e prestiti allo scopo di consentire a quest'ultima di destinare più larghi fondi per prestiti alle Amministrazioni locali; 2) se il Governo si sia convinto, op

pur no, che una Tesoreria che va avanti con le « anticipazioni » della Banca d'Italia e della Cassa depositi e prestiti non può assicurare sonni tranquilli a nessuno; 3) se il Governo si sia effettivamente convinto che una spesa come quella posta a carico del bilancio — e che si aggira ormai intorno ai 2.600 miliardi annui — potrebbe essere, si e no, fronteggiata con quelli che si presume possano essere il reddito nazionale ed il gettito fiscale del 1956 ».

« Per il momento il forte squilibrio delle finanze statali è dato da un eccessivo carico di spesa non ancora adeguatamente compensato dalle entrate tributarie e patrimoniali, il che porta all'impiego, ad iniziativa dello Stato, di un troppo elevato ammontare del risparmio nazionale ».

In sede di discussione dei bilanci finanziari 1955-56, nella seduta del 26 luglio 1955, gli onorevoli Raffaelli, Natoli e Rosini presentavano il seguente ordine del giorno: « La Camera, ritenuto che i crescenti prelievi per il fabbisogno di tesoreria e di enti diversi da Comuni e Province debbano essere disciplinati e comunque subordinati alle necessità degli enti per i quali la Cassa fu costituita, tenuto conto delle gravi condizioni in cui versano molti Comuni e Province che non possono eseguire opere pubbliche indispensabili per la mancata concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti, e dei numerosi voti di Consigli comunali e provinciali per il rispetto delle funzioni della Cassa, ricordando le numerose osservazioni in proposito avanzate in sede di Commissioni finanze e tesoro, invita il Governo ad impartire disposizioni alla Cassa depositi e prestiti perchè accolga con assoluta precedenza le richieste di mutui da parte degli Enti locali; a non ricorrere a prelievi presso la Cassa depositi e prestiti per necessità non strettamente previste dalla legge istitutiva onde siano soddisfatte con tempestività tutte le richieste degli Enti locali ».

È interessante trascrivere la risposta del Ministro del tesoro all'ordine del giorno richiamato: « Sono d'accordo sullo spirito dell'ordine del giorno Raffaelli; ho già det-

to nel mio discorso che è proposito del Governo orientare la Cassa depositi e prestiti a favorire specialmente i mutui dei Comuni più piccoli e bisognosi escludendo il finanziamento ad Enti economici e riportando quindi la Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali ».

Alla Camera dei deputati, nel corso della passata legislatura, a firma degli onorevoli Turchi e Caprara, è stata presentata la seguente mozione: « La Camera dei deputati, constatato che tale situazione influisce pericolosamente sulle disponibilità della Cassa depositi e prestiti; visto che, ciò nonostante, ad iniziativa del Governo nuovi prelievi vengono fatti per coprire le più diverse sovvenzioni statali, dai fondi della Cassa stessa, i cui fini istituzionali consistono invece nel finanziamento di opere pubbliche e di spese degli Enti locali (legge 17 maggio 1863, n. 1270); preoccupata che tale necessaria funzione venga di fatto notevolmente ostacolata dalla costante e progressiva mancanza di fondi e sicchè richieste di mutuo giacciono da tempo inevase nonostante l'assenso ottenuto dai competenti Ministeri; ritenuto che tale politica impedisca l'esecuzione di opere pubbliche spesso indifferibili ed urgenti; impegna il Governo ad astenersi da qualsiasi prelievo, per fini diversi da quelli previsti dalla legge fondamentale dei fondi della Cassa per garantire ad essa il pieno adempimento dei suoi compiti istituzionali ».

L'onorevole Pella, il 21 luglio 1954 alla Camera, in sede di Commissione finanze e tesoro dichiarava: « Vorrei aderire alla raccomandazione dell'onorevole Dugoni di fare in modo di riportare sempre più la Cassa depositi e prestiti alle sue funzioni di istituto. Ma questo significa che anche noi Parlamentari dobbiamo dare il nostro aiuto. Ad esempio, troppe leggi speciali... ». Al che l'onorevole Arcaini Sottosegretario per il tesoro così rispondeva: « L'invito che viene rivolto al Governo dagli onorevoli Dugoni e Pella è accolto; esso conferma la preoccupazione che tutti noi abbiamo di salvaguardare la capacità e la funzionalità di questo Istituto ».

E per finire, citiamo ancora una volta il Sottosegretario al tesoro onorevole Arcaini che, precedentemente, in sede di Commissione, faceva, ben si può dire, il punto della situazione con una esattezza ed una precisione di cui gli siamo grati: « Credo di non far torto alla Commissione, la quale è del resto già bene edotta, se accenno brevemente ai fini istituzionali della Cassa depositi e prestiti. Vorrei ricordare agli onorevoli colleghi che il fine istituzionale primario della Cassa depositi e prestiti è quello di fornire ai Comuni e alle Province i mezzi per finanziare le opere pubbliche di loro competenza. Sono note le difficoltà che incontrano i Comuni e le Province a finanziarsi presso altri enti. Ed è noto altresì come il costo di operazioni presso altri enti sia più elevato di quello che richiede la Cassa depositi e prestiti. La legge 3 agosto 1949, n. 589, contiene norme per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli Enti locali con contributi per le spese necessarie all'esecuzione di opere di ordine igienico-sanitario, scolastico, stradale, ospedaliero, ecc. Allo scopo di accordare i contributi previsti da detta legge n. 589, la medesima, all'articolo 17, dispone che, con la legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, siano autorizzati, annualmente i limiti di impegno relativi. In applicazione di detto articolo vengono annualmente autorizzati notevolissimi limiti di impegno per la concessione dei contributi dianzi indicati, ma, evidentemente, lo scopo di ordine generale, che lo Stato si è promesso di perseguire con la assunzione di oneri di importo gravissimo per la corresponsione di detti contributi, è del tutto frustrato ove gli Enti locali non possono ottenere dalla Cassa depositi e prestiti i mutui occorrenti per il finanziamento delle opere, per deficienza dei mezzi che la stessa può mettere a loro disposizione. In tale stato di cose, malgrado l'approntamento degli strumenti giuridici e dei mezzi notevolissimi assegnati dallo Stato, i problemi di ordine igienico, scolastico, stradale, ospedaliero, ecc. rimangono insoluti; il che può comportare che si sia indotti a risolverli addossando allo Stato il finanziamento diretto ed

integrale delle opere, con oneri dei quali è agevole prevedere l'entità ove si pensi alla mole imponente delle opere cui si può provvedere con i contributi in parola. È appena il caso di considerare, poi, l'influenza negativa sullo sviluppo dei Comuni minori che può esercitare la mancanza di disponibilità finanziaria della Cassa depositi e prestiti ove si pensi che, data la modesta entità della mole delle opere di cui detti Comuni abbisognano e la capillarità dell'intervento della Cassa, la sottrazione ai suoi fini istituzionali anche di somme che potrebbero sembrare di non rilevante portata, comporta la mancata soluzione di problemi essenziali in numerosi Comuni ».

Unanimità, dunque, la più completa, nel deprecare la mancata funzionalità istituzionale della Cassa depositi e prestiti, per quanto ci sia anche qualcuno il quale, rilevando come la questione si riduca ad una maggiore o minore disponibilità di fondi, obietti che nulla vieta ai Comuni di rivolgersi ad altri istituti di credito e citi a suffragio della propria obiezione il caso delle Casse di risparmio lombarde che, da lungo tempo, chiedono di essere debitamente autorizzate a concedere i mutui dei quali qui si discute.

L'obiezione potrebbe essere valida ma ad una condizione, che, cioè le condizioni per la concessione dei mutui, e prima fra tutte il tasso di interesse, sia uguale a quello praticato dalla Cassa depositi e prestiti, vale a dire, il 5,50 per cento.

Per contro la realtà è ben diversa: di fronte al tasso del 5,50 per cento della Cassa depositi e prestiti sta quello del 7,88 per cento praticato dal Consorzio di credito per le opere pubbliche e quello dell'8 per cento praticato di solito dalle Casse di risparmio quando anche non è del 9 per cento come ebbe occasione di denunciare alla XVII assemblea dell'Unione Province italiana il professor Giovanni Ramazzotti, assessore provinciale di Ascoli Piceno. Che cosa voglia dire questa diversità di tasso ce lo precisa in un suo studio, pubblicato in « Critica Economica » anno 1956, n. 2, l'onorevole Leonello Raffaelli: « Facciamo

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'esempio concreto di dover contrarre un mutuo di 100 milioni. In base alle condizioni offerte dal mercato creditizio, da tre

istituti ai quali prevalentemente si rivolgono Comuni e Province si avranno i seguenti risultati:

Istituto creditizio	Annua- lità	Tasso	Rata annua costante
Cassa depositi e prestiti	30	5,50 %	5.805.458 × 30
Cassa di risparmio (Toscana)	15	8,00 %	11.682.954 × 15
Consorzio di credito per opere pubbliche	30	7,88 %	8.778.194 × 30

dai quali si rileva che su un mutuo per eseguire un'opera per l'importo di 100 milioni di lire, l'Ente mutuante, non potendo attingere alla Cassa depositi e prestiti, paga una rata annua per trenta anni maggiore di lire 2.972.736, se contrae il debito con il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Tale maggiore tasso annuo per effetto del tasso di interesse, corrisponde al valore attuale di lire 43.202.572, pari al 34 per cento del mutuo contratto. Ciò vuol dire che dato e non concesso che il Consorzio opere pubbliche potesse accogliere tutte le domande di mutuo pendenti davanti alla Cassa depositi e prestiti, i Comuni, a parità di rata di ammortamento, riceverebbero poco più della metà della somma totale di 443 miliardi in attesa di accoglimento».

Ma il calcolo fatto dall'onorevole Raffaelli pecca per difetto, perchè è limitato al solo caso di interesse e trascura tutte le voci accessorie come diritti di commissione, differenza fra valore nominale e reale dei titoli dati in pagamento al mutuo, ecc. che non raramente eguagliano il tasso di interesse.

E non basta, perchè occorre anche tener conto che istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti di regola non sono disposti ad immobilizzare in mutui a lunghissime scadenze (ultra ventennali), i soli che interessano Comuni e Province (le Casse di risparmio addirittura, per legge, solo in casi eccezionali possono arrivare ai 15 anni) somme cospicue di denaro liquido, per non dire poi che ben difficilmente questi istituti possono dare quelle

garanzie di imparzialità che sono indispensabili laddove sono in gioco pubblici interessi.

Di fronte a questo stato di cose ci sembra che nessun dubbio possa sussistere quanto all'intollerabilità della situazione creatasi.

Come, dunque, modificare questa situazione, considerato anche che si tratta essenzialmente di una situazione di fatto?

Abbiamo visto che gli stessi uomini di Governo si sono impegnati con dichiarazioni ufficiali ad agevolare il ritorno della Cassa depositi e prestiti alla sua funzionalità istituzionale e, per la verità, dobbiamo dar loro atto che nel 1954 le anticipazioni al Tesoro sono notevolmente diminuite.

Ma ciò, se da un lato prova che modificare la situazione è possibile senza eccessivi contrasti di principio e senza insormontabili difficoltà del Tesoro — va in proposito rilevato come nel 1955 vi sia stato un maggior afflusso di risparmio nei buoni postali fruttiferi — d'altro lato ci insegna che, senza una precisa disposizione di legge, l'impiego dei fondi della Cassa depositi e prestiti rimarrebbe pur sempre a libito dell'Esecutivo, il che è inammissibile.

Ora, noi, onorevoli Senatori, riteniamo che l'auspicata modificazione possa realizzarsi con l'approvazione del disegno di legge che sottoponiamo al Vostro esame.

Con esso infatti si pone un limite — e questo il punto essenziale — in ogni caso invalicabile ad un impiego dei fondi diverso dai prestiti ai Comuni, alle Province e loro Consorzi, limite che abbiamo ritenuto equo fissare nella misura di un quinto dei fondi

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provenienti dai conti correnti e dai buoni fruttiferi postali, libero lasciando l'impiego di quei fondi che hanno altra origine.

Questo concetto è espresso nell'articolo 1 del disegno di legge; ma poichè con questa disposizione si provvederebbe solo per l'avvenire, con scarso, per non dire nessun beneficio immediato per gli Enti interessati, nell'articolo 2 si dispone la restituzione al giusto impiego dei fondi prelevati dal Tesoro.

In proposito osserviamo che avremmo potuto chiedere puramente e semplicemente la restituzione immediata dell'intera somma. Ma potendosi a simile richiesta attribuire un significato polemico che noi respingiamo

con fermezza in quanto che non è l'aspetto politico che ci interessa ma il risolvere sia pure parzialmente il problema dei Comuni e delle Province, abbiamo proposto che la restituzione si effettui in un triennio e che sia circoscritta alla metà della somma complessiva anticipata al Tesoro alla data della entrata in vigore della nuova legge.

L'articolo 3 non ha bisogno di illustrazioni essendo esso del tutto consequenziale alle norme contenute nell'articolo 1.

Convinti che il presente disegno di legge sia richiesto dalle necessità dei Comuni e delle Province e risponda interamente all'interesse del Paese, confidiamo che esso avrà la vostra approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Tutti i fondi, che sono affluiti e che affluiranno alla Cassa dei depositi e prestiti per effetto della sottoscrizione ai buoni di cui ai decreti-legge 26 dicembre 1924, numero 2106 e 3 febbraio 1927, n. 201 e a causa del servizio di cui al decreto-legge 6 settembre 1927, n. 1451, debbono essere impiegati, in ogni caso, in misura non inferiore ai quattro quinti in prestiti ai Comuni e alle Province, alle Regione e ai loro Consorzi.

Art. 2.

L'importo, rilevato alla data dell'entrata in vigore della presente legge, delle anticipazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti, in conto corrente al Tesoro dello Stato, dovrà essere rimborsato nella misura della metà non oltre un triennio.

Art. 3.

Le norme di legge in contrasto con le presenti sono abrogate.