

Appalto delle imposte di Consumo e rispetto della Costituzione

1950 a

Si presenta oggi a molte Amministrazioni Comunali democratiche il problema della gestione del servizio di riscossione delle Imposte di Consumo. Dico si presenta, non perchè le nostre Amministrazioni non lo abbiano già risolto con l'assunzione del servizio in gestione diretta; ma perchè tutto l'orientamento economico finanziario della maggioranza governativa tende a forzare le situazioni locali, smobilitando, ove esista, la gestione municipale, ed impedendo che essa nasca là dove la riscossione è ancora condotta in appalto. Le gravi difficoltà di bilancio in cui si trovano quasi tutte le Amministrazioni Comunali, le allettanti offerte dei grossi gruppi di appaltatori, il minor coefficiente di attrito che offrono le imposizioni indirette in confronto dell'imposta di famiglia e in genere di quelle dirette, forniscono, volta per volta, lo spunto per l'intervento degli organi tutori.

Il problema che quindi nasce per le nostre Associazioni è di resistere alla pressione, talvolta violenta, che viene esercitata su di esse; pressione che, se si maschiera dietro le « vive preoccupazioni » governative e prefettizie per il deficit del bilancio comunale, non per questo risponde meno ad esigenze politico-finanziarie, di ben diversa natura: aggravare le imposizioni indirette a vantaggio di quelle dirette, ossia ridurre la manovrabilità e l'importanza dell'imposta di famiglia, e accentrare il bilancio comunale attorno alle imposte di consumo. Naturalmente la resistenza è più facile là dove le situazioni locali consentono maggiori possibilità di movimento alle Amministrazioni; ma, anche dove le ristrettezze finanziarie indurrebbero a cedere alle pressioni esterne, non bisogna dimenticare che il problema della gestione diretta, o dell'appalto più o meno coattivamente ottenuto non tocca soltanto questioni di entrate e di uscite, ma investe tutto l'orientamento della politica amministrativa democratica, sia sotto il rispetto della distribuzione reale dei pesi fiscali, sia sotto l'altro, meno avvertito forse ma non meno essenziale, della libertà di decisione delle amministrazioni locali.

Le vicende della discussione svoltasi a Rieti tra l'Amministrazione Comunale democratica e la prefettura — e che è finita dinanzi al Consiglio di Stato — appaiono istruttive in proposito.

La Prefettura di Rieti, dopo aver avanzato richieste verbali e scritte perchè il Comune riesaminasse la possibilità di appaltare quella riscossione delle Imposte di Consumo che aveva assunto in gestione diretta nel 1946, di fronte alla confermata volontà del Comune di non allontanarsi dalla linea amministrativa sino ad allora seguita, emanava un Decreto per la nomina di un Commissario Prefettizio con il compito di procedere all'appalto.

E' opportuno sottolineare che la gestione diretta, in circa tre anni di vita, non ha dato luogo ad inconvenienti di sorta; le entrate si sono incrementate con regolarità, il personale si è andato selezionando, la cittadinanza non ha sofferto per fiscalismi o esosità, i cittadini più responsabili, nel Consiglio

e fuori, non hanno mai avuto motivo per avanzare dubbi o rilievi. L'organizzazione della gestione diretta stava dunque passando dalla fase iniziale di esperimento a quella del suo stabile assetamento definitivo.

Di fronte all'assenza di ogni pretesto, anche solo di uno di quei pretesti scandalistici tanto facilmente creati nei piccoli centri, il Decreto prefettizio non potè neppure mascherarsi come un intervento diretto a risanare immoralità o scorrettezze. Potè solo richiamarsi al secondo comma dell'art. 93 del T. U. per la Finanza Locale, adducendo l'inadeguatezza del gettito annuo alle reali possibilità economiche della città. Su quali documenti, su quali argomentazioni si basi il giudizio di inadeguatezza non è dato ancora oggi sapere, poichè non v'è cenno alcuno di dimostrazione nè nel Decreto nè nella corrispondenza che lo ha preceduto. E quale motivazione è addotta per giustificare la straordinaria nomina di un Commissario Prefettizio? La seguente: « che è opportuno per una più rapida definizione provvedere mediante Commissario »!

In uno stesso atto sono così cumulate due gravi lesioni alla autonomia del Comune ed al diritto di decisione della cittadinanza. Da un lato il fine che il Decreto si propone (appalto della gestione delle Imposte di Consumo) contrasta con la volontà dichiarata del Consiglio Comunale; dall'altro il mezzo (nomina di un Commissario Prefettizio), che viene adoperato per raggiungere questo fine, è nettamente in contrasto con lo spirito e la lettera della legislazione vigente e della Costituzione.

Infatti, per iniziar da quest'ultimo, « l'invio dei Commissari non va inteso come un normale rimedio per assicurare il normale andamento degli Enti Locali, ma come una eccezionale misura (per compiere atti obbligatori per legge) e transitoria... subordinata alla preventiva messa in mora dell'Amministrazione in carica ». Sono queste le parole con cui una recente circolare del Ministero degli Interni (vedine il testo nel *Manuale Astengo*, n. 6-7 del luglio 1949, p. 211) chiarisce e delimita l'articolo unico della legge 8 marzo 1949, n. 277, che abroga e sostituisce l'art. 19 del T. U. Comunale e Provinciale 1934. Ed è opportuno riferire proprio il testo di una circolare ministeriale (e del Ministero dell'Interno!) che appoggia, sia pure in modo non eccessivamente caloroso, le tesi della limitazione del potere sostitutivo dei Prefetti, per confrontarla con un caso di pratica attuazione; nel quale caso non sussistendo nè la preventiva messa in mora, nè un qualsiasi atto obbligatorio per legge, è egualmente avvenuta la nomina di un commissario Prefettizio senza che il Ministero dell'Interno, cui il Comune aveva immediatamente presentato il ricorso in via gerarchica, abbia sentito il bisogno di intervenire.

Se talvolta, anche nella presente situazione politica italiana, sotto la pressione dell'opinione pubblica e dei settori democratici del Parlamento, si varano leggi che aprono un timido spiraglio verso

una più libera e autonoma vita delle Amministrazioni Locali, tuttavia, tanto per la non piena rispondenza di queste leggi alla volontà della Costituzione, quanto per la pressione efficace degli interessi di classe, quelle stesse leggi, quelle stesse circolari vengono negate in fatto da chi pur dovrebbe presiedere al loro rispetto. Da questa realtà politica deriva l'importanza generale dell'azione decisa che i Comuni possono e debbono svolgere contro le interferenze più o meno legittime delle autorità tutorie: una simile azione pone realmente le classi popolari come le uniche garanti della legalità democratica.

Fu questa la prima ragione per la quale la Giunta ed il Consiglio Comunale di Rieti decisero di resistere al Decreto Prefettizio chiedendone al Consiglio di Stato l'annullamento, e, per intanto, la sospensione.

Ma il secondo motivo fondamentale del ricorso ha un'importanza non meno generale. Se anche fosse possibile portare di un colpo il gettito delle Imposte di Consumo al livello indicato dalle offerte di certe Ditte appaltatrici (il che significherebbe portare la gravanza *pro capite* dei cittadini di Rieti da 1700 a 2400 circa all'anno), sarebbe questo un motivo sufficiente per ritenere applicabile l'art. 93 Finanza Locale? E se ciò può verificarsi, come in effetti si verifica, non deve esso ritenersi assieme al nuovo testo dell'art. 19 della legge Comunale e provinciale, in contrasto con la Costituzione Repubblicana? Lasciamo la parola al ricorso con cui l'Avv. Massimo Severo Giannini ha sostenuto le ragioni del Comune dinanzi al Consiglio di Stato: «L'Art. 93 T. U. Finanza Locale attribuisce al Prefetto un potere di controllo sostitutivo, potere che può incidere direttamente nella sfera dell'indirizzo politico tributario dell'Ente Comune. Il nuovo testo dell'art. 19 similmente prevede un controllo sostitutivo prefettizio. Ora è ammissibile il controllo sostitutivo con la nuova Costituzione? Quanto ai controlli, essa infatti, all'art. 130, ne prevede due sole forme: di legittimità, e di riesame di merito, e avverte in modo esplicito che quest'ultimo è ammesso solo nei casi determinati dalla legge. Nessun'altra specie di controllo è prevista. Considerando ora come l'autonomia degli Enti Locali è coperta di garanzia costituzionale dall'art. 5, ed in particolare quella dei comuni è garantita dall'art. 128, e che tale autonomia è riferita alle funzioni dei Comuni, in ordine alle quali solamente le leggi generali della Repubblica possono, segnandone i limiti, determinarne l'ambito, deve dedursene che le norme le quali disciplinano i controlli sono norme eccezionali rispetto a quelle che segnano, riconoscono e determinano l'autonomia. In quanto eccezionali, esse non tollerano una interpretazione ristretta e non sono ammissibili istituti restrittivi dell'autonomia all'infuori di quelli da esse determinati.

«Ma se è così, ne segue che il nuovo testo dell'art. 19 T. U. com. prov., in quanto emanato dopo la Costituzione, è direttamente incostituzionale per la parte nella quale si prevedono controlli non ammessi dalla Costituzione. L'art. 93 T. U. finanza locale è invece divenuto incostituzionale: e ciò perchè le norme della Costituzione le quali hanno dato

riconoscimento e garanzia a libertà, a diritti, a istituti, sono precettive. Esse si applicano immediatamente e dispiegano effetto abrogativo rispetto a norme vigenti in precedenza».

Ma anche se non voglia accedersi alla tesi massima e riconoscere soppresso dalla Costituzione il controllo sostitutivo, prosegue il ricorso, sono pur sempre lesi i diritti alla autonomia riconosciuti dalla Costituzione negli art. 3 e 128. Se un Comune democratico si pone, come è suo dovere, su una linea di politica amministrativa e tributaria che tende a spostare il peso del pareggio dei bilanci dalle imposizioni indirette a quelle dirette, limitando perciò il gravame delle imposte di consumo, è libero o no questo comune a attuare un tale indirizzo di politica tributaria? Gli è o no riconosciuto dalla Costituzione questo potere? Se sì, i Prefetti non hanno alcun potere di imporre l'adozione di Istituti come, nel caso, la gestione in appalto del servizio delle Imposte di Consumo, contrari alla sua linea amministrativa.

La prima fase della discussione dinanzi al Consiglio di Stato si è chiusa favorevolmente al Comune coll'accoglimento della domanda incidentale di sospensiva. Deve ora discutersi la richiesta di annullamento del Decreto Prefettizio. Il Comune di Rieti non nutre dubbi sull'esito del giudizio, sebbene conosca il vivo interessamento del Ministero dell'interno: le violazioni della legislazione vigente sono così palesi da non consentire esitazioni.

Ma accoglierà il Consiglio di Stato anche le ragioni che denunciano la incostituzionalità del potere sostitutivo, e chiedono un riconoscimento effettivo dell'autonomia comunale? Di là dai risultati immediati è questo invero il problema che più ci sta a cuore. Sfugge assai spesso a noi amministratori, presi nel giro delle difficoltà locali, l'importanza delle funzioni che le Amministrazioni democratiche possono assolvere nella costruzione di un ordinamento amministrativo consono allo spirito della Costituzione. Ed invece l'opera di costruzione e quella di resistenza alle violazioni, che essi possono attuare, sono fondamentali. In queste infatti sta una delle principali giustificazioni della nostra permanenza in tutti i casi alla direzione dei Comuni: su questa linea le classi popolari possono dare alla costruzione del nuovo stato un apporto ben più ampio e duraturo di quel che non siano la realizzazione di un'opera pubblica o la risoluzione di un annoso problema locale.

Pertanto, qualunque sia la risposta che il Consiglio di Stato darà alla nostra richiesta, un'azione comune deve essere svolta da tutte le Amministrazioni comunali democratiche in accordo con le rappresentanze parlamentari e gli organismi associativi nazionali, perchè il Governo e la burocrazia avvertono con chiarezza che nel vecchio ordinamento si sono ormai inserite forze rinnovatrici consapevoli dei loro compiti; e perchè le cittadinanze divengano sempre più consapevoli, specialmente nell'imminenza delle nuove consultazioni elettorali, che i Comuni e gli Enti Locali in genere sono un valido strumento per la realizzazione di nuove forme di vita nazionale.

ALBERTO M. CIRESE