GIUSEPPE DOZZA
DEPUTATO ALLA COSTITUENTE

PER UNA VITA DEMOCRATICA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

DISCORSI

PRONUNCIATI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE
NELLE SEDUTE DEL 17 E DEL 24 MARZO 1947

Caz/. 23/57
BIBLIOTECA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Cat. 23/57

GIUSEPPE DOZZA

DEPUTATO ALLA COSTITUENTE

PER UNA VITA DEMOCRATICA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

DISCORSI

PRONUNCIATI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE
NELLE SEDUTE DEL 17 E DEL 24 MARZO 1947

ISTITUTO GRAMSCI
BIBLIOTECA
sede di BOLOGNA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

24878

SEDUTA DEL 17 MARZO 1947

PRESIDENTE. L'onorevole Dozza ha chiesto di parlare. Ne ha facoltà.

DOZZA. Mi sembra molto difficile mantenere la discussione strettamente entro i limiti indicati testé dall'onorevole Presidente. È questa la prima occasione che noi abbiamo di discutere il grave problema della egge comunale e provinciale, e mi pare che sarebbe opportuno, in sede di discussione generale, non limitare gli argomenti in esame, se pure gli oratori che interverranno dovranno limitare nel tempo il loro intervento. È molto meglio, infatti, che la limitazione avvenga nel tempo e non nel merito, perché mi sembra opportuno che i vari settori dell'Assemblea manifestino le loro opinioni rispetto a questo problema che è tanta parte della vita amministrativa della Nazione.

Quindi non vorrei che questa limitazione di esame fosse introdotta, sebbene mi renda conto della opportunità che in sede di discussione degli articoli si pervenga, invece, a quella limitazione che è stata indicata dall'onorevole Presidente.

PRESIDENTE. È evidente che l'onorevole Dozza dice qualcosa che ha importanza notevole. Si possono fare accenni ai temi generali, ma il disegno di legge impone che la discussione avvenga intorno alle disposizioni che ne costituiscono il contenuto.

È opportuno, in altri termini, che si tenga conto della necessità di mantenere la discus-

sione in limiti tali da esaurire il compito nostro nel tempo prestabilito.

Riprendiamo dunque la discussione nei termini concordati.

. . . . . .

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

DOZZA. La relazione ministeriale al disegno di legge sulle modifiche al testo unico della legge comunale e provinciale approvato con Regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, così si esprime:

« Essendosi, col decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, provveduto alla ricostituzione, su base elettiva, delle Amministrazioni comunali, si ravvisa di urgente necessità, in corrispondenza ai riaffermati principî di autarchia e di decentramento, apportare una semplificazione nel vigente sistema dei controlli, in modo da rendere meno grave, in conformità anche dei voti di recente formulati dai sindaci delle città capoluoghi di regione dell'Italia settentrionale, l'ostacolo che essi frappongono allo svolgimento della vita amministrativa degli enti locali ».

In altri punti della stessa relazione si parla di nomina governativa degli organi locali « testé abolita ».

Si tratta dunque di tre elementi: l'urgente necessità d'una nuova legislazione sui Comuni; i voti recentemente formulati dai sindaci; la nomina governativa degli organi locali testé abolita.

In realtà, noi ci troviamo oggi a 14 mesi dalla data, in cui fu approvato il decreto legislativo luogotenenziale per la ricostituzione, su basi elettive, delle Amministrazioni comunali; i voti formulati dai sindaci sono del 28 agosto 1945; i successivi sono del gennaio e del settembre 1946; l'abolizione della nomina governativa risale per fortuna ad una data più lontana.

Volevo perciò rilevare il ritardo col quale noi giungiamo a questa discussione, ritenendo che potrebbe far pensare ad un eccessivo ottimismo il Presidente della nostra Commissione, allorché egli dice che le modificazioni in esame saranno destinate a breve vita.

Evidentemente, all'indomani della nuova Costituzione, molto lavoro legislativo attenderà la nuova Camera, ed è, perciò, da presumere che la nuova legge comunale e provinciale subirà un notevole ritardo.

Per questo, sarebbe opportuno apportare oggi modificazioni più profonde, per incidere più fortemente il nuovo carattere democratico dei procedimenti che dovremo seguire nella vita delle amministrazioni locali.

Secondo la relazione citata, la legge del 1934 era diretta a conseguire che le amministrazioni locali conformassero la loro attività alle direttive politiche ed amministrative del Governo, a rafforzare l'ingerenza del Governo nella gestione delle amministrazioni autarchiche locali. Dice la stessa relazione: « Essa si traduce in sostanza in una grave limitazione della capacità di agire e, quindi, della libera manifestazione della volontà degli enti stessi, non più compatibile con la ricostituzione delle amministrazioni autarchiche locali su basi elettive ».

Ora, per molte delle nostre amministrazioni, questa grave situazione di incompatibilità fra la legge del 7 gennaio 1946 e la legge comunale e provinciale che ha ancora oggi vigore è durata già più di un anno.

Credo che non sia ingiustificato esprimere qualche preoccupazione sulla lentezza che si segue nei lavori legislativi su questioni di

tanta importanza e tanto più su questioni come questa, sulla quale si raggiunge l'accordo della grande maggioranza dell'Assemblea. Vi è stata una sola voce discorde, quella dell'onorevole Condorelli, il quale ha detto che la discussione di questo progetto potrebbe essere rinviata, perché pensa che sia necessario non diminuire i controlli di merito del Governo, visto che la classe degli amministratori del Paese è molto indebolita, ed è spesso composta di uomini inesperti.

Certo, tutti noi siamo stati chiamati a farci un'esperienza che non abbiamo potuto compiere precedentemente, non per colpa nostra. Ma si può rilevare che coloro che tendono per questi motivi a negare la libertà dovuta ai Comuni, manifestano di non avere nessuna fiducia nella libertà, nella democrazia, nel controllo democratico, e di averne invece una maggiore per il permanere del vecchio sistema fascista centralizzato.

La Commissione dell'Assemblea aveva già risposto a queste osservazioni quando osservava che lungi dal favorire il funzionamento delle amministrazioni comunali e provinciali, questa ingerenza centrale può paralizzare l'azione degli enti locali e renderla schiava dell'autorità governativa.

D'altro canto, la collegialità degli organi, il controllo delle minoranze, il sindacato della pubblica opinione liberamente manifestantesi, attenuano grandemente, se non eliminano, il pericolo di deliberazioni volutamente e manifestamente inopportune e dannose.

Per quanto riguarda l'attività delle amministrazioni locali e dei sindaci, voglio qui ricordare che, nella regione che rappresento, la loro attività è stata decisiva in un'azione d'importanza così grande, come quella del

reperimento del grano e del conferimento di esso ai granai del popolo. Senza l'attività dei sindaci certamente non vi sarebbe stato, nella nostra regione, come in altre — la Toscana, le Marche, ecc. — un conferimento che ha raggiunto spesso il 100 per cento.

Allorché si giudica dell'attività delle amministrazioni municipali, si deve tener conto di questi elementi di fatto, e ciò potrebbe spiegare la ragione per cui l'onorevole Condorelli è di diverso parere, poiché egli forse non può dire altrettanto di amministrazioni e di sindaci di altre località.

Vorrei ricordare qui la funzione, non soltanto dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, ma anche quella delle sue sezioni provinciali che, secondo la nostra esperienza, sono state utilissime sia per l'applicazione delle direttive dell'autorità centrale, sia per lo scambio di quelle esperienze che facilitano l'attività delle amministrazioni municipali. E vorrei che da parte del Governo non si frapponessero più difficoltà alla costituzione, al funzionamento e al finanziamento di queste sezioni provinciali dell'Associazione nazionale dei Comuni per dei motivi che, messi a confronto con l'attività e l'utilità di tale Associazione, non sono che piccoli motivi formali, i quali non hanno alcuna ragione di essere.

Quando noi chiediamo l'autonomia amministrativa municipale, non vogliamo evidentemente confondere questa autonomia con quella autonomia legislativa regionale di cui si parla del progetto di Costituzione. Questo dico perché mi pare che, in materia di attività comunale e provinciale, oggi, quando si vuole ritardare una realizzazione, la si rinvia alla nuova organizzazione regionale; e poi si aggiunge che, non essendo essa

ancora costituita, è opportuno attendere che ciò avvenga e continuare per intanto come prima.

Già è stata ripetutamente sottolineata la modestia del progetto che ci è stato presentato ed io quindi non vi insisterò per brevità. I sindaci, unanimi, avevano chiesto l'abolizione pura e semplice del giudizio di merito, come condizione per l'esecutività delle deliberazioni. Essi domandavano che il controllo — è evidente che gli enti locali non potranno esimersi da ogni forma di controllo — fosse limitato alla legittimità e che questo controllo di legittimità fosse deferito alle Giunte provinciali amministrative; domandavano inoltre che tali deliberazioni delle Giunte provinciali sulla legittimità dovessero essere prese in un termine prefissato. Senza di ciò, infatti, continuerebbe a verificarsi nel futuro quanto purtroppo si verifica oggi largamente, che cioè certe deliberazioni attendono i visti e le approvazioni per mesi e mesi.

Mi pare anche giusta e giustificata la richiesta fatta da varie parti che la formazione della Giunta provinciale amministrativa sia più rispondente alla legge del 1915 che prevedeva una maggioranza elettiva. Ancora non ci sono state le elezioni provinciali, ma è necessario che noi troviamo un accorgimento perché sia nuovamente stabilita questa maggioranza elettiva, onde non restare ancora più indietro di dove non si fosse giunti con la legge del 1915.

Dopo quanto ho detto, non sorprenderà se noi domanderemo che l'articolo 2 del disegno di legge sia soppresso. È l'articolo che si riferisce al controllo dei Consigli di prefettura per quanto riguarda l'esecuzione di lavori: « Sono comunicati ai Consigli di prefettura i progetti di contratto quando superino il milione per i Comuni superiori ai centomila abitanti, ecc. ».

Questo articolo dovrebbe essere soppresso; però noi abbiamo presentato, in via subordinata, un emendamento secondo il quale i limiti massimi sarebbero elevati da un milione a cinque milioni per i Comuni con popolazione superiore ai cinquecentomila abitanti e da un milione a due milioni per i comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti.

E il Consiglio di prefettura dovrebbe dare il suo parere soltanto sulla regolarità del progetto, e non sulla convenienza amministrativa del progetto stesso.

Noi abbiamo proposto altri emendamenti di dettaglio nello stesso senso, perché vi è la necessità di adeguare tutte le cifre che sono indicate nel progetto di legge alla svalutazione della moneta. Le proposte che sono fatte, sono oggi inferiori al rapporto della svalutazione, e se restassero quali sono ci troveremmo nella situazione che le amministrazioni municipali dovrebbero sottoporre al controllo della Giunta provinciale amministrativa un numero maggiore di deliberazioni di quante non avrebbero dovuto sottoporre già, secondo la legge del 1934. Anche questi emendamenti noi li presentiamo in via subordinata poiché appoggeremo l'emendamento Lami Starnuti all'articolo 3, secondo il quale ogni controllo di merito deve essere abolito.

In relazione con questa richiesta, noi diciamo che è necessario dare ai Comuni più largamente la possibilità di procedere all'attività di ricostruzione. Non è un tema questo che si riferisce strettamente, direttamente al progetto in discussione; però gli amministratori dei Comuni sentono tutti l'esigenza di questa necessità.

ISTITUTO GRAMSCI BIBLIOTECA sede di BOLOGNA

Così noi avremmo voluto che le disposizioni di legge per quanto riguarda gli enti di consumo avessero ricevuto un'applicazione conseguente a quella che era l'intenzione del Governo. Ciò fino a questo momento non è ancora avvenuto; e noi ne sentiamo tutte le conseguenze nelle attività locali.

Per quanto riguarda la questione dei segretari comunali — questione molto dibattuta — è esatto quello che ha detto l'onorevole Quintieri, che mi ha preceduto. Vi è una Commissione composta di sindaci e segretari comunali, che senza dubbio giungerà a delle proposte che saranno presentate al Governo. È quindi opportuno — a mio parere — attendere che questa Commissione, nominata dal Congresso dei sindaci e dal Congresso dei segretari comunali, abbia terminato i suoi lavori. Penso però che sarebbe opportuna l'affermazione della necessità che i segretari comunali ritornino ad essere completamente dei dipendenti dei Comuni, anche se i Comuni hanno il dovere di riconoscere la loro posizione giuridica e la loro dignità professionale, nonché la funzione importante che essi compiono nei Comuni.

È proprio per quest'ultimo motivo che non sarei dell'opinione di ritornare puramente e semplicemente alla legge del 1915 per quanto riguarda i segretari comunali, così come è stato proposto in un emendamento, perché so che i segretari comunali domandano maggiori riconoscimenti e credo che questi riconoscimenti siano loro dovuti.

Così, un trattamento ugualmente dignitoso, mi pare che dovrebbe essere fatto a tutti i dipendenti comunali, e che la loro parificazione coi dipendenti statali dovrebbe essere rapidamente raggiunta.

È stata sollevata in quest'aula dall'onorevole Persico la questione dell'indennità ai sindaci. È un grave problema questo; è un problema che può persino toccare e rendere inoperante il responso del suffragio universale. Ecco perché la cosa è di così grande importanza. Oggi l'attività municipale è estremamente gravosa, e gli uomini che si dedicano a questo compito sono costretti a dedicare tutto il loro tempo a questa attività. Per conseguenza in molti Comuni, i lavoratori, uomini modesti per il loro censo, non sarebbero in condizioni di poter continuare il sacrifizio pesante che essi già compiono da tanto tempo. Ed è evidente che un'Assemblea democratica, che un regime democratico, non possono consentire a che il suffragio universale venga per questa via annullato. Coloro che sono stati chiamati ad esercitare queste funzioni dalla fiducia del popolo debbono essere messi dignitosamente nelle condizioni di poterle esercitare.

Vi sono poi delle attività collaterali dei Comuni — e anche queste non si riferiscono direttamente al disegno di legge che discutiamo — che sono molto importanti per il loro intervento nella vita delle popolazioni. Mi voglio riferire, per esempio, alla questione di potere o meno fondare delle farmacie municipali. Vi era una legge del 1913 che consentiva ai Comuni di istituire delle farmacie. Questa legge è stata abolita più tardi dal fascismo. Molte richieste sono venute perché la legge fascista in questa materia fosse abolita, ma non siamo ancora giunti a questo benché a me pareva che bastasse un decreto-legge di poche parole per dire che la legge del 1934 è abolita ed è sostituita dalla legge del 1913, per quanto si riferisce all'argomento della nostra discussione.

Molti comuni hanno rivolto delle richieste al Governo e qui io ho una lettera del Capo di Gabinetto alla Presidenza del Consiglio in data 1° gennaio 1946, nella quale si dice: « Continuano a pervenire all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica voti da parte di pubbliche amministrazioni, perché sia ripristinata la facoltà dell'esercizio farmaceutico, in vista dei riflessi che possono derivarne a vantaggio del pubblico.

« La richiesta non ha mancato di suscitare reazione da parte della categoria dei farmacisti. La questione è tuttavia all'attento esame di quell'Alto Commissariato, che si riserva di promuovere i provvedimenti relativi ».

Io ritengo possibile che le misure chieste dagli amministratori di milioni di cittadini, siano prese in esame dal Governo ed eventualmente sottoposte all'esame di questa Assemblea, con maggiore rapidità di quanto non sia avvenuto per il progetto di legge che stiamo discutendo.

Ma, al di là di tutto questo la questione capitale per la vita dei Comuni è quella del finanziamento del bilancio dei Comuni stessi e delle provincie ed altri enti locali, come per esempio, in modo particolare per quanto riguarda gli ospedali che si trovano in una grave condizione di necessità.

Finché la vita di questi enti dipenderà dalla integrazione statale del bilancio, l'autonomia amministrativa non potrà essere una questione risolta. Come è stato rilevato, facile è la tentazione d'influire sulla vita locale grazie al controllo dei bilanci deficitari e all'integrazione di essi; quanto meno è facile il sospetto che ciò possa avvenire, e noi dovremmo eliminare qualsiasi possibilità che simili sospetti possano sorgere.

Nessuna protesta di buona fede e di obiettività ha valore in un campo nel quale si tratta assai più della condizione delle cose che non della volontà degli uomini.

D'altra parte non si può continuare ad indebitare i comuni oltre un certo limite con mutui accesi non per opere di pubblica utilità, ma per colmare disavanzi, spese ordinarie o spese che di straordinario hanno soltanto il nome; così come non si può rinunciare ad alcune spese che sono in relazione ad altissime funzioni municipali, come per esempio, quelle riguardanti l'assistenza scolastica e di altra natura, provvidenze per l'infanzia diseredata.

Il problema è di assicurare ai comuni i mezzi finanziari per una vita autonoma, tale che li sottragga all'umiliante condizione antidemocratica in cui si erano venuti a trovare durante il periodo fascista, allorché erano sottoposti agli eccessi del potere centrale. Una opportuna modificazione si rende anche necessaria nel campo dell'ordinamento tributario e delle competenze finanziarie riguardanti rispettivamente i comuni, le provincie e lo Stato.

Vi è a questo proposito un progetto del quale si è già parlato e che fu presentato a suo tempo dall'onorevole Scoccimarro, allorché era Ministro delle finanze.

Io volevo domandare che questo progetto venisse rapidamente in discussione. Sono stato informato e taluno degli oratori precedenti ne ha fatto cenno, che questo progetto è stato in parte approvato ed avrà corso probabilmente senza essere sottoposto all'Assemblea.

Ora, se ho ben capito, la parte del progetto che è stata approvata, si riferisce quasi esclusivamente ad un aumento delle imposte di consumo. Non è una cosa difficile. È un prov-

vedimento che si può attuare con grande facilità, anche senza una decisione di carattere centrale. Ma questo non può essere sufficiente; ci vuole qualche cosa di più. Ci vogliono dei provvedimenti di carattere più generale, perché il provvedimento che è annunziato non può che alleviare leggermente la situazione dei comuni, non può dare quella indipendenza di carattere finanziario che è stata da varie parti invocata.

E io penso che sia assolutamente indispensabile ed urgente risolvere questa questione, senza di che l'autonomia ed indipendenza delle amministrazioni locali non esisterà.

È con questo spirito e sulla base delle osservazioni che abbiamo fatte, contando che le modificazioni richieste siano introdotte nel testo, che il gruppo che io rappresento si propone di votare a favore del disegno di legge che è stato proposto, perché esso ritiene che, per quanto poco, certamente rappresenti sempre una sensibile modificazione nei confronti della legge del 1934. Ma noi vorremmo che questa discussione valesse a far sì che un altro progetto più completo, più profondo e che toccasse sopratutto l'aspetto finanziario del problema, fosse messo in cantiere immediatamente e fosse sottoposto all'Assemblea il più rapidamente possibile, perché questa ritengo sia un'esigenza assoluta della vita dei Comuni e della organizzazione democratica della società italiana. (*Applausi*).

SEDUTA DEL 24 MARZO 1947

PRESIDENTE. Anche l'onorevole Dozza ha presentato sullo stesso argomento un emendamento firmato anche dagli onorevoli Pellegrini, Scarpa, Bolognesi, Maffi, Scotti Francesco, Cavallotti, Ricci, Platone, Colombi, Bernamonti, Farina, Leone Francesco:

Aggiungere al n. 10°) le parole:

« e apertura di farmacie municipali, deliberata in applicazione delle disposizioni vigenti prima del 28 ottobre 1922 ».

L'onorevole Dozza ha facoltà di svolgerlo.

DOZZA. Sottoscrivo pienamente alle dichiarazioni dell'onorevole Cosattini. Volevo soltanto spiegare la lieve differenza formale che esiste fra l'emendamento che io e altri colleghi abbiamo proposto e quello proposto dall'onorevole Cosattini.

La differenza consiste in questo: è stato osservato all'emendamento del collega Cosattini che non si prendono delle deliberazioni in deroga o soltanto in deroga a disposizioni vigenti. Bisogna che sia stabilito in base a quali disposizioni, in senso positivo, vengono prese queste deliberazioni. È per questa ragione che io mi sono riferito, nel mio emendamento, alle disposizioni vigenti prima del 28 ottobre 1922, per significare che si domanda che siano restituite ai Comuni le facoltà che erano state abolite dal fascismo. Debbo dire che diverse amministrazioni municipali sono state sollecitate a domandare che la facoltà di istituire farmacie municipali sia ristabilita: da associazioni di reduci, da associazioni di mutilati, da organizzazioni mutue e altre consimili le quali desidererebbero trovare nell'esistenza di farmacie municipali, una difesa

dei loro interessi che non sono soltanto interessi privati, ma interessi di carattere generale.

D'altra parte mi si informava testè che il commercio dei medicinali nel nostro Paese importa un movimento — non so se la cifra sia esatta — di 40 miliardi all'anno.

Trattandosi di servizio evidentemente pubblico si ritiene sia opportuno che istituzioni di carattere pubblico possano intervenire per regolare in certa misura questo commercio.

Mi pare che le richieste fatte da queste Associazioni ed anche praticamente dalla totalità dei consigli comunali delle città capoluoghi di provincia debbano essere accolte, perché rispondono effettivamente ad un bisogno sentito dalle nostre popolazioni; e non vedo per quali motivi questa richiesta, avanzata da milioni e milioni di cittadini, non dovrebbe essere accolta in questo momento.

So che contro questa richiesta è stata fatta una campagna da parte di gruppi interessati, di farmacisti; e, probabilmente, dietro ad essi agivano grosse aziende del ramo.

Ma non credo che, nel prendere le nostre deliberazioni, noi dobbiamo uniformarci ai desideri delle aziende monopolistiche piuttosta che alla volontà liberamente espressa da masse così importanti di cittadini e dai loro rappresentanti, seppure si debbano rispettare i legittimi interessi dei farmacisti.

Credo, anzi, che noi siamo in ritardo in questa materia e per questo motivo ritengo che ogni rinvio sarebbe fuori luogo.

Vi è un'altra questione: introdurre all'articolo 5 questo emendamento equivarrebbe a decidere che soltanto nelle città superiori ai 100 mila abitanti o capoluoghi di provincia possono essere istituite farmacie di carattere comunale.

È evidente che una limitazione di questo genere sarebbe inopportuna; e quindi la disposizione dovrebbe essere di carattere generale, lasciando, poi, alle Giunte provinciali l'esame del merito, caso per caso, per le decisioni in proposito.

. . . . . .

DOZZA. Chiedo la parola per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOZZA. Mi rendo perfettamente conto che il voto che noi stiamo per emettere, ammesso anche che dia la maggioranza all'emendamento proposto dall'onorevole Cosattini, non risolverebbe completamente la questione, perche renderebbe necessario il coordinamento fra questo voto e la legge sanitaria. Però noi voteremo a favore dell'emendamento perché desideriamo che l'Assemblea esprima la sua volontà in modo inequivocabile (*Approvazioni a sinistra*), affinché la legge creata dal fascismo di non consentire alle amministrazioni municipali di esercire farmacie sia rapidamente abrogata. (*Approvazioni a sinistra*).

Questa è una necessità perché le amministrazioni comunali da 14 mesi domandano che si proceda ad una modificazione della legge che finora non ha potuto essere fatta. (*Applausi a sinistra — Commenti*).