

DCLXXX. SEDUTA**VENERDÌ 5 OTTOBRE 1951****(Seduta antimeridiana)****Presidenza del Presidente DE NICOLA****INDICE**

Congedi	Pag. 26761
Disegno di legge: « Disposizioni in materia di finanza locale » (714) (Seguito della discus- sione):	
PRESIDENTE	26775, 26777
FORTUNATI, <i>relatore di minoranza</i>	26762, 26774
CARELLI	26771
TAFURI, <i>relatore di maggioranza</i>	26772
VANONI, <i>Ministro delle finanze e ad interim del tesoro</i>	26772
CINGOLANI	26774
(Votazione per appello nominale)	26775
(Risultato della votazione)	26776

La seduta è aperta alle ore 10.

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

Congedi.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Caminiti per giorni 2.

Se non si fanno osservazioni, questo congedo si intende concesso.

**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 ».

Come il Senato ricorda, in una precedente seduta è stato approvato il passaggio alla discussione degli articoli.

Domando all'onorevole Ministro delle finanze se accetta che la discussione avvenga sul testo della maggioranza della Commissione.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Accetto, riservandomi di proporre di volta in volta, qualora se ne presenti l'opportunità, il ritorno al testo ministeriale.

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo 1 nel testo della maggioranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1952 è attribuita ai Comuni che eccedono il primo limite delle sovrimposte fondiarie una quota pari al 7,50 per cento del provento complessivo dell'imposta generale sull'entrata riscossa nell'esercizio finanziario precedente.

Tale ammontare sarà ripartito tra i Comuni di cui al comma precedente proporzionalmente alla popolazione residente, in base ai dati del censimento ufficiale demografico.

I versamenti verranno effettuati con modalità da stabilirsi con decreti dal Ministro per le finanze d'intesa con quello del tesoro.

PRESIDENTE. Questo testo modifica quello presentato dal Governo, in quanto che sopprime il terzo comma di quest'ultimo e stabilisce che la data di decorrenza, che il testo governativo, presentato nel 1949, fissava invece nel 1° gennaio 1950, sia quella del 1° gennaio 1952, modificando così la primitiva proposta della stessa maggioranza, che indicava come data di decorrenza quella dell'entrata in vigore della legge.

Si dia ora lettura del testo proposto dalla minoranza della Commissione.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1952, le spese per somministrazioni gratuite di medicinali, per spedalità e per il mantenimento degli inabili al lavoro sono rimborsate dallo Stato nella misura del cinquanta per cento, e quelle per il servizio antincendi, in attesa della costituzione dell'Ente Regione, sono a carico totale dello Stato.

A decorrere dalla stessa data le spese per i servizi svolti dai Comuni e dalle Amministrazioni provinciali per conto dello Stato e parzialmente rimborsate in base a contributi, sono, nel loro ammontare effettivo, completamente a carico del bilancio generale dello Stato.

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Carelli ha presentato un emendamento tendente a sostituire il secondo comma del testo della maggioranza con il seguente :

« Tale ammontare sarà ripartito tra i Comuni di cui al comma precedente con assegnazioni da graduare, per classi di Comuni, in ragione inversa della popolazione residente in base ai dati del censimento ufficiale demografico ».

Dichiaro aperta la discussione sull'articolo 1.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Signor Presidente, non v'è dubbio che la minoranza con l'articolo 1 imposta uno dei punti principali del dibattito sul disegno di legge; è certo pertanto che su questo articolo la discussione e la soluzione parlamentare non possono essere « accelerate ». I problemi, i quesiti, le domande che erano stati posti nella relazione di minoranza, che sono emersi dal dibattito (e che del resto risultano, in un certo senso, anche dall'emendamento di un collega della maggioranza, che in questo momento lei, signor Presidente, ha letto); le domande e i quesiti che io ho avuto l'onore a nome della minoranza di ribadire e illustrare nel mio intervento nella discussione generale, non hanno avuto risposta!

Da quali premesse fondamentali noi siamo partiti? Che cosa rappresentano i Comuni, che cosa rappresentano le Province, non nel quadro dell'ordinamento ancora vigente, ma che cosa rappresentano i Comuni e le Province nelle prospettive costituzionali dell'ordinamento della vita generale del Paese? Quale deve essere la loro funzione e il loro sviluppo in un pieno ordinamento repubblicano? In altre parole, l'ordinamento repubblicano, quale è e quale deve diventare, per quanto concerne la struttura politica ed economica, per quanto concerne i rapporti tra cittadini e tra cittadini ed organi della vita pubblica del Paese, per quanto concerne l'applicazione (certamente graduale, ma in ogni caso applicazione) delle norme e dei principi della Carta costituzionale; a quali condizioni questo nuovo ordinamento repubblicano può tradursi in realtà? Questa la domanda centrale, questo l'interrogativo centrale che noi abbiamo posto. A questa domanda nessuno dei colleghi della maggioranza ha risposto; il Ministro non ha risposto. E ci sembra che la domanda sia fondamentale. Credo che tutti i colleghi presenti certamente conoscano che nella vita moderna, nella vita degli Stati moderni, il regime parlamentare è sorto, si è sviluppato, ha avuto una funzione pratica anzitutto e soprattutto su una base tributaria e finanziaria. Non v'è dubbio, quindi, che quando, sia pure attraverso norme contingenti e provvisorie di assestamento, vengono affrontati i problemi tributari e finanziari di quelli che sono i primi organismi della vita dello Stato, sulle questioni

1948-51 - DCLXXX SEDUTA

DISCUSSIONI

5 OTTOBRE 1951

di carattere generale deve darsi una risposta, una risposta non può non essere data.

Mi pare che da questo punto di vista sia estremamente significativa la lettura di un recente volume di raccolta di scritti di Piero Gobetti « Coscienza liberale e classe operaia », in cui l'autore analizza la situazione politica, economica ed amministrativa italiana, nel periodo che va dal 1919 al 1925. Quanti insegnamenti, quanti moniti e quanti ammaestramenti dalla lettura di queste analisi critiche, di uomini, di istituti, di partiti, di correnti, di atteggiamenti che allora si manifestavano nel nostro Paese. Quanti ammaestramenti sulle posizioni economico-finanziarie, ad esempio, di Luigi Einaudi nel quadro generale della vita politica e amministrativa del nostro Paese! Quanti moniti, sulle relazioni storicamente necessarie che intervengono fra la vita degli enti, fra la sostanziale libertà e democrazia di un paese e l'organizzazione politica, amministrativa, economica, tributaria dello Stato e degli enti locali! Certo: la lettura di questi saggi di Piero Gobetti è istruttiva, a mio modo di vedere, anche per altre ragioni. Io mi posso sbagliare: ma la Carta costituzionale spesso è sentita, intesa ed interpretata come un documento « giuridico »; non si sente da molti di voi dire che, invece, la Carta costituzionale rappresenta il primo strumento fondamentale di politica economica del nostro Paese, di direzione generale, di tono generale della vita del nostro Paese. È chiaro allora che per molti di voi la Carta costituzionale appare come una specie di frutto improvviso, strano, misterioso, emerso nel 1946 e nel 1947 nel nostro Paese, tutt'al più come la risultante immediata di un particolare momento di lotta militare e civile svoltasi nel periodo 1943-45. Chi legge i saggi di Piero Gobetti non può non arrivare ad una conclusione profondamente diversa. La Carta costituzionale della Repubblica italiana è l'epilogo di un travagliato processo storico che si inizia nel primo Risorgimento e che culmina nel secondo Risorgimento. Quanto è avvenuto in Italia tra il 1943 e il 1945 è la esplosione finale di una dura lotta iniziata in Italia nel 1919 e protrattasi fino allo scoppio e dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale. In questa realtà storica, è perfettamente inutile parlare di situazioni contingenti,

di dissesti contingenti, di esigenze immediate. Non possiamo dimenticare che siamo in una fase rivoluzionaria; che tra il 1943 e il 1945 vi è stata una rivoluzione nel Paese, che deve entrare negli istituti, che non si può continuamente rimandare e rinviare nel processo di rinnovamento e consolidamento della struttura organizzativa dello Stato. Abbiamo al centro il Parlamento. Ma è possibile che la struttura economico-tributaria di un Paese si muova solo attraverso il Parlamento? Le sole forze storicamente nuove sono i Comuni e le Province: abbiamo detto. Ma allora, come atteggiare una finanza locale, perchè queste forze possano rappresentare il punto di partenza e lo strumento fondamentale per lo sviluppo della vita repubblicana?

Questo secondo problema implica una soluzione concreta. Le risposte non possono essere date alla stregua di considerazioni sul passato, o di analogie con altri Paesi. Siamo in Italia; in una precisa situazione storica va posto il problema!

Il terzo quesito è questo: se la finanza locale deve essere al servizio dell'autogoverno comunale e provinciale perchè il fondamento della vita repubblicana possa articolarsi, quale è il significato politico-economico di compartecipazione a entrate dello Stato e di concorso da parte dello Stato nelle spese sostenute dai Comuni e dalle Province, o addirittura di rimborso di queste spese? Ecco il problema di fondo dell'articolo 1, che discende da queste premesse: la Carta costituzionale è un documento nuovo che segna una società nuova; lo sviluppo di questa società è fundamentalmente ancorato alla vita dei Comuni e delle Province; la finanza locale rappresenta lo strumento essenziale della vita dei Comuni e delle Province.

Dunque: compartecipazione alle entrate dello Stato, o concorso dello Stato alle spese degli enti locali? Abbiamo dato una risposta nella nostra relazione e nel nostro intervento generale. Abbiamo detto cioè che, a nostro avviso, una finanza locale, moderna, italiana, nelle particolari condizioni storiche del momento e ai fini dei concreti obiettivi storici che oggi si pongono di fronte al nostro Paese, non può essere organizzata su compartecipazioni ad en-

trate, ma su concorso a spese, o su rimborso di spese. Cosa ci si è risposto? Ci si è risposto che, in definitiva, il concorso dello Stato a spese, o il rimborso da parte dello Stato di spese, viene a menomare, ad intaccare sostanzialmente l'autonomia locale, proprio quella autonomia in base alla quale noi avremmo impostato le nostre soluzioni di finanza locale. È evidente allora che il problema deve essere approfondito. È certo che, se fosse vero che la nostra impostazione di concorso dello Stato a spese o di rimborso da parte dello Stato di spese significasse una incrinatura dell'autogoverno locale più che la compartecipazione ad entrate, la nostra posizione sarebbe una posizione puramente ostruzionistica, non avrebbe alcun significato concreto, sarebbe una specie di battaglia, alla Don Chisciotte, contro molini a vento. Ma a me sembra, onorevoli colleghi, che il problema, così come è stato da voi posto, nelle risposte che da voi sono state formulate, implica necessariamente la visione di un Comune funzionante come funzionava « ieri ». È chiaro che, in questa concezione, al Ministro per le finanze e probabilmente anche al presidente della quinta Commissione appaia paradossale il concorso dello Stato a spese senza quello che si dice il controllo di merito da parte dello Stato, o senza il preliminare intervento dello Stato nella fissazione del volume della spesa. Ora, onorevoli colleghi, qui siamo fuori proprio dello spirito della Carta costituzionale, che, per quanto riguarda gli enti locali, prevede soltanto, in linea generale, il controllo di legittimità, e subordina il controllo di merito ad una legislazione speciale e particolare per singoli argomenti, e per di più con date forme procedurali. Ma il problema non è soltanto un problema giuridico-formale, il problema è un problema sostanziale. In altre parole, come pensate voi, in materia finanziaria, sia per l'entrata che per la spesa, che gli enti pubblici assolvano onestamente, razionalmente il loro compito? Pensate sul serio che la onestà, la serietà e la razionalità nell'assolvimento di compiti da parte degli enti pubblici in materia di entrata e di spesa siano legate al controllo dell'apparato burocratico dello Stato? Se pensate questo, onorevoli colleghi, siete fuori della realtà italiana, completamente fuori della

realtà italiana. Nessun controllo burocratico da parte dell'apparato dello Stato ha mai determinato fino ad oggi, nella vita del nostro Paese, nè serietà, nè moralità, nè razionalità nella politica dell'entrata e della spesa degli enti pubblici. Abbiamo dato documentazioni: nel corso di questa discussione daremo altre documentazioni e, alla fine di questo intervento, citerò due episodi del passato e del presente. La verità è che la razionalità, la moralità, i limiti umani consapevoli di una politica dell'entrata e della spesa, da parte degli enti pubblici, non possono sorgere che dal controllo, dalla critica, dalla conoscenza di sempre più vasti strati di cittadini che partecipano alla vita degli enti pubblici e, in modo particolare, alla vita dei nostri Comuni e delle nostre Provincie. Il problema di fondo è la pubblicità delle fonti di entrata e la pubblicità delle erogazioni della spesa. Il modo concreto, cioè, con cui lo ente pubblico assume o ottiene un'entrata; il modo concreto attraverso cui l'ente pubblico spende, devono essere a conoscenza del contadino, del bracciante, dell'operaio, del professore universitario, di tutti gli uomini che vivono attorno all'ente pubblico. Questa è la sostanziale moralità, questo il sostanziale controllo. Perché dire allora che non si può permettere che lo Stato concorra per il 50 per cento alle spese dei servizi di assistenza sanitaria, senza che il prefetto, il vice-prefetto, o l'intendente di finanza, o qualche consigliere di prefettura entrino negli uffici comunali, guardino gli elenchi, vedano quello che si fa? Ma, onorevoli colleghi, c'è di più. Qualche collega mi ha domandato: ma tu vuoi proprio questo? Vuoi proprio che, ad un certo momento, siamo controllati in quello che facciamo, in modo che non si possa dare le medicine se non a colui che si trova rigidamente in date condizioni? Tu vuoi che addirittura sia controllata l'ammissione all'ospedale? Ma noi non vogliamo il controllo del prefetto, del vice-prefetto e dell'intendente: vogliamo il controllo dei cittadini, che sono chiamati in prima e in ultima istanza a designare i rappresentanti al Comune, alla provincia, alla regione e allo Stato; che sono chiamati, con il loro giudizio politico e con il loro giudizio morale, a designare coloro che hanno bene amministrato e coloro che hanno

male amministrato. D'altra parte, l'obiezione che ci viene rivolta sta proprio a significare che, allo stato di fatto, il controllo non funziona. Ma allo stato di fatto, onorevoli colleghi, gli organi di tutela, se vogliono, controllano tutto, spesa per spesa, senza bisogno di altre disposizioni. Controllano tutto: non vi è spesa del Comune che non sia soggetta ad approvazione dell'organo di tutela. Che cosa si vuole di più? Quali pericoli si prospettano? La verità si è, onorevoli colleghi, che il problema è più delicato, più serio di quello che non possa obiettarsi attraverso i controlli di natura contabile.

Io ho avuto in questi giorni motivo di intrattenermi con alcuni colleghi della stessa maggioranza con i quali ci troviamo perfettamente d'accordo sulle prospettive dell'ordinamento della vita pubblica del nostro Paese. Quali sono le prospettive, che scaturiscono dalla Carta costituzionale, rispetto alla struttura generale dell'ordinamento pubblico del nostro Paese? Io ho già avuto modo di leggere un appello di Luigi Einaudi estremamente significativo al riguardo. Ebbene, la catena che un tempo partiva da Roma per arrivare al Comune — non so, a quello stesso Comune che l'onorevole Ministro ha citato nella conclusione del suo ultimo intervento — questa catena, nello spirito e nell'esigenza concreta della Carta costituzionale, deve partire dal Comune, da quel Comune, per arrivare al centro. La struttura della vita pubblica parte dal Comune, passa attraverso la Provincia e la Regione ed arriva allo Stato. Attraverso la Provincia, non attraverso il prefetto: attraverso l'organo provinciale legato ad una base elettiva; attraverso la Regione, l'organo regionale legato ad una base elettiva; attraverso il Parlamento elettivo. Allora avremo tutta una struttura di organi che partono dalla periferia ed arrivano al centro: organi che hanno un fondamento comune. Solo in tal caso la Provincia, nei limiti delle leggi generali, potrà bloccare il Comune; la Regione la Provincia; lo Stato la Regione. Su questa prospettiva di fondo, non ci si può obiettare che lo Stato non può corrispondere il 50 per cento di una spesa senza che i suoi prefetti, i suoi vice prefetti, senza che il suo apparato burocrati-

co controllino la spesa. Non è questo il problema, non è questa la soluzione nè in atto nè in prospettiva che ci deve essere posta. D'altra parte, non vi è dubbio — e noi l'abbiamo sempre sostenuto — che di fronte al problema dell'autogoverno locale esiste una esigenza di coordinamento. Non siamo mai stati anarchici, onorevole Ministro! Mai. Ma si tratta di stabilire in che cosa consiste il coordinamento, attraverso quali organi si deve esplicitare, e soprattutto di che cosa si deve preoccupare. Il coordinamento si deve preoccupare del modo, ad esempio, come viene determinata la spesa, o deve consistere nel modo attraverso cui l'organo locale fa conoscere ai cittadini la spesa? Il controllo di carattere formale-burocratico sul modo come è eseguita la spesa non dice nulla, non ha mai avuto alcuna rilevanza nel nostro Paese, non ha mai impedito alcuna disonestà, alcun arbitrio. Invece il far conoscere, Comune per Comune, quali cittadini sono stati ricoverati negli ospedali, quali cittadini inabili al lavoro sono stati ricoverati, rappresenta un controllo operante e sostanziale. Di questo si deve occupare e preoccupare la legge di carattere generale. Nulla di più e nulla di meno.

D'altra parte, l'impostazione finanziaria dell'autosufficienza quali limiti può e deve avere? Ecco il secondo problema, implicito ed esplicito nella nostra posizione in questo articolo. Tutti sono d'accordo nel dire che l'autosufficienza finanziaria è la condizione indispensabile per l'autogoverno, per l'autonomia. Ma è ovvio che vi sono Comuni, Province, come del resto vi sono altri enti pubblici, che si trovano in tali condizioni oggettive (nel caso concreto degli enti locali, in una tale composizione economico-reddituale delle popolazioni), per cui il volume dei fabbisogni fondamentali dei servizi pubblici, qualunque sia il tipo di autogoverno, il tipo di autonomia, il tipo di politica dell'entrata e della spesa, non potrà mai essere soddisfatto. Allora che fare? Il disegno di legge della maggioranza ci dice: diamo ai Comuni attraverso i tributi erariali; noi rispondiamo: diamo ai Comuni attraverso le spese. Ho già detto che, a mio modo di vedere, il dare ai Comuni attraverso le spese, per i motivi che ho esposto, non significa toccare per nulla l'autonomia. Chi legge il testo nostro

non può avere dubbi in proposito: tutto quello che c'è oggi rimane: non vi è alcun controllo di più, alcun controllo di meno. È noto, del resto, che noi ci batteremo perchè nella legge comunale e provinciale siano tradotti i principi della Carta costituzionale, perchè i controlli burocratici siano ridotti al minimo, se non eliminati. Il nostro testo dice: le spese sono rimborsate. Noi non chiediamo affatto che lo Stato intervenga a designare, quasi a mezzadria con il Comune, chi deve essere assistito, a quali individui debbono essere somministrati i medicinali. Questo compito è del Comune, rimane compito del Comune. Gli organi di tutela, con le leggi vigenti, faranno i controlli che crederanno; con le nuove norme giuridiche, si farà quello che le nuove norme disporranno. Noi diciamo semplicemente che nel pagamento della spesa lo Stato intervenga con il 50 per cento. E riteniamo che ciò non significhi, per ogni uomo fornito di senso comune, violentare il bilancio dello Stato! Poi, se è vero che il testo dell'articolo 1 della maggioranza risponde alla riconosciuta esigenza che, essendovi nelle circostanze attuali, o per struttura del sistema tributario, o per condizioni ambientali, Comuni che non possono soddisfare con le loro entrate il fabbisogno dei servizi pubblici fondamentali, i Comuni stessi partecipino al riparto del 7,50 per cento del volume dell'imposta generale sull'entrata; è altresì vero che l'esigenza è più razionalmente soddisfatta, dal punto di vista economico, dalla nostra impostazione. Onorevole Presidente, le sembra di poco conto l'emendamento del collega Carelli? Ma questo emendamento rovescia l'impostazione governativa e l'impostazione della maggioranza. Io faccio una semplice constatazione per il momento; ma perchè il collega Carelli ha presentato l'emendamento? Lo ha presentato perchè gli è apparso che la ripartizione con il criterio segnato dall'articolo 1 del testo della maggioranza dia luogo a situazioni paradossali. Non penso che il collega Carelli abbia presentato il suo emendamento per capriccio. Ma noi diciamo di più: il parametro del numero degli abitanti che cosa ci dice? Mi pare che nella stessa relazione ministeriale del 1949 sia già annunciato che centinaia, anzi migliaia di Comuni avrebbero raggiunto il pareggio. Il Ministro — credo di

aver capito così per lo meno dall'impostazione del suo intervento — ci asserisce che la situazione del 1949 è migliorata: cioè che noi abbiamo oggi un numero di Comuni con bilancio in pareggio superiore a quello del 1949. Allora intanto cominciamo a constatare che il 7,50 per cento del gettito dell'imposta generale sull'entrata sarà ripartito tra i Comuni che hanno il bilancio deficitario e tra i Comuni che non hanno il bilancio deficitario. Allora, permettetemi, non si può sostenere (il testo dell'articolo 1 dal punto di vista finanziario è il più rilevante di tutto il disegno governativo) che la proposta del riparto serve all'assestamento dei bilanci comunali, perchè è evidente che tratta ugualmente sia i Comuni che hanno un bilancio in dissesto, sia i Comuni che non lo hanno.

Il Ministro come si difende? Si difende dicendo che il parametro del numero degli abitanti, vincolato alla eccedenza del primo limite delle sovrimposte fondiari (il vincolo dal punto di vista della portata sostanziale è una pura finzione nelle situazioni di fatto dei bilanci comunali), è di semplice applicazione ed è strumento di perequazione. A nostro avviso, invece, tale parametro è irrazionale per diverse ragioni. Infatti, è vero che vi sono Comuni che hanno raggiunto il pareggio: come è vero che l'hanno raggiunto o comprimendo il volume delle spese che pure erano indispensabili, o compiendo sforzi sproporzionati per quanto riguarda la capacità contributiva degli abitanti circa il volume delle entrate. Sta bene: ma ammesso questo, è certo che non si può escludere che accanto ai Comuni che hanno raggiunto il pareggio contraendo irrazionalmente le spese o espandendo irrazionalmente le entrate rispetto alla capacità contributiva, vi sono Comuni che hanno compresso irrazionalmente le entrate non adeguandole alla capacità contributiva dei cittadini e hanno inflazionato irrazionalmente le uscite, al di là dei limiti di una normale e sana amministrazione. Il Ministro a più riprese ci ha detto che per certi Comuni bisognerà pensare a leggi speciali. Io non sono d'accordo personalmente: credo che il comune di Roma, quello di Napoli, quello di Palermo, siano comuni italiani e debbano essere regolati nella loro attività da leggi di carattere generale. E perchè? Ono-

revoli colleghi, la mia fondamentale considerazione è che i disavanzi in taluni Comuni (disavanzi di miliardi di lire) siano il frutto di una reazionaria politica delle entrate e di una miope politica delle spese.

Di fronte a questa situazione, la giustificazione, pertanto, del Ministro non regge. Ci è proposta dal Ministro una distribuzione di tipo meccanico per tutti i Comuni, con la promessa che per certi Comuni vi sarà una legge speciale. Per questo, noi ci siamo chiesti: come cercare di trovare in ogni caso, a prescindere dalle esigenze di tipo costituzionale e restando nell'ambito puramente economico, finanziario e tributario, un parametro oggettivo che indichi le esigenze sostanziali dei Comuni non dovute ad incapacità politica o amministrativa, a mancanza di senso di responsabilità? Ebbene, noi l'abbiamo trovato nella spesa per somministrazione gratuita dei medicinali, per mantenimento degli inabili al lavoro, per spedalità. Queste spese nei confronti di quali cittadini sono sostenute dai Comuni? Evidentemente nei confronti dei cittadini che si trovano in una situazione di indigenza. È ovvio allora che, a mano a mano che si accresce l'indigenza del Comune, sia dal punto di vista della situazione economica che dal punto di vista del numero globale degli abitanti, cresce anche il volume di tali spese. Tale volume è, quindi, indice dello stato di disagio della popolazione comunale.

RICCI FEDERICO. Non sono sempre spese genuine.

FORTUNATI, relatore di minoranza. Debbono pensare i cittadini del Comune a stabilire se le spese sono genuine o no; non possiamo pensare noi, stando a Roma. Noi dobbiamo fornire i mezzi ai cittadini per garantirsi che le spese siano genuine, ma non possiamo imporre noi dall'alto quali di queste spese sono genuine e quali no. Su questo punto mi sono già espresso in termini chiari.

Ma c'è di più. L'onorevole Ministro ci ha detto che l'applicazione dell'articolo 1 nel suo testo favorisce particolarmente le condizioni dei Comuni meridionali. Io penso che, accettata la posizione governativa, nell'ambito di tale posizione ciò si può verificare. Ma il problema non è qui. Ho già detto che si tratta di trovare un parametro razionale. E, siccome si

tratta dei Comuni meridionali, la domanda che ci dobbiamo porre è questa: la situazione dei Comuni meridionali per quanto riguarda le esigenze fondamentali della popolazione nei confronti della situazione igienico-sanitaria a che livello è? Ad un livello che io non esito a definire feudale. Pensiamo noi, pensa il Governo che queste condizioni igienico-sanitarie, in prospettiva, possono essere modificate attraverso il provento dell'imposta generale sull'entrata? O pensiamo noi che dobbiamo trovare un parametro che tenga conto del fabbisogno fondamentale dei servizi dell'assistenza sanitaria? Noi riteniamo fermamente che anche nei confronti della situazione specifica delle centinaia di Comuni meridionali, sia dal punto di vista sociale in atto che dal punto di vista sociale in prospettiva, occorra dare un concorso nelle spese per l'assistenza sanitaria più che una partecipazione al gettito di un tributo erariale.

Accanto al concorso nella spesa abbiamo posto il rimborso di spesa da parte dello Stato. Circa il rimborso, la giustificazione è in *re ipsa*. È nel tipo di servizio che sta la giustificazione della nostra richiesta. Analizziamo, per esempio, il servizio antincendi. I Comuni non organizzano nulla, non viene chiesto loro alcun parere: è un servizio organizzato esclusivamente dallo Stato per conto della generalità dei cittadini. Ai Comuni, però, viene richiesto un contributo da parte dello Stato in funzione del numero degli abitanti. Ma il numero degli abitanti, il più delle volte, non è in relazione con la intensità della utilizzazione del servizio. E allora perchè conservare il contributo? Vi sono altri servizi che i Comuni compiono per conto dello Stato e che lo Stato rimborsa in base a contributi. L'obiezione che è stata fatta alla nostra tesi di rimborso, è che lo Stato spenderebbe di più e arriverebbe in ritardo a compiere una data spesa. Possiamo accettare passivamente l'obiezione — circa le spese per gli uffici giudiziari — che il Ministero della giustizia formula attraverso quello per le finanze? Ma non possiamo. Bisogna che i Ministeri si organizzino e curino direttamente i servizi fondamentali dello Stato. Se è vero che può avvenire inizialmente quello che si asserisce, è anche vero che attraverso i contributi può avvenire qualcosa di analogo se non di peg-

giore: lo Stato, cioè, può dare contributi e i contributi possono essere male utilizzati. Non si può accogliere il principio che, per il fatto che il Comune è vicino alla pretura o alle carceri o al palazzo di giustizia, per questo semplice fatto sia giustificato l'istituto meccanico del contributo. La meccanicità del contributo presenta anche l'inconveniente di un punto di riferimento fissato in precedenza. Ho esaminato il livello iniziale dei contributi; credo che dal punto di vista della graduatoria vi sia molto da dire. Per esempio, più di un collega mi riferisce che il contributo fissato per Napoli sulla tabella originaria è inferiore a quello che comporta la struttura degli uffici giudiziari di Napoli. Una graduatoria, assunta meccanicamente, non pone neanche il problema della revisione della situazione, non pone cioè il problema di adeguare alla realtà attuale dei servizi il livello degli stessi contributi. I servizi stessi della giustizia si modificano, si evolvono: le esigenze attuali possono essere diverse da quelle inizialmente contrassegnate dalla portata dei contributi in atto. Perché assumere un prospetto iniziale di contributi e moltiplicare per sessanta le poste del prospetto?

TAFURI, *relatore di maggioranza*. La tabella va rivista ogni tre anni.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. La tabella va rivista ogni tre anni? Allora che significa il testo del disegno di legge? Rivista come? Sulla base iniziale?

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Va rivista sulla base delle necessità...

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Ma, onorevole Ministro, la graduatoria è rimasta quella che era originariamente: non si è spostata. Possiamo pensare che ciò non sia giusto? Vi sono motivi fondati per ritenere che la graduatoria non sia giusta? Ad esempio, non v'è nulla di strano che quando si è compilato l'originario prospetto dei contributi vi sia stato qualcuno interessato a che la graduatoria fosse predisposta in un certo modo. Può negare lei, onorevole Ministro, la supposizione? Credo che la misura iniziale dei contributi non sia opera sua; non si faccia, dunque, sempre garante di quello che hanno fatto gli altri!

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Sono cose logiche, che cerco di fare io, onorevole Fortunati.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Le ho detto che la graduatoria originaria può essere irrazionale; che irrazionale può esser stata la revisione, se e in quanto si possa parlare di revisione. Il terzo posto per Napoli va bene?

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Che importa il terzo posto? Importano i milioni, e lei mi dimostri che non sono sufficienti.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Mi dovrà dimostrare lei che i milioni sono opportuni e sufficienti.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Ma è lei che critica la mia opera.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Dal momento che io ho criticato, lei risponderà. Faccio io parte del potere esecutivo? No. Non ho ovviamente gli strumenti che ha lei, attraverso gli uffici e i servizi! Io ho richiesto, ad esempio, dati diversi ad uffici competenti, senza essere esaudito. Nella discussione del disegno di legge, non è simpatico incitare un oppositore a presentare documenti che si sa essere esclusivamente a disposizione del potere esecutivo. Ho sotto gli occhi la risposta di un ufficio ministeriale, che — se crede — anche lei potrà leggere. Vedrà così chi ha ragione e chi ha torto...

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Lei ha sempre ragione.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Che significa? Mi è stato risposto che non è possibile trasmettere i dati richiesti.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Allora, onorevole Fortunati, è inutile che lei parli se non documenta.

TARTUFOLI. Qui ci vogliono due ore per ogni articolo! (*Proteste dalla sinistra*).

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Io non riesco a capire l'improvviso sfogo del Ministro e l'insofferenza dei colleghi: non riesco a capire, onorevole Presidente, perché stiamo discutendo problemi seri, problemi su cui è necessario avere idee chiare. Può darsi benissimo che ognuno rimanga nella propria opinione: è normale che così possa avvenire nella vita

democratica parlamentare. Ma non potete pretendere che l'opposizione non compia ogni sforzo per partecipare alla formulazione di testi legislativi fondamentali per la sorte dei nostri Comuni e delle nostre Provincie. È un'esigenza elementare questa, onorevoli colleghi, dell'opposizione, in quanto tale. Del resto, abbiamo dato la dimostrazione che sappiamo discutere, se è vero — come è vero — che tutti gli aspetti innovatori che fanno parte del testo della maggioranza sono proposti da noi, e non facevano parte del testo ministeriale. Questa è la prova che noi abbiamo seriamente discusso e affrontato i problemi: voi non potete negare la serietà dell'apporto. È una realtà indiscutibile: abbiamo dato prova, nella Commissione, di non discutere per discutere: abbiamo dato prova, nella Commissione, di cercare di approfondire gli argomenti e non abbiamo mai opposto veti aprioristici. Abbiamo sempre cercato il metodo del dialogo. Siamo ora, in Aula, in un punto fondamentale di dissenso. A noi sembra che ancora non vi rendiate conto chiaramente della nostra posizione. Abbiamo allora il dovere di dire pubblicamente quello che abbiamo lungamente esposto in Commissione.

A me sembra che l'obiezione sostanziale che ci ha rivolto il relatore di maggioranza e che ci ha rivolto il Ministro, sia un'obiezione che suona sostanziale sfiducia nelle capacità dei Comuni. L'obiezione di fondo riguarda il controllo delle spese, e riflette il dubbio che, attraverso il rimborso del 50 per cento, le spese di questo tipo salgano alle stelle. Noi invece abbiamo fondati motivi, onorevoli colleghi, per ritenere che, malgrado tutti i difetti che possono avere le nostre amministrazioni comunali, (noi riconosciamo che non si improvvisa, onorevoli colleghi, una nuova classe dirigente; che non si porta di colpo, al Comune e alla Provincia, nella vita pubblica del nostro Paese, una classe già preparata, dopo anni e anni di assenza del controllo popolare: una classe dirigente nuova non si improvvisa: ma non è mai esistita, nè mai esisterà una scuola per diventare sindaco, assessore comunale; l'unica scuola è quella di essere sindaco, assessore, consigliere comunale. La scuola sostanziale per l'autogoverno, è data unicamente dal processo storico attraverso cui una sempre più larga cerchia di cittadini conoscono quello che fanno

i consiglieri, gli assessori e il sindaco), abbiamo fondati motivi, dicevo, per ritenere che, malgrado ogni difetto, i controlli dei cittadini sull'attività del Comune siano più efficienti, dal punto di vista politico, economico e morale, di tutti i controlli di tipo burocratico. Questa è per noi una convinzione politica, di carattere scientifico-storico. Tutta l'esperienza della mia vita personale e familiare mi conforta. Io appartengo ad una famiglia di funzionari comunali: mio padre è segretario comunale in pensione; mio fratello morto era segretario comunale; io stesso ho fatto l'applicato comunale ed ho vissuto attorno al Comune da bambino e da giovane e ho visto che cosa significava il Comune per i nostri operai e per i nostri contadini, anche prima della prima guerra mondiale e subito dopo, ho visto come nella casa del Comune, nei giorni festivi, gli operai e i contadini del Friuli venivano a discutere le entrate e le spese, a criticare, a polemizzare, a confrontare. E così si maturava una moralità della vita pubblica, una democrazia borghese; quella democrazia che la borghesia liberale italiana ha alimentato nell'ultimo periodo in cui essa ha avuto lampi di dignità: gli anni tra il 1900 e il 1915.

Ecco la nostra posizione: noi non crediamo a controlli burocratici; non crediamo al Comune che riceve entrate dallo Stato, non crediamo allo Stato che controlla sostanzialmente i Comuni attraverso prefetti, vice prefetti, organi burocratici. Ho detto che volevo concludere con due documentazioni (una relativa al passato ed una relativa al presente). Sono una riprova che quando nel nostro Paese si è voluto colpire e si ignora la sostanziale funzione dei Comuni, si precipita dove si è già precipitati!

Due aprile 1921: un regio decreto scioglie il Consiglio comunale di Bologna e nomina commissario straordinario il signor comm. dott. Vittorio Ferrero. Il regio decreto stabilisce che entro tre mesi devono essere indette le elezioni. Pertanto entro il 2 luglio le elezioni dovevano aver luogo o per lo meno, a norma della legge comunale e provinciale allora vigente, poteva farsi luogo alla proroga per altri tre mesi. Due luglio: nulla; 3 luglio: nulla; nulla sino al 9 luglio. Il 10 luglio un altro regio decreto (illegittimo, dunque), pro-

rogava di tre mesi i poteri del commissario. Si arriva al 1° ottobre 1921, alla vigilia della data entro cui dovevano aver luogo le elezioni. Il prefetto Mori, violando per una seconda volta la legge, ragiona presso a poco così: entro domani si dovrebbero fare le elezioni ed il commissario straordinario se ne dovrebbe andare; ma, ritenuto che nelle attuali condizioni dello spirito pubblico non è possibile indire le elezioni, il signor comm. Vittorio Ferrero cessa di essere commissario straordinario ed è nominato commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione del Comune di Bologna. Io non ho citato questo episodio, che sta a significare drammaticamente la giustezza e la acutezza, in linea di massima, dell'analisi coraggiosa e spregiudicata di Piero Gobetti della situazione italiana del tempo, solo per illustrare la tempra dei quadri dirigenti l'apparato burocratico dello Stato. Il fatto interessa dal punto di vista delle entrate comunali, per quanto concerne proprio il controllo che, secondo il Ministro e secondo la maggioranza, gli organi dello Stato sono i soli legittimi a compiere ed i soli capaci di esercitare per moralizzare la vita pubblica in genere, comunale in particolare. Il commissario prefettizio, nella primavera del 1922, per due milioni stipula una convenzione della durata di 50 anni, onorevole Presidente (si badi che il commissario è nominato per la provvisoria amministrazione!): convenzione in base alla quale una intera ala del palazzo d'Accursio, sede del Comune, è ceduta per 50 anni!... Ho voluto ricordare questo episodio, anche perchè, avendo il relatore di maggioranza affermato che nessuno ha parlato di spese, un giorno in quest'Aula dovremmo fare la storia della rapina del patrimonio comunale che è stata compiuta tra il 1922 e il 1943 e che nessun organo dello Stato dal 1945 ad oggi è stato capace di illustrare agli italiani! Onorevoli colleghi, di fronte a questa rapina perpetuata ai danni del comune di Bologna, che cosa ha fatto la Giunta provinciale amministrativa del tempo? Cosa ha rilevato di abnorme l'organo di controllo nella fantastica convenzione stipulata da un commissario che non poteva essere tale? Che le spese degli atti non dovevano essere a carico del Comune, ma a carico dell'altro contraente,

e che questo stesso contraente per lo meno pagasse per i 50 anni le imposte sui fabbricati. La conclusione è stata invece che le imposte sui fabbricati le ha pagate e le paga il Comune e che le spese sugli atti sono state divise a metà tra il Comune e il contraente! Commenti? Stonerebbero.

Secondo episodio che sta a provare la capacità del Comune.

Onorevole Ministro, io le ho scritto tempo fa una lettera, che riguardava i tributi erariali: che riguardava, per essere preciso, proprio quel tributo al cui gettito i Comuni sarebbero chiamati a partecipare. Lei non può negare che, attraverso i Comuni e non attraverso i suoi uffici, noi siamo riusciti ad identificare una evasione, che lei stesso mi ha poi riferito nell'importo di 46.443.475 lire. Non si trattava di evasione in un Comune della provincia di Bologna: si trattava di evasione in Comune di altra provincia. Lei mi ringraziava allora della segnalazione, avendo io richiesto che avesse provveduto con una ispezione improvvisa. Mi ringraziava e mi pregava di farle altre segnalazioni. D'accordo: lei si è comportato allora nella maniera più corretta, onorevole Ministro. Le ho voluto citare il documento epistolare per questo: è vero o non è vero che la repressione di un tipo di evasione, di grossa evasione, concentrata in un Comune, anzi in uno stabilimento di produzione di carni, ha potuto verificarsi solo attraverso il Comune, l'iniziativa del Comune, il controllo del Comune, attraverso cioè le nuove forze organizzate della vita pubblica che si sono mosse in Italia dal 1946 ad oggi?

Colgo l'occasione, onorevole Ministro, per pregarla di seguire la « pratica », perchè gli « interessati » si sono vantati e si vantano di avere ricevuto l'accertamento dell'addebito, ma di non aver pagato nulla e di non pagare sicuramente nulla.

Concludo rapidamente, onorevole Presidente. Non è per opposizione aprioristica che noi abbiamo contrapposto a una compartecipazione di entrate un concorso da parte dello Stato alle spese del Comune. Lo abbiamo fatto per una ragione meditata: per sostanziali motivi di carattere politico, di carattere amministrativo, di carattere economico, di carattere sociale. Noi non vediamo, come si diceva un tempo, un

dualismo tra Comune e Stato: nella nostra posizione, onorevoli colleghi, non c'è Comune da una parte e Stato dall'altra; nella nostra posizione c'è lo Stato che si muove attraverso una organizzazione che parte dal Comune ed arriva al centro. Una forma di organizzazione nuova, principi nuovi si vanno affermando. Onorevole Ministro, lei mi ha obiettato: « come potete voi, nel 1951 sostenere posizioni che potevano essere valide 30, 40 anni or sono? Oggi il mercato è più ampio, i mezzi di comunicazioni sono più rapidi, la tecnica del commercio, della produzione, degli scambi è diversa: non potete più insistere nella vecchia posizione dei socialisti rispetto alle imposte di consumo, rispetto all'imposta di famiglia ». Tutte queste cose a noi, onorevole Ministro, non apportano alcun turbamento critico. Noi sappiamo una cosa, che lei non può contestare. Noi sappiamo, cioè, che anche studiosi non marxisti affermano oramai, su base scientifica, che l'Italia è un gruppo di monopoli, anzi un monopolioide economico. Voi non potete contestare che in questa situazione noi abbiamo bisogno che in tutta la periferia del nostro Paese vi siano organi vitali, che impediscano che il monopolio economico diventi politico. Perché questa è la legge del monopolio economico: non è possibile che una organizzazione economica di monopolio non tenda a forme di monopolio politico. E noi, mentre ci battiamo per la disgregazione del monopolio economico, sul piano politico esigiamo che i Comuni e le Province siano, alla periferia del nostro Paese, gli strumenti fondamentali della giustizia tributaria, perchè solo attraverso i Comuni l'evasione può essere stroncata. Onorevole Ministro, lei vedrà che questa discussione, proseguendo, si farà sempre più serrata. Noi non guardiamo al Comune quale è attualmente; noi guardiamo al Comune quale dovrà essere: cioè unica fonte di accertamento, perchè nel Comune e attorno al Comune non rispondono dell'accertamento solo i funzionari preposti ai servizi per l'applicazione delle norme tributarie, ma rispondono anzitutto coloro che sono chiamati dal popolo a reggere le sorti della vita pubblica. E il popolo, che partecipa consapevolmente alla vita pubblica, è un giudice inappellabile, onorevole Presidente, onorevoli colleghi: un giudice inesorabile! (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Carelli per illustrare il suo emendamento.

CARELLI. Io debbo una risposta all'onorevole Fortunati sulla probabilità a suo dire che io abbia presentato l'emendamento per capriccio; certamente no, onorevole Fortunati, mi ha spinto il desiderio di dare ai piccoli Comuni, la possibilità di pareggiare il bilancio. Sono incorso però in un errore materiale, debbo francamente dichiararlo: ho formulato l'emendamento esaminando la prima edizione del disegno di legge sul testo della Commissione, mentre l'ultima proposta porta, all'articolo 2, l'integrazione che il Ministero delle finanze effettuerà a favore dei Comuni che non riusciranno a coprire l'entrata normale nel capitolo I.G.E., di modo che le mie preoccupazioni in questo senso dovrebbero ritenersi non giustificate. Ma dopo due anni, io vorrei domandare per chiarimento all'onorevole Ministro e alla Commissione: come si comporteranno i Comuni e come si comporterà il Ministero? Perché io dubito che, con l'applicazione dell'articolo 2, i Comuni possano continuare a compilare convenientemente il bilancio per le esigenze delle loro spese.

Ed un altro rilievo io debbo fare: il mio emendamento ha un fondamento, sono i piccoli Comuni che, almeno in un primo momento, vengono ad essere compromessi e, dalle parole dell'onorevole Ministro, io conosco che non meno di 40 Comuni, compresi nell'indagine che egli ha portato a termine, si trovano nella seria difficoltà di poter raggiungere, con l'applicazione delle nuove norme di legge, la stessa quota e lo stesso introito ottenuto precedentemente. Ora io ritengo che in prosieguo di tempo, applicando la norma da me proposta, i Comuni non solo potrebbero coprire nel settore I.G.E. le entrate che fino ad oggi hanno realizzato, ma potrebbero anche, in certo qual modo, contribuire a rendere meno pesante, meno onerosa la integrazione dei bilanci. È anche nell'interesse dello Stato che io ho presentato l'emendamento.

Comunque, dopo la risposta della Commissione e dell'onorevole Ministro mi riservo di comunicare se insisto o no nel mio emendamento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore di maggioranza.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Ha ragione il senatore Fortunati quando dice che questo è il punto fondamentale di divergenza fra le due parti in cui si è divisa la Commissione. Questo argomento però è stato da noi discusso in numerosissime sedute di Commissione, è stato affrontato in sede di discussione generale abbastanza completamente, e non si è mai potuto trovare un accordo perchè sono due concezioni complementi diverse. La Commissione pertanto non fa che confermare il proprio testo di maggioranza, e invita il Senato a volersi pronunciare su questo testo respingendo il testo della minoranza.

Circa quanto ha detto l'onorevole Carelli, dalla discussione è emerso che chi si avvantaggia di più del 7,50 sono i piccoli Comuni, e quell'emendamento è stato proposto soprattutto in funzione dei grandi Comuni, quindi credo che possa stare tranquillo che non ci sarà certamente nessuna perdita per quei Comuni che a lui stanno tanto a cuore.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Non ripeterò gli elementi che sono stati additati nella discussione generale; però per cercare di evitarvi il continuo richiamo agli articoli della Costituzione ricorderò all'onorevole Fortunati soltanto che per ciò che riguarda l'organamento del nostro Stato, l'articolo 114 della Costituzione dice: « La Repubblica si riparte in regioni, provincie e comuni ». Ma al centro esiste lo Stato; questa è la concezione che abbiamo difeso alla Costituente, e l'onorevole Ruini ci potrà ricordare le lunghe discussioni cui ha dato luogo la parola « riparte »; questo è lo Stato che si sta gradatamente costituendo.

Vorrei ora esaminare il problema dal punto di vista che interessa il Senato. La proposta del Governo dice: mettiamo a disposizione dei Comuni una parte delle entrate dello Stato. La proposta della minoranza dice: si assuma lo Stato l'obbligo di partecipare ad alcune spese degli enti locali. Quale delle due impostazioni rispetta meglio l'autonomia comunale e la libertà di determinazione dei Comuni? Con mol-

ta eloquenza l'onorevole Fortunati ha cercato di spostare l'argomento del controllo della spesa comunale che io non avevo impostato nei termini in cui l'ha posto stamane per combatterlo e abbatterlo. Non si tratta di prefetti, di intendenti di finanza o di altre cose; si tratta veramente del controllo della spesa in senso politico e in senso tecnico. Lo Stato e per esso il Governo, l'Amministrazione, non possono fare nessuna spesa se non è esattamente impostata in bilancio e se non ha esattamente la sua copertura. Con la sua forma, onorevole Fortunati, avverrebbe che lo Stato deve per legge rimborsare ai Comuni la quota di una spesa che i Comuni sono liberi di fissare nel loro ammontare come essi vogliono. Mi pare che se venisse accolta la sua proposta in questi termini, non solo non avremmo un grande progresso nella autonomia comunale, ma avremmo una soggezione del bilancio statale al bilancio comunale: cosa che veramente ella non ha accennato di voler sostenere, anche se io ho posto chiaramente il problema nella mia risposta nella discussione generale. La proposta del Governo, invece, è questa: noi integriamo le possibilità finanziarie dei Comuni facendoli partecipare al gettito di una imposta statale nella proporzione fissata dalla legge. I Comuni dispongono come vogliono di questo gettito che viene messo a loro disposizione: ne dispongono per ridurre le imposte specificatamente ad essi attribuite nell'ordinamento tributario, e per devolverlo a questa o quella spesa nella loro attività. Questa nostra proposta è la precisa, netta conferma del concetto di autonomia che noi abbiamo. Ma lei non può ammettere che domani il Comune sia lasciato arbitro di determinare l'ammontare di una spesa che ricade sullo Stato, senza che lo Stato pretenda, in base alle norme che regolano l'amministrazione del denaro pubblico, di intervenire nella singola spesa e di emettere non il giudizio di legittimità, ma il giudizio di merito sulla spesa stessa dato che lo Stato sia obbligato a rimborsarla. Questo è il nostro modo di amministrare il denaro pubblico; non credo che siamo arrivati al punto di fare una rivoluzione così profonda, in concetti logici di amministrazione del denaro di tutti, fino ad arrivare a dire: uno è l'organo che determina la spesa, un altro è l'organo che poi sopporta le conseguenze della spesa.

1948-51 - DCLXXX SEDUTA

DISCUSSIONI

5 OTTOBRE 1951

Quindi, io credo che la proposta che è davanti a voi, presentata dal Governo, meriti il vostro appoggio e il vostro accoglimento. È una proposta logica, è un esperimento non rivoluzionario, ma certamente nuovo ed importante nel nostro ordinamento fiscale, nel nostro ordinamento dei rapporti di autonomia comunale. È soprattutto un passo avanti nel togliere valore pratico alla Commissione centrale della finanza locale, che noi vorremmo il più rapidamente possibile limitata nelle sue funzioni nel nostro ordinamento positivo, facendo fare un passo avanti sostanziale alla vera autonomia delle organizzazioni comunali. Ed è anche per questo che io dico al senatore Carrelli che gli sarei molto grato se volesse ritirare il suo emendamento, perchè l'emendamento va veramente contro il meccanismo, la tecnica della proposta che ha fatto il Governo. Il Governo propone di riconoscere ad ogni Comune, in funzione del numero degli abitanti, una percentuale su un gettito fiscale statale in favore di un abitante del Comune, immaginando quello che corrisponde in sostanza alla realtà, e cioè che ogni cittadino richieda un minimo di spesa comune, e, in questo minimo di spese comuni, concorra per una parte; ciò relativamente al carico di gettito dell'imposta statale. Il suo emendamento, poi, ha un difetto di carattere tecnico: non è preciso. In base a quale criterio determina la diversa devoluzione del gettito delle imposte statali? Io ho illustrato, rispondendo nella discussione generale, che evidentemente il criterio del numero degli abitanti può in un certo momento anche non essere considerato il solo criterio di ripartizione; ma ci vogliono dei criteri obiettivi che rispondano a determinate giustificazioni e valutazioni di ordine pratico, per essere accolti. Come ha già risposto il relatore di maggioranza, i piccoli Comuni da questo provvedimento traggono un vantaggio molto maggiore che non i grandi e i medi Comuni. La stessa indagine che io ho ricordato per la provincia di Roma (rispetto alla quale sono 25 i Comuni che hanno un minore introito per i 9/10 e non 40 come ella ha ricordato), dimostra che sono i piccoli Comuni che guadagnano mentre i medi comuni perdono per la logica stessa della cosa. I 9/10 sulle carni e sul vino giovavano in particolare ai Comuni

dove è vivace il mercato soprattutto delle carni, anche esportate per consumo negli altri Comuni. Nei piccoli Comuni, non essendovi questo mercato, i 9/10 davano un gettito molto trascurabile. Invece la partecipazione per numero di abitanti giova in maniera particolare al piccolo Comune. E quindi le sarei grato — sia per la imprecisione della formulazione, sia perchè la sua esigenza è già accolta dal sistema attualmente escogitato, sia ancora perchè transitoriamente io ho potuto accettare la proposta della Commissione di dare un periodo di due anni, ai Comuni che perdono rispetto ai 9/10 col nuovo sistema, per equilibrare nuovamente la propria situazione finanziaria, giocando su altre entrate o rivedendo la propria politica delle spese — la pregherei veramente di ritirare l'emendamento e di accettare anche lei il testo della maggioranza appoggiato dal Governo.

Mi ha detto ancora l'onorevole Fortunati che questa disposizione dell'articolo 1 non serve a sistemare i Comuni dissestati. Ma qui, ancora una volta dobbiamo essere molto chiari. Io credo che l'unico modo di servire l'autonomia comunale e, nello stesso tempo di correggere le posizioni di dissesto, è di aumentare gradatamente i mezzi finanziari che si mettono a disposizione del Comune, indipendentemente dalla valutazione che un organo statale faccia delle cause del dissesto del particolare Comune. Io credo che su questo siamo d'accordo e quindi l'articolo 1 ha proprio la caratteristica di portare tutti i Comuni su una base media di entrata, per cui si possono enucleare i Comuni, che spero pochi, che continuano a restare dissestati, rispetto ai quali l'indagine dovrà essere condotta prima in sede amministrativa e poi, evidentemente, in sede politica onde accertare se le cause del dissesto sono dovute a cattiva amministrazione (ed allora non resterà che chiedere all'amministrazione di migliorare i propri criteri di gestione dell'organo comunale) oppure a situazioni obiettive che veramente giustificano un intervento eccezionale da parte dello Stato nella eccezionale condizione. Io non voglio anticipare posizioni che non sono state ancora sufficientemente analizzate, ma il Senato è investito, per esempio, di un progetto di legge che interessa la città di Napoli, fondato su un assunto di inferiorità della

1948-51 - DCLXXX SEDUTA

DISCUSSIONI

5 OTTOBRE 1951

situazione ambientale ed economica di questo Comune.

Se domani questi elementi risultassero veramente provati e giustificati io non vedo niente di strano che il Governo proponga ed il Parlamento discuta una legge eccezionale speciale per queste determinate situazioni, ma per arrivare a questo dobbiamo prima fare uno sforzo per dare una base comune sufficientemente ragionevole a tutte le diverse situazioni del nostro Paese, in modo da enucleare quelle che sono malate per cause oggettive. Questa è anche la posizione del comune di Roma nel senso che certamente la città di Roma, come capitale della Repubblica italiana, ha alcune spese di rappresentanza che le sono proprie e potrebbe anche essere giustificato, ma con ciò non voglio anticipare nulla, un intervento dello Stato per dare un contributo onde poter sopprimere a queste particolari necessità di rappresentanza. Ma deve sempre trattarsi di cose che hanno una loro giustificazione obiettiva e che non siano fondate sopra una situazione generica e confusa della finanza dei singoli Comuni.

L'articolo 1, come tutto il disegno di legge, ha prevalentemente questo valore, di dare cioè una base comune alla finanza di tutti i Comuni per poter poi valutare le situazioni che restassero eventualmente fuori da queste sistemazioni dopo questo intervento. Queste sono le ragioni, in aggiunta a quelle che ho già illustrato nella discussione generale e nella relazione, che mi consigliano di insistere per l'approvazione dell'articolo 1 nel testo presentato dalla maggioranza della Commissione.

PRESIDENTE. Senatore Carelli, mantiene il suo emendamento?

CARELLI. Tenuto conto dello norma dell'articolo 2, non insisto.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Domando di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Vorrei proporre all'Assemblea una soluzione, che, credo, rispetta sia le esigenze del Ministro, sia quelle che lei, onorevole Presidente, ci ha prospettato circa la necessità di un certo ritmo di lavoro durante il mese di ottobre. È evidente che su questo disegno di legge, a cui noi assegniamo importanza politica, chiederemo, dal punto di vista regolamentare, alcune

forme di votazione. È necessario allora, a mio avviso, avere di fronte a noi una prospettiva certa entro cui chiudere i lavori.

Per quanto riguarda l'opposizione, noi non avremmo difficoltà a completare la discussione di questo disegno di legge tra mercoledì e sabato della prossima settimana. Basta evidentemente che tutti i Gruppi siano di questo avviso, nel concreto comportamento dei singoli componenti. In questa situazione, io propongo, onorevole Presidente, di non dar corso alla votazione; di sospendere cioè, la discussione, con l'impegno formale di non sollevare ostacoli ai lavori nella prossima settimana. Io formulo la proposta, onorevole Presidente, per esigenze parlamentari. Lei sa benissimo cosa succede quando si verificano certe situazioni. Intendo chiarire le cose con estrema lealtà, con estrema sincerità, con estrema onestà e con estrema spregiudicatezza. Noi riteniamo che su taluni punti di questo disegno di legge sia necessaria la votazione per appello nominale e per scrutinio segreto. Allora, per evitare conclusioni spiacevoli di mancanza di numero legale e, quindi, di turbamento del piano di lavoro che lei con tanta tenacia persegue, io propongo a tutti i colleghi di riprendere i lavori mercoledì prossimo con la votazione dell'articolo in discussione. Noi da parte nostra, ripeto, assumiamo l'impegno di non opporre ostacoli perchè la votazione di tutti gli articoli del disegno di legge avvenga entro la prossima settimana.

PRESIDENTE. Senatore Fortunati, mi usi la cortesia di farmi pervenire questa proposta di sospensiva corredata dalle dieci firme regolamentari.

Nel frattempo avverto che sulla proposta possono parlare due senatori a favore e due contro.

CINGOLANI. Domando di parlare contro la proposta di sospensiva.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Io dico subito molto semplicemente che noi siamo contro la proposta di sospensiva. Siamo contro, perchè abbiamo la convinzione che il problema sia maturato ormai attraverso la discussione di carattere generale (nella quale abbiamo potuto apprezzare l'apporto intelligente di una parte e dell'altra dell'Assemblea in ordine a questo disegno di legge) e attraverso i nutriti interventi dei relatori.

Ritengo quindi che le nostre idee siano chiare. Pertanto, ripeto, siamo contro il rinvio perchè ci sentiamo tutti maturi per dare un voto cosciente. Un rinvio non toglie a noi quella che è la nostra caratteristica particolare, onorevole Fortunati.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Non si tratta di questo! Allora non mi sono spiegato bene.

CINGOLANI. Non è che non si è spiegato bene, ma forse sarò io che non ho capito. A me pare però che, dopo i lunghi e nutriti interventi, ripeto, si sia ormai maturi per dare il voto. Io non accuso nessuno di essere prolisso, di far discorsi a torrente, ecc., in quanto ognuno ha il suo temperamento e parla secondo il metro che crede di poter usare nei suoi discorsi. Comunque sia, anche attraverso la lunghezza degli interventi noi abbiamo inteso non chiacchiere ma argomenti. A che cosa servirebbe il rinvio? Questo è un sistema (e colgo questa occasione per dirlo) contro il quale bisogna che ormai il Senato si schieri per impedire che per l'ammalato si allontani sempre il momento di prendere la medicina. Questo malato ha uno stomaco insofferente e quindi cerca sempre di rinviare, mentre noi siamo nel pieno possesso di tutti gli elementi per poter deliberare: pertanto siamo contro la sospensiva e chiediamo che si passi alla votazione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, metto ai voti, a norma del Regolamento, per alzata e seduta la proposta di sospensiva presentata dai senatori Fortunati, Ruggeri, Musolino, Cerruti, Locatelli, Cermignani, Gramegna, Berlinguer, Voccoli e Cavallera. Coloro che sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Si procederà ora alla votazione del testo dell'articolo 1 proposto dalla minoranza della Commissione.

Come il Senato sa, su questo articolo 1 si sono determinate due concezioni diverse, che si sono concretate in due proposte diverse. Secondo la proposta della maggioranza della Commissione, è attribuita ai Comuni una parte del gettito dell'imposta generale sull'entrata; secondo il testo della minoranza, invece, talune spese sostenute dai Comuni sono parzialmente

rimborsate dallo Stato, a totale carico del quale sono poste altre spese.

Si dia nuovamente lettura dell'articolo 1 nel testo della minoranza.

CERMENATI, *Segretario*:

Art. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1952, le spese per somministrazioni gratuite di medicinali, per spedalità e per il mantenimento degli inabili al lavoro sono rimborsate dallo Stato nella misura del cinquanta per cento, e quelle per il servizio antincendi, in attesa della costituzione dell'Ente Regione, sono a carico totale dello Stato.

A decorrere dalla stessa data le spese per i servizi svolti dai Comuni e dalle Amministrazioni provinciali per conto dello Stato e parzialmente rimborsate in base a contributi, sono, nel loro ammontare effettivo, completamente a carico del bilancio generale dello Stato.

Votazione per appello nominale.

PRESIDENTE. Faccio presente al Senato che i senatori Cerruti, Montagnani, Gavina, Farina, Ruggeri, Locatelli, Lanzetta, Tignino, Fortunati, Gramegna, Giua, Boccassi, Voccoli, Giacometti, Ghidetti, Musolino, Berlinguer, Zannerini, Talarico e Alberti Giuseppe hanno chiesto che la votazione abbia luogo per appello nominale.

Indico, pertanto, la votazione per appello nominale sul testo dell'articolo 1 proposto dalla minoranza della Commissione.

Coloro i quali sono favorevoli risponderanno *sì*; coloro che sono contrari risponderanno *no*.

Estraggo a sorte il nome del senatore dal quale avrà inizio l'appello nominale.

(*È estratto il nome del senatore Gelmetti*).

Prego il senatore segretario di procedere all'appello, iniziandolo dal senatore Gelmetti.

CERMENATI, *Segretario*, procede all'appello nominale.

(*Segue la votazione*).

Rispondono sì i senatori :

Alberti Giuseppe, Alunni Pierucci,
Banfi, Barbareschi, Bei Adele, Berlinguer,
Bocconi,
Caldera, Cappellini, Casadei, Cavallera, Cermenati, Cermignani, Cerruti, Cortese,
Della Seta, D'Onofrio,
Fabbri, Fantuzzi, Farina, Ferragni, Fiore,
Fortunati,
Gavina, Gervasi, Ghidetti, Giacometti, Giua,
Gramegna, Grisolia,
Labriola, Lanzetta, Lazzarino, Locatelli, Lopardi, Lusso.
Massini, Mastino, Meacci, Merlin Angelina,
Milillo, Montagnani, Musolino,
Negarville, Nobili,
Oggiano,
Palermo, Picchiotti, Platone, Priolo,
Reale Eugenio, Rizzo Domenico, Ruggeri,
Salvagiani, Saporì, Scoccimarro, Secchia,
Sinforiani,
Talarico, Tambarin, Terracini, Tignino,
Troiano,
Voccoli.

Rispondono no i senatori :

Anfossi, Angelini Nicola, Armato, Azara,
Baracco, Beltrand, Bergmann, Bertone, Bissori, Bocconi, Borromeo, Bosco, Bosco Lucarelli, Braitenberg, Braschi, Bubbio, Buizza,
Cadorna, Canevari, Canonica, Cappa, Carbonari, Carboni, Carelli, Carrara, Casardi, Casati, Caso, Cerica, Cerulli Irelli, Ceschi, Ciampitti, Ciasca, Cingolani, Coffari, Conci, Corbellini,
D'Aragona, De Bosio, De Gasperis, De Luca, De Pietro, De Sanctis, Di Rocco, Donati;
Falek, Fazio, Ferrabino, Filippini, Focaccia, Fusco,
Galletto, Gasparotto, Genco, Gerini, Ghidini, Giardina, Grava, Guglielmone,
Italia,
Jacini,
Lamberti, Lanzara, Lavia, Lazzaro, Lepore,
Lodato, Lorenzi, Lovera, Lucifero,
Magli, Magliano, Magri, Malintoppi, Marconcini, Martini, Mazzoni, Medici, Menghi, Mentasti, Merlin Umberto, Minoja, Momigliano, Monaldi, Mott,
Ottani,

Page, Paratore, Parri, Pasquini, Persico,
Pezzini, Piemonte,
Quagliariello,
Raffener, Restagno, Ricci Federico, Ricci Mosè, Riccio, Rizzo Giambattista, Ruini,
Russo,
Sacco, Saggioro, Salvi, Samek Lodovici,
Sanmartino, Sanna Randaccio, Santonastaso,
Sartori, Schiavone, Silvestrini, Spallicci, Spallino,
Tafari, Tartufoli, Tessitori, Tissi, Tomasi della Torretta, Tomè, Tommasini, Tosatti, Toselli, Tupini, Turco,
Vaccaro, Valmarana, Vanoni, Varaldo, Variabile, Venditti, Vigiani, Vischia,
Zane, Zelioli, Ziino, Zoli, Zotta.

Si astengono i senatori :

Conti, Pieraccini, Tonello, Zanardi.

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione per appello nominale sul testo dell'articolo 1 proposto dalla minoranza della Commissione :

Votanti	206
Maggioranza	104
Favorevoli	64
Contrari	138
Astenuti	4

(Il Senato non approva).

Si procederà ora alla votazione dell'articolo 1 proposto dalla maggioranza della Commissione. Se ne dia nuovamente lettura.

CERMENATI, *Segretario* :

Art. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1952 è attribuita ai Comuni che eccedono il primo limite delle sovrimposte fondiarie una quota pari al 7,50 per cento del provento complessivo dell'imposta generale sull'entrata riscossa nell'esercizio finanziario precedente.

Tale ammontare sarà ripartito tra i Comuni di cui al comma precedente proporzio-

1948-51 - DCLXXX SEDUTA

DISCUSSIONI

5 OTTOBRE 1951

nalmente alla popolazione residente, in base ai dati del censimento ufficiale demografico.

I versamenti verranno effettuati con modalità da stabilirsi con decreti del Ministro per le finanze d'intesa con quello del tesoro.

PRESIDENTE. Lo metto ai voti. Coloro i quali sono favorevoli sono pregati di alzarsi.

(È approvato).

Propongo che la discussione di questo disegno di legge sia proseguita nelle sedute anti-meridiane di mercoledì, giovedì e venerdì dell'entrante settimana. Domando all'onorevole Ministro e agli onorevoli relatori se consentono.

VANONI, *Ministro delle finanze e ad interim del tesoro*. Non ho nulla in contrario.

TAFURI, *relatore di maggioranza*. Sono d'accordo.

FORTUNATI, *relatore di minoranza*. Sono d'accordo anch'io.

PRESIDENTE. Resta allora così stabilito.

Oggi, alle ore 16, seduta pubblica con l'ordine del giorno già stampato.

La seduta è tolta (ore 12,15).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio Resoconti