

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 561-A)

## RELAZIONE DELLA I<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE PICARDI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 giugno 1959*

*(V. Stampato n. 830)*

**presentato dal Ministro del Tesoro**

**di concerto col Ministro del Bilancio**

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA

IL 10 GIUGNO 1959

---

**Comunicata alla Presidenza il 16 giugno 1959**

---

**Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960**

---

## INDICE

PREMESSA . . . . .	Pag. 3
--------------------	--------

## PARTE PRIMA

PERSONALE CIVILE DELL'AMMINISTRAZIONE . . . . .	3
---	---

## PARTE SECONDA

AMMINISTRAZIONE CIVILE . . . . .	5
<i>Autonomie locali</i> . . . . .	5
A) Regioni . . . . .	6
B) Province e Comuni . . . . .	7
C) Decentrato amministrativo . . . . .	9
D) Circondari . . . . .	9
E) Coordinamento - Riforma della legge comunale e provinciale . . . . .	11
F) Finanza locale . . . . .	11
G) Segretari comunali e provinciali . . . . .	16
H) Archivi di Stato . . . . .	17

## PARTE TERZA

I. - SICUREZZA PUBBLICA . . . . .	18
II. - SERVIZI PER L'ORDINE PUBBLICO . . . . .	21
III. - POLIZIA GIUDIZIARIA . . . . .	22

## PARTE QUARTA

I. - ASSISTENZA PUBBLICA . . . . .	24
II. - RIFORMA DELL'ASSISTENZA PUBBLICA . . . . .	27

## PARTE QUINTA

SERVIZI ANTINCENDI . . . . .	28
CONSIDERAZIONI FINALI E CONCLUSIONE . . . . .	30
DISEGNO DI LEGGE . . . . .	32

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60 comporta spese per complessive lire 189.345.143.560, con un aumento di lire 21.110.610.000 nei confronti della spesa prevista per l'esercizio 1958-59.

La Camera dei deputati nell'approvare il disegno di legge in esame ha apportato le seguenti modificazioni allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960:

Capitolo n. 91 « Assegni a stabilimenti ed istituti diversi di assistenza, compresi quelli a carattere fisso — Sussidi di assistenza e contributi per provvidenze eccezionali », elevato lo stanziamento da lire 2.270.000.000 a lire 2.760.000.000;

Capitolo n. 105: « Contributo all'Ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia (E.N.D.S.I.) (articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 28 settembre 1944, n. 220) », diminuito lo stanziamento da lire 500 milioni a lire 10 milioni. Tale variazione non ha bisogno di illustrazione. Il Ministro del tesoro nella nota preliminare ha dato ampia ragione anche delle altre variazioni proposte.

Encomiabile è stata l'attività della Direzione generale affari di culto e fondo per il culto, che, nell'attuale stato di previsione, mantiene inalterati gli stanziamenti dell'esercizio 1958-59. Del pari degna di lode la attività della Direzione generale del personale.

## PARTE I

### PERSONALE CIVILE DELL'AMMINISTRAZIONE

Le funzioni che devono essere svolte dai funzionari direttivi della carriera amministrativa dell'interno sono indubbiamente di particolare impegno e di notevole rilievo. Basterà ricordare che scopo naturale della carriera è quello di formare, nel momento più alto del suo sviluppo, elementi che dovranno

rappresentare il Potere esecutivo nella Provincia. Essi, sin dall'inizio, sono chiamati a svolgere compiti e ad assumere incarichi di particolare delicatezza e responsabilità anche politica (Commissari prefettizi, incarichi ispettivi, partecipazioni alla G.A.P. ed al Consiglio di Prefettura), coadiuvando l'azione dei Prefetti.

L'azione dei funzionari direttivi dell'Amministrazione civile dell'interno, infatti, si svolge in un ambito in cui il criterio giuridico non può essere l'unica guida, sicchè può ben dirsi che questa azione si presenti con caratteri profondamente diversi da quelli propri della normale attività amministrativa e tecnica. Nè può essere dimenticata la funzione squisitamente giurisdizionale, che viene svolta dai funzionari dell'interno attraverso la Giunta provinciale amministrativa o nel Consiglio di prefettura per la giurisdizione contabile.

Ed occorre riconoscere che nel diuturno lavoro che viene espletato dai predetti funzionari, sia presso gli Uffici centrali che nelle Prefetture, il personale dell'interno offre continua prova di capacità e di dedizione al dovere.

La particolare natura della carriera esige quindi che l'Amministrazione possa disporre degli elementi migliori che abbiano in particolare un'approfondita conoscenza delle scienze giuridiche, con particolare riguardo al diritto pubblico.

Per il sempre più approfondito perfezionamento della preparazione culturale dei funzionari, la Direzione generale degli affari generali e del personale sta svolgendo apprezzabili iniziative, quale quella della istituzione di corsi formativi teorico-pratici riservati alle nuove leve, la raccolta e la pubblicazione delle leggi e provvedimenti riguardanti i vari servizi, una migliore organizzazione degli uffici.

In tale intento organizzativo merita, peraltro, di essere rilevata una necessità che si appalesa sempre più sentita, onde consentire una maggiore corrispondenza dei servizi stessi alle concrete esigenze di lavoro: la creazione di un ruolo di personale di con-

retto, che, fornito degli adeguati titoli culturali, possa prestare, nei confronti dell'attività principale dei funzionari, un'opera ausiliaria per l'espletamento delle mansioni di minore impegno. Si allevieranno in tal modo i compiti del personale direttivo, che potrebbe dedicare precipuamente la propria attività all'esame, più strettamente istituzionale, delle questioni di carattere giuridico, politico e sindacale, nonchè allo studio dei problemi d'indole generale che interessano la vita della provincia.

Sintomatica prova di tale esigenza è data dal fatto che, in pratica, già attualmente i funzionari direttivi sono coadiuvati, nelle cennate mansioni, da impiegati della carriera esecutiva d'archivio — scelti tra quelli più dotati per esperienza e capacità — che vengono di fatto utilizzati nel disimpegno di funzioni di concetto, sia pure di carattere meno impegnativo, alle dipendenze dei funzionari direttivi.

L'istituzione di un ruolo di concetto verrebbe, quindi, pienamente incontro a tale necessità e costituirebbe in un certo senso il riconoscimento sul piano giuridico di una situazione già di fatto esistente e consolidata.

Tale situazione appare, inoltre, suggerita da un necessario parallelismo tra l'Amministrazione civile dell'interno e quella della Pubblica sicurezza, in cui, per ragioni all'incirca analoghe, è stata istituita la carriera di concetto, in virtù della legge 20 febbraio 1958, n. 98.

Particolare considerazione merita l'esame di un fenomeno che si è da tempo delineato nell'Amministrazione civile dell'interno e che ha anche assunto proporzioni di un certo rilievo: l'esodo volontario del personale della carriera direttiva amministrativa, attratto verso carriere meglio retribuite.

La continuità ed il progressivo accentuarsi di tale fenomeno non può non costituire fonte di preoccupazione, tanto più che, parallelamente ad esso, si va verificando una costante diminuzione dell'afflusso di candidati ai concorsi indetti dall'Amministrazione civile dell'interno per l'immissione nella predetta carriera, con l'intuibile conseguenza di un inferiore livello medio di preparazione da parte dei reclutabili.

D'altra parte, il fenomeno denunciato incide non solo sulla efficienza qualitativa dei servizi, in quanto l'Amministrazione viene ad essere privata dell'apporto di molti dei suoi migliori elementi — con ripercussioni che, nel futuro, non tarderebbero a farsi sentire in modo radicale — ma si riflette anche sulla stessa disponibilità quantitativa degli elementi occorrenti per assicurare le esigenze dei servizi.

Non è difficile individuare le cause del fenomeno: gli stessi elementi che lasciano la Amministrazione confermano che il motivo determinante della loro decisione è il desiderio di migliorare la loro retribuzione sia attraverso un immediato più favorevole trattamento economico e sia in vista di una più facile progressione di carriera.

È da rilevare, infatti, che la situazione dei ruoli organici dell'Amministrazione civile dell'interno è tale da non offrire al personale una adeguata progressione di carriera, tal che non sono infrequenti i casi di funzionari che, benchè egualmente meritevoli di promozione, devono attendere vari anni ancora, oltre il prescritto periodo di anzianità, per poter conseguire l'avanzamento.

Ad evitare deleteri depauperamenti ed ulteriori defezioni dalle carriere dell'interno sarebbe quindi auspicabile non solo un confacevole migliore trattamento economico — che troverebbe corrispondenza e giustificazione nei notevoli sacrifici (tra cui i più frequenti trasferimenti di sede) connessi ai molteplici compiti affidati al detto personale — ma anche un adeguato ampliamento dei ruoli, ciò che del resto troverebbe corrispondenza in una effettiva maggiore necessità numerica di personale.

È, infatti, una verità che tali esigenze sono andate via via aumentando, mentre nelle stesse proporzioni non sono stati ampliati gli organici del personale. Basti considerare che, dal 1915 ad oggi, di fronte a un aumento della popolazione di oltre 10 milioni di abitanti e al diffondersi dell'azione del Ministero dell'interno nei settori più vari della vita nazionale, l'aumento degli organici appare pressochè trascurabile.

## PARTE SECONDA

## AMMINISTRAZIONE CIVILE

Le spese per l'Amministrazione civile, per la parte ordinaria, non subiscono variazioni rispetto all'esercizio precedente.

Nella parte straordinaria vi è un aumento complessivo di lire 100.375.000 in relazione

ai maggiori oneri derivanti dalle elezioni amministrative che si svolgeranno nella primavera del 1960.

Notevole, intensa ed encomiabile è stata in questo anno finanziario l'attività svolta dall'Amministrazione civile.

I provvedimenti di rigore, previsti dalla legge a carico di Amministrazioni comunali e provinciali e di amministratori, si sono resi in questi ultimi anni sempre più rari come si evince dal seguente prospetto:

## SCIOGLIMENTI DI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI

(ESCLUSI GLI ENTI DELLA REGIONE SICILIANA),

RIMOZIONI E REVOCHE DI SINDACI DAL 1° GENNAIO 1956 AL 31 MAGGIO 1959

	1956	1957	1958	1959
Consigli comunali sciolti . . . . .	30	18	18	10
Consigli provinciali sciolti . . . . .	3	—	1	—
Sindaci rimossi . . . . .	—	1	—	—
Sindaci revocati . . . . .	—	1	—	—

L'aumentato numero dei Consigli comunali e provinciali sciolti nel 1956 è dovuto alle note difficoltà incontrate nella composizione delle Giunte. Del resto che si tratti di un fenomeno contingente è provato dal fatto che negli anni successivi si riscontra già una notevole diminuzione di tali provvedimenti.

Il lavoro svolto è stato imponente in tutti i settori e in modo speciale nel predisporre, dopo accurato studio, provvedimenti legislativi in materia di finanza locale, di municipalizzazione e di riforma della legge comunale e provinciale.

Direttiva univoca è stata quella di ispirare l'azione alle esigenze sociali tenute sempre presenti nella valutazione di ogni singola situazione.

Rinviando al seguito un breve esame dei settori di minore importanza, occorre ora soffer-

ferarsi sull'autonomia degli enti locali, che assume un ruolo fondamentale nell'organizzazione dello Stato moderno.

## AUTONOMIE LOCALI

Questo tema ha destato sempre il più grande interesse ed ha offerto lo spunto a discussioni elevate e spesso vivaci. Non sono mancate negli anni passati, in occasione della discussione del bilancio dell'interno, lodevoli e meditate proposte che hanno dato origine ad approfondito dibattito sul problema che resta di viva attualità.

Al tema delle autonomie direttamente si collega — come problema fondamentale e con relazione causale — quello della riforma della finanza locale. Data la stretta interdipendenza di questi problemi, di essi si tratterà in questo unico capitolo.

I dibattiti in Parlamento, lo studio dei cultori della materia, l'azione degli amministratori degli enti locali, hanno messo sempre in più chiara evidenza la necessità di arrivare ad una seria e meditata soluzione del vasto problema delle autonomie degli enti locali, per la riconosciuta, intrinseca ed obiettiva necessità di adeguare gli enti e gli istituti alla realtà politico-sociale dei nostri tempi.

Occorre perciò una riforma per meglio inserire nella vita dello Stato gli enti locali — che dello Stato sono viva emanazione e ne costituiscono il tessuto connettivo — con una più idonea ed equilibrata distribuzione di funzioni e di responsabilità. Una riforma che permetta — evitando i danni di un sistema centralizzato — una migliore e più elastica organizzazione dello Stato con un decentramento di compiti che consenta una più attiva collaborazione tra lo Stato e le popolazioni.

#### A) Regioni

Naturalmente parlando di autonomie locali il primo problema che si presenta all'esame è quello della creazione dell'Ente regione a statuto normale nel quadro del nostro ordinamento giuridico costituzionale.

Qui la polemica si accende soprattutto in ordine al ritardo — peraltro comprensibile e giustificabile — nell'attuazione della norma costituzionale che prevede la creazione della Regione. Senza addentrarsi in un'analisi dettagliata — che esulerebbe peraltro dal compito di questa relazione — delle ragioni pro e contro la Regione, preme solo sottolineare che il problema non è di breve momento e va esaminato con ponderata ocularità e con prudente richiamo alla realtà obiettiva, tenendo nella dovuta considerazione, per trarne preziosi insegnamenti, l'esperienza delle quattro Regioni a statuto speciale finora costituite.

Tale esperienza ha messo in luce la necessità di predisporre adeguati provvedimenti legislativi di carattere finanziario ed amministrativo per consentire la funzionalità degli istituti regionali ed assicurare l'indispensabile coordinamento delle competenze delle regioni con quelle dello Stato e degli altri enti locali.

Ed in questo senso sta lavorando l'apposita Commissione all'uopo nominata.

Ora se si pensa al carattere profondamente innovativo delle norme costituzionali relative alla creazione delle Regioni, allo squilibrio che un'innovazione di tal genere può portare nella vita amministrativa di tutto lo Stato soprattutto sotto il profilo finanziario ed organizzativo, se, ripeto, a tutto ciò si pensa, non c'è poi da strapparsi ... le vesti qualora, per un problema così fondamentale per la vita amministrativa dello Stato, e che merita certo tutto l'impegno per risolverlo, si usi, nell'affrontarlo, illuminato consiglio e saggia prudenza.

Ad un esame sereno ed obiettivo — quale si addice alla responsabilità del Parlamento — questi motivi devono avere un peso determinante per arrivare alle decisioni più consoni all'interesse generale del Paese per il consolidamento degli istituti democratici.

Il principio della gradualità — più volte enunciato — in così delicata ed importante materia pare al relatore che risponda, più e meglio di ogni altro, ai quesiti sopra formulati e possa permettere di raggiungere il traguardo con cosciente senso di responsabilità. Solo chi volesse chiudere gli occhi alla realtà o fosse trascinato da spirito di parte potrebbe considerare il criterio della gradualità come un espediente dilatorio per eludere il dettato costituzionale.

Nè si può essere d'accordo con l'autorevole pensiero di coloro che ritengono urgente la creazione dell'ordinamento regionale o una riforma costituzionale, perchè la costituzione — essi dicono — « o si attua o si modifica ».

Riteniamo che la Costituzione vada attuata, sol che bisogna trovare la strada e la forma più idonea perchè una tale riforma di struttura possa essere compiuta in modo da rendere il nuovo Ente vitale ed efficiente fin dalla nascita, si che, validamente inserito nella organizzazione amministrativa dello Stato, riesca a promuovere ed a realizzare un sostanziale sviluppo dell'autonomia locale, a rendere più valido il progresso sociale e partecipi della vita dello Stato sempre più numerose masse popolari.

Ed allora — ad avviso del relatore — se pure il tempo conta, conta di più la necessità

di operare bene. Del resto la Costituzione, nelle disposizioni transitorie e finali, indica un termine breve — non perentorio — che poteva trovare giustificazione per il tempo in cui veniva dettato, quando si era tutti presi dall'ansia del nuovo e dalla spontanea insopprimibile psicologica esigenza di rapide — perchè ritenute facili — soluzioni.

Del resto non può da nessuno pretendersi che una nuova Carta costituzionale — profondamente innovatrice del passato — possa avere sollecita attuazione in tutti i suoi punti senza creare squilibri e turbamenti che possono essere pericolosi per la vita stessa dello Stato e per le sue istituzioni democratiche quando si incide nelle strutture di esso.

Non bisogna dimenticare che proprio il settore delle autonomie locali, dopo la creazione dello Stato Repubblicano, ha subito ed è sottoposto tuttora ad una profonda crisi di carattere finanziario che, nonostante i molti interventi dello Stato, non si riesce a superare.

Il relatore ritiene — ed è questo anche il pensiero della maggioranza — che l'Ente regione potrebbe rappresentare, se saggiamente articolato, una ragione di rafforzamento della coscienza civica dei cittadini e di rinsaldamento dei vincoli unitari nazionali rendendosi vicino e presente lo Stato — socialmente — a tutti i cittadini ed a tutte le esigenze.

Ma per arrivare a tanto è necessario creare le premesse indispensabili: ed in primo luogo perfezionare l'ordinamento nelle quattro regioni a statuto speciale costituite; definire con chiarezza i rapporti e limiti di funzioni e competenze tra lo Stato e le Regioni in modo da realizzare il coordinamento dei poteri, voluto dalla Costituzione in omaggio all'unità giuridica dello Stato.

Riteniamo che la ragione fondamentale di ritardo nella costituzione delle Regioni sia di natura prevalentemente finanziaria.

A parte l'onere finanziario dello Stato per la istituzione dell'Ente regione (si parla di centinaia di miliardi) e del quale si sta occupando la Commissione istituita presso il Ministero dell'interno in una allo studio degli aspetti tecnico-giuridici, è indispensabile infatti preparare uno schema per l'assetto fi-

nanziario delle Regioni, non potendosi ammettere una regione senza l'adeguata autonomia finanziaria. Nello stesso tempo occorre provvedere all'inquadramento delle Province e dei Comuni nell'ordinamento regionale e definire i rapporti tra Regione e Provincia e tra Regione e Comune.

La complessità di tutte queste leggi (finanziaria, elettorale, rapporti funzionali con gli enti minori) in una alla ricerca dei principi per le leggi cornice dovrà essere ragione di attento studio e di meditato esame da parte della citata Commissione che sta da tempo lavorando in proposito.

A parte questi motivi di carattere tecnico e finanziario che possono far prevedere più o meno lungo l'iter parlamentare delle varie leggi da esaminare o da modificare, al relatore sembra necessario mettere in luce il seguente aspetto del problema, determinante agli effetti della soluzione da adottare.

#### B) Province e Comuni

Si ritiene concordemente da tutti (politici, tecnici, amministratori, studiosi) che nel nuovo ordinamento regionale la Provincia debba essere valorizzata come organo esecutivo della Regione.

Infatti la Costituzione nell'ultimo comma dell'articolo 118 stabilisce che « la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

In tale visione possono anche cadere le perplessità di molti che paventano una diminuzione ed uno svuotamento dei compiti delle Province con la istituzione delle Regioni per la moltiplicazione degli enti locali che si verrebbero a creare. Alle Regioni dovrebbe essere dato solo il potere normativo, spettando quello esecutivo alle Province senza necessità di creare una nuova burocrazia regionale. In tal modo non vi sarebbe aggravio per i contribuenti ed il costo delle Regioni sarebbe ridotto, essendo sufficienti gli organi della Provincia ad adempiere sia i compiti di istituto sia quelli delegati dalle Regioni.

E poichè da tutte le parti politiche come dalle qualificate assemblee dell'Unione delle provincie d'Italia a partire dal 1946 ad oggi si è sempre sostenuta la insostituibile funzione della Provincia nel quadro delle autonomie locali, come organo di decentramento amministrativo tra lo Stato ed il Comune appare chiara la necessità di rivedere e potenziare tutta la struttura di questo Ente intermedio ampliandone le funzioni e precisandone i compiti. E l'additata soluzione appare la più logica e corretta ad evitare che ad un accentramento statale si sostituisca un accentramento regionale, ad evitare cioè « l'accentramento nel decentramento ».

Se tutto ciò è vero, come è vero, se le Provincie già hanno manifestato, per naturale vocazione, specie in questi ultimi anni, di essere l'Ente più adatto a realizzare questo vero decentramento per il diretto e comprensivo contatto con le popolazioni che in esso hanno trovato il più pronto soddisfacimento dei loro bisogni, è necessario adeguarsi a tali necessità e principi.

È questa una realtà che molto spesso viene ignorata, ma che è ben conosciuta alla periferia, dove enti, amministrazioni comunali e cittadini si rivolgono alla Provincia per la soluzione dei loro problemi. Di conseguenza — pur di fronte alla carenza legislativa — i compiti della Provincia si sono naturalmente e spontaneamente allargati al di là di quelli propri di istituto. Interventi in tutti i settori della vita locale (strade comunali, scuole, telefoni, cantieri di lavoro) testimoniano della moltiplicata attività e della rigogliosa vitalità di questi Enti.

E parlando di Provincia occorre distinguere tra Provincia come Amministrazione provinciale e Provincia intesa nel suo complesso, dove opera lo Stato attraverso i suoi organi ed operano anche altri enti locali a carattere Provinciale (Camera Commercio - E.P.P.). Ma di questo si parlerà più innanzi in tema di coordinamento.

La legislazione però è superata e va rapidamente aggiornata per permettere a questo Ente più ampio respiro. Sembra che questo sia un problema fondamentale, la cui soluzione debba precedere quella del problema della istituzione delle Regioni.

A coloro che, forse con eccessivo ottimismo, ritengono di dare la priorità alla istituzione delle Regioni, magari a queste attribuendo dei compiti semplici e ridotti anche al fine di limitare al massimo le spese, sia consentito obiettare che i mali che affliggono gli enti locali e minano la loro stessa esistenza non potranno trovare il toccasana nella istituzione pura e semplice dell'Ente Regione. Anzi potrebbe — dinanzi ad una soluzione non coordinata — aggravarsi la crisi e determinarsi la paralisi. È necessario ed urgente invece — con una riforma organica che investa tutta la materia — provvedere alla modifica della legge sulla finanza locale e di quella comunale e provinciale. È questo il problema di fondo che va preliminarmente affrontato e risolto.

A che cosa varrebbe infatti un nuovo Ente quando dovesse raccogliere nel suo seno enti minori la cui vita è diventata asfittica, travagliati come sono da una crisi finanziaria non facilmente eliminabile? Dovrebbe intervenire lo Stato! Quando si pensi alle enormi difficoltà incontrate dagli enti locali — specialmente nelle zone depresse e di montagna — sul piano economico finanziario non pare più logico dare la autosufficienza finanziaria ad essi, prima di inserirli nel nuovo Ente Regione che altrimenti nascerebbe — per ciò stesso — in condizioni di non vitalità?

Lo stesso costituente dinanzi a questo pericolo tentò un rimedio prevedendo, nell'articolo 119 della Costituzione, la possibilità di assegnare per legge a singole Regioni dei contributi speciali.

Ma in questo modo tutto si riconduce allo sforzo finanziario che lo Stato dovrebbe sostenere per dar vita al completo decentramento amministrativo previsto dalla carta costituzionale. La stessa autonomia verrebbe così intaccata all'origine non potendosi negare il diritto — dovere dello Stato — di fronte alla necessità di un suo intervento per sanare situazioni deficitarie *ab ovo* — di avvalersi del più rigido controllo. E il discorso si può allargare e diventare di carattere generale tenendo presente che al 31 dicembre 1956 in Italia i Comuni da considerare deficitari erano ben 5.500 (con un disavanzo complessivo

di 129 miliardi circa) ed 85 le Province (con un disavanzo complessivo di circa 37 miliardi). E tale numero è in aumento.

A questo punto si potrebbe obiettare: intanto son passati dieci anni e non si è provveduto nè nell'un senso nè nell'altro. Le regioni non sono sorte e l'assetto finanziario non è stato raggiunto. Ciò è vero, ma denota la grave complessità del problema. Infatti non sono mancati studi approfonditi e proposte ragionevoli che hanno avviato a soluzione il problema e con provvedimenti legislativi, anche se parziali, si è operato nel campo della finanza locale e del decentramento amministrativo.

È se non è stato possibile andare avanti più speditamente lo scoglio ed il freno è stato unicamente rappresentato da ragioni di carattere finanziario.

Ma ora il problema è venuto alla completa sua maturazione e richiede — urgente — una soluzione, come si vedrà trattando della finanza locale.

#### C) Decentramento amministrativo

Nella discussione dei bilanci degli anni scorsi si è dibattuto sugli orientamenti in materia di decentramento amministrativo, realizzati con la legge 11 marzo 1953, n. 150 che prevede il trasferimento di funzioni statali alle Province e compiti nuovi assegna agli organi periferici dell'amministrazione statale.

È stato anche rilevato che il fine principale di ottenere un decentramento istituzionale o autarchico è stato solo parzialmente raggiunto essendosi data la preferenza al decentramento gerarchico.

Lacune ed imperfezioni non mancano infatti nella legge e sono state autorevolmente rilevate dall'onorevole Lucifredi (Lucifredi e Coletti - Decentramento amministrativo - Utet. 1956) che, però, nonostante la mancata realizzazione del programma originario, riconosce che la constatazione delle manchevolezze « non può valere ad offuscare la portata dei risultati raggiunti ».

« Resta il fatto che, mentre da oltre un secolo si lamenta l'eccessivo accentramento della nostra organizzazione amministrativa, solo ora è stato compiuto, in una visione di

insieme dei relativi problemi, un deciso passo avanti sulla via di una organizzazione decentrata ».

#### D) Circondari

A chiusura sul tema delle autonomie locali e sul decentramento amministrativo merita forse fare — in questa sede — un rapido accenno al problema, venuto anche alla ribalta parlamentare in questi ultimi anni, della istituzione dei Circondari con funzioni esclusivamente amministrative, in aderenza alla norma costituzionale (art. 129).

L'argomento è stato dibattuto sia in occasione della *voxata quaestio* sulla istituzione di nuove Province e sia in occasione di discussione dell'ordinamento regionale.

In verità l'irrazionale ambito territoriale soprattutto per alcune provincie dà validi argomenti per sostenere, con ragionevole fondamento, la necessità di una migliore ripartizione di compiti decentrati territorialmente in modo da avvicinare quanto più possibile lo Stato ai cittadini. Ciò sia per ragioni di carattere burocratico e sia per meglio assolvere a quelle funzioni di assistenza e di collaborazione con le collettività comunali.

Vi sono infatti in Italia Provincie con vastissimo territorio in cui i Comuni periferici distano dal capoluogo circa 200 Km. Alcune Provincie di montagna prive di ferrovie con difficili possibilità di rapide comunicazioni rendono davvero disagevole l'accesso al centro. Anche i controlli accentrati dalle Prefetture rendono lento e pesante il lavoro dei Comuni.

È le ragioni di questo disagio potrebbero moltiplicarsi. Basti ricordare che la necessità di un decentramento di questo tipo è vivamente sentita e formò oggetto di un ordine del giorno approvato dal Senato in occasione della discussione del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1955-56.

Naturalmente la creazione del nuovo organo dovrebbe avvenire là dove ne è avvertita la concreta esigenza.

Non è compito del relatore accennare alla natura, alle funzioni ed ai limiti che tale organo dovrebbe avere nell'ambito dell'ordina-

## LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento giuridico dello Stato. Ciò sarà stabilito legislativamente.

Potrebbe però essere opportunamente sfruttata l'esperienza che si sta facendo con i consigli di valle o comunità montane previste dal decreto presidenziale n. 987 del 10 giugno 1955.

Sono grandi direttrici che vanno vagliate e studiate a fondo prima di attuarle. Sembra però che il dato dell'unità geografica e della omogeneità economico-sociale delle diverse zone potrebbe essere un solido punto di partenza per la soluzione migliore del problema.

E ci si vuol riferire alla omogeneità delle zone soprattutto sotto il profilo economico-sociale considerando che l'uniformità delle strutture giuridiche su tutto il territorio nazionale è causa non ultima di disfunzioni amministrative, tecniche e di errate interpretazioni di esigenze vitali di determinate circoscrizioni territoriali. I fattori ambientali sono determinanti per l'individuazione delle molteplici esigenze che variano da zona a zona nello stesso ambito provinciale.

La zona omogenea che ha cioè la stessa struttura economica ed identica attività produttiva; che è insieme unita da vincoli di tradizioni, di costumi, di tenore di vita; che costituisce un blocco monolitico dal punto di vista sociale ha problemi tutti propri ed esigenze particolari che non possono trovare la loro soddisfazione in una organizzazione statale strutturata ed articolata nello stesso modo nell'ambito nazionale.

Se lo Stato vuol essere davvero sociale di queste differenze peculiari dovrà tenere conto in un ampio decentramento amministrativo realizzato in forme agili e snelle tali da essere aderenti alla realtà — vorrei dire fisica — di ogni singolo territorio.

Ma qualunque sia la soluzione da adottare, una cosa certa è che il problema è aperto e va affrontato.

D'altro canto, come già più sopra notato, questo decentramento alla base dovrebbe precedere l'ordinamento regionale per meglio prepararlo.

Il problema è di viva attualità come dimostrato dalle numerose richieste di nuove Pro-

vincie; richieste che nella maggior parte dei casi verrebbero ad essere superate con la creazione di uffici periferici di Prefettura.

Ed anche qui bisognerebbe impedire lo scatenarsi di improduttivi campanilismi delimitando la scelta a quei centri di zone territoriali che rispondono a requisiti di carattere obiettivo, come quello di essere stati già capoluoghi di circondari o che siano il centro naturale di zone omogenee. Del resto già gli ex capoluoghi di circondario erano — nella maggior parte dei casi — espressioni di zone territoriali con identiche caratteristiche di economia, di tradizione e di costume.

Il Ministro dell'interno dell'epoca, onorevole Tambroni, a chiusura della discussione del bilancio 1955-56, affermava « l'opportunità di creare, nelle zone di maggiore necessità, uffici periferici della Prefettura, che dovrebbero essere strumenti capillari di quel processo di decentramento e di avvicinamento dell'Amministrazione al cittadino che è voluto dalla Costituzione e che ormai è entrato nella coscienza comune ».

È da augurarsi che presto possa ciò realizzarsi e certamente anche le rivendicazioni per la creazione di nuove Province potranno ottenere — anche se parzialmente — la loro soddisfazione, con indiscutibile vantaggio per le finanze dello Stato.

Una modifica mi sembra opportuno venga apportata nella nuova legge comunale e provinciale alle norme attuali che regolano il procedimento amministrativo per la costituzione di nuovi Comuni.

È noto che per l'istituzione di un nuovo Comune è richiesto — oltre altri requisiti essenziali — quello della popolazione che, nella specie per la frazione erigenda in Comune autonomo, deve essere di almeno 3.000 unità.

Nella pratica, però, si è rilevato che non è infrequente il caso di riscontrare particolari condizioni ambientali e finanziarie, tali da consigliare l'istituzione di nuovi Comuni anche quando manchi il prescritto numero di 3.000 abitanti.

In questi casi — come si è più volte verificato — si deve ricorrere all'emanazione

di una legge formale che ha tutto il carattere di un provvedimento speciale.

È auspicabile perciò l'abolizione del limite dei 3.000 abitanti per evitare di derogare, con leggi speciali, alla disciplina generale e permettere le variazioni territoriali dei Comuni, nei casi di riconosciuta necessità, con le altre garanzie delle norme in vigore.

*E) Coordinamento — Riforma della legge comunale e provinciale*

L'articolo 5 della Costituzione dichiara che: « La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, eccetera ».

Per una esatta interpretazione della norma costituzionale bisogna tener presente le disposizioni dell'articolo 5 nel loro complesso.

L'unità dello Stato, che è democratico ed è sociale, non va guardata solo sotto il profilo della sovranità e del potere di imperio, ma anche nelle sue manifestazioni di carattere economico-sociale, e quindi amministrativo, per assicurare alla collettività i servizi necessari, per elevarne il tenore di vita, per stimolarne il progresso nel benessere.

Se a tali compiti lo Stato non può e non deve sottrarsi, è necessario stabilire più intimi e stretti rapporti con gli enti minori — Comuni e Province — che devono pure essi adempiere ad una funzione sociale. Si richiede perciò una forma nuova di collaborazione tra Stato ed enti minori, perchè il colloquio possa consentire una azione coordinata, socialmente utile ed economicamente produttiva.

Ed infatti una politica di interventi, di iniziative economiche e di realizzazioni da parte dei Comuni e delle Province non è possibile se non a fianco ed in collaborazione con lo Stato.

« Occorre — sostiene il senatore Giraud, che con tanta passione si occupa di questi problemi (resoconto stenografico del Senato del 3 marzo 1959, pag. 3935) — stabilire in sostanza un costante ed organico " circuito di relazione " tra gli enti minori di diverso

grado, tra lo Stato e ciascuno di essi. Aggiungo che occorre un più efficace coordinamento anche tra gli uffici statali periferici, affinché essi possano avere in sede provinciale una unità di indirizzo sociale, specie per la politica di pubblici investimenti ».

Coordinamento perciò al centro tra i vari Ministeri fra di loro: coordinamento in sede provinciale tra i vari uffici statali (Provveditorato alle opere pubbliche, Genio civile, Ispettorato agricoltura, ecc.) sotto l'egida della Prefettura che diventa così organo sociale e non solo burocratico. In tale ordine orizzontale dovrebbe inserirsi sul piano provinciale l'azione dei molteplici enti locali (Amministrazione provinciale, Camera di commercio, Ente provinciale turismo, Comuni considerati nella loro collettività provinciale, consorzi di Comuni per zona omogenea); azione concordata tra i vari enti e con quella dello Stato in modo da realizzare una politica organica e democratica di sviluppo, specie per quanto riguarda i pubblici investimenti.

In questo coordinamento si può attuare il più sano decentramento, articolato in una visione sociale, mantenendo integra l'unità dell'azione statale secondo i principi dettati dalla Costituzione.

È da augurarsi che la riforma della legge comunale e provinciale — in avanzato corso di studio — a questi lineamenti si ispiri e rappresenti l'espressione compiuta ed organica di istanze che, nel rispetto dei principi costituzionali di autonomia e decentramento, reclamano un aggiornamento nei criteri di funzionalità dell'azione amministrativa nel settore della vita locale.

Come è da augurarsi altresì che il nuovo testo della legge comunale e provinciale migliori il sistema finanziario, snellisca i controlli e possa al più presto essere presentato al Parlamento.

*F) Finanza locale*

Consci che la situazione finanziaria degli Enti locali è strettamente legata alla situazione finanziaria dello Stato e che il contribuente è unico, per cui la imposizione tributaria va contenuta nei limiti — ormai

raggiunti — di sopportabilità, ci rendiamo perfettamente conto della intrinseca difficoltà di risolvere adeguatamente ed organicamente questo problema, che è stato sempre — dall'unità ad oggi — cruciale per lo Stato italiano.

Infatti, a partire dal 1865 numerosi sono stati i tentativi per raggiungere una soddisfacente sistemazione della materia, ma essi hanno dato risultati parziali subito superati da nuove esigenze. La riforma del 1931 raggiunse degli effetti positivi sotto il profilo finanziario, mortificando però la già limitata autonomia di funzione degli enti locali.

Nel ripristinato clima di democrazia di questo secondo dopoguerra, si è assistito, da un lato, al crollo della finanza locale — insieme alla statale — e, dall'altro, alla ripresa democratica dei Comuni e delle Province con assunzione di sempre nuovi e maggiori compiti e quindi ad una progressiva dilatazione della spesa.

La carenza della intelaiatura finanziaria si è mostrata in tutta la sua portata. Nonostante i frequenti ed apprezzabili interventi dello Stato, si è determinata, infatti, una situazione spesso di confusione e di incertezza. Non è da escludere che una delle cause maggiori di questo stato di cose sia stata originata dall'erroneo criterio di valutazione, uniforme sul piano generale, di una situazione che andava, forse, meglio vagliata nelle cause specifiche locali determinanti lo squilibrio finanziario nei vari enti.

Di conseguenza i numerosi provvedimenti legislativi che si sono succeduti fino al 1953 per l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali, con l'attribuzione meccanica di un contributo in capitale a fondo perduto pari, nel massimo, ad 1/4 del *deficit*, pure apportando un notevole sollievo alle finanze degli enti locali, non hanno potuto curare il male *in nuce* ed eliminare le cause del dissesto.

I mutui a pareggio di bilancio — che dovevano essere eccezionali e limitati nel tempo — si sono succeduti perciò negli anni appesantendo sempre più la già grave situazione finanziaria di molti enti — Comuni e Province — che hanno visto restringersi la loro capacità e possibilità di azione.

Uno spiraglio di luce si vide con l'emanazione della legge 2 luglio 1952, n. 703, che permise la partecipazione diretta degli Enti locali alle entrate statali, adeguamenti fiscali e sgravi di oneri a favore degli enti stessi.

Questa indubbiamente è la strada da battere per arrivare sicuramente in porto.

Tale legge — nella lodevole intenzione del legislatore, come dimostrato dall'approfondito dibattito parlamentare — doveva costituire la base di fondo e la prima tappa per arrivare alla riforma organica della finanza locale.

Era intendimento infatti di portare ad un equilibrio stabile tutti quegli enti locali che — in più favorevoli condizioni economiche — potessero raggiungere, in applicazione della legge stessa, il pareggio definitivo. Nello stesso tempo individuare gli altri enti che, per la loro fragile struttura economico-finanziaria, avrebbero avuto bisogno di diverse sollecite provvidenze, anche se a carattere speciale. Avutosi questo provvisorio ma rapido equilibrio si sarebbe potuto studiare il problema strutturale di fondo.

L'applicazione pratica di questa legge non ha dato i risultati sperati.

Che anzi la ripartizione dell'I.G.E., ad esempio, secondo il parametro assai discutibile della popolazione ha creato maggiore divario tra le Province e i Comuni delle zone economicamente prospere e quindi più popolate e gli stessi enti delle zone depresse ed a scarsa popolazione.

Ed infatti subito dopo la prima applicazione della legge si levò l'autorevole voce dell'Assemblea dell'Unione delle provincie di Italia in favore delle Province strutturalmente deficitarie per chiedere un aumento di aliquota I.G.E. (di un altro 2,50 per cento) da distribuire a queste ultime in base al criterio combinato della popolazione, della estensione della rete stradale provinciale e della superficie territoriale, lasciando inalterato il sistema di distribuzione operato per tutte le Province sull'altro 2,50 per cento in quanto costituiva mezzo di entrata consolidato a favore di tutti gli Enti provinciali. Contemporaneamente si facevano altre proposte

relative all'aumento dell'aliquota dell'I.C.A.P. e all'allargamento delle garanzie ammissibili per la concessione di mutui. Tutto ciò denota come anche la legge n. 703 non abbia raggiunto lo scopo prefisso e la situazione delle finanze locali permanga molto grave.

È vero che la grande maggioranza degli enti locali riesce a pareggiare i bilanci con l'applicazione di sole supercontribuzioni.

Ciò potrebbe però facilmente indurre in errore e far considerare la situazione più soddisfacente di quanto sia nella realtà. In effetti, se è triste la situazione dei Comuni che coprono con mutui il loro disavanzo, non è meno triste quella dei Comuni deficitari che riescono a raggiungere il pareggio portando ad elevati livelli queste supercontribuzioni, assolutamente sproporzionati alla capacità della ricchezza media locale e sensibilmente gravosi tenuto conto della pressione tributaria generale.

Neppure rosea può dirsi la situazione dei Comuni non propriamente deficitari ma che molto spesso mancano dei mezzi necessari per assolvere adeguatamente ai compiti di istituto. Lo stesso può dirsi per le Province.

La situazione grave degli Enti del primo tipo desta motivi di seria preoccupazione perchè la posizione debitoria diventa sempre più onerosa. I mutui a catena a pareggio dei bilanci — pur necessari per coprire le spese ordinarie — che avrebbero dovuto costituire un espediente di carattere contingente sono divenuti normali e tendono naturalmente ad espandersi. Tali rimedi di tamponamento intaccano il più elementare principio di una sana amministrazione paralizzando ogni attività degli enti e trasferendo alle generazioni future un intollerabile carico, non per la creazione di nuovi beni o nuovi servizi, ma soltanto per far fronte a bisogni di ordinaria amministrazione delle generazioni che le hanno precedute nel tempo.

Si rende urgente ed indispensabile perciò una soluzione radicale che non sia di tamponamento ma risolutiva con l'eliminazione delle cause che questi squilibri hanno determinato, altrimenti questi enti si troveranno presto nella non felice contingenza di dover compiere sforzi titanici per avere la conso-

lazione di essere in grado di pagare i debiti, e, forse, ... il personale!

In tali condizioni pretendere la eliminazione dei controlli sulle spese degli enti locali sarebbe un assurdo. Tale controllo diventa un dovere non solo per i Comuni e le Province integrate, ma anche per gli Enti che pareggiano con l'applicazione delle supercontribuzioni perchè le imposizioni fiscali dello Stato e degli Enti locali colpiscono lo stesso contribuente.

Non è possibile perciò adottare diversi e contrastanti sistemi fiscali, sibbene occorre armonizzarli, per permettere una sana politica tributaria che si adegui elasticamente alla realtà. Quindi finanza statale e finanza locale devono essere coordinate, anche se autonome, in modo da seguire una unica linea direttrice di politica economico-finanziaria.

Ecco perchè innanzi dicevo che la riforma di fondo della finanza locale era ormai matura dopo le esperienze fatte ed i risultati parziali ottenuti con i numerosi provvedimenti legislativi in materia.

E tale riforma costituisce la base indispensabile per ottenere una vera autonomia degli enti locali: autonomia che resterebbe vano nome pur con il decentramento amministrativo e la riforma della legge comunale e provinciale. Naturalmente è più facile discutere di questo problema in termini di carattere generale che trovare la migliore e più rapida soluzione. La stessa esperienza legislativa in materia dimostra quanto sia difficile risolverlo. Tutti infatti sono concordi nel criticare l'attuale sistema e nell'auspicare una radicale riforma, ma quando ci si mette all'opera e si offrono determinate concrete soluzioni la concordia cessa e contrastanti appaiono le diverse tesi.

La verità è che non è possibile valutare, con metro unico di carattere generale, situazioni locali così diverse per loro natura e, qualunque soluzione si adotti, difficilmente si riuscirebbero ad attenuare le notevoli sprequazioni che si riscontrano nelle finanze degli enti locali. Abbiamo già innanzi rilevato infatti che la distribuzione delle quote dell'I.G.E. — in virtù della legge n. 703 —

ha favorito, salvo i Comuni montani, gli enti locali più prosperi stimolandone l'aumento delle spese, mostrandosi invece del tutto insufficiente per gli enti più poveri e che maggiormente avrebbero avuto bisogno di aiuto. Lo stesso vantaggio era derivato ai Comuni delle più grandi città con l'attribuzione dei diritti erariali sui pubblici spettacoli, in virtù del decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261.

Il lavoro di studio successivo ha chiarito ancor meglio la reale situazione senza, peraltro, poter raggiungere il traguardo parlamentare.

Ed è così che il Governo — nel nobile intento di dar mano all'opera senza ulteriori indugi e dannose attese — ha presentato al Senato due disegni di legge per risolvere i più urgenti problemi relativi al risanamento — sia pure parziale — delle finanze dei Comuni e delle Provincie.

Il primo (stampato n. 133), di carattere costituzionale, prevede che qualsiasi maggiore onere posto a carico dei Comuni e delle Provincie, con provvedimento legislativo, debba trovare la contemporanea copertura della spesa con l'indicazione dei mezzi con cui farvi fronte. Così pure, a qualsiasi soppressione o limitazione di tributi, deve corrispondere una diminuzione di spesa o incremento di altre entrate. Il secondo (stampato n. 146) contiene norme tutte miranti a contribuire ad una migliore sistemazione dei bilanci comunali e provinciali anche attraverso uno snellimento del sistema tributario della finanza locale.

Scopo del disegno di legge è quello di eliminare le situazioni più gravi dei piccoli centri, in attesa di poter fare ulteriori passi avanti per la sistemazione della pur grave situazione finanziaria delle maggiori città soprattutto del Centro Meridione e delle Isole nonchè di non poche Amministrazioni provinciali; per poter passare infine, in una terza fase, ad una revisione completa ed organica di tutto il sistema tributario, come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge n. 146. E ciò, si aggiunge, « al fine di assicurare (al sistema tributario) più agilità ed efficacia e di attuare, altresì, una più equa distribuzione e più coordinata applicazione dei tributi, con l'adozione delle misure ne-

cessarie per eliminare, senza sensibili scosse, i gravi inconvenienti derivanti dalla diversa incidenza dei tributi locali sui cittadini di pari capacità contributiva, nonchè da una eccessiva differenza, nella disponibilità dei mezzi per far fronte ai pubblici servizi, tra gli Enti che abbiano più copiose e ricche fonti di entrata e quelli i cui proventi siano, invece, troppo limitati ».

Come si vede il problema è stato perfettamente inquadrato e su questa strada bisognerà camminare per raggiungere la meta da tutti auspicata della autosufficienza finanziaria degli enti locali. Condizione, questa, assolutamente indispensabile per la realizzazione dell'autonomia.

Solo sotto questo profilo possono essere eliminate le notevoli sperequazioni esistenti nelle finanze dei vari Comuni e delle varie Provincie.

Vi è anche una graduatoria, nella stessa deficitarietà, di maggiore o minore depressione di questi enti dovuta alle condizioni estremamente varie e diverse dell'ambiente economico in cui gli enti stessi sono costretti a muoversi. Di queste differenze bisogna tenere il debito conto non sottovalutando la ovvia considerazione che tutti questi enti devono invece soddisfare gli stessi obblighi ed uguali esigenze, che molto spesso si presentano più onerosi proprio per gli enti locali ad economia povera. Così avviene, ad esempio, per l'assistenza sanitaria ai poveri alla quale sono costretti, in proporzione, con maggiori oneri, proprio i Comuni più miseri dove la situazione ambientale ed igienico-sanitaria è necessariamente molto depressa.

Comunque il disegno di legge citato — pur non risolvendo integralmente il problema — segna un notevole passo innanzi ed una tappa decisiva.

Senza addentrarmi nell'esame analitico delle varie disposizioni mi preme sottolineare le principali finalità che il provvedimento si propone di raggiungere:

1) alleggerimento degli oneri gravanti sugli enti locali relativi a servizi di carattere prevalentemente statale;

2) assunzione da parte dello Stato dell'onere per ammortamento dei mutui assunti

dai Comuni non capoluoghi di provincia, per il ripiano dei bilanci sino a tutto l'anno 1958; inoltre per tutti gli altri Comuni e per le Province i mutui a integrazione dei bilanci vengono conglobati in nuovi prestiti ammortizzabili in 35 anni, in modo che gli oneri di ammortamento vengono diluiti nel tempo;

3) blocco dei limiti massimi per l'applicazione delle supercontribuzioni alla sovrapposta fondiaria, all'addizionale sui redditi agrari ed agli altri tributi locali (articolo 6);

4) aggiornamento e migliore sistemazione tecnica di alcuni tributi locali, soppressione di altri di scarsa importanza, disciplina delle attribuzioni tra i vari enti in materia di finanza locale.

Tale provvedimento, come innanzi notato e come chiarito nella relazione illustrativa, non ha la pretesa di sistemare definitivamente tutta la complessa materia, pur tuttavia tiene presente in modo organico un importante aspetto del problema in quanto mira a riequilibrare il *deficit* degli Enti, a frenare la indiscriminata corsa alla spesa e a bloccare le supercontribuzioni.

Di questo bisogna dare atto anche se siamo ancora lontani dalla vera riforma di struttura. Vale perciò formulare l'augurio che i propositi manifestati dal Governo siano tradotti al più presto in atti di volontà concreta.

Non è certo compito del relatore indicare soluzioni miracolistiche — peraltro impossibili — ma sia consentito, a conclusione di quanto esposto su questo tema, di richiamare l'attenzione del Senato sui voti ripetutamente espressi, in materia, dalle Assemblee dell'Unione delle Province e dei Comuni di Italia.

Al relatore sembra che la soluzione migliore possa ottenersi percorrendo, con coraggio e tenacia, la via indicata dalla legge 2 luglio 1952, n. 703, con aumento di attribuzione, a favore degli enti locali, di gettiti erariali.

E tale partecipazione aumentata nella percentuale, con criteri di distribuzione diversa, permetterà davvero alla sempre esaltata solidarietà nazionale di manifestarsi

nelle forme più tangibili, traducendosi nel doveroso aiuto che le zone più fortunate devono dare alle più povere, per la concreta realizzazione della maggiore giustizia sociale.

Il criterio di distribuzione peraltro deve essere modificato combinandosi vari parametri relativi a dati obiettivi (popolazione, superficie territoriale, lunghezza delle strade e indice di depressione economica rilevata dal reddito *pro-capite*) sempre prescindendo dalle risultanze contabili dei bilanci degli enti che presentano indubbiamente il carattere soggettivo dei diversi sistemi amministrativi seguiti.

Per le Province che hanno il loro territorio prevalentemente in montagna e che potrebbero perciò definirsi montane — quindi in condizioni di maggiore depressione — potrebbe migliorarsi la percentuale della I.G.E., come già è avvenuto per i Comuni montani, in base al criterio obbiettivo della montuosità.

Anche altri criteri potrebbero essere adottati, ma, in ogni caso, è sempre necessario un aumento delle percentuali di partecipazione ai vari tributi per potersi avere una più equa ripartizione.

Occorrerà anche liberare i Comuni e le Province delle altre spese ancora a loro carico e relative invece a funzioni dello Stato, soprattutto in materia assistenziale e sanitaria.

Qualunque riforma della finanza locale presuppone però la collaborazione consapevole degli amministratori locali, nel senso che essi sentano tutta la responsabilità del loro mandato e riescano a fare opera sana di amministrazione.

Infatti l'impegno dello Stato dovrà essere massiccio e conclusivo, ma non si potrà mai pretendere che tale sforzo non sia accompagnato dall'opera intelligente e saggia degli amministratori locali.

Una ultima considerazione si rende indispensabile soprattutto per le Province strutturalmente deficitarie.

È a tutti noto che la Provincia, a differenza del Comune, non ha alcuna autonomia nella imposizione tributaria. Le sue entrate sono costituite da addizionali sui tributi era-

riali, variabili entro ristretti limiti, senza possibilità di determinare la base imponibile.

Ciò costituisce la prima ragione del disavanzo.

Ma vi sono molte Provincie, che, muovendosi in un ambiente economico molto depresso, non hanno alcuna possibilità di uscire dalle strette di una assai precaria situazione finanziaria anche se vi fosse la possibilità di imporre tributi per la materiale mancanza dell'oggetto imponibile.

Questi enti — deficitari vorrei dire per costituzione — hanno cercato di far fronte ai compiti di istituto ed anche alle esigenze nuove imposte dai tempi.

Tutti i limiti massimi per l'applicazione delle supercontribuzioni sono stati raggiunti, i costi dei servizi ridotti al minimo possibile, le spese contenute al massimo: ciò nonostante la situazione debitoria si è andata sempre più aggravando nel corso degli anni con il sistema già deprecato dei mutui a pareggio di bilancio e di conseguenza con l'assorbimento totale delle delegazioni disponibili.

Ora tali enti, lungi dal poter pensare ad una amministrazione straordinaria, si trovano in uno stato di grande disagio nell'impossibilità di poter garantire il residuo 20 per cento del mutuo non coperto dalla garanzia statale.

Si pensi, ad esempio: all'amministrazione provinciale di Napoli, che è passata gradualmente da un disavanzo — riconosciuto dalla Commissione centrale per la finanza locale — di 316 milioni nel 1949 a quello proposto per il 1959 di 3 miliardi e 598 milioni. Così dicasi per altre Provincie. Per questa deficitarietà di alcuni Enti anche le provvidenze del citato disegno n. 146, all'esame del Senato, daranno un limitato sollievo.

Sarebbe auspicabile che un provvedimento di carattere eccezionale e di emergenza fosse studiato per venire incontro alle immediate esigenze di questi Enti.

Naturalmente il criterio di valutazione del *deficit* dovrebbe essere molto rigoroso per accertare la naturale e strutturale depressione economica che al disavanzo dà origine.

La necessità di un provvedimento straordinario s'impone in questi casi eccezionali che

si sottraggono, per loro natura, ad una valutazione di carattere generale con metro comune.

#### G) Segretari comunali e provinciali

In ogni relazione sul bilancio dell'Interno è stata sempre messa in rilievo e sottolineata l'importanza che assume la figura del Segretario comunale e provinciale negli Enti locali, il quale garantisce la continuità dell'ente stesso e ne rappresenta il fulcro.

Agli elogi elargiti non sempre hanno corrisposto le provvidenze reclamate dalla categoria.

Il disegno di legge preparato nello scorso anno, con l'intento di adeguare lo stato giuridico dei Segretari comunali e provinciali a quello dei dipendenti statali, venne ritirato, su richiesta degli stessi esponenti della categoria, allo scopo di elaborare meglio gli studi per precisare, in un più organico disegno, la posizione e le funzioni dei segretari e per migliorare lo svolgimento della carriera.

Sugli elementi forniti dalle stesse organizzazioni di categoria, a seguito di ripetuti incontri, è ora pressochè ultimata l'elaborazione di uno schema di disegno di legge che ci si augura venga sottoposto al più presto allo esame del Parlamento.

Tale progetto si ispira al criterio di dare alla materia una disciplina organica.

Prevede infatti l'estensione ai Segretari comunali e provinciali dei benefici previsti a favore dei dipendenti dello Stato. Introduce innovazioni notevoli sulla figura giuridica del segretario, sulla sua funzione, sulla nomina in ruolo e sullo svolgimento della carriera, che viene accelerata nei gradi inferiori. Con tale provvedimento la categoria benemerita dei Segretari comunali e provinciali avrà sensibili vantaggi e vedrà accolte, in gran parte, le sue aspirazioni.

Va rilevato con compiacimento che l'Amministrazione centrale, sensibile all'importanza delle funzioni affidate ai Segretari comunali e provinciali, da alcuni anni va svolgendo con notevole profitto dei corsi di perfezionamento, per dare adeguata preparazione professionale ai giovani che entrano nella carriera.

Altri corsi sono tenuti annualmente in molte sedi Universitarie per segretari di ruolo con risultati positivi.

#### H) Archivi di Stato

Gli Archivi di Stato hanno il compito di conservare, tutelare e valorizzare il patrimonio documentario della Nazione.

La funzione della conservazione viene disimpegnata dall'Archivio centrale dello Stato, da 83 Archivi di Stato e da 23 Sottosezioni di Archivio di Stato, mentre quella della vigilanza è esercitata dalle 9 Soprintendenze archivistiche.

La valorizzazione del materiale documentario avviene mediante una sempre più accentuata attività culturale, con pubblicazioni, partecipazioni a manifestazioni scientifiche, mostre, congressi, scuole di paleografia; di particolare rilievo la presenza degli Archivi di Stato alle celebrazioni del centenario dell'Unità d'Italia, con pubblicazioni, con mostre e con la collaborazione ai lavori delle Commissioni nazionali per la edizione dei carteggi di Vittorio Emanuele II e di Garibaldi, mentre viene intensificata l'attività della Commissione per la pubblicazione dei carteggi di Cavour, posta sotto l'egida del Ministero dell'interno.

L'attività d'istituto degli archivisti (nello ultimo triennio sono stati ordinati 770.000 pezzi e registrate 14.000 pergamene, mentre si sono registrate ben 45.000 presenze di studiosi nelle sale di studio) viene estesa anche al nuovo ed importante settore del microfilm (dal 1951 ad oggi sono stati microfilmati oltre 12.000.000 di documenti), alla soluzione del problema dei locali e delle scaffalature, della lotta antitermitica, della rilegatura e del restauro, ed al settore della vigilanza sugli archivi non statali (dal 1952 sono stati ispezionati oltre 10.000 archivi di Comuni, Opere Pie, ed altri enti soggetti a vigilanza).

Questo incessante sviluppo di attività ha posto ormai in evidenza i limiti e le insufficienze della attuale legislazione, della quale è ormai pronta, a cura dell'Ufficio, una riforma, mediante l'elaborazione di un vero e proprio testo unico delle disposizioni sul-

l'ordinamento degli Archivi di Stato, che si ispira ai seguenti principi:

- 1) chiarificare i concetti e la terminologia;
- 2) specificare gli organi e le funzioni dell'Amministrazione, distinguendo chiaramente la conservazione e la valorizzazione dalla vigilanza;
- 3) rendere parzialmente elettivo il Consiglio superiore;
- 4) migliorare la regolamentazione degli scarti, dei versamenti e della pubblicità degli atti;
- 5) disciplinare il servizio di fotodocumentazione, di legatoria e di restauro, che ha assunto enorme sviluppo in questi ultimi anni;
- 6) regolare la delicata questione dei rapporti tra lo Stato e gli archivi degli enti pubblici non statali e dei privati;
- 7) adeguare l'organico del personale ai compiti dell'Amministrazione.

Infatti, la deficienza numerica del personale è malanno cronico degli Archivi di Stato, che si è aggravato nel tempo, con l'accrescersi dei compiti via via attribuiti a questa branca dell'Amministrazione. La gravità del problema e l'urgenza della sua soluzione sono eloquentemente illustrati dalle considerazioni che seguono:

non tutti gli Archivi previsti dalla legge sono stati istituiti ed il funzionamento di molti Archivi è precario, proprio a causa della carenza di personale;

il rapporto personale-uffici è incredibilmente basso, in quanto si aggira su poco più di una unità per le carriere direttiva, esecutiva ed ausiliaria ed addirittura su meno di mezza unità per la carriera di concetto.

In questa situazione di gravissimo disagio, l'adeguamento degli organici s'impone come provvedimento indifferibile, insieme con gli altri contenuti nel citato progetto di legge, la cui approvazione potrà dare al nostro Paese il vanto di possedere una esemplare legislazione archivistica e darà all'Amministrazione uno strumento legislativo moderno, adeguato, efficiente, ponendola in grado di contri-

buire al progresso delle scienze storiche e di rispondere alle attese del mondo culturale e scientifico.

Il relatore non ritiene opportuno soffermarsi sulla municipalizzazione in quanto risulta apprestato una schema di provvedimento di riforma che dovrà presto essere sottoposto all'esame del Parlamento. Trattare in questa sede l'argomento significherebbe appesantire la presente relazione senza possibilità di proficuo dibattito.

Per il servizio elettorale infine va espresso compiacimento per la notevole attività svolta e per l'ottenuto riammodernamento delle attrezzature, senza necessità di illustrare il campo di azione ormai a tutti noto.

### PARTE TERZA

La spesa prevista, nello stato di previsione in esame, per la pubblica sicurezza ammonta complessivamente a lire 86.785.500.000, di cui lire 86.473.500.000 gravano sulla parte ordinaria e lire 312.000.000 su quella straordinaria.

Nel confronto con il precedente esercizio si registra, nella spesa ordinaria, un aumento di lire 9.739 milioni, di cui 7.700 milioni rappresentano l'onere finanziario derivato dall'applicazione delle leggi 7 febbraio 1958, numero 43 e 7 marzo 1958, n. 193 recanti miglioramenti al personale; ed il rimanente per la previsione di maggiori spese derivanti dalle elezioni amministrative della primavera 1960 e per l'adeguamento dei singoli capitoli alle effettive esigenze.

Per la parte straordinaria lo stanziamento è identico a quello del precedente stato di previsione.

A tale spesa corrisponde una imponente mole di attività, il cui risultato positivo è innegabile.

#### I. — SICUREZZA PUBBLICA

Numerosi provvedimenti sono stati adottati in materia di Pubblica sicurezza per rendere sempre più idonei uomini e mezzi allo adempimento dei loro compiti.

Sarebbe inutile fare un elenco di essi: si richiama soltanto l'attenzione più precisamente su quelli riflettenti le armi e le materie esplodenti (decreto-legge 22 novembre 1956, n. 1274, convertito in legge, con modificazioni, con legge 22 dicembre 1956, n. 1452); sugli istituti del confino e dell'ammonizione (legge 27 dicembre 1956, n. 1423); sui limiti dell'uso delle armi da parte dei militari per la repressione del contrabbando (legge 4 marzo 1958, n. 100) che val qui ricordare giacchè riguarda anche la polizia di frontiera, oltre che le guardie di finanza.

Per quanto riguarda l'organico basti far cenno all'adeguamento dei ruoli dei funzionari ed ufficiali di Pubblica sicurezza alle esigenze di servizio (decreto Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 332) ed alla revisione dei ruoli dei sottufficiali e guardie del Corpo di Pubblica sicurezza (legge 7 febbraio 1958 n. 43); alla costituzione del ruolo della carriera di concetto — Segretari di Polizia — (legge 28 febbraio 1958, n. 98); alle importanti necessarie modifiche ed innovazioni da apportare allo stato giuridico degli Ufficiali di Pubblica sicurezza per eguagliarlo, per quanto possibile, allo stato giuridico degli Ufficiali delle altre Forze armate, ed al trattamento economico del personale civile e militare.

Ma a tal riguardo, prima di passare in rapidissimo accenno ai servizi e specialità, si rileva che se Stato e cittadini molto e molto si attendono dagli organi di Pubblica sicurezza, come meglio sarà precisato più avanti, è pure necessario che necessità di organico e sviluppo di carriere siano meglio valutate a fine di assicurare elementi direttivi e di collaborazione oltre che idonei veramente scelti e di salda preparazione morale e tecnica; a tal fine è a far voti che si provveda a snellire le carriere che, allo stato attuale, risultano troppo spesso bloccate, il che induce i giovani a disertare quasi completamente i concorsi, come ad esempio quello recente per 40 posti di sottotenenti effettivi di Pubblica sicurezza.

Sia pure con fuggevole accenno mette conto sollecitare anche l'emanazione di nuove norme per il rilascio di passaporti giacchè non è a tacere che, contrariamente a

quanto avviene negli altri Stati dell'Occidente, la procedura seguita da noi subisce remore, ritardi, intralci e sensibili spese, il che provoca le giuste lagnanze degli interessati.

Le valutazioni in parte negative fatte alla Camera dei deputati sugli effetti dell'applicazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sono, forse, premature ed affrettate.

Infatti gli effetti di una legge, recante una disciplina radicalmente innovatrice rispetto alla precedente, non possono essere giudicati nel primo periodo di attuazione della legge stessa che è, indubbiamente, il più difficile. Quando sarà completo il processo di attuazione delle nuove norme si potranno trarre le definitive conclusioni.

A questo proposito vale invece ricordare, per finire questo rapidissimo scorcio, che è opportuno provvedere sollecitamente alla istituzione delle « Assistenti di polizia femminile », sollecitando parimenti la cura del Governo perchè tale istituzione, affidando alla donna un settore assai delicato, non ne snaturi il carattere: a tutela soprattutto e difesa della giovane e dell'infanzia, ma senza la pesantezza ed il rigore di un vero e proprio istituto di polizia come è normalmente inteso, che mal si concilierebbe con le funzioni di aiuto ed assistenza morale e sociale.

Vorrei però più particolarmente richiamare l'attenzione sul disegno di legge che comporta modifiche al testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza perchè la materia è della più alta importanza e deve essere sufficientemente esaminata e valutata.

Infatti nel diritto di polizia, ed a lume dei precetti costituzionali, bisogna equilibrare l'indispensabile diritto di libertà dei cittadini con il non meno indispensabile dovere-potere dello Stato di assicurare pacifica convivenza ed ordinato sviluppo all'organismo sociale, nell'ordine, nella legalità, nella pace.

Va sottolineato il concetto del dovere-potere dello Stato, per premettere che l'intervento di esso non deve mai essere ed intendersi compressivo delle civili libertà, ma tutore di esse: ma appunto perchè tale non può essere confinato e circoscritto nell'angustia della mera attesa o per interventi esclusivamente sanzionatori, ma deve assurgere ad elemento propulsore e direttivo della me-

desima libertà, la quale non può esistere se non nel concetto del limite.

Le modifiche che sembrano più importanti a ricondurre le disposizioni di polizia nell'ambito e nel respiro della Costituzione, sono contenute negli articoli 2, 5, 11, 14, 15 e 16 del disegno di legge per la modifica del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza.

Di certo è augurabile che si provveda nel più breve termine possibile all'emanazione di un nuovo testo unico che riguardi e disciplini tutta la materia; ma non è a tacere che le modifiche proposte siano di tale rilievo da considerarle davvero essenziali e feconde per adattare le norme in vigore al precetto costituzionale.

Ed infatti con l'articolo 2 che riguarda le ordinanze prefettizie in casi di urgenza o per gravi necessità pubbliche si fa ossequio alla decisione della Corte costituzionale pubblicata il 2 luglio 1956 che ha giustamente stabilito che l'articolo 2 della legge di Pubblica sicurezza non è in contrasto con le norme della Costituzione nè sovverte l'ordinamento dei pubblici poteri con menomazione della sfera di attribuzione del Legislativo e della libertà dei cittadini.

Tutta la giurisprudenza, sia degli Organi ordinari sia di quelli Amministrativi, tiene per fermo che i provvedimenti in questione abbiano il carattere di atti amministrativi adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio e non abbiano e non possano avere carattere normativo: quindi non possano confondersi nè con le leggi, nè con i decreti legge.

Non può poi parlarsi assolutamente di contravvenzione e violazione dell'articolo 21 della Costituzione che sancisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto o altro mezzo di diffusione. E tanto sia perchè l'articolo 2 riguarda tutti i casi in cui sia urgente o sia necessario (ed indifferibilità e necessità generalmente coesistono) fronteggiare situazioni che mettano in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica o la pubblica incolumità anche senza accennare che lo stato di necessità discrimina financo l'illecito penale (articolo 54 Codice penale); sia perchè il principio costituzionale della libertà deve trovare

espressione e rilievo oltre che fondamento nel rispetto intimo ed estrinseco del diritto altrui, e innanzi tutto del diritto dello Stato inteso ad adempiere il dovere precipuo di tutela della legittima facoltà di tutti i cittadini ad evitare il danno o il pericolo di situazioni o di avvenimenti contrari alla legge, e perciò illeciti e con effetti lesivi per le istituzioni democratiche e per i cittadini singoli.

È bene rilevare che le nostre istituzioni per tanto possono reggere e garantire la libertà per quanto siano rispettate e si facciano rispettare; diversamente lo Stato dovrebbe abdicare non soltanto ai suoi attributi di sovranità, con capacità di attuare anche coattivamente la volontà della legge, ma anche ai suoi specifici doveri.

Ed allora, a concludere con un criterio politico l'argomentazione giuridica, deve dirsi che in uno Stato democratico pensiero e manifestazione di idee debbono essere completamente liberi, secondo tutti gli angoli visuali, le ideologie e le gradazioni di queste, purchè non si giunga al reato ed alla sovversione: e quindi ogni manifestazione di pensiero deve essere serena ed equilibrata perchè il progresso civile e sociale ha bisogno di ordine e non già di moti convulsionali.

Ma perchè non sussista neanche la possibilità che un errato esame o una errata o falsa valutazione di situazioni e di circostanze — e l'errore è nella umana natura — possa produrre crinatura nell'ordinamento giuridico dello Stato e vulnerare lo spirito della Costituzione, provvidamente — seguendo le linee tracciate sapientemente dalla Corte costituzionale — il detto articolo 2 prevede la limitazione temporale nei confini della esigenza della tutela dell'ordine, della sicurezza e della incolumità pubblica, e la limitazione causale del provvedimento nei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Ed è di palmare evidenza che detti provvedimenti debbano essere immediatamente esecutori; ma, a rendere più efficace e sentito il senso del vincolo e della subordinazione ai principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ed alla valutazione obbiettiva delle situazioni che si intendono fronteggiare, nello stretto ambito del dovere di prevenzione, è stabilito che i provvedimenti prefettizi deb-

bano essere motivati e normalmente pubblicati a mezzo di manifesti e con inserzione nel foglio annunci legali della provincia.

Da quanto precede si può concludere che le ordinanze non sono leggi, sia per la fonte sia per l'ambito di efficacia e di applicazione, sia per i limiti temporali e rientrano invece negli atti amministrativi, emessi nell'ambito dei poteri discrezionali che nessun ordinamento giuridico può denegare all'Autorità amministrativa proprio perchè sia fatto salvo il principio dello Stato di diritto.

Altrimenti, paralizzati i poteri immediati dello Stato, l'arbitrio potrebbe prevalere sulla legge, la licenza e la prepotenza sulla libertà, l'anarchia sull'ordine: il che produrrebbe precisamente lo scardinamento della Costituzione e dello Stato di diritto.

L'articolo 5 del disegno, modifica profondamente l'articolo 20 del testo unico perchè l'intervento dell'Autorità di polizia è ammesso quando avvengano o siano fomentati disordini ovvero siano commessi reati che comportino un pericolo attuale per la sicurezza o l'incolumità pubblica o sia commessa istigazione a commettere tali reati; quindi non bastano a legittimare l'intervento le grida semplicemente lesive del prestigio della Autorità (termine troppo vago ed ampio che si presta alle più larghe valutazioni ed eventuali arbitri).

La disciplina della propaganda pare che possa dirsi aderente al nuovo clima democratico e rispettosa della piena libertà di espressione, giacchè è sottratta al potere degli organi di polizia la facoltà di negare la concessione della licenza di cui all'articolo 113 del testo unico alle « persone che l'Autorità locale di Pubblica sicurezza ritenga capaci di abusarne ».

Nella dizione del testo unico può infatti nascondersi l'arbitrio sotto la specie di una facoltà discrezionale e troppo vaga e di fatto illimitata.

Non è quindi esatto quanto è stato contestato, che cioè l'attuale regolamentazione come prevista dall'articolo 11 del disegno di legge rappresenta un peggioramento: vi è una disciplina che bisogna osservare ma tale disciplina si spiega e giustifica appieno pro-

prio nel concetto e nel clima della bene intesa libertà e della Costituzione.

E così per l'identico rispetto valgono le norme proposte dall'articolo 14 del citato disegno di legge, proprio in virtù dell'articolo 18 della Costituzione, giacchè per questo, mentre tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente senza bisogno di autorizzazioni per fini penalmente leciti, sono peraltro vietate le associazioni segrete e quelle che perseguono fini politici, anche indiretti, mediante organizzazioni di carattere militare.

Orbene, se il secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione pone tali divieti, è evidente che l'Autorità di polizia deve vigilare perchè la norma sia rispettata, non potendosi ammettere, in ambiente libero e democratico, la possibilità che sorgano associazioni segrete (che non hanno ragione di esistere) o a carattere militare o paramilitare (giacchè i poteri sono dello Stato e non possono essere abdicati): sempre ai fini della tutela precisamente della libertà dei cittadini e delle Istituzioni. Ed a rendere effettivo tale potere di vigilanza occorre che il Prefetto abbia la facoltà di chiedere la comunicazione degli atti costitutivi e degli statuti nonché notizie sull'attività ed organizzazione delle associazioni. Altrimenti il principio costituzionale resterebbe elemento di principio, con possibilità di facili evasioni e sarebbero pertanto possibili organizzazioni ed associazioni sovversive, segrete o con carattere militare o paramilitare. Il che non è consentito.

D'altronde il potere prefettizio si esaurisce in queste investigazioni, giacchè per il successivo articolo 15 il potere di decretare lo scioglimento delle associazioni vietate spetta al Ministero degli interni, così come a detto Ministero spetta la facoltà di autorizzare associazioni fra stranieri.

Le disposizioni citate dall'articolo 14 all'articolo 16 del disegno di legge innovano radicalmente al testo unico giacchè tutto il titolo VIII del testo unico resterà abrogato, con tutte le sue disposizioni di carattere ben altrimenti restrittive.

Sarebbe inutile soffermarsi ancora sul disegno di legge proposto, ripetendo che sarà

opportuno provvedere all'emanazione di un nuovo testo unico che — anche facendo tesoro dei prodotti dell'esperienza — disciplini tutta la materia della sicurezza pubblica.

## II. — SERVIZI PER L'ORDINE PUBBLICO

Può certamente dirsi che gli organi della Pubblica sicurezza abbiano compiuto il loro dovere, sempre con spirito di abnegazione, spesso con notevole sacrificio. Ne fa fede il numero di Ufficiali, Agenti e Carabinieri feriti o contusi nel 1958, per complessive 278 unità in occasione di scioperi e manifestazioni, specialmente se tale numero è messo a raffronto con quello dei dimostranti feriti o contusi (68). Il che val dire che le Forze di polizia non solo non hanno assunto l'iniziativa di fatti violenti, ma hanno impedito il propagarsi ed estendersi di tali fatti ed hanno agito con equilibrio, con misura e con prudenza.

Anche tale contegno delle Forze di polizia deve mettersi all'attivo del Governo e della sicurezza pubblica, giacchè può dirsi che l'ordine sia stato da per tutto mantenuto.

Polizia e Carabinieri hanno continuato, in questo biennio considerato (1957-1958), a rastrellare armi ed esplosivi in grande quantità: da 34 tra cannoni, mortai e lancia-granate, a 5.415 fucili, a 3 mitragliatrici, a 22.717 bombe a mano, ad un milione 488 mila 515 cartucce ed a q.li 99,60 di esplosivi.

A vero dire tali reperimenti sono indici non rassicuranti circa una completa tranquillità nell'ambito politico-sociale dello Stato: e perciò, mentre, da un lato, va incoraggiata l'opera della polizia per la bonifica totale in materia, deve aggiungersi il voto che organizzazioni ed uomini responsabili di tutte le tendenze aiutino una tale opera diretta ad impedire che *cives ad arma veniant*.

Che se, in qualsiasi momento, dovesse avvertirsi una carenza o una difficoltà nei poteri di difesa dello Stato, le conseguenze — sempre imprevedibili — potrebbero essere nefaste per la sicurezza, la forza e l'esistenza stessa delle Istituzioni.

Encomiabile parimenti è stata l'opera delle Forze di polizia in occasioni di calamità, infortuni: per le quali sempre dette Forze si sono prodigate e si prodigano ad evitare o circoscrivere gli effetti dannosi: durante alluvioni, nubifragi, incendi, epidemie, crolli di edifici, incidenti vari, ufficiali ed agenti non hanno misurato sforzi ed impegno per lenire le sofferenze altrui, mettendo spesso a repentaglio la propria incolumità personale, in nobile gara con gli addetti ai servizi antincendi ed i componenti le Forze armate dello Stato: ai quali tutti va espresso un pensiero di gratitudine e di riconoscenza da parte della Nazione.

### III. — POLIZIA GIUDIZIARIA

L'attività di Polizia giudiziaria è stata dal dopoguerra ad oggi particolarmente intensa e nel complesso ha dato risultati confortanti.

Occorre tuttavia preliminarmente rilevare, ai fini di una obiettiva e seria valutazione della efficace attività svolta dagli organi di polizia nella lotta contro il crimine, che non tutti i delitti possono essere direttamente preveduti e prevenuti dalla polizia, la cui azione non può avere che un effetto mediato ai fini della contrazione del fenomeno criminoso.

L'andamento di alcuni delitti come, ad esempio, quelli di violenza privata, minacce, percosse e lesioni, risse e tutti i reati in genere contro la famiglia e la moralità nonché contro l'economia è connesso all'effetto intimidatorio dell'azione penale ed all'educazione ed evoluzione del costume, non avendo gli organi di polizia altra possibilità che quella di accertare e riferire all'Autorità giudiziaria.

Procedendo pertanto ad una attenta disamina dei delitti che più da vicino interessano la sicurezza pubblica e sui quali più decisamente influisce l'efficienza della attività della Polizia, si rileva che quelli di maggior rilievo hanno subito dal dopoguerra una costante notevole diminuzione stabilizzandosi

negli anni 1953 e 1954 su indici pressochè stazionari.

Ciò dimostra come attraverso la sicura, se pur lenta, ricostruzione delle Forze dell'ordine e mercè il continuo perfezionamento della attività investigativa sia stato possibile infrenare e ridurre il fenomeno criminoso in limiti sempre più ristretti.

Anche nelle due isole maggiori Sicilia e Sardegna, fino ad alcuni anni addietro funestate dal banditismo e da altre forme di delinquenza associata, sono stati conseguiti lusinghieri risultati mediante la attuazione di speciali servizi che hanno consentito di esercitare una più efficace azione di prevenzione e repressione in vaste ed impervie zone di campagna.

È opportuna codesta premessa per stabilire come le lievi oscillazioni verificatesi dall'anno 1955 in poi, con qualche modesta punta di aumento in qualche anno e per talune voci di reati non possano essere considerate come recrudescenza della criminalità ma siano soltanto indice di assestamento, dopo che la azione della polizia ha operato nella maggiore estensione delle sue possibilità, portando il fenomeno nei limiti della normalità.

Assestamento che non significa sosta nell'impegno a conseguire sempre migliori risultati, ma che induce a constatare come, raggiunto lo stato di normalità delle condizioni generali della sicurezza pubblica, ogni ulteriore miglioramento non può aversi che in limiti sempre più ristretti e con un correlativo sforzo ed apporto di mezzi sempre maggiore.

Il regresso verificatosi nel 1957 e la situazione pressochè stazionaria del 1958 dimostrano la intima efficienza dell'attività di prevenzione e repressione degli organi di polizia, che, malgrado ogni difficoltà, sono riusciti a contenere validamente il fenomeno criminoso.

A dimostrare l'efficacia della attività della Polizia giudiziaria è sufficiente considerare l'alta percentuale dei delitti scoperti, che si aggira per gli omicidi intorno al 90 per cento, per le rapine al 70 per cento e per tutti i reati in genere ad oltre il 50 per

cento, risultati che nel complesso sono superiori a quelli del precedente anno.

Occorre infine rilevare che recenti manifestazioni criminose condotte a termine da spericolati malfattori con perfetta tecnica criminale d'importazione, divulgata nel paese dalla stampa, hanno polarizzato l'attenzione della pubblica opinione.

Premesso che gli autori di tali imprese delittuose sono stati quasi tutti identificati ed assicurati alla giustizia, sta di fatto che, se la delinquenza ricorre nella consumazione dei delitti ad elaborati piani attuati rapidissimamente di sorpresa con largo uso di mezzi motorizzati, esiste una efficiente organizzazione dei servizi di prevenzione e repressione.

Comunque, se sorpresa, rapidità e mezzi motorizzati sono stati finora fattori determinanti per portare a termine delittuose imprese, è necessario che gli organi della polizia adeguino sempre più i loro mezzi per controbattere efficacemente tali metodi.

L'organizzazione dei relativi servizi importa naturalmente un più largo impiego di automezzi e di mezzi di collegamento, talchè si è provveduto, nei limiti consentiti dalle disponibilità di bilancio, a potenziare adeguatamente e secondo le più impellenti esigenze i servizi disposti.

Gli organi di polizia nulla hanno trascurato e trascurano per fronteggiare sempre più validamente il fenomeno criminoso, strenuamente impegnandosi in una gara di tempestività ed efficienza contro i metodi e sistemi della delinquenza. È necessario che anche per il futuro persistano nell'intensa azione, diretta a riordinare e perfezionare i propri mezzi e le proprie attività in rapporto alla evoluzione della tecnica criminosa ed in armonia alle leggi democratiche che intendono garantire, con maggiore vigore, la dignità delle persone e la inviolabilità della libertà costituzionale.

Flessione dei reati più gravi nel 1957-1958 — come omicidi, rapine, estorsioni, eccetera — aumento invece, se pur limitato, nei furti: la situazione può dirsi in complesso migliorata. A tale risultato ha indubbiamente contribuito la Polizia giudiziaria con la sua

vigilanza, la cura e l'intervento tempestivo per la scoperta dei responsabili, onde essa ha segnato vari punti a suo vantaggio. Merito questo della capacità ed attività individuale, ma anche merito del perfezionamento dell'organizzazione — che va sempre più stimolata e perfezionata — attraverso la Scuola superiore polizia.

Quindi è sempre più vivamente sentita la necessità della migliore istruzione tecnica del nostro apparato di Polizia, in tutti i suoi campi e settori: e così l'opinione pubblica, che qualche volta è parsa disorientata di fronte a casi insolubili o particolarmente difficili (casi che si verificano, peraltro, in tutti i paesi del mondo), seguirà con migliore fiducia gli sforzi e meglio apprezzerà gli organi di Pubblica sicurezza e dei Carabinieri, vedrà, anzi, negli ufficiali ed agenti i tecnici della sicurezza collettiva, che, con idee e mezzi moderni, non solo combattono il delitto, ma, nel clima e nei principi della libertà, aiutano e sorreggono i cittadini giusta una visione davvero complessiva — sociale ed umana — delle loro funzioni.

E tanto valga anche per i servizi speciali — dalla polizia di frontiera, alla ferroviaria, alla postale e delle comunicazioni, alla polizia stradale, — specialità tutte nelle quali è già rimarchevole il grado di istruzione, il garbo e lo spirito di giusta comprensione e di abnegazione.

Per quanto riguarda più particolarmente la polizia stradale, data l'imminenza della entrata in vigore del nuovo codice della strada ci si attende che essa, di concerto con le altre forze e con i vigili urbani, segni al suo attivo nuova benemeranza perchè coloro che circolano sulle aree pubbliche siano indotti al più rigoroso rispetto della vita e della incolumità altrui.

Vorrei dire che, più che agenti della forza che fanno leva sulle sanzioni e sul blocchetto delle contravvenzioni, quelli della polizia stradale siano autentici collaboratori del legislatore per la migliore educazione degli utenti della strada; tenendo per fermo che la prudenza, soprattutto in tale settore, può dirsi sinonimo di buona educazione.

**PARTE QUARTA****I. — ASSISTENZA PUBBLICA**

L'onere della spesa per questo capo ascende per la parte ordinaria a lire 21.713 milioni con un aumento, rispetto all'esercizio precedente, di lire 5.405 milioni. Nella parte straordinaria invece la spesa è di lire 24 miliardi e 268.702.840 con una diminuzione, nei confronti dell'esercizio 1958-59, di lire 49.727.915.

L'aumento di spesa nella parte ordinaria è determinato dall'incremento ai capitoli 91, 100, 101, 105 ed in particolare al capitolo 103 (contributo a favore Opera nazionale ciechi civili) per un importo di lire 4.700 milioni.

Si registra inoltre un incremento al capitolo 94 per lire 80 milioni.

Merita essere posta nel giusto rilievo la notevole, encomiabile attività svolta, con profondo senso di solidarietà e coscienza sociale, dai vari servizi dell'assistenza pubblica.

I risultati possono essere valutati, nei vari rami di intervento, dalle cifre che seguono, che sono di per sè eloquenti.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPECCHIO COMPARATIVO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO DEGLI ESERCIZI: 1958-1959; 1959-1960

N. Cap. esercizio 1959-60	D E N O M I N A Z I O N E	Stanziam. dello esercizio 1958-59	Stanziam. dello esercizio 1959-60	Differenza tra esercizio 59-60 e 58-59	DESCRIZIONE	Numero assistiti 1958-59
91	Assegni a stabilimenti ed Istituti diversi di assistenza ecc.	2.270.000.000	2.760.000.000	490.000.000		
92	Spese di cura e mantenimento stranieri indigenti ecc.	250.000.000	250.000.000	—		
93	Mantenimento inabili al lavoro ecc.	400.000.000	400.000.000	—		
94	Sussidi alle istituzioni pubbliche e private di beneficenza ecc.	720.000.000	800.000.000	80.000.000	Colonie estive - diurne, temporanee e campeggi.	537.256
95	Assistenza e cura di infermi poveri ecc.	50.000.000	50.000.000	—		
96	Somma da erogare integrazione bilanci E.C.A. ecc.	1.900.000.000	1.900.000.000	—		
97	Concorsi nelle spese per organizzazione assistenza estiva ed invernale minori	4.000.000.000	4.000.000.000	—	Assistenza invernale-pri-maverile . . . . .	628.513
98	Soccorsi giornalieri famiglie richiamati alle armi ecc.	550.000.000	550.000.000	—		
99	Somma da corrispondere Azienda Autonomia P.P.T.T. ecc.	3.000.000	3.000.000	—		
100	Contributo annuo assistenza sanitaria protettiva ed ospedali- liera ecc.	275.000.000	370.000.000	95.000.000	Assistenza con ricovero dei minori e adulti . . . . .	29.216
101	Contributo Unione Nazionale Mutilati ed Invalidi ecc.	—	30.000.000	30.000.000		
102	Contributo annuo Ente Nazionale Sordomuti ecc.	750.000.000	750.000.000	—		
103	Contributo annuo a favore Opera Nazionale Ciechi Civili ecc.	4.200.000.000	8.900.000.000	4.700.000.000		
104	Somma da corrispondere C.R.I. ecc.	190.000.000	190.000.000	—		
105	Contributo all'Ente Nazionale Distribuzione Soccorsi in Italia (D.L.L. 28 settembre 1954, n. 220)	—	10.000.000	10.000.000	Assistenza in natura e trasporti . . . . .	4.785
106	Fondo occorrente per le provvidenze di cui alla legge 20 feb- braio 1958, n. 75 ecc.	750.000.000	750.000.000	—		
122	Spese per acquisto e indennità requisizione ecc.	13.000.000	13.000.000	—		
123	Contributi ad Enti, Comitati, ecc.	55.000.000	55.000.000	—	Profughi in campo e fuori campo . . . . .	32.575
124	Spese costruzione riattamento ed adattamento locali ecc.	25.000.000	25.000.000	—		
125	Istituzione e mantenimento Centri Raccolta Profughi ecc.	1.500.000.000	1.500.000.000	—		
126	Spese per l'assistenza sanitaria e farmaceutica ecc.	600.000.000	600.000.000	—	Sussidi straordinari di cui all'art. 1 D.L.L. 31 lu- glio 1945, n. 425 . . . . .	23.247
127	Spese per rette e sussidi ecc.	1.700.000.000	1.700.000.000	—		
128	Sussidi in denaro ecc.	2.150.000.000	2.150.000.000	—		
129	Premi di solidarietà nazionale ecc.	1.000.000	1.000.000	—		
130	Assistenza in natura ecc.	470.000.000	470.000.000	—		
131	Spese trasporto ecc.	160.000.000	160.000.000	—		
132	Quota annualità a favore Pio Istituto S. Spirito ecc.	229.355	229.355	—		
133	Assegnazione straordinaria integrazione bilanci E.C.A. ecc.	1.700.000.000	11.700.000.000	10.000.000.000	Soccorso invernale . . . . .	1.662.037
134	Maggiorazione trattamento assistenziale ecc.	5.600.000.000	5.600.000.000	—	Assistenza sanitaria . . . . .	70.160
	TOTALE GENERALE . . . . .	40.282.229.355	45.687.229.355	+ 5.405.000.000		
	MOVIMENTO CAPITALI					
138	Anticipazione da parte dello Stato pagamento rette ospedali- tà ecc. . . . .	15.000.000.000	20.000.000.000	5.000.000.000		

Dal prospetto può rilevarsi come la maggior parte degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione non ha avuto notevoli variazioni ad eccezione dei capitoli sopra indicati, come può altresì rilevarsi, dal numero degli assistiti, il risultato concreto dell'azione svolta.

Il fondo per anticipazione rette ospedalità ai sensi della legge 8 settembre 1957, n. 579, stabilito in lire 10.000.000.000 per l'esercizio 1957-1958, portato a lire 15.000.000.000 per l'esercizio 1958-59 è stato ancora incrementato di altri 5 miliardi e quindi ascende a lire 20.000.000.000 per l'esercizio 1959-60 (capitolo 138).

Tale fondo è iscritto al movimento capitali poichè è recuperabile dal tesoro a carico dei Comuni.

Uno sforzo notevole — rispetto alle riconosciute ristrette possibilità — che denota la consapevole attenzione rivolta al settore della assistenza.

È auspicabile che la dilatazione della pubblica spesa possa consentire, per l'avvenire, un incremento sempre maggiore degli stanziamenti per l'assistenza, così come da tutti reclamato in modo da risolvere — sia pure gradualmente — l'intero complesso problema.

L'incremento annuo — come avvenuto per i ciechi civili in questo esercizio — incoraggia a bene sperare anche per gli altri settori ed in modo particolare per l'assistenza estiva ed invernale (colonie) e per l'assistenza E.C.A., in rapporto alla situazione generale della finanza statale.

Non sembra al relatore utile soffermarsi, in questa sede, sulla nota polemica sul modo di distribuzione dell'assistenza, in vista della riforma della legislazione in materia di cui si parlerà in appresso.

Vale solo ricordare che a tale distribuzione provvedono quasi esclusivamente i Comitati provinciali per l'assistenza pubblica.

Così è pure da notare che, per l'assistenza estiva, la distribuzione per le varie provincie avviene con criteri uniformi tenendo conto delle zone più depresse, mentre la ripartizione dei quattro quinti agli E.C.A., ad integrazione dei bilanci, vien fatta obbedendo

alle disposizioni legislative in materia (articolo 4 legge 6 giugno 1947).

Per il soccorso invernale le direttive per la distribuzione sono date, secondo le necessità del momento, dal Comitato dei Ministri dell'interno, del tesoro e del lavoro.

Nella complessa e vasta attività del Ministero dell'interno i servizi dell'assistenza pubblica assumono un particolare carattere di rilievo sia per i compiti ad essi demandati e sia per le finalità squisitamente sociali che s'intendono perseguire.

La Direzione generale assistenza pubblica infatti svolge opera di vigilanza su importanti Enti assistenziali; (come l'Opera nazionale Ciechi civili e l'Ente nazionale di lavoro per i ciechi, l'Ente nazionale per la protezione ed assistenza dei sordomuti, e l'Unione nazionale Mutilati per servizio, il Pio istituto di Santo Spirito e Ospedali riuniti di Roma, gli Istituti fisioterapici ospitalieri di Roma, la Fondazione Gaslini di Genova e le Opere Laiche paladine pugliesi), mentre elabora gli studi per l'aggiornamento della legislazione in materia e cura i procedimenti relativi al riconoscimento della personalità giuridica a nuove istituzioni pubbliche di assistenza. Provvede — in materia finanziaria — al non lieve lavoro di distribuzione dei fondi in virtù delle leggi in vigore.

In materia di diretto intervento del Ministero, la Direzione generale assistenza pubblica provvede alla assistenza di determinate categorie di bisognosi (minori normali ed anormali, inabili adulti, mutilati in attesa di pensione) svolgendo opera altamente meritoria.

Altro settore di notevole importanza in campo assistenziale è quello relativo alla cura e al mantenimento di stranieri indigenti in istituti di ricovero e l'altro in favore dei profughi.

Infatti attualmente sono assistiti oltre 38.000 profughi, di cui 20.000 fuori campo ed oltre 18.000 negli 11 centri di raccolta esistenti.

Nel quadro dell'assistenza ai profughi importante è l'attività svolta per la realizzazione dei programmi di costruzione di alloggi per profughi. Il primo di 9 miliardi — in virtù della legge del 1952 — è già ultimato, men-

tre il secondo piano di costruzione — previsto dalla legge del 1958 — per un importo di altri 5 miliardi avrà quanto prima la sua realizzazione.

## II. — RIFORMA DELL'ASSISTENZA PUBBLICA

Il concetto della pubblica assistenza trascende i limiti della beneficenza caritativa per inserirsi nel quadro della sicurezza sociale, costituzionalmente sancita.

Con l'articolo 38 della Costituzione tutta la materia subisce una radicale e completa modificazione rispetto alla sistemazione giuridica precedente.

Il nuovo indirizzo — del resto — è perfettamente aderente non solo allo spirito ed al dettato della Carta, ma è anche in armonia con la concezione dello stato moderno, i cui cardini trovano linfa vitale nella solidarietà e nella socialità.

Era naturale che, di fronte al dettato costituzionale ed alle esigenze dei tempi nuovi, le strutture tradizionali per l'erogazione e il controllo della pubblica assistenza manifestassero tutta la loro inadeguatezza ed insufficienza e richiedessero un ricambio efficace.

L'esigenza di una riforma in tale settore, con il passare degli anni, si è manifestata sempre più necessaria ed ora è diventata indilazionabile.

È noto che il Ministero dell'interno da tempo ha studiato la materia ed ora è già virtualmente pronto uno schema del disegno di legge che presto dovrebbe arrivare all'esame del Parlamento.

In tale attesa un esame preventivo del progetto preparato sarebbe fuori luogo e forse inutile perchè in occasione della discussione davanti alle Camere si potrà portare, in un dibattito fecondo, un notevole contributo alla migliore soluzione da adottare.

Al vostro relatore — in questa sede — basterà osservare che il provvedimento è di vasta portata e rispecchia gli orientamenti già manifestatisi nei precedenti dibattiti in Parlamento.

Comunque i criteri direttivi, su cui il provvedimento si imposta, dovrebbero essere informati al principio costituzionale sopra richiamato.

Di conseguenza l'assistenza pubblica con la finalità precipua di ottenere l'inserimento nella vita dei diseredati deve mirare al recupero ed alla prevenzione apprestando i mezzi idonei per la elevazione delle condizioni materiali e morali dei bisognosi.

Funzione sociale con determinante responsabilità dello Stato che però non esclude nè si contrappone all'assistenza privata che dalla stessa Costituzione è dichiarata libera. In omaggio a tale precetto costituzionale lo Stato, nei confronti degli Enti privati, dovrebbe limitarsi ad una funzione di coordinamento e di controllo sull'impiego delle eventuali sovvenzioni concesse agli Enti stessi.

Sembra che ciò sia perfettamente logico non potendosi pretendere che il controllo si estenda al di là di quello contabile per investire gli indirizzi e determinare orientamenti senza urtare contro il precetto costituzionale sulla libertà dell'assistenza privata.

Necessario altresì appare un coordinamento tra le iniziative od attività assistenziali pubbliche e private, e l'organo più indicato per questa funzione può essere proprio il Ministero dell'interno attraverso la Direzione generale assistenza pubblica.

Altro principio informatore che dovrebbe guidare la riforma è quello di accogliere la istanza, che si è levata unanime, di portare una radicale innovazione nella struttura degli E.C.A., definendone i compiti ed accentrando nelle attribuzioni di questi Enti gli oneri dell'assistenza legale, anche quella oggi di competenza dei Comuni e delle Provincie.

La legislazione in generale sulle istituzioni pubbliche di assistenza dovrà di conseguenza essere aggiornata ai nuovi principi ed i controlli alleggeriti, come modificata la disciplina della riscossione delle spese di assistenza ospedaliera e di quella per i ricoveri di inabili, di minori e di alienati.

Ad eliminare inoltre i frequenti inconvenienti sorti nel passato, al criterio del « domicilio di soccorso » si pensa sostituire quello obiettivo della « residenza del bisognoso »,

per individuare con estrema facilità l'ente tenuto alle spese di assistenza.

Altra innovazione notevole sarà la creazione di un Consiglio Superiore dell'Assistenza Sociale con funzioni consultive.

Per sottolineare i compiti squisitamente sociali degli enti assistenziali, gli E.C.A. verranno denominati Enti Comunali di Assistenza Sociale.

Sarà la nuova una legge fondamentale di organizzazione che mirerà a rinnovare le strutture e a definire gli scopi e le sfere di competenza degli organi ed enti che operano nel campo dell'assistenza.

I voti e le aspirazioni più volte espressi potranno trovare così il modo di ottenere la loro realizzazione.

E da augurarsi che la nuova organizzazione che il Parlamento vorrà dare, renda, lungi da ristrettezze burocratiche, veramente rapida e snella l'assistenza in Italia, e riesca, quanto più possibile, ad adeguare i mezzi alle necessità e far sentire, in omaggio ai principi, operante e viva la socialità come la più elevata espressione di solidarietà umana e nazionale.

## PARTE QUINTA

### SERVIZI ANTINCENDI

Si è molto discusso negli anni scorsi sui fondamentali problemi dei servizi antincendi e da tutti è stata sempre rilevata la incongruità strutturale del Corpo nazionale vigili del fuoco e l'abnorme situazione del personale appartenente al Corpo stesso. All'estensore della relazione sembra opportuno, per ragioni di chiarezza, riassumere brevemente le questioni più importanti relative al problema.

Il servizio antincendi, già di pertinenza delle amministrazioni comunali, ebbe una prima organizzazione su base provinciale con coordinamento nazionale (corpi provinciali dei pompieri - Ispettorato centrale presso il Ministero dell'interno) con il regio decreto-legge 10 ottobre 1935, n. 2472.

La legge 17 dicembre 1941, n. 1570 — tuttora in vigore — diede un nuovo assetto al

servizio creando il Corpo nazionale vigili del fuoco, composto di tanti corpi provinciali quante sono le provincie, autonomi e dotati di personalità giuridica.

Accanto ad una organizzazione centrale facente capo al Ministero dell'interno, vi è perciò una organizzazione periferica autonoma costituita dai corpi dei Vigili del fuoco, organi deliberanti, localmente costituiti e retti da Consigli di amministrazione.

A dirigere tecnicamente e disciplinarmente i servizi di tali corpi è preposto — con compiti vasti e complessi — un ufficiale del Corpo nazionale appartenente ai ruoli statali.

La gestione finanziaria dei servizi, per la legge istitutiva, è tenuta dalla Cassa sovvenzioni antincendi.

Le entrate sono costituite in massima parte, a norma della legge 9 aprile 1951, n. 338, dai contributi di comuni, che sostengono perciò quasi integralmente le spese dei servizi antincendi.

Una situazione veramente anormale è poi quella del personale.

Accanto al personale direttivo di ruolo statale — peraltro in grave situazione di disfavore in confronto degli altri dipendenti statali per quanto riguarda la progressione di carriera — vi è il resto del personale (sottufficiali e vigili permanenti) iscritto nei ruoli provinciali, amministrato dai corpi provinciali e denominato, con evidente contraddizione in termine, « personale non statale del corpo nazionale ». Di fronte a queste gravi incongruenze la necessità di una radicale riforma era divenuta urgente.

È da tener anche presente che, nel disegno di legge (stampato dal Senato n. 146) recante norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali, all'articolo 2 si prevede il trasferimento allo Stato delle quote delle spese di gestione dei servizi antincendi che fanno carico ai Comuni.

Dovendo lo Stato assumere praticamente lo onere dei servizi antincendi, si rende opportuno che, insieme all'organizzazione tecnica, assuma anche la gestione finanziaria e di conseguenza vengano soppressi i corpi dei Vigili del fuoco e la Cassa sovvenzioni antincendi.

Lo studio compiuto per la riforma è completo e un progetto di legge dovrebbe essere presto presentato al Parlamento.

In tale previsione sembra inutile al vostro relatore soffermarsi ancora sull'argomento perchè il Senato, in sede di discussione di tale progetto, avrà la possibilità di portare, come sempre, un attento ed approfondito esame.

Vale forse solo delineare in sintesi i criteri che si intendono seguire per un organico riordinamento dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Essi possono così riassumersi:

1) l'assunzione diretta da parte dello Stato dei servizi antincendi e dei soccorsi tecnici, avuto riguardo alla natura ed al particolare interesse pubblico dei servizi stessi;

2) la conseguente soppressione dei corpi dei Vigili del fuoco quali enti autonomi;

3) la soppressione della Cassa sovvenzioni antincendi ed assunzione totale degli oneri finanziari dei servizi antincendi nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno;

4) l'introduzione di particolari norme in materia di acquisti e forniture, onde consentire, in casi di urgenza, di poter provvedere nel minor tempo possibile, in deroga alle comuni disposizioni vigenti, all'immediato apprestamento dei mezzi di soccorso;

5) un nuovo stato giuridico del personale (con una congrua elevazione delle unità in organico, oltre ad un adeguato contingente di ausiliari; modifica del sistema di reclutamento ed avanzamento eccetera);

6) un adeguato trattamento economico (stabilito per il personale permanente, sottufficiali e vigili, sulla parità del personale di pari grado del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza sia per gli stipendi o paghe che per le altre indennità).

\* \* \*

Nel corso della discussione in Commissione, i rappresentanti della sinistra hanno manifestato il loro dissenso sulla impostazione data dal relatore in merito ai tempi di attuazione dell'ordinamento regionale, ritenendo che il ritardo di tale realizzazione sia ingiustificato e determinato da motivi politici.

Hanno inoltre rilevato una lacuna nel mancato accenno da parte del relatore alle gestioni commissariali, criticando in proposito l'operato del Governo in ordine soprattutto alla mancata osservanza del termine per la ricostituzione delle rappresentanze elettive.

Infine hanno lamentato la frequente violazione o l'applicazione discriminatoria della legge ad opera delle Forze di polizia soprattutto in occasione delle elezioni.

In ordine al primo rilievo va osservato che nella relazione sono state ampiamente illustrate le ragioni che inducono a portare un responsabile esame su un problema così importante e vitale. Anche le perplessità sempre affiorate di ordine politico devono essere oggetto di attento studio per predisporre adeguati strumenti legislativi, atti a definire i rapporti tra i vari enti e i limiti delle rispettive attribuzioni e a permettere altresì quel necessario coordinamento fra lo Stato e le Regioni onde evitare pericolosi squilibri.

Delle gestioni commissariali il relatore non ha ritenuto opportuno far cenno sembrando inutile ripetere argomentazioni già ampiamente svolte — a sostegno di opposte tesi — in un recente approfondito dibattito alla Camera dei deputati, specifico su questo tema.

La documentata risposta che in tale occasione venne data sul piano politico e su quello giuridico dispensa dal fare ulteriori osservazioni.

Peraltro è stato già rilevato in principio della relazione che il numero delle gestioni commissariali — per quanto riguarda Comuni e Provincie — si è andato sempre più riducendo in questi ultimi anni. In aggiunta è necessario ricordare che in questo turno di elezioni primaverili numerose Amministrazioni locali sono state democraticamente ricomposte ed altre lo saranno nel periodo autunnale.

Sul terzo rilievo la ripetuta accusa di pretese violazioni dei diritti individuali non tiene in alcun conto il rovescio della medaglia, la necessità e l'interesse cioè di assicurare alla collettività un ordinato, pacifico svolgimento della vita civile.

Di questo argomento, sia pure brevemente, si è parlato trattando il tema della pub-

blica sicurezza e non vale ripetersi. Basta la constatazione già fatta che episodi gravi non si sono più da tempo verificati in occasione di disordini e di agitazioni sindacali.

### CONSIDERAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

La relazione che accompagna ogni stato di previsione, oltre un lato tecnico, ha indubbiamente un aspetto politico per la necessaria valutazione da fare dell'attività di ogni singolo Dicastero. Essa altresì deve contenere un sommario orientamento sulla soluzione possibile da dare ai vari problemi sotto il duplice profilo tecnico e politico.

Un esame completo della attività svolta e dei risultati raggiunti non è possibile certo ottenerlo in una relazione che deve necessariamente fermare la sua attenzione sui punti fondamentali dello stato di previsione. E ciò soprattutto si verifica per il Ministero dell'interno, che, nella sua poliedrica attività, investe tutti i settori della vita politica nazionale.

Il relatore non ha certo la presunzione di aver dato sempre una adeguata risposta a tutti i quesiti ed a tutti gli interrogativi che si potrebbero porre, ma ritiene di aver dato — per ogni settore dell'Amministrazione — indicazioni utili per l'avvio ad un dibattito approfondito.

A valutare nel suo complesso l'attività di questo Dicastero — rivolta in ogni settore alla difesa della libertà e delle istituzioni democratiche — è confortante la constatazione del risultato positivo raggiunto nella sempre più cosciente maturità politica dimostrata dal popolo italiano. Ciò testimonia che la libertà bene usata è lo strumento più valido per la formazione delle coscienze e per il progresso civile.

E fatti e dati significativi possono essere portati a sostegno di questa valutazione rilevando — come innanzi indicato — la continua diminuzione degli indici più rappresentativi della criminalità e la diminuzione dei conflitti con le forze di polizia. Altro dato positivo è offerto dalla sempre vigile

azione svolta per il ritrovamento di armi clandestine.

Nè può essere trascurato come elemento obiettivo di valutazione il numero sempre decrescente di Consigli comunali e provinciali disciolti, mentre va sottolineato che nessun sindaco, nel corso degli ultimi due anni, è stato rimosso dalla carica.

Ma l'indice più significativo — oltre le cifre e le statistiche — è offerto dalla compostezza civile e democratica con cui si vanno svolgendo — ormai da vario tempo — le competizioni elettorali in Italia: ultima recentissima prova è data dalle elezioni regionali siciliane.

Questi risultati vanno sottolineati a titolo di benemerita dei vari governi democratici, e a testimonianza di una conquistata civica maturità.

Onorevoli senatori, la complessità della materia ed il brevissimo tempo accordato rendono certamente piena di lacune e di manchevolezze la presente relazione.

La brevità del tempo ha impedito di fare quel lavoro di sintesi, necessario per una più ordinata esposizione, di portare l'esame su altre questioni minori ma pure esse importanti, di porre nel giusto rilievo l'attività specifica di ogni singola direzione generale, soprattutto di quelle del personale e degli affari di culto e fondo per il culto.

Nella lusinga che siano stati posti in rilievo i problemi fondamentali e sottolineata per alcuni l'urgenza di una soluzione, è doveroso rivolgere un saluto augurale al Presidente del Consiglio.

Si ha la certezza che, graduando necessità ed urgenza nella obiettiva valutazione dei problemi nazionali, l'onorevole Segni — quale Ministro dell'interno — riuscirà a dare impulso decisivo alla soluzione dei problemi più importanti di questo Dicastero completando l'opera dei predecessori.

Non si può chiudere questa relazione senza sottolineare la meritoria opera svolta al servizio del Paese — con alto senso del dovere e a volte con sacrifici — da tutto il personale del Ministero dell'interno.

A tutti — funzionari, impiegati e salariati del centro e della periferia — deve giun-

gere il nostro apprezzamento ed una espressione di riconoscimento e di plauso.

Da tutto quanto esposto, può dirsi che la azione del Governo democratico, pure svolgentesi tra innumeri difficoltà, sia diretta con sereno equilibrio alla tutela, difesa, protezione delle civili libertà; alla garanzia di tutti i cittadini, al progresso sociale nell'ordinato consolidarsi od evolversi di istituzioni e di situazioni; che di conseguenza tale azione debba riportare riconoscimento e con-

forto, da parte dell'Assemblea, per quanto è stato fatto, per quanto si intende fare affinché sempre più azione, precetto, finalità dello Stato italiano si identifichino nei voti della Nazione.

Con tale auspicio la prima Commissione permanente, a maggioranza, si onora proporre la approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per lo esercizio finanziario 1959-60.

PICARDI, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

**Art. 2.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo per il culto, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo predetto relative all'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo per il culto, quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso all'appendice n. 1 della presente legge.

**Art. 3.**

Tutti i pagamenti da effettuarsi sul capitolo n. 28 della parte passiva del bilancio del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi iscritti nell'esercizio 1959-60, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

**Art. 4.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso all'appendice n. 2 della presente legge.

**Art. 5.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economici, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie, dei patrimoni predetti, per l'esercizio finanziario medesimo, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del

## LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali, quelle risultanti dall'elenco n. 1 annesso alla appendice n. 3 della presente legge.

## Art. 6.

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1959-60, la spesa straordinaria di lire 11 miliardi e 700.000.000 per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

## Art. 7.

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1959-60, la iscrizione della somma di lire 5.000.000 per provvedere alle spese per funzionamento della Commissione per la pubblicazione del carteggio del Conte di Cavour.

## Art. 8.

Per l'esercizio finanziario 1959-60, l'assegnazione a favore della Croce Rossa Italiana per l'espletamento dei servizi di cui all'artico-

lo 2, lettera a), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256, è autorizzata in lire 190.000.000.

## Art. 9.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per gli agenti del Corpo medesimo, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio finanziario 1959-60, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

## Art. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, e su proposta del Ministro dell'interno, il fondo iscritto al capitolo n. 106 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60, in relazione alle esigenze connesse con l'attuazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75.