

## DCLXXV. SEDUTA

VENERDÌ 28 SETTEMBRE 1951

Presidenza del Presidente DE NICOLA

## INDICE

Congedi . . . . .	Pag. 26501
Disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale » (714) (Seguito della discus- sione):	
BOCCASSI . . . . .	26501
GRAMEGNA . . . . .	26509
DE GASPERIS . . . . .	26512
LANZETTA . . . . .	26512
Interpellanza (Per lo svolgimento):	
BUBBIO, <i>Sottosegretario di Stato per l'in-     terno</i> . . . . .	26521
Interrogazione (Annunzio) . . . . .	26522
Per la Conferenza internazionale della emigra- zione ed immigrazione a Napoli:	
CINGOLANI . . . . .	26522
PRESIDENTE . . . . .	26522
Relazione (Presentazione) . . . . .	26521
Sull'ordine dei lavori:	
PERSICO . . . . .	26522
PRESIDENTE . . . . .	26522

La seduta è aperta alle ore 10.

BISORI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

## Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Farioli per giorni 2; Gonzales per giorni 8; Sacco per giorni 1.

Se non vi sono osservazioni, questi congedi si intendono concessi.

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale » (714).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale ».

È iscritto a parlare il senatore BOCCASSI. Ne ha facoltà.

BOCCASSI. Il Senato ha davanti a sé un vasto complesso di disposizioni in materia di finanza locale da discutere il più largamente possibile, perchè la vita del Comune è la base dell'ordinamento del Paese, e dipende dal tono della sua vita la realizzazione di una politica moderna generale tributaria e di un generale democratico controllo della ripartizione tra i cittadini del costo dei servizi pubblici.

Mi limiterò a discutere lo specifico problema dell'assistenza sociale e sanitaria in rapporto al carico finanziario dei Comuni, parlerò degli istituti sanitari esistenti, della necessità del loro sviluppo, o della necessità che debbano essere sostituiti da altri istituti assistenziali,

profilattici, mutualistici e pubblici, atti a esercitare le nuove forme di sicurezza sociale che ogni giorno si affermano di più e sempre più si affermeranno se sarà possibile una maggiore coordinazione di direttive, di metodi per evitare sperperi di attività, tanto preziose quanto più difettano di mezzi finanziari per renderle adeguate alle necessità dell'individuo e della società.

Il principio di dare assistenza al cittadino che non ha i mezzi per provvedervi, non solo corrisponde ad un imperativo morale, ma soprattutto ad un imperativo sociale, in base al concetto che la società ha non solo il dovere, ma tutto l'interesse ad assistere il cittadino bisognoso affinché esso non sia di peso, ma bensì di aiuto.

Distinguerò in brevi paragrafi la trattazione del problema dell'assistenza, perchè la discussione degli argomenti così distinti sottoposti alla vostra responsabile meditazione, trovi in questa Assemblea, qualificata di autorità, la ragione profonda della istanza invocata da tutti gli enti locali, della riforma dell'assistenza gratuita sanitaria, la quale più di ogni altra riforma urge oggi sulla coscienza dei governanti, per i quali resta un impegno d'onore il miglioramento sensibile della vita delle popolazioni.

In primo luogo distinguerò tra il servizio d'igiene e l'assistenza sanitaria, e dirò subito che sono d'accordo con coloro i quali distinguono le due funzioni perchè indubbiamente diverse sono le finalità e diverse sono le attribuzioni dei compiti tra il servizio sanitario diretto alla vigilanza sull'igiene e l'assistenza rivolta alla cura degli ammalati.

Il servizio d'igiene per l'attribuzione dei suoi compiti deve esplicarsi attraverso uffici provinciali con personale statale, mentre l'assistenza sanitaria deve rimanere, per la natura dei suoi compiti, competenza del Comune.

E la ragione della distinzione appare evidente quando si consideri che l'igiene è un impegno dello Stato che deve rendere operanti le leggi emanate per impedire la diffusione delle malattie infettive, per assicurare la salubrità del suolo e dell'abitato, e pertanto deve far carico allo Stato l'attrezzatura indispensabile e sufficiente per garantire una effettiva igiene tanto più operosa quanto più rispettata in ogni

località. È d'uopo ricordare che, come per la giustizia e per la finanza si è proceduto alla ripartizione del territorio nazionale in mandamenti con giurisdizioni tra più Comuni di facile accesso e comunicazioni tra di loro, così si dovrà pure ripartire in uffici di igiene mandamentali il servizio igienico sanitario dipendente direttamente dagli uffici provinciali, e questi dai ministeriali.

Risulterà in tal modo certamente una efficiente tutela sull'igiene da esercitarsi in ogni località con personale statale perchè allo Stato compete e deve far carico l'applicazione delle leggi sanitarie.

La seconda proposizione che io tratto, riguarda l'assistenza sanitaria gratuita da parte dei Comuni.

I Comuni nella loro grande maggioranza richiedono che l'assistenza sanitaria sia esclusiva loro competenza perchè sono fermamente convinti che solo se rimane ad essi affidata l'assistenza sarà soddisfacente e corrispondente ai bisogni dei cittadini per tempestività burocratica e per efficacia.

Occorre però riformare i servizi assistenziali sanitari, riorganizzarli, potenziarli secondo i principi dettati dalla moderna medicina preventiva.

Come possono i Comuni realizzare una tale politica sanitaria?

Anzitutto si deve rilevare che al concetto parterernalistico di beneficenza a cui si ispirò la legislazione individualistica del secolo scorso si è sostituito ora quello dell'assistenza per la tutela dei diritti, dei bisogni, per la realizzazione della « sicurezza sociale », che consiste nella sufficiente garanzia di stabilità nel godimento dei beni umani e sociali. E fra i primi beni umani è la salute, la salute dell'individuo che è il primo strumento della vita sociale.

È superfluo che a questo punto aggiunga la considerazione sull'inerzia governativa che nulla ha fatto o dimostra di voler fare nella riorganizzazione sanitaria del Paese.

Infatti il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro del tesoro, col decreto 3 luglio 1947 nominò una Commissione per la riforma della Previdenza sociale, presieduta dall'onorevole D'Aragona, i cui lavori durarono dal 4 luglio 1947 al 28 febbraio 1949.

Questa Commissione esaminò il complesso problema, votò 88 mozioni e presentò le sue conclusioni in una egregia relazione pubblicata dal Ministro del lavoro e corredata dal consiglio di una Sottocommissione di tecnici, per quanto riguardava strettamente il lato medico del problema. Si parla anche di unificazione di contributi assistenziali, ma la realtà è che il *caos* e la passività dominano il settore dell'igiene e l'assistenza sanitaria della Nazione. La realtà è che, mentre in altri Paesi vanno in vigore leggi fondamentali sulle assicurazioni sociali, sulle assicurazioni per infortuni, sul servizio sanitario nazionale, sulla assistenza ai ragazzi, sulla assistenza sociale, nel nostro Paese si attua soltanto una politica sanitaria sintomatica che discende direttamente da quella paternalistica del secolo scorso.

Manca il coordinamento dell'azione delle istituzioni preposte all'assistenza, vi sono più organismi ed enti preposti all'assistenza che servizi, ed ogni organismo spesso agisce indipendentemente dagli altri, qualche volta anzi in contrasto con gli altri. E davvero inconcepibile è l'attuale dualismo con il quale oggi ancora si pratica l'assistenza sanitaria ai bisognosi, ai quali, il Comune offre gratuitamente soltanto il medico e le medicine e lascia all'E.C.A. il carico dei sussidi in denaro e dei materiali tanto indispensabili, quanto assai problematici, così che quasi mai l'indigente riceve dagli organismi comunali quel soccorso del quale ha umano bisogno.

Ed è davvero curioso inoltre l'osservare che, mentre ai lavoratori in attività di lavoro è assicurato il medico, l'ospedale e la farmacia, ai disoccupati, agli inabili, ai pensionati viene a mancare qualsiasi assistenza sanitaria proprio quando invece tale assistenza dovrebbe più soddisfacentemente dirigersi.

Esaminando l'insieme delle disposizioni legislative che regolano l'assistenza affidata ai Comuni, notiamo che l'attuale sistema di assistenza sanitaria ed igienica di competenza dei Comuni è basata sulle disposizioni contenute nel testo unico della legge comunale provinciale e particolarmente è l'articolo 91, lettere C e H, che fissa le spese obbligatorie concernenti i servizi igienici e assistenziali.

Disposizioni generali inoltre sono contenute nel testo unico delle leggi sanitarie del 27 lu-

glio 1934, n. 1265, modificato con legge 1° maggio 1941, n. 422, e precisamente nell'articolo 55 e nell'articolo 59 che fissano i provvedimenti di assistenza sanitaria di competenza dei Comuni, nonchè nell'articolo 344 e nei regolamenti relativi a locali d'igiene, sanità e polizia veterinaria.

Tutte queste disposizioni si riferiscono all'assistenza sanitaria gratuita e alla vigilanza igienica da parte dei Comuni; ma oltre alle predette leggi di carattere generale vi sono numerose leggi particolari in merito all'assistenza sanitaria al cittadino e che riguardano numerosi enti e organismi assistenziali privi di coordinamento tra loro anzi molte volte in contrasto.

Consentitemi di enunciarli:

a) l'assistenza ai tubercolosi, che è di competenza dei consorzi provinciali antitubercolari e dell'I.N.P.S. per i propri assicurati, ma che però l'onere per il ricovero ospitaliero per quanto si riferisce al periodo acuto della malattia fa carico al domicilio di soccorso del Comune;

b) l'assistenza per gli infortunati sul lavoro che è di competenza dell'Istituto nazionale infortuni sul lavoro;

c) l'assistenza per i lavoratori del commercio, dell'industria, dell'agricoltura che spetta alle relative mutue;

d) l'assistenza per i dipendenti dello Stato;

e) l'assistenza per i dipendenti degli enti locali che spetta all'I.N.A.D.E.L.;

f) mutue particolari poi esistono per i dipendenti delle aziende municipalizzate;

g) l'onere per determinate assistenze sanitarie fa pure carico allo Stato, come per le malattie luetiche in atto, la spedalità degli apolidi e cittadini esteri ecc. ecc.

È evidente allora che mentre l'assistenza sanitaria gratuita è disciplinata dal testo unico delle leggi sanitarie e regolamenti, e si basa sull'attività del medico condotto e dell'ostetrica condotta, si accentua sempre di più la tendenza a portare sopra un piano nazionale alcune assistenze come l'assistenza ai tubercolotici, agli infortunati sul lavoro, ai colpiti da malattie luetiche, nonchè da alcune malattie infettive, e rimane di competenza aziendale l'assistenza farmaceutica.

A questo proposito devo rilevare che le esperienze fatte dalle farmacie comunali sono soddisfacenti e là dove esistono farmacie comunali l'assistenza farmaceutica è ampia e si può dire largamente sufficiente, essendosi attuata, nello stabilire l'orientamento delle prescrizioni, una stretta collaborazione tecnica tra ufficio sanitario, medici condotti e farmacie comunali (a prescindere dal fatto economico). I Comuni che possono contare su farmacie comunali sono in grado di assistere il povero in larga misura, perchè riescono sempre ad ottenere notevoli sconti sulle forniture per l'assistenza gratuita. Per tutto questo ormai numerosi sono i Comuni che intendono istituire farmacie comunali in forza del disposto dell'articolo 27 della legge 9 giugno 1947, n. 530; tuttavia le remore opposte nell'ambito delle Prefetture costituiscono, praticamente, il solo impedimento all'attuazione dei progetti. A dimostrazione citerò un caso fra i diversi. Il comune di Bologna ha in corso ormai da due anni le pratiche per ottenere l'autorizzazione per aprire una farmacia, che, come è stato dimostrato con dati inconfutabili, assicurerebbe fin dal primo esercizio al Comune uno sconto del 44 per cento delle spese per forniture ai poveri. Mi sia lecito, giacchè sono sull'argomento, di raccomandare vivamente al Governo di impartire alle prefetture le disposizioni che permettano una interpretazione non restrittiva dell'articolo 27 della legge 9 giugno 1947, n. 530.

Dicevo dunque che non è più concepibile oggi una assistenza gratuita sanitaria senza una assistenza di tipo sociale, cioè senza tutto quel complesso di iniziative e di istituzioni che si vale di una legislazione a sè stante e che si evolve negli E.C.A., nell'Opera maternità e infanzia, nei Patronati scolastici; occorre coordinare le varie attività degli istituti assistenziali poichè è anacronistico ormai l'attuale dualismo col quale si pratica ancora oggi l'assistenza sanitaria ai bisognosi, ai quali il Comune offre da una parte l'assistenza medica farmaceutica e lascia all'ente comunale di assistenza il carico dei sussidi in denaro e dei sussidi in materiali.

Infatti, esaminando il bilancio del Ministero degli interni per il 1950-51 e 1951-52, notiamo l'evidente contrasto esistente tra la parte ordinaria e la parte straordinaria riguardante gli

stanziamenti per la sovvenzione degli E.C.A., contrasto che non può permettere agli E.C.A. di fare un bilancio annuale preventivo di certezza.

Nel 1950-51 furono stanziati per gli E.C.A. 1.800.000.000 nella parte ordinaria e nove miliardi nella parte straordinaria, complessivamente 10.800.000.000 di cui 1.800.000.000 sono costituiti da una addizionale a tributi ordinari, per cui sono costituiti gli E.C.A. secondo la legge dell'8 aprile 1940, n. 377, articolo 2 e decreto-legge luogotenenziale 29 marzo 1944, n. 173.

Nel bilancio corrente tali stanziamenti sono stati portati a 11 miliardi.

Le colonie estive vengono finanziate con la somma di due miliardi, che per la prima volta troviamo stanziata nella parte ordinaria del bilancio corrente 1951-52, capitolo 85, con la denominazione « assistenza estiva e invernale a minori ». Ma circa tre miliardi si riscuotono dallo Stato sui prezzi dei pubblici spettacoli, sui casinò, sui trasporti ferroviari e sui tributi dei lavoratori per l'assistenza invernale. Per le colonie estive sappiamo che si mette a disposizione della Provincia una determinata somma da parte del Ministero che poi il Prefetto divide col criterio di dare un contributo integrativo ai vari enti: Commissioni pontificia, I.N.C.A. ecc.

Insomma i fondi stanziati nella parte straordinaria del bilancio per gli E.C.A. sono interamente spesi e rappresentano il minimo compatibile con le esigenze, e non si vede la ragione per cui il Ministero del tesoro reagisca contro lo spostamento di alcuni capitoli dalla parte straordinaria alla ordinaria, e non tenga conto del nuovo clima sociale per cui il criterio dello stato di bisogno sia sostituito al criterio di povertà.

Per quanto riguarda l'O.N.M.I., molto vi sarebbe da dire. Purtroppo l'opera, che nella sua concezione ha un'importante funzione specifica di assistenza, agisce in modo slegato e dà luogo nei piccoli poveri Comuni ad una inutile dispersione di fondi. Essa dovrebbe limitarsi a svolgere la sua azione in centri maggiori, dove è realizzabile la istituzione di bene attrezzate case di assistenza e cura della madre e del bambino; al di fuori di tale azione, ogni altra azione che nei Comuni minori viene esercitata mi sem-

bra, almeno fino ad oggi, superflua per scarsità di risultati. Questa azione può essere esercitata in questi piccoli centri dal medico condotto e dagli E.C.A. con economia di spesa effettiva.

Vi è un disegno di legge allegato al bilancio del Tesoro per l'anno finanziario 1951-52 con la proposta di uno stanziamento di sei miliardi per l'O.N.M.I. Sta bene, ma viene naturale la domanda se tale assegnazione è adeguata ai compiti di questo ente, alla necessità concreta di coloro che l'O.N.M.I. vuole proteggere?

Basta pensare alle condizioni malsane di vita di migliaia di famiglie per mancanza di un focolare, alla promiscuità, alla denutrizione, alla deficienza di ospedali e di scuole, alla delinquenza minorile, alle borgate di Roma, al Delta Padano, alle regioni meridionali e insulari, a tutto il triste campionario di una miseria e di una sofferenza senza fine. Ma poi, l'articolo 4 del testo unico delle leggi sulla protezione della maternità e infanzia dice che l'O.N.M.I. deve provvedere non solo alla assistenza delle gestanti e madri bisognose, dei lattanti e divezzi fino al quinto anno appartenenti a famiglie bisognose o abbandonati, ma anche ai fanciulli di qualsiasi età bisognosi fisicamente, psichicamente fino all'età di diciotto anni compiuti. Risulta dunque chiaro che l'O.N.M.I. non deve intendersi come un semplice istituto di beneficenza, ma come qualche cosa che protegga l'assistenza integrale e su basi scientifiche della gioventù per tutto il suo periodo evolutivo. Che cosa è rimasto di così grande concezione! Ben poco, onorevoli colleghi, e se consideriamo che l'O.N.M.I. ha chiuso il bilancio del 1949 con una spesa di lire 6.098.000.000, non saranno certo i sei miliardi previsti che daranno all'O.N.M.I. la sua vera fisionomia di coordinatrice di tutte le forme di assistenza e di protezione alle madri bisognose e ai loro figli.

Consentitemi di aggiungere, onorevoli colleghi, a proposito di bilancio, che se al contributo governativo, come vuole l'articolo 7 del testo unico, si aggiungesse la percentuale degli utili netti degli Istituti di credito ivi indicati, il quarto delle imposte di soggiorno e di cura, la percentuale degli utili di gestione dei Monti di Pietà di prima categoria ecc. si potrebbe forse intraprendere un'azione più adeguata alle disgraziate condizioni della nostra gioventù

e più consona ai fini per cui l'O.N.M.I. fu creata.

Riguardo alla funzione dell'istituto della condotta medica non vi è dubbio che nei piccoli Comuni essa è sussidio indispensabile per l'assistenza sanitaria. È un fatto che il progredire dell'assistenza mutualistica e assicurativa e la scomparsa dei pregiudizi contro i ricoveri negli ospedali, e il miglioramento delle vie di comunicazione hanno tolto alla condotta sanitaria quel carattere di generalità che aveva quando fu istituita.

È vero che nei Comuni dove più si rispetta la legislazione sociale è diminuita l'assistenza sanitaria gratuita prestata dai medici e dalle ostetriche comunali, ma è altrettanto vero che in altri Comuni (e sono i più nel Mezzogiorno) l'assistenza gratuita non è affatto diminuita ed è prestata anche a quei lavoratori che dovrebbero essere assistiti dalle varie casse mutue secondo la loro categoria.

È evidente che si impone la riforma dell'assistenza sanitaria ai bisognosi, ed è superfluo che ricordi che bisogna procedere secondo le necessità della vita pratica sopprimendo gli organismi superati e coordinando gli altri. L'istituto della condotta medica non ha ancora esaurito il suo compito e per il suo carattere residenziale rappresenta ancora, nella più gran parte delle zone rurali, lo strumento più idoneo a garantire l'assistenza sanitaria.

Indubbiamente va riorganizzata, riformata, potenziata resa più aderente alle esigenze delle popolazioni rurali.

È qui non starò a fare l'apologia romantica di questa figura di medico che spesso si è trovato solo a promuovere una maggiore coscienza igienica tra le popolazioni rurali, a reclamare il cimitero, la fognatura, il lavatoio, l'acquedotto o i gabinetti di decenza, a proclamare che l'igiene e la profilassi sono condizioni fondamentali del progresso. Sarebbe lungo enumerare le benemeritenze del medico condotto anche quando nel passato percepiva assegni di fame, ma queste benemeritenze voglio dire devono concludersi con una visione pratica del problema assistenziale comunale. Se occorre sopprimere le condotte eccedenti, bisogna però pensare a riformare le rimanenti. Bisogna riformare questo istituto sulla base di una vera stazione sanitaria locale in ogni più sperduto

luogo della nostra Repubblica, coordinatrice di tutte le varie forme di assistenza locale.

Ed ora consentitemi onorevoli senatori che io fermi l'attenzione sulle spese che i Comuni sostengono per l'assistenza ospedaliera degli indigenti. A questo punto il problema diventa veramente tragico. Non parlerò delle condizioni degli ospedali, della crisi finanziaria che li afflige, dirò soltanto che la loro condizione è abbastanza grave e molti ospedali avrebbero già dovuto arrestare il loro funzionamento se non fosse intervenuto in più casi il Ministero dell'interno con adeguate sovvenzioni straordinarie e precisamente con il decreto legislativo 5 gennaio 1948, n. 36, che stabilisce « nuove norme sulla riscossione delle rette di ospedalità » e la legge 28 luglio 1950, n. 712, che stabilisce lo « stanziamento di un miliardo per l'anticipazione da parte dello Stato delle rette di ospedalità dovute dai Comuni agli ospedali amministrati da istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza ».

Ciò dimostra che a prescindere dalle riforme di carattere tecnico il bilancio dei Comuni non può, nella stragrande maggioranza, assolvere agli obblighi dell'assistenza verso i cittadini indigenti che ne hanno bisogno come la legge loro impone.

Il carico delle ospedalità incide sul bilancio comunale in modo insopportabile, anche perchè il sistema del domicilio di soccorso, che dà luogo alla competenza passiva della spesa, dovrebbe essere abolito. Per gl'infermi poveri la spesa dovrebbe essere sostenuta dallo Stato o, se mantenuta a carico degli enti locali, (qualora la riforma della finanza in gestazione lo consentisse) dovrebbe essere a carico del Comune solo quando gli infermi per ragioni di lavoro o per altro giustificato motivo vi hanno la loro dimora. E ciò non soltanto per motivi di giustizia distributiva ma anche principalmente perchè l'assistenza sia più spedita e non venga limitata, come ora viene, ai soli casi di urgente necessità.

L'assistenza sanitaria gratuita dunque, si fa sempre più onerosa per i bilanci comunali, specie per i Comuni dell'Italia meridionale ed insulare ai quali spetta il doloroso primato della miseria, data la percentuale dell'11,9 per cento degli iscritti negli elenchi dei poveri, mentre nell'Italia settentrionale l'industrializ-

zazione ha ridotto la percentuale degli ammessi alla gratuita assistenza alla cifra del 5,9 per cento. Primeggia la Sicilia con la percentuale del 15,3 per cento, segue la regione pugliese con la percentuale del 12,1 per cento, quella veneta con il 10 per cento; privilegiata è la Valle d'Aosta che ha appena la percentuale del 0.5 per cento.

Dall'annuario statistico 1944-48 e dal fascicolo primo delle « Cronache sociali » 1950 pagine 23-24 traggio la seguente esposizione statistica.

Cittadini iscritti negli elenchi dei poveri dei Comuni distribuiti così:

	Valori assoluti	Valori percentuali sul totale dei poveri in Italia
Italia Settentrionale . . . . .	1.193.475	33,5
Italia Centrale . . . . .	620.121	17,4
Italia Meridionale . . . . .	1.087.502	30,5
Italia Insulare . . . . .	653.044	18,6
Italia . . . . .	3.564.142	100,0

Ed il risultato varia nelle cifre e non nell'essenza se l'indagine viene riflessa sulla popolazione, come si rileva dalla esposizione statistica (1).

Di particolare somma utilità risulta una conclusiva altra statistica, nella quale è esposta la specifica risultanza dell'indagine sul costo dell'assistenza sanitaria gratuita compiuta con l'odierno sistema (2).

La statistica rileva le evidenti gravi incongruenze tra l'elevatezza della spesa dell'assistenza sanitaria gratuita ed il numero degli assistiti, secondo le informazioni date dai Comuni e riferite all'anno 1949.

Più che persuasive meditazioni provoca la lettura di questa statistica, e le conclusioni che se ne traggono sono: 1) identità della elevatezza della spesa totale dell'assistenza, si che essa non dipende dal numero degli assistiti ma dall'attuale stesso sistema che è identico in tutti i Comuni per imposizione legislativa, perchè

(1) Vedi Tabella 1 a pag. 26508.

(2) Vedi Tabella 2 a pag. 26509.

ciascuno deve provvedervi con la spesa fissa non in dipendenza del numero degli assistibili ma di quello degli abitanti, e ciò in obbedienza precisamente alle disposizioni degli articoli 55 e seguenti del testo unico delle leggi sanitarie; 2) sproporzionalità tra l'elevatezza della spesa totale e il numero degli assistiti.

Onorevoli colleghi a prescindere dalle considerazioni di carattere statistico la realtà è che tutta l'assistenza medica, farmaceutica, ospitaliera, climatica, ai bisognosi inabili, è in continuo aumento e ciò per l'aggravarsi delle condizioni economiche della popolazione.

La disoccupazione prolungata, infatti, toglie ai lavoratori il diritto (dopo un periodo determinato di tempo) all'assistenza mutualistica, per cui l'assistenza stessa viene assunta dal Comune il quale, per legge, è tenuto appunto a provvedere in merito.

Circa l'assistenza climatica, la legge consente ai consorzi tra più Comuni di organizzare colonie estive per i figli dei cittadini poveri. Avviene però che quasi tutti i Comuni sono con bilanci deficitari, e quindi l'autorità tutoria esclude dai bilanci o riduce al minimo le voci relative a questa attività trattandosi di spesa facoltativa.

La Previdenza sociale dovrebbe assistere tutti gli ammalati di t.b.c. che sono in possesso di un determinato numero di marche assicurative, in mancanza del quale numero di marche l'ammalato t. b. c. dovrebbe essere assistito dal Consorzio antitubercolare. Nel primo caso molto spesso non si sa fino a quando spetti alla Previdenza sociale, nel secondo caso avviene di fatto che il peso maggiore viene sostenuto dai Comuni che versano un contributo annuo per ogni abitante pari a lire 50, elevato a lire 75 per il 1951. Non solo, ma poichè i Comuni sono tenuti al pagamento delle degenze per il periodo d'urgenza, la spesa della permanenza in ospedale viene ad essere sostenuta quasi sempre per intero dai Comuni e non dal Consorzio antitubercolare il quale non riceve, come dovrebbe ricevere dallo Stato, i sufficienti contributi statali.

Così dicasi per l'assistenza che viene effettuata dai patronati scolastici (quaderni, libri, refezione scolastica ecc.) i quali ricevono dai Comuni quasi tutto l'occorrente per la loro funzionalità. Come vedete questi sono problemi

delicati e gravi, che dimostrano la necessità di rivedere l'attuale legislazione che risale, per quanto concerne l'assistenza di competenza dei Comuni e della Provincia al 1890, per adeguarla invece ai nuovi tempi e alle nuove esigenze. Infatti la Previdenza va per suo conto, le casse mutue malattia per loro, gli istituti contro gli infortuni sul lavoro fanno vita a sè, e quel disgraziato che cade ammalato o viene infortunato non sa a chi rivolgersi se non al Comune.

L'assistenza imposta dalla legge ai Comuni non ha un carattere limitato soltanto al Comune, ma è un problema di utilità generale della società perchè investe esigenze che sono alla base della struttura dello Stato, per cui lo Stato non può disinteressarsene. E pure di utilità generale sono le spese sostenute dai Comuni per certi servizi, come quelle per il servizio antincendi, quelle per gli uffici giudiziari, quelle per le carceri, quelle per i servizi scolastici, il servizio per l'anagrafe della leva che sono a vantaggio dello Stato e non nell'esclusivo interesse del Comune.

Così dicasi per il servizio dell'assistenza che va sempre più inserendosi nel concetto della sicurezza sociale e sempre più assume un significato più lato e considerevole. Questo concetto è al centro dei programmi governativi degli Stati più progrediti, i quali hanno costituito il Ministero della sanità.

L'argomento forma oggetto di congressi nazionali e internazionali, costituisce un postulato dei partiti politici, desta l'interesse e lo studio dei giuristi, economisti, e di tutti coloro che si interessano di problemi sociali.

D'altronde il grave peso dell'assistenza che sopporta il Comune non ha, come contropartita, la possibilità di ricercare fonti di finanziamento per la mancanza di ogni autonomia. Con le tasse i Comuni non possono risolvere il problema perchè la legge vieta l'aumento delle aliquote per le tasse dirette e non permette loro di applicare la tassazione su altre voci. Cosicchè il carico per l'assistenza è per i Comuni insostenibile di fronte all'esiguità del gettito contributivo. *Sic stantibus rebus* ed essendo l'assistenza un dovere sociale, come tale dovrebbe essere sostenuta equamente dall'intera società. Ed è proprio a questo principio che si ispira l'articolo 1 del disegno di legge

nel testo della minoranza. Noi ci preoccupiamo di dare agli amministratori la possibilità di pareggiare il bilancio non soltanto nelle entrate e nelle sue uscite, ma bensì di pareggiare il bilancio alle effettive necessità della popolazione, stabilendo che le spese per somministrazioni di medicinali, spedalità e mantenimento degli inabili al lavoro siano rimborsate dallo Stato nella misura del 50 per cento; ed io mi auguro, onorevoli senatori, che il vostro autorevole giudizio sia favorevole perchè, trattandosi di un problema che riveste un carattere generale, lo Stato ha il dovere di intervenire con un provvedimento concreto e tale da soddisfare le minime esigenze assistenziali dei Comuni.

Con questo non voglio dire che lo Stato lasci l'assistenza sanitaria soltanto all'assoluto arbitrio del Comune. Lo Stato non dovrà certo interessarsi a far ricoverare ammalati all'ospedale, poichè tale compito è di stretta competenza del Comune che ha tutti gli elementi per poter giudicare favorevolmente o meno sul ricovero degli indigenti, e per non rendere più pesante la burocrazia; ma però è preciso do-

vere dello Stato controllare che l'integrazione stabilita dalla legge sia distribuita per l'assistenza nei termini di legge.

È giusto che lo Stato organo tutorio sovrano si assicuri ogni garanzia, ma non può dimenticare il principio che è contenuto nell'articolo 38 della Costituzione e che è alla base della stessa legge istitutiva degli Enti comunali di assistenza, il principio che la funzione assistenziale dei Comuni non deve più intendersi ispirata a concetti caritativi o di pietà, ma di giustizia sociale e di solidarietà umana. Di qui la necessità di rinnovare i vari strumenti della sanità e dell'assistenza e della profilassi comunale, la necessità della compartecipazione dello Stato nella spesa per la assistenza agli indigenti che noi consideriamo un problema di carattere nazionale.

A questo principio si è ispirata la minoranza proponendo gli articoli 1, 2, 3 nel testo del disegno di legge in discussione, ed utile sarà il dibattito soprattutto se potrà giovare a quelle direttive necessarie per rendere più efficace la funzione assistenziale dei Comuni. (*Applausi dalla sinistra*).

## TABELLA N. 1

ISCRITTI NELL'ELENCO DEI POVERI DEI COMUNI E VALORI PERCENTUALI  
RISPETTO ALLA POPOLAZIONE.

	Popolazione presente al 30 giugno 1948 (migliaia)	Valori assoluti	Valori percentuali rispetto alla popolazione
Italia Settentrionale . . . . .	20.162,5	1.193.475	5,9
Italia Centrale . . . . .	8.417,0	620.121	7,4
Italia Meridionale . . . . .	11.553,0	1.087.502	9,4
Italia insulare . . . . .	5.573,0	663.044	11,9
	45.705,5	3.564.142	7,8

TABELLA N. 2

Comune	Abitanti	Iscritti	Assistiti	Percentuale rispetto alla popolazione		Totale costo
				Iscritti	Assistiti	
Torino . . . . .	713.204	16.997	34.544	2,38	4,84	323.967.145
Genova . . . . .	666.197	20.488	42.135	3,07	6,32	1.003.262.639
Cogoleto (Genova) . . . . .	6.340	126	169	1,99	2,66	2.341.898
Milano . . . . .	1.282.695	46.517	64.959	3,63	5,06	1.696.000.000
Arena Po (Pavia) . . . . .	2.691	143	36	5,31	1,43	2.115.254
Como . . . . .	69.891	3.087	706	4,42	1,01	23.650.923
Venezia . . . . .	311.604	16.003	14.845	5,13	4,76	385.274.519
Bologna . . . . .	330.044	—	—	—	—	252.656.420
Firenze . . . . .	378.747	30.379	16.985	8,02	4,46	301.827.225
Perugia . . . . .	97.062	6.724	1.635	6,92	1,63	49.504.438
Bari . . . . .	262.142	20.450	26.232	7,80	10,01	108.132.000
Napoli . . . . .	1.004.895	8.039	16.729	0,80	1,66	961.000.000
Caserta . . . . .	44.081	1.407	7.035	15,95	8—	16.064.931
Cosimo (Ragusa) . . . . .	26.209	4.596	2.403	17,53	9,17	1.671.539
Cagliari . . . . .	133.000	6.415	8.655	4,82	5,75	55.194.720
Roma . . . . .	1.694.113	124.224	A domicilio 95.457 In ambulat. 874.928	7,3 %	21 %	circa 1.000.000.000

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gramegna. Ne ha facoltà.

GRAMEGNA. Signor Presidente, onorevoli senatori, la relazione che accompagna questo disegno di legge dice che la legge che viene sottoposta all'esame del Senato ha lo scopo di sollevare dallo stato di dissesto contabile il bilancio dei Comuni, perchè è pacifico che molti Comuni della nostra Italia sono in condizioni di disagio finanziario. E quindi per raggiungere questo scopo sono stati formulati gli articoli 1, 3, 4, 5 e 6 del disegno di legge, con l'applicazione dei quali articoli, a detta dell'onorevole Ministro e del relatore di maggioranza, i Comuni dovrebbero avere la possibilità di porre rimedio allo stato di precarietà in cui i loro bilanci si trovano. Io non dirò quanto già è stato detto; nella relazione di minoranza vi è una tabella dalla quale risulta come i provvedimenti proposti daranno un gettito uguale o poco superiore a quelli che saranno i minori introiti che i

Comuni verranno ad avere in conseguenza di questa legge, mentre penso che con questa legge si sarebbe potuto fare e si dovrebbe fare quanto a mio modesto vedere non si vuol fare.

Io non guarderò la questione dal punto di vista tecnico. Mi permetto di sottoporre al Senato alcune considerazioni perchè penso che, queste esaminate, il Senato dovrebbe venire a conclusioni diverse da quelle che sono le conclusioni proposte dal Ministro e dal disegno di legge che discutiamo. Abbiamo una Costituzione che contiene norme programmatiche inerenti ad alcune spese, ad alcuni compiti che, oggi affidati ai Comuni, dovrebbero essere invece affidati allo Stato. Il collega Boccassi poco fa ha parlato dell'obbligo dello Stato di provvedere alla salute dei cittadini come bene fondamentale, e ha detto le ragioni per cui lo Stato è obbligato alla cura della salute dei suoi cittadini. Io vi dico che se nella Costituzione vi è una norma di carattere programmatico, contenuta nell'ar-

articolo 32, che dispone che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti, in base a questa disposizione oggi noi, che discutiamo di un provvedimento di legge sia pure a carattere transitorio, abbiamo l'obbligo di rendere precettiva questa norma e quindi di includere in questo disegno di legge l'obbligo da parte dello Stato di adempiere a quella che è la statuizione dell'articolo 32 della Costituzione.

Ma non è questa sola la norma contenuta nella Costituzione che ha riferimento agli obblighi che oggi sono assunti dai Comuni. Noi sappiamo che vi è una legge speciale, oltre che l'articolo 34 della Costituzione, la quale fa obbligo di dare la istruzione elementare obbligatoria a tutti i fanciulli che in Italia vivono. Ebbene, noi sappiamo che oggi chi provvede a dare un certo contributo perchè si adempia a questa disposizione di legge sono solamente ed esclusivamente i Comuni, ed io non mi riferisco al contributo che ogni Comune dà per il patronato scolastico, ma anche a quelle che sono le spese che ogni Comune sopporta non solo per il mantenimento degli edifici scolastici, non solo per le cure e la pulizia di cui questi edifici hanno bisogno, ma io mi riferisco anche a tutto quanto è necessario, dalla cancelleria ai bidelli. E se voi, onorevoli colleghi, andate ad esaminare un bilancio di un qualsiasi Comune della nostra Italia vedrete quale spesa questi Comuni debbono sopportare per il funzionamento delle scuole elementari.

Vi è ancora un'altra norma, quella dell'articolo 35, che noi dovremmo tradurre in una norma precettiva, norma che fa obbligo allo Stato di tutelare il lavoro. Ebbene i sindaci e consiglieri comunali che siedono in questa Assemblea sanno che cosa avviene oggi. Sindaci e consiglieri comunali sanno inoltre che oggi, che sono stati istituiti per legge i cosiddetti uffici M.O.A. (Massima Occupazione Agricola), il Ministero dell'interno ha disposto che la spesa debba gravare esclusivamente sui Comuni e loro, onorevoli colleghi, sanno che dal piccolo, al medio, al grande Comune, gli uffici M.O.A. incidono con la loro spesa sul bilancio comunale in una maniera abbastanza rilevante,

sanno che lì dove funzionano, ed oggi funzionano in quasi tutti i Comuni questi uffici, per essi si spendono centinaia di migliaia di lire e al mio Comune, il Comune dove io sono amministratore, che è un comune di 28 mila abitanti spende circa un milione e mezzo all'anno.

Ma vi è anche, ci diceva il collega Boccassi, la questione dell'assistenza sociale. Guardate, nella legge comunale e provinciale, e nella legge sulla finanza locale, non si fa cenno a questo obbligo dei Comuni; è avvenuto però, e specialmente dopo l'ultima guerra, che la assistenza sociale, l'assistenza ai bisognosi, la assistenza immediata che a questi bisognosi deve darsi grava solamente e esclusivamente a carico dei Comuni, perchè il contributo che i Comuni ricevono dallo Stato, attraverso l'ufficio E.C.A., il più delle volte non serve a pagare gli impiegati che in quegli uffici lavorano perchè il contributo è abbastanza meschino.

Vorrei sottoporvi un'altra questione che, sebbene non sia trattata dalla nostra Costituzione, però va guardata e va esaminata mentre si discute questa legge per vedere se, anche per tale problema, non incomba allo Stato l'obbligo di intervenire o, per lo meno, l'obbligo di concorrere alla manutenzione. Parlo del problema della viabilità, parlo del contributo che lo Stato deve dare ai Comuni per il mantenimento della rete stradale. Noi sappiamo, onorevoli colleghi, che oggi il contribuente italiano, colui il quale possiede un carro agricolo o un veicolo o un autoveicolo, è chiamato a pagare allo Stato, appunto per contribuire al mantenimento della rete stradale a seconda della qualità dei veicoli, e alla Provincia. I Comuni, all'infuori della tassa sui carri agricoli, all'infuori della tassa vetture altro non hanno, nè dal Governo, nè dalle Province, eppure noi sappiamo che oggi, con l'intensificarsi del traffico stradale, con l'intensificarsi del movimento degli autoveicoli, specialmente di quelli pesanti, la rete stradale di ogni Comune soffre enormemente e i Comuni sono chiamati a sopportare spese che in altri tempi non sopportavano. Specialmente quei Comuni che sono attraversati da strade nazionali o da strade provinciali di forte traffico sentono il bisogno di provvedere, anno per anno e più volte in un anno, al mantenimento di queste strade facilmente usurate per l'intenso traffico.

Ebbene se questa è la situazione in cui i Comuni si vengono a trovare, se questi sono gli obblighi che allo Stato si impongono, in forza della nostra Carta costituzionale, io penso che in questa legge dovrà essere tenuto presente quanto io, modestamente, sono venuto dicendo, allargando il principio contemplato nell'articolo 1 del progetto della minoranza, comprendendovi l'obbligo dello Stato a contribuire anche per le spese di cui io vi ho parlato.

Forse si obietterà che per alcune disposizioni, o per alcune di queste spese di cui innanzi vi ho parlato, come l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, la beneficenza pubblica, la viabilità, gli obblighi che ne derivano sono di competenza, o devono essere di competenza, delle Regioni. Infatti nell'articolo 117 della Costituzione, quando si parla della formazione dell'Ente regionale, si stabiliscono quali sono gli obblighi, quali sono i doveri e quali sono le mansioni che la Regione avrà e tra questi obblighi, tra questi doveri, vi è quello di provvedere all'assistenza sanitaria ed ospedaliera, alla beneficenza, alla viabilità, ecc. Ma noi non dobbiamo dimenticare quanto è detto nella stessa relazione che accompagna questo disegno di legge, e cioè che bisogna provvedere con urgenza a sollevare i Comuni dallo stato di indigenza in cui sono venuti a trovarsi, e che questo provvedimento è di carattere transitorio in attesa di una più larga e più completa modifica della legge sulla finanza locale. Appunto per questo io dico, onorevoli colleghi, che trattandosi di un provvedimento transitorio, noi dovremmo provvedere ad includere in questo provvedimento norme le quali facciano obbligo allo Stato di concorrere con quella percentuale che si andrà a determinare per il mantenimento e per il soddisfacimento dei servizi innanzi elencati.

Vi dicevo che io mi occupo dell'amministrazione di un piccolo Comune. Mi sono fatto fornire dall'Ufficio di ragioneria i dati, le somme che il Comune spende per provvedere ai servizi menzionati. La somma globale ascende a circa 38 milioni, comprendendosi in questa cifra non solo le spese di ospedalità, di medicinali ai poveri e di mantenimento degli inabili al lavoro, che sono dell'ammontare di 5 milioni e 900 mila lire, ma anche le spese per gli uffici giudiziari e per le carceri man-

damentali. In questo progetto di legge è previsto l'intervento da parte dello Stato a favore dei Comuni per concorrere alla spesa per gli uffici giudiziari e per il carcere mandamentale ed è previsto in una misura di 60 volte superiore all'attuale. Però vi dico che anche con l'aumento di questo contributo i Comuni dovranno sempre concorrere in forte misura, perchè si spende molto di più di quel che si riceverà. Infatti oggi abbiamo 20 mila lire l'anno e ne spendiamo un milione e 600 mila e quindi anche con l'aumento saremmo ancora deficitari di oltre 400 mila lire. Eppure questo è un obbligo che incombe allo Stato perchè solo allo Stato compete di fare amministrare la giustizia. Allora se la competenza è dello Stato, non vedo perchè i Comuni debbano contribuire al mantenimento di questi uffici.

Inoltre vi sono le spese per l'istruzione elementare, patronato scolastico, manutenzione edifici, cancelleria, bidelli, ecc. per oltre 4 milioni, mentre vi ho detto già quello che spendiamo per l'assistenza e per la viabilità. Non diciamo che il Governo debba contribuire al mantenimento di tutta la rete stradale comunale, diciamo però che lo Stato dovrebbe intervenire con un contributo diretto alla manutenzione delle strade di maggior traffico. Perciò, fissati questi principi, lo stabilire la percentuale che lo Stato dovrà dare ai Comuni sarà questione di somma; ma a noi interessa affermare il principio che lo Stato ha l'obbligo di contribuire alla manutenzione di queste strade.

A proposito dell'obbligo che lo Stato ha di garantire la salute pubblica come bene fondamentale di ogni cittadino, io ritengo che non sia azzardato chiedere che lo Stato contribuisca in una certa misura anche per il mantenimento della nettezza urbana in ogni Comune, e specialmente per i comuni dell'Italia meridionale, dove spesso si cerca la possibilità di pareggiare i bilanci facendo un taglio profondo sulle spese occorrenti per tale servizio. Il concorso dello Stato non servirebbe ad apportare ai bilanci comunali, col contributo da fissarsi, un sollievo alle finanze comunali, ma a dare la garanzia che le diverse municipalità non stanziassero somme al di sotto di quelle indispensabili al regolare servizio di nettezza urbana. Se noi stabilissimo in via di massima che lo Stato dovrebbe intervenire per tutte le spese di cui

io innanzi vi ho parlato, nella misura che può anche arrivare al 50 per cento, io credo, onorevole Ministro, che molto si farebbe nell'interesse dei Comuni.

Dalle cifre innanzi esposte ho ricavato la seguente proporzione: prendendo come esempio un Comune di 28 mila abitanti, il quale spende circa 38 milioni per tutti i servizi sopra elencati, se per tale spesa lo Stato desse il 50 per cento, cioè, lire 19 milioni, si avrebbe una somma di lire 670 come contributo *pro capite*, contributo che, moltiplicato per i 47 milioni quali sono gli italiani, si avrebbero dallo Stato i 31.490.000.000 di lire sufficienti a coprire l'attuale spargimento dei bilanci comunali. Ogni altro rimedio, anche quelli che sono stati proposti e che si propongono con questa legge, penso non possa sortire l'effetto che noi speriamo. Soltanto dando applicazione alle norme costituzionali, soltanto impegnandosi lo Stato ad intervenire nella spesa di quei servizi che per legge a lui fanno carico, soltanto così noi potremo riuscire a superare le difficoltà in cui oggi molti comuni d'Italia si trovano. (*Applausi dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Gasperis. Si intende che egli, nel suo discorso, svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato. Se ne dia lettura.

MOMIGLIANO, *Segretario*:

« Il Senato, rilevato che nella relazione del Ministro al disegno di legge in discussione è detto che trattasi di provvedimenti di contingenza in attesa del riesame a fondo dell'intero problema della finanza locale, invita il Governo a studiare il ripristino della soppressa legge sulle spese non necessarie, a favore dei Comuni, che, mentre servirebbe ad individuare gli evasori dalle imposte erariali, contribuirebbe a fornire nuovi fondi ai Comuni dei grandi centri, ove gli evasori totali sono in numero considerevole ».

PRESIDENTE. Il senatore De Gasperis ha facoltà di parlare.

DE GASPERIS. Durante la discussione della legge sulla perequazione tributaria voi ricorderete, onorevoli colleghi ed onorevole Ministro, che io mi preoccupai principalmente degli evasori totali e non di quelli parziali, perchè que-

sti ultimi, più o meno, con le nuove norme, saranno facilmente individuabili e saranno indotti a pagare i contributi che debbono sui propri redditi. Fui contrario, però, all'abolizione dell'imposta comunale sulle spese di lusso o spese non necessarie. A mio avviso, nello studio della nuova riforma generale della finanza locale, il Governo dovrebbe studiare il ripristino di questa legge, perchè nei grandi Comuni gli evasori totali sono in numero considerevole e non è facile individuarli. Ciò potrà essere possibile attraverso i dati che darà il futuro censimento. Se i Comuni forniranno i dati necessari per colpire gli evasori, faranno opera utile e serena.

Attraverso l'identificazione degli evasori totali si potranno colpire coloro che, pur conducendo una vita dispendiosa e di lusso, riescono a non pagare nè le tasse comunali nè quelle erariali. Si è detto che questa imposta, al momento in cui fu soppressa, poteva portare a risultati negativi. Non sono di questo avviso. Nelle grandi città, da Milano, a Roma, a Napoli noi osserviamo che individui assidui frequentatori di locali di lusso, spiagge di moda, case da giuoco, grandi alberghi, non pagano nessuna imposta. Gli accertamenti fiscali su queste persone potrebbero dare ai Comuni quel gettito che probabilmente il Ministro delle finanze non ha ritenuto potessero dare in passato, tanto da proporre l'abolizione della legge sulle spese non necessarie. Del resto dopo le dichiarazioni che dovranno essere presentate entro il 10 ottobre p. v. potremo avere maggiori elementi per giudicare del ripristino di questa legge; occorre che il Ministro, con diligenza pari a quella che abbiamo potuto ammirare in occasione della riforma tributaria, disponga un nuovo studio profondo di questa legge che vige in tutti gli Stati progrediti. Senza dubbio, nei Comuni grandi, la lotta contro gli evasori totali dalle imposte comunali è necessaria e si deve fare nell'interesse dei Comuni stessi e dell'Erario.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lanzetta. Ne ha facoltà.

LANZETTA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, mi fa piacere parlare per ultimo in questa discussione, per tante ragioni interessantissima: per la materia, che è tra le più importanti che un Parla-

mento possa discutere e per il complesso degli interventi che hanno avuto luogo ad opera di molti colleghi valorosi. Parlare per ultimo non è facile. Tanti argomenti sono stati trattati ed anche esauriti; ma vi è ancora un compito che io mi assegno, e vi chiedo venia della immodestia con la quale me lo assegno, il compito di concludere la discussione con un ponte tra noi di minoranza e voi di maggioranza. Non è da oggi che noi riteniamo che al colloquio parlamentare si debba positivamente ritornare. Questa la ragione per la quale raccolgo l'invito che ieri il nostro collega Umberto Merlin ha rivolto, nella speranza che sia la volta buona. Questa è anche la ragione per la quale io che non ho il culto degli aggettivi, ne userò il meno possibile ad evitare rischi di rottura. L'esperienza mi ricorda infatti che quando gli aggettivi sono usati a favore si ha sempre la preoccupazione di essere insufficienti nelle lodi e spesso si cade nella banalità, mentre quando si adoperano in senso contrario si è un po' portati, dalla preoccupazione di non riuscire abbastanza sfavorevoli, ad esagerare, creando stati d'animo di risentimento.

Quindi non dirò che il ministro Vanoni è un uomo cattivo e reazionario, non dirò che è il nemico giurato degli enti locali, non adopererò altri aggettivi capaci di qualificarlo male, tanto più che noi abbiamo superato il tempo in cui si attribuivano alle qualità personali dei singoli Ministri le risoluzioni o le mancate risoluzioni dei problemi politici. Il ministro Vanoni fa parte di un Governo, la sua politica è quella del Governo ed è perciò più corretto prendercela col Governo, noi e voi, quando il Governo sbaglia. Ed allora pacatamente esaminiamo i fatti, che valgono più delle parole. Quali sono i fatti? L'autonomia locale nello autogoverno locale, questo è un fatto di grande importanza, sul quale tutti hanno interloquito, tutti per non negarla, alcuni per applicarla senz'altro, altri per procrastinarne l'attuazione. Il nostro illustre collega senatore Ricci ha detto che l'autonomia locale è una frase retorica, e questo mi ha stupito. Io che ho avuto l'onore di iniziare la mia vita politica nel partito repubblicano italiano, che un tempo era il più sensibile ai problemi istituzionali ed aveva fatto della vita comunale uno dei

cardini principali della propria battaglia politica, non riesco neppure ad immaginare che il concetto di autonomia locale possa essere ridotto ad una frase, ad una espressione retorica. Senza i Comuni, senza l'autonomia dei Comuni, non vi può essere vera democrazia in nessun paese e meno ancora potrà esservene in Italia, dove il difetto principale è stato sempre quello dell'assenza di un complesso numericamente cospicuo di elementi dirigenti della vita pubblica, dove ancora oggi manca una adeguata e consolidata classe dirigente, mentre si avverte la necessità di averla al più presto. Noi dovremmo in tutti i modi lievitare questa esigenza, formare elementi capaci di amministrare, avvicinare lo intero popolo ai doveri e ai diritti inerenti all'amministrazione della cosa pubblica. E non vi è scuola migliore dell'amministrazione locale.

Voi come me ieri sera avete ascoltato il discorso del nostro collega senatore Minio. Io l'ho ancora nella mente e non solo noi di questa parte siamo tuttora pervasi dalla commozione che quel discorso ci ha procurato. Il collega Minio non è nato in una situazione di privilegio sociale. Viene dalla classe lavoratrice, è vissuto da operaio per molti anni, ancora oggi si qualifica operaio. È un operaio ceramista della piccola Civitacastellana e ci ha parlato dei problemi dell'amministrazione locale con tanta competenza, oltre che con tanto cuore. Ce ne ha parlato con tale consapevolezza che, io vi confesso, non ho potuto fare a meno di stabilire un parallelo fra lui, amministratore operaio ed un altro nostro collega, il senatore Antonio Romano, che è un uomo di cultura, un magistrato, il quale ha negato che gli amministratori locali abbiano raggiunto la consapevolezza necessaria all'autonomia. Egli ha negato principalmente, in parte lo ha detto e in parte lo ha sottinteso, che i lavoratori possano avere capacità amministrativa nei Comuni. Tra l'altro egli ci ha parlato di un diritto che, secondo lui, è conculcato a danno dei coltivatori manuali di vigneti ed ha chiesto un provvedimento legislativo che consenta loro almeno un mezzo litro di vino a testa in esenzione dall'imposta di consumo. Egli dunque non sa ancora quello che sa anche il più modesto dei nostri

1948-51 - DCLXXV SEDUTA

DISCUSSIONI

28 SETTEMBRE 1951

amministratori operai, e cioè che esiste già nella nostra legislazione e nella prassi delle nostre amministrazioni parecchio di più di quanto egli abbia chiesto.

Ecco altri fatti. Due uomini hanno parlato in quest'Aula: un uomo di alta cultura ed un operaio. Questi ha dimostrato di conoscere bene i problemi dell'amministrazione locale mentre l'altro ha dimostrato di non conoscerli abbastanza: l'uomo di cultura si è arrogato il diritto di negare la competenza degli operai ed uno di questi ci ha dato la prova della propria superiore maturità, che non è fatto eccezionale della persona, ma riflesso della maturità del proletariato italiano.

Dunque le amministrazioni locali sono mature per l'autogoverno e d'altra parte, ammesso per ipotesi assurda che non lo fossero, ben avrebbero diritto all'autonomia ed all'autogoverno, cioè a dire all'esercizio effettivo della funzione amministrativa, perchè solo attraverso l'esercizio della funzione si diventa consapevoli e competenti. Il bambino impara a camminare cadendo, ognuno diventa maturo lungo una serie di atti che creano l'esperienza. Gli uomini liberi non si formano nei reggimenti politici di tirannia, sibbene negli ordinamenti democratici. Più sarà veramente autonoma l'amministrazione locale, più noi avremo sollecitato l'interesse dei cittadini per l'autogoverno e la formazione della classe dirigente, più avremo lavorato per la democrazia.

D'altra parte dobbiamo proprio riferirci a ragionamenti e convincimenti nostri come fonti di determinazioni a questo proposito? Noi abbiamo una legge ben imperativa dalla quale non possiamo decampare, la Costituzione repubblicana, di cui ha parlato anche il collega Merlin ieri per rimproverarci che noi vogliamo esserne le esclusive vestali. Egli ha affermato di voler essere un autentico paladino della Costituzione ed ha ricordato il suo passato politico.

Ebbene, principalmente col collega Merlin, io vorrei intavolare quel colloquio parlamentare che è necessario per chiarire la nostra e la vostra posizione.

Egli ha negato a noi la esclusività nella tutela della Costituzione, rivendicando per sé e per tutti ogni diritto sulla pertinenza della Costituzione stessa. Siamo d'accordo e lieti.

Infatti, la Costituzione è di tutti, ma la Costituzione deve nei fatti essere di tutti: non soltanto perchè formalmente è diventata legge fondamentale dello Stato, ma perchè da tutti deve essere intesa come norma di vita, e specialmente dai legislatori e dal Governo deve essere ritenuta come regola, come remora, come specchio nella vita quotidiana dell'amministrazione della cosa pubblica. A questo punto, al collega Merlin ed agli altri colleghi della maggioranza parlamentare, io domando: siete veramente convinti che il progetto di legge di cui stiamo discutendo risponda alle esigenze della Costituzione? Io credo che nessuno di voi potrà rispondere positivamente. Nè vale dire che si tratta di una legge a carattere contingente, perchè anche i provvedimenti contingenti non possono obliare o disconoscere la Costituzione. Io ammetto che contingenze particolari abbiano per un certo tempo impedito al Governo di presentare al Parlamento un progetto di riforma della finanza locale e di affrontare in pieno il problema delle autonomie locali; ma è increscioso dover constatare che a tutt'oggi questi istituti fondamentali della vita del Paese non siano stati ancora regolamentati. Ed il rammarico deve colpire anche la mancata iniziativa parlamentare, solo in parte riabilitata dal disegno di legge dei colleghi Fortunati ed altri, che costituisce indubbiamente un'ottima iniziativa, ma è soltanto un ponte tra il passato e l'avvenire, è un avvio ad una riforma; non è la riforma. Invece noi la riforma avremmo dovuto già votare, perchè la richiede la Costituzione e perchè è nostro debito d'onore togliere i cittadini italiani in genere e gli amministratori locali in ispecie dall'impaccio in cui attualmente si trovano, di fronte ad una legislazione assurda nella forma e nella sostanza. Assurda nella sostanza, inquantochè noi ancora oggi teniamo ancorata la finanza locale al testo unico del 1931, che ha risposto a determinate esigenze nell'epoca in cui è nato, al servizio di una determinata ideologia e di un determinato regime. Se la Costituzione ha superato quel regime e quella ideologia, è logico che noi avevamo ed abbiamo il dovere di superare anche quel regolamento, legato indissolubilmente a quel regime tramontato. Perchè non è vero che il testo unico del 1931

sia un complesso organico di sole norme tecniche. È un documento legislativo di norma politica in cui gli elementi tecnici non sono che mezzi strumentali di attuazione dei fini propostisi da quei legislatori. Quindi è veramente una macchia per noi, a quattro anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, continuare a governarci, per quanto si attiene alla finanza locale, con leggi storicamente superate e quindi politicamente e giuridicamente repugnanti. Assurda anche dal punto di vista formale, che in questo caso è essenziale. Avete presente lo stato attuale della legislazione sulla finanza locale? Forse pochi soltanto di noi conoscono appieno questo groviglio ed io sento il dovere di dare ai più un piccolo saggio del fastidio cui sono ancora costretti i cittadini italiani quando tentano di capire qualcosa di questa farraginosa legislazione. Vogliate dunque seguirmi con pazienza. Il testo unico sulla finanza locale del 14 settembre 1931, n. 1175, salvo errori di omissione è stato successivamente così modificato: l'articolo 314 è integrato dal regio decreto 3 novembre 1932, n. 1555. Il regio decreto 3 maggio 1933, n. 626, contiene norme integrative degli articoli 303, 313, 315. Gli articoli 220, 227, 234, 319, 344 sono modificati dal regio decreto-legge 1° giugno 1933, n. 691, convertito in legge 18 gennaio 1934, n. 196. Gli articoli 199 e 200 sono stati integrati con il regio decreto 5 giugno 1933, n. 712. Gli articoli 104 e 182 sono stati integrati dal regio decreto 4 agosto 1933, n. 1110. L'articolo 229 è stato modificato dal regio decreto 15 gennaio 1934, n. 254. Il termine dell'articolo 344 è stato prorogato dall'articolo 3 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1467. L'articolo 219 è stato modificato dal regio decreto-legge 9 luglio 1936, n. 1386, convertito in legge 4 gennaio 1937, n. 36. Gli articoli 101, 102, 103, 104, 107, 109, 110, 131, 132, 134, 136, 161, 162, 208 e 256 sono stati modificati dal regio decreto-legge 9 settembre 1937, n. 1769, convertito con modificazioni in legge 13 gennaio 1938, n. 20. Gli articoli 29, 90, 109, 123, 148, 157, 186; 192, 200 e 296 sono stati modificati con regio decreto-legge 25 febbraio 1939, n. 338. Gli articoli 70 e 100 sono stati modificati dalla legge 21 ottobre 1940, n. 1504. Gli articoli 10, 268, 369, 270, 271 e

272 sono stati modificati dagli articoli 26 e 27 della legge 20 marzo 1941, n. 366, sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani. Gli articoli 2 e 331 sono stati modificati dall'articolo 8 della legge 24 aprile 1941, n. 392. L'articolo 2 è stato anche modificato dalla legge 29 novembre 1941, n. 1405. L'articolo 257 è stato soppresso dall'articolo 18 del regio decreto-legge 7 dicembre 1942, n. 1418. Gli articoli 151 e 157 sono stati modificati dal regio decreto-legge 11 gennaio 1943, n. 65. Gli articoli 22, 43, 95, 97 e 99 sono stati modificati dal regio decreto-legge 12 aprile 1943, n. 449. Gli articoli 20, 22, 95, 96, 100, 104, 110, 111, 118, 119, 131, 133, 141, 144, 151, 166, 189, 198, 202, 208, 214 e 278 sono stati modificati col decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945, numero 62. L'articolo 224 è stato modificato dal decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100. L'articolo 118 è stato modificato dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 97. Gli articoli 30, 190, 202 e 214 sono stati modificati dal decreto legislativo presidenziale 29 marzo 1947, n. 177. Gli articoli 22, 71, 100, 126, 275, 276, 278, 283, 292, 329 e 336 sono stati modificati dal decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261. Poi per l'articolo 427 del testo unico della legge comunale e provinciale cessano di far parte del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, i seguenti articoli: 4, 5, 7, 9, 13, 19, 258, 299, 324, 329, 330, 338, 339 e 342, numeri 4, 5 e 8. Ora viene ad aggiungersi anche questa legge che discutiamo, che espressamente richiama il testo unico del 1931.

Certamente voi avete penato nell'ascoltarmi come io ho penato nella lunga lettura; ma immaginate quanto debba penare il cittadino italiano che voglia consultare le leggi che io vi ho indicato? È una vergogna onorevoli colleghi per il nostro Paese! I cittadini di una Nazione civile debbono poter conoscere le leggi dello Stato se debbono osservarle. Noi legislatori, al di là delle esigenze e delle convenienze del potere esecutivo, dovremmo sentire la responsabilità di impedire al popolo italiano di conoscere le leggi. Voi dovete riconoscere con me che mantenere in vita la complicata legislazione che abbiamo testè esaminata ed obbligare i cittadini a leggerla non quello che io vi ho letto, ma tutte le leggi che vi si ri-

feriscono, significa in sostanza impedire loro di osservarle.

Allora dove sta la democrazia; dove sta il rispetto della Costituzione? Questi sono i fatti che stanno a dimostrare che nè il Governo nè il Parlamento stanno applicando la Costituzione. Ogni altra argomentazione basata sulle parole è vana polemica. Quindi, onorevoli colleghi, il dovere di risolvere a fondo il problema della finanza locale non dovrebbe dividerci in presenza del disegno di legge Vanoni. Noi di questa parte, voi della maggioranza, dovremmo dividerci semplicemente perchè il ministro Vanoni è membro del Governo di maggioranza? Noi tutti dobbiamo rispettare il Governo come il Governo deve rispettare il Parlamento, ma Governo e Parlamento dobbiamo rispettare i cittadini, cioè il popolo, che è l'unico sovrano previsto dalla Costituzione, anzitutto applicando sempre la Costituzione, nello spirito oltre che nella lettera.

Io dichiaratamente, a nome del Gruppo del quale faccio parte, sono contro il disegno di legge Vanoni, non per preconcepito atteggiamento contro il Ministro o contro il Governo, ma perchè è un disegno di legge erroneo, oggi più di quanto non lo fosse nel momento in cui fu presentato. Onorevoli colleghi, ci si può spiegare che in determinate eccezionali circostanze si possa anche arrivare a un provvedimento di legge che non vada molto per il sottile, ma questo disegno di legge, che è stato presentato nel novembre 1949, sollecitato dal precedente e più completo disegno del febbraio dello stesso anno, oggi, alla distanza di oltre due anni e mezzo è certamente invecchiato. Lo stato di urgenza è superato e noi non lo possiamo più vedere come lo avremmo visto nel 1949. Oggi lo dobbiamo vedere per quel che è nella normalità della vita del Paese, in una parola dobbiamo giudicarlo con maggiore oculatezza.

Un momento fa domandavo a voi se veramente pensate che il disegno di legge risponda alle esigenze della Costituzione, perchè ritengo che esso non sia stato saggiato sulla pietra di paragone della Costituzione. Oso affermare che è contro la Costituzione, volutamente o inconsapevolmente. (*Scambio di interruzioni fra i senatori Falck e Lanzetta*).

Gli uomini di legge sanno che la mala fede non si presume, ma deve essere dimostrata, si

presume invece la buona fede. E noi, anche per mantenere attivo quel ponte di possibile intesa di cui abbiamo parlato, vogliamo credere che l'infedeltà alla Costituzione sia stata involontaria, cioè di buona fede. Il non osservare la Costituzione del resto è fatto comune; oramai non è un'offesa nel nostro Paese dire ad uno che non conosce la Costituzione o che non ne ha approfondita la conoscenza. L'80 per cento almeno, non dei cittadini ma degli uomini che sono preposti alla osservanza delle leggi, che hanno quindi dei posti di responsabilità nella vita del nostro Paese, ignora la Costituzione o non la conosce a sufficienza. È strano ma è così. Io ho dovuto dolorosamente constatare che alti funzionari, come spesso dei prefetti ed anche dei magistrati, ignorano la Costituzione. Non è che la interpretino a modo loro violandone l'essenza; si sono dispensati dal leggerla! Ho conosciuto numerosi professionisti, che hanno posizioni notevoli, i quali non la conoscono. Persino dei parlamentari spesso dimostrano di ignorarne il contenuto. Più di una volta infatti nella nostra Assemblea abbiamo sentito oratori di maggioranza bollare di incostituzionalità dei provvedimenti governativi a malapena progressivi, giudicandoli ancora col metro della Costituzione albertina. Quindi non sarebbe un'offesa neanche per il ministro Vanoni e per gli uomini del Governo presi nel complesso se noi dovessimo constatare che, se pure hanno in un certo momento conosciuto la Costituzione o soltanto alcuni articoli di essa, poi l'hanno abbandonata ad impolverarsi. Ebbene rileggiamone insieme dei brani, ai fini della legge che stiamo discutendo.

Ecco l'articolo 5: « La Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali ». Non soltanto le riconosce, ma le promuove, cioè le crea dove mancano. Comunque le incrementa. Ieri noi abbiamo saputo, proprio per bocca del collega Umberto Merlin, che egli accetta l'interpretazione data all'espressione « autonomia » dal nostro collega senatore Ruini quando era Presidente della Commissione dei 75. « L'autonomia è qualcosa di più dell'autarchia » Quindi, non per pensiero nostro, ma per l'interpretazione autentica dei legislatori del momento, il senatore Merlin e il senatore Ruini, ciò significa che si è voluto creare ed applicare un concetto più largo, più impe-

gnativo e completo del concetto precedente di autarchia. Questo ribadisce ancora che l'autonomia degli enti locali è importante e basilare nella vita del nostro Paese, una qualcosa che deve vivere per diritto proprio, non derivato da questo o quel governo, qualcosa dunque che nessun governo di parte può arrogarsi il diritto di manomettere e meno ancora di utilizzare ai propri fini. Già nella legislazione fascista il concetto di autarchia era un concetto impegnativo. La legge del 1931 riconosce tale concetto, per cui la finanza locale se aveva i suoi obblighi aveva anche i suoi diritti. Orbene se noi dobbiamo rispettare il concetto dell'autonomia, come concetto più ampio di quello dell'autarchia, noi dobbiamo riconoscere compiti e diritti ancora più vasti ai Comuni nel campo della finanza locale, al di là di quelli previsti dal testo unico del 1931. Il provvedimento legislativo di cui ci occupiamo non soltanto non è migliorativo del testo unico del '31, cioè non concede di più all'autonomia locale, ma è addirittura peggiorativo, perchè, nella lettera e nello spirito, sottrae di più di quanto già aveva sottratto quel testo unico.

Lo dice il Ministro nella relazione di presentazione del disegno di legge, che è tendenza del Governo eliminare l'imposizione diretta dei Comuni e attribuire loro soltanto l'imposizione indiretta, ciò che non aveva attuato neppure il testo unico del '31. Ma si dice: lo Stato da del danaro e del danaro sicuro. Che significa? A prescindere dalla sicurezza che è legata all'azione governativa, dare del danaro non significa sempre rispettare dei diritti. Vi sono problemi di quantità e di modo da considerare. Vedete, se il Governo fosse stato più largo, più generoso, più comprensivo delle esigenze pratiche delle amministrazioni locali, e avesse promesso più mezzi finanziari, il fatto materiale del soddisfacimento dei bisogni più immediati delle pubbliche amministrazioni avrebbe forse fatto passare sotto silenzio alcune cose che invece sono venute furiosamente alla ribalta delle discussioni parlamentari ed extraparlamentari. L'avarizia del Governo concedendo poco e insufficientemente con questa legge, dopo di aver tolto parecchio attraverso la legge sulla perequazione tributaria per la parte che tratta dell'imposta di famiglia, ha obbligato gli amministratori locali, non di parte nostra soltanto,

a protestare e ad agitarsi. È un fatto certo, non c'è sofisma che possa distruggerlo, che l'imposta di famiglia non potrà avere più lo stesso gettito che aveva prima. Si potrà discutere sulla percentuale della diminuzione: noi riteniamo che arrivi al 60 per cento altri possono ritenere che arrivi al 50 per cento; ma anche se arrivasse soltanto al 40 per cento sarebbe eccessiva. Ma domani protesteranno di più, voi lo sentirete, i contribuenti, perchè quando i Comuni, applicando l'imposta di famiglia, che rimane ancora una delle imposte fondamentali, se non proprio la fondamentale della finanza locale, non potranno più giocare sulle aliquote, dovranno irrigidirsi nella elevazione dei redditi tassabili. Sarà una necessità: chi è con le spalle al muro deve difendersi senza riguardi.

Ed ecco un altro degli aspetti della legge, che tende a trasformare sempre più i Comuni in strumenti del potere centrale, anche nel campo finanziario. I Comuni infatti saranno obbligati ad assumersi la parte di avanguardia della crescente pressione tributaria del Governo, che dei redditi accertati in sede di imposta di famiglia si avvarrà quanto meno per aumentare il gettito della complementare sul reddito. Gli amministratori comunali lavoreranno dunque per il Ministro delle finanze affrontando il primo urto, il più cruento, coi contribuenti. Incidenza o calcolo prestabilito? Noi abbiamo stima della sottile intelligenza del ministro Vanoni e non possiamo pensare che la fiscalità dei funzionari del suo dicastero gli abbia preso la mano o che lo abbia messo di fronte a formule e congegni di cui egli possa non aver percepito i bersagli lontani. Quindi il provvedimento di legge che noi stiamo esaminando, non più provvedimento di contingenza se noi lo discutiamo alla distanza di due anni e mezzo, neglige la Costituzione, aggrava la situazione delle amministrazioni locali, aggrava la condizione dei contribuenti. Perchè dunque lo dovremmo approvare? Per adeguarlo alle necessità pratiche, noi dovremmo raddoppiare o triplicare le percentuali del 7,50 per cento ai Comuni, del 2,50 per cento alle Province e dell'1 per cento alle zone montane, previste dall'articolo 1, secondo i voti già formulati fuori del Parlamento e dentro. Ma rimarrebbe sempre insoluto ed anzi com-

promesso il problema di fondo del rispetto della Costituzione che questo disegno di legge disattende. Volete voi assumervi la responsabilità di spingere sempre più il Paese sulla strada dell'oblio verso la Costituzione? Noi certamente questa responsabilità non ce la assumeremo. Onorevoli colleghi, e specialmente quelli che avendo dimestichezza professionale con le leggi più hanno la sensibilità delle interpretazioni, permettetemi di sottoporvi qualche breve riflessione sul tanto fondamentale articolo 53: « Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività ». Il collega Minio ieri sera ritenne applicabile l'articolo anche ai Comuni, per analogia. Egli non avvertì che l'articolo 53 non fa distinzione fra finanza statale e finanza locale. Parla di spese pubbliche in genere e di sistema tributario in genere; e noi sappiamo che spese pubbliche sono anche quelle dei Comuni e delle Province, come sappiamo che il sistema tributario abbraccia tanto la materia dei tributi verso lo Stato quanto quella dei tributi verso gli enti locali.

RICCI FEDERICO. Come dice esattamente l'articolo 53?

LANZETTA. L'ho letto pocanzi testualmente: « Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività ». Ordunque questi criteri non vanno applicati agli enti locali per analogia sibbene in linea diretta, e vanno osservati tassativamente, perchè risolvono, sia pure in sintesi, due problemi di fondo: circa i soggetti passivi dei tributi e circa le specie dei tributi stessi. Nessuna imposta può colpire chi non abbia capacità contributiva. Questo è il primo canone, racchiuso nella prima parte dell'articolo 53. Il secondo canone, contenuto nell'ultima parte dell'articolo, fissa inderogabilmente, cioè non come facoltà del legislatore ma come obbligo, che ogni tributo deve essere informato a criteri di progressività; il che val quanto dire che il cittadino italiano non può essere assoggettato a tributi che prescindano dall'obbligo di una effettiva progressività. Ogni legge che tassasse i cit-

tadini *pro capite* o non applicasse i criteri della progressività sarebbe incostituzionale.

Questo in lingua povera significa che l'affannarci intorno alle imposizioni indirette è forse una cosa vana in presenza della Costituzione, come vano è l'affannarci intorno all'incidenza dell'imposta di consumo sul costo dei prodotti. Il nostro collega Origlia, che certamente conosce bene la materia che ha trattato nel suo intervento, dal momento che è presidente dell'associazione dei commercianti di Milano e vice presidente dell'associazione nazionale, sa quanto fastidiosa sia l'imposta di consumo, quanto incida sul sottoconsumo che oggi sta diventando la norma, quanto preoccupi chi deve vendere qualche cosa, perchè sa che aumentando i prezzi diminuisce la capacità di acquisto dei consumatori, diminuisce il volume delle vendite. Ebbene la preoccupazione del collega Origlia non si infrange contro una nostra resistenza preconcepita e di principio. Certo, se deve rimanere l'imposta di consumo, come vuole il progetto Vanoni, non si può fare a meno di tassare anche quegli articoli che egli vorrebbe esonerare, ma se, prescindendo dalle sue conclusioni immediate, noi risaliamo ai motivi del suo ragionamento, dovremmo essere d'accordo tutti nell'eliminare ogni imposta di consumo. Questa imposta infatti colpisce anche coloro che non hanno capacità contributiva. Perchè ci siamo battuti tanto per elevare i termini di quel cosiddetto abbattimento alla base, che giustamente il nostro collega Ricci chiama franchigia? Perchè volevamo logicamente seguire il criterio che chi ha solo il minimo vitale non deve essere soggetto al pagamento delle imposte. È un concetto ormai accettato in tutti i Paesi civili del mondo. In linea di principio non l'ha accettato anche il Ministro delle finanze quando abbiamo discussa la legge sulla perequazione tributaria? Ma vi è di più: ogni imposta deve essere progressiva e l'imposta di consumo non si presta all'applicazione del principio della progressività. Nessuno porta scritto in fronte se è miliardario o se è povero, se ha un reddito di 100 mila lire o di un milione e così ognuno paga l'imposta consumo per quanto acquista. E non è vero che acquista soltanto chi abbia delle possibilità economiche ed in proporzione di esse. Chi ha realizzato un red-

1948-51 - DCLXXV SEDUTA

DISCUSSIONI

28 SETTEMBRE 1951

dito, poniamo, di un miliardo e lo nasconde o lo manda all'estero, non lo consuma. Quindi il concetto di tassare il reddito consumato è fanciullesco nella nostra società moderna. Si tratta di un concetto che ha occupato le menti dei nostri padri quando l'economia del Paese era come un mare in bonaccia, quando l'amministrazione della pubblica finanza era quasi un facile gioco. Nella vita moderna, come gli strumenti dell'economia debbono essere variati così debbono essere variati anche i concetti e gli strumenti della finanza. Dunque, se la Costituzione non prevede, perchè è nella logica delle cose, l'imposizione indiretta e l'unica imposizione prevista è quella diretta, perchè più democratica, civile e moderna, il concetto governativo che il Ministro ha fatto noto nella relazione di presentazione di questo disegno di legge risponde ad una visione burocratica del problema, ma non ad una visione politica, risponde comunque ad una visione che prescinde dalla Costituzione.

Ed allora, se dobbiamo essere d'accordo fra uomini che vogliono rifuggire da preconcetti ed esaminare con obiettività i fatti al lume della Costituzione, se siamo già convinti che il disegno di legge Vanoni non rispecchia le esigenze della Costituzione, noi non abbiamo che due strade: respingerlo o modificarlo profondamente. Comprendo che voi della maggioranza siate un po' portati a considerare addirittura irriguardosa la reiezione di un disegno di legge governativo. Ma questo avviene perchè nel nostro Paese da un certo numero di anni a questa parte si fa un po' spesso confusione tra rispetto sostanziale e rispetto formale.

In altri tempi c'era diversa abitudine. Ricordo a me stesso il caso Wollemborg, Ministro del re, il quale è nella storia del Parlamento italiano anche, se non principalmente, per un suo importante disegno di legge sulla finanza locale. Come Ministro in carica, sottopose al Consiglio dei ministri quel suo progetto, che non fu accettato. Egli si dimise, ma non perchè interpretasse la reiezione come mancanza di rispetto o perchè con le dimissioni intendesse mancare di rispetto a quelli che nel Ministero rimasero. Egli lo fece con tutta semplicità perchè avvertì una incompatibilità politica tra il suo modo di vedere e quello degli altri. Con questo non ho voluto

menomamente adombrare una ipotesi di dimissioni del Ministro che non si verificherebbero certamente se voi, unitamente a noi, respingeste allo stato questo disegno di legge. Il rispetto per il Ministro non sarebbe messo in discussione e rimarrebbe soltanto l'ipotesi di un suo possibile errore, umano del resto e tollerabile ora che son passati i tempi di chi non si sbagliava mai. Ma se pure non vogliate arrivare alla reiezione allo stato, penso che dobbiate riflettere nel vostro intimo sulla opportunità di soprassedere, di non abbandonarvi a precipitose decisioni, di non irrigidirvi sul desiderio di vincere e stravincere. Penso che vorrete resistere alla tentazione di porre la minoranza di fronte ad una votazione di schiacciamento, se davvero tenete a non interrompere il dialogo parlamentare, come in più di una circostanza alcuni di voi hanno affermato. Il progetto di legge che discutiamo per lo meno dovrebbe essere modificato sino a trasformarlo in un utile avvio alla riforma della finanza locale; tanto più che anche dai vostri banchi è stata affermata la esigenza di arrivarvi presto. In dannata ipotesi in quest'Aula dovrebbe essere confermato chiaramente il concetto che questa legge è fine a se stessa, non impegnativa nei suoi presupposti e nei suoi fini al di là di una temporanea provvista di mezzi finanziari. Lo stesso Ministro, se è vero che egli ha avuto in lontani tempi i medesimi nostri ideali e se di essi in lui non è spento del tutto il ricordo, sarà contento di confessare a se stesso che disattentamente non ha visto alcune cose giuste e che il miglior partito è di provvedere ad eliminare gli errori. Non è vergogna ricredersi quando si è commesso un errore; è invece grande saggezza. Ed in previsione di una feconda riflessione, una parola vorrei dire al Ministro ed anche a parecchi altri colleghi che hanno voluto condannarli, a proposito dei Consigli tributari. Essi non sono una invenzione del nostro collega Fortunati; non sono una estrosa specialità dell'ambiente nel quale egli ha agito; non sono una escogitazione di questo o di quel partito. Il fatto che un partito od un altro possa avere sostanziato una iniziativa con fatti concreti e continui non significa che ne abbia assunto il monopolio. Perdonatemi la immodestia di citarvi un fatto quasi perso-

nale. Forse prima ancora che il collega Fortunati pensasse ai Consigli tributari, vi abbiamo pensato noi, nei primi tempi della liberazione, a Manfredonia, cittadina di oltre 30 mila abitanti, che nell'ultima guerra era al centro dei più grandi aeroporti di Europa. Ho avuto la ventura di esserne il primo sindaco della liberazione e successivamente l'assessore per le finanze. Io in quel tempo non ero comunista e non ero neanche iscritto al Partito socialista italiano. Avevo, come tanti, l'ansia di contribuire al rinnovamento del nostro Paese e ritenevo che neppure attraverso l'imposizione tributaria si dovessero creare divisioni tra i cittadini. Allora noi istituimmo una Commissione tributaria con uomini di tutti i partiti, di tutte le correnti, che esaminassero la posizione di ogni contribuente con tutta serenità e con criteri di perequazione. Non è vero che nel chiuso di un ufficio statale si possa conoscere la vita dei contribuenti meglio di quanto non si possa fare alla luce del sole, nei nostri paesi della periferia. I funzionari statali quasi sempre debbono servirsi di terze persone, di informatori, spesso disonesti, corruttibili. I cittadini che possono parlare e quindi debbono assumersi la responsabilità delle loro parole, valgono di più di quegli informatori. Nella pratica abbiamo visto che le nostre Commissioni tributarie hanno funzionato bene. Potenziato da noi durante l'amministrazione dei partiti di sinistra con l'istituzione dell'anagrafe tributaria, l'accertamento dei redditi ha proceduto con oculatezza e con vantaggio per la finanza comunale.

E questo esperimento, fatto in una città meridionale, non tradizionalmente evoluta in queste cose come lo sono le città emiliane, si è dimostrato tanto salutare che l'attuale amministrazione, a direzione democristiana, ha adottato una regolare deliberazione per rendere ufficiali queste Commissioni tributarie che ha anzi chiamato « Consigli tributari comunali ». L'autorità tutoria, pur avendovi resistito per un certo tempo, ha dovuto finire per approvarla. Più precisamente il 2 agosto 1949, il Consiglio comunale di Manfredonia, sindaco un uomo non di nostra parte, ma un liberale di destra, con una amministrazione a direzione democristiana che recentemente ha conferito la cittadinanza onoraria all'ex ministro Petrilli, ha adottato la deliberazione che vi

leggo: « Il Presidente passando al XX oggetto iscritto all'ordine del giorno dà la parola all'assessore del ramo ragioniere Gatta che, sull'esperienza fatta nei decorsi anni, quale membro della Commissione comunale di accertamento tributario, espone la opportunità, anzi la necessità di istituire in questo Comune, con voto consultivo per la Giunta, delle Commissioni, o meglio due appositi Consigli comunali di accertamento tributario, dei quali uno per il capoluogo e l'altro per la frazione di Zaponeta, specialmente per quanto riguarda l'imposta comunale di famiglia, ed a tale scopo presenta uno schema di regolamento predisposto dagli uffici comunali, atto a disciplinare il funzionamento di tali Consigli di accertamento. Dichiarò indispensabili tali Consigli comunali, per assicurare imparzialità, obiettività e maggiore giustizia nell'accertamento definitivo dei redditi da parte della Giunta municipale, cui per legge è deferito il compito di approntare la matricola dei tributi comunali, avvalendosi anche dell'opera di speciali commissioni da essa nominate ai sensi dell'articolo 117 del regolamento comunale e provinciale approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297.

« Dopo ampia discussione, cui partecipano tutti i signori Consiglieri presenti, specialmente sull'esame e sul testo definitivo dei singoli articoli dello schema di regolamento predisposto e presentato dalla Giunta, con due separate votazioni unanimi... il Consiglio comunale, preso atto delle deliberazioni e delle proposte della Giunta a mezzo dell'assessore alle finanze; considerato che in effetti l'esercizio del potere tributario in un Comune di oltre 30.000 abitanti richiede cautela e mezzi di indagine che superano il modesto meccanismo degli uffici; tenuta presente l'opportunità che, nel delicato lavoro degli accertamenti, siano chiamati a collaborare gli stessi cittadini secondo un procedimento democratico, al fine di renderli partecipi delle pubbliche responsabilità ed al fine di ridurre al minimo gli errori e le omissioni attraverso una più vasta e piena conoscenza di situazioni economiche e familiari... delibera ecc. ». E l'autorità tutoria ha approvato il 18 ottobre 1949 dopo le richieste contro deduzioni del Comune.

Questi sono i Consigli tributari visti senza preconcetti.

1948-51 - DCLXXV SEDUTA

DISCUSSIONI

28 SETTEMBRE 1951

Essi non sono altro che un mezzo che gli amministratori democratici, veramente democratici, ritengono elementarmente necessario per l'applicazione dei tributi locali. Indubbiamente gli uffici burocratici sono contrari a questo sistema democratico. Se questi sistemi si diffondessero dove andrebbero a finire i tanti santoni che nei loro uffici credono di possedere la quintessenza del sapere in una materia complicata come quella dei tributi? Sole ci vuole nelle pubbliche amministrazioni, democrazia, se vogliamo veramente servire il Paese.

Concludendo, mentre oso sperare, onorevoli colleghi, di avervi sottoposto concreti elementi per utili riflessioni, a nome del mio gruppo dichiaro che ad un rispetto verso il Ministro ossequiosamente formale, che noi consideriamo repugnante al metodo democratico, preferiamo la franca disapprovazione. Noi siamo per il rispetto della Costituzione, non perchè presuntuosamente convinti di esserne i soli capaci, ma perchè riteniamo che questa necessità di osservanza sia necessità di tutti.

Tra l'ossequio incondizionato al Ministro ed il rispetto della Costituzione noi preferiamo quest'ultimo, perchè pensiamo che rispettando ed esigendo dagli altri il rispetto della Costituzione noi facciamo veramente gli interessi degli italiani, non solo di quelli che lo hanno capito ma anche di quelli che non lo hanno capito o non lo vogliono capire.

Verrà il giorno in cui gli italiani avranno gli occhi più aperti e capiranno principalmente che il metodo democratico, non quello meschinamente formale, ma quello che si sostanzia nella realtà e nel palpito della vita è il metodo migliore: ma democrazia deve significare veramente governo di popolo in questa nostra Repubblica fondata sul lavoro. Noi dobbiamo sbarrare il passo a tutto ciò che non sia rispettoso di questi principi per cui il popolo italiano direttamente, attraverso i suoi legittimi rappresentanti, deve autoamministrarsi i Comuni, che sono la base democratica dello Stato. *(Applausi dalla sinistra)*.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Debbo constatare che anche questa discussione generale è stata chiusa non per votazione dell'Assemblea su richiesta del prescritto nu-

mero di senatori, ma perchè hanno parlato tutti i 20 oratori che si erano iscritti.

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di martedì prossimo, nella quale, dopo che avranno parlato i due relatori e il Ministro, saranno svolti gli ordini del giorno e si procederà alla votazione sul passaggio alla discussione degli articoli.

#### Presentazione di relazione.

PERSICO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione, redatta dal senatore De Pietro, a nome della 2<sup>a</sup> Commissione permanente, sul disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1885).

PRESIDENTE. Do atto al senatore Persico della presentazione della predetta relazione, che sarà stampata e distribuita.

La discussione del bilancio della Giustizia sarà iscritta nell'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

#### Per lo svolgimento di una interpellanza.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. Ho domandato la parola per chiedere che sia fissata la data dello svolgimento dell'interpellanza presentata dal senatore Terracini sui passaporti per l'estero. Il senatore Terracini mi chiese se fosse possibile discuterla nella seduta di mercoledì prossimo. Io aderisco al suo desiderio e chiedo, appunto, che, se nulla si oppone, lo svolgimento dell'interpellanza abbia luogo nella seduta di mercoledì prossimo.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta del senatore Terracini, accettata dal Governo, che lo svolgimento dell'interpellanza sui passaporti abbia luogo mercoledì prossimo. Avverto fin d'ora che, poichè mercoledì venturo si terranno due sedute, se questa proposta sarà approvata,

l'interpellanza sarà iscritta nell'ordine del giorno della seduta antimeridiana.

Chi approva la predetta proposta è pregato di alzarsi.

(È approvata).

#### Sull'ordine dei lavori.

PERSICO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO. Da molte parti giungono alla Commissione di giustizia sollecitazioni perchè sia discusso il disegno legge dei deputati Fabriani ed altri, sugli atti privati non registrati, che è all'ordine del giorno fra i disegni di legge di cui deve essere continuata la discussione. Domando se ella può, onorevole Presidente, sollecitare la predetta discussione, anche perchè il Presidente della Cassazione ha sospeso tutti i ricorsi riguardanti la materia.

PRESIDENTE. È stata fissata per la seduta di martedì la prosecuzione della discussione del disegno di legge sulla finanza locale. Vi sono poi vari piccoli disegni di legge che dovranno essere discussi. Io cercherò di inserire la discussione di questi e della proposta di legge Fabriani fra l'esame del disegno di legge sulla finanza locale e quello del bilancio di grazia e giustizia. Assicuro pertanto il senatore Persico che mi adopererò per trovare il modo e il tempo di esaudire la sua richiesta.

#### Per la Conferenza internazionale della emigrazione ed immigrazione a Napoli.

CINGOLANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Martedì mattina si inaugura a Napoli una conferenza internazionale per la immigrazione e l'emigrazione indetta dal Bureau International du Travail de Genève con l'assistenza dell'I.R.O., quel grande organismo internazionale che si occupa dei rifugiati. Poichè l'inaugurazione avverrà di mattina, e ad essa presenzieranno i rappresentanti di oltre 38 Nazioni, e dovendo anche io essere presente, sia nella mattina che nel pomeriggio di martedì, ricordo oggi al Senato l'avvenimento inviando a quel Congresso internazionale un fervido augurio.

PRESIDENTE. Assicuro il senatore Cingolani che trasmetterò il suo augurio, che è anche l'augurio di tutto il Senato.

#### Annunzio di interrogazione.

PRESIDENTE. Prego il Senatore Segretario di dare, in mia vece, lettura dell'interrogazione con richiesta di risposta scritta pervenuta alla Presidenza.

BISORI, *Segretario*:

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere quando e come intende di risolvere l'annosa questione relativa alle moltissime domande di premio di incoraggiamento per nuove costruzioni edilizie che, presentate in tempo dagli aventi diritto, giacciono tuttora inevase negli uffici del Genio civile.

Si ricorda che ad una nostra interrogazione sullo stesso argomento, fin dal 4 febbraio 1950 venne risposto che il Ministero era perfettamente consapevole della questione sollevata, e che, essendo esauriti i fondi stanziati col decreto-legge presidenziale 8 maggio 1947, n. 399, aveva portato sul problema « il suo più attento esame per quei provvedimenti che potranno essere adottati ». Si chiede pertanto di conoscere il risultato di tale esame (1858).

GORTANI, FANTONI.

PRESIDENTE. Martedì 2 ottobre seduta pubblica alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Disposizioni in materia di finanza locale (714).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (23-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati).

2. Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (318).

3. PIERACCINI ed altri. — Provvedimenti per la preparazione, controllo e distribuzione a prezzo equo, a cura dello Stato, dei prodotti farmaceutici di largo consumo (317).

4. Deputato ERMINI. — Aumento dei contributi statali a favore delle Università e degli Istituti superiori e dei contributi per l'assistenza agli studenti; ampliamento delle esenzioni tributarie per gli studenti capaci e meritevoli; adeguamento delle tasse e soprattasse universitarie (1508) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

III. Seguito della discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, sull'ordinamento dei Consorzi agrari e della Federazione italiana dei Consorzi agrari (953) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Deputati FABRIANI ed altri. — Efficacia delle norme del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015 (1364) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

3. MACRELLI ed altri. — Rivendica degli immobili trasferiti ad organizzazioni fasciste od a privati e già appartenenti ad aziende sociali, cooperative, associazioni politiche o sindacali, durante il periodo fascista (35).

4. MERLIN Angelina. — Abolizione della regolamentazione della prostituzione, lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui e protezione della salute pubblica (63).

5. Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 gennaio 1947, n. 2, concernente la costitu-

zione e l'ordinamento dell'Ente siciliano di elettricità (943) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

IV. Discussione di disegni di legge rinviata (*per abbinamento a disegni di legge da esaminarsi dalle Commissioni*):

1. MONALDI. — Misure di lotta contro le malattie veneree (628-*Urgenza*).

2. BERLINGUER e FIORE. — Miglioramento economico ai pensionati della Previdenza sociale (1004).

3. LODATO. — Modifica dell'articolo 11 della legge 17 gennaio 1949, n. 6, e dell'articolo 29 del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3283, concernenti provvedimenti in materia di tasse di circolazione (1377).

4. MICELI PICARDI. — Elevazione del limite di età per il collocamento a riposo degli impiegati statali con funzioni direttive (1703).

V. Discussione delle seguenti domande di autorizzazione a procedere:

contro il senatore REALE Eugenio, per il reato di diffamazione (articolo 595, primo capoverso, del Codice penale) (Doc. C);

contro il senatore SERENI, per il reato d'oltraggio aggravato a pubblico ufficiale (articolo 341, primo ed ultimo comma del Codice penale) (Doc. CXXVI).

La seduta è tolta (ore 13,15).

Dott. CARLO DE ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio Resoconti