

(N. 280-A)
Resoconti VIII**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1977****ESAME IN SEDE CONSULTIVA
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DELL'INTERNO**

(Tabella n. 8)

Resoconti stenografici della 1^a Commissione permanente**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)****SEDUTA DI MERCOLEDI' 17 NOVEMBRE 1976**PRESIDENTE Pag. 322, 332
COSSIGA, ministro dell'interno 325
MURMURA, relatore alla Commissione 325**SEDUTA DI GIOVEDI' 18 NOVEMBRE 1976**PRESIDENTE Pag. 332, 334, 350
BERTI (PCI) 342
BRANCA (Sin. Ind.) 332, 334
COLOMBO Vittorino (DC) 346
DE SIMONE (PCI) 342
GHERBEZ (PCI) 348
LETTIERI 342
VENANZI (PCI) 334, 339**SEDUTA DI MARTEDI' 23 NOVEMBRE 1976**PRESIDENTE Pag. 351, 367, 378
ABBADESSA (MSI-DN) 357BERTI (PCI) Pag. 378, 379
COSSIGA, ministro dell'interno 352, 361, 365
e passim
COSSUTTA (PCI) 351, 352
DE MATTEIS (PSI) 361
MAFFIOLETTI (PCI) 378, 379
MANCINO (DC) 362, 365, 379
MURMURA, relatore alla Commissione 368, 379, 380**SEDUTA DI MERCOLEDI' 17 NOVEMBRE 1976**

Presidenza del Presidente GUI

La seduta ha inizio alle ore 11,25.

SENESE ANTONINO, segretario,
legge il processo verbale della seduta
precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella n. 8)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ».

Prego il senatore Murrura di riferire alla Commissione sul predetto stato di previsione.

M U R M U R A , *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, la tabella approvata dalla Camera dei deputati sullo stato di previsione del Ministero dell'interno suggerisce una serie di considerazioni e di valutazioni non tanti riferibili alle cifre dai numeri — molto spesso labirintici — quanto di carattere istituzionale e di natura politica sui settori in cui il Ministero dell'interno opera (amministrazione civile, assistenza, culto, pubblica sicurezza in tutti i suoi aspetti, protezione civile) ed intorno ai quali molto può sostenersi in direzione del cambiamento, imposto dalla profonda evoluzione della società nel trentennio 1946-76, anche per i suggerimenti, le impostazioni, gli studi che la pubblica amministrazione ha curato e predisposto e che rispondono appunto alla strategia — e non alla tattica — del nuovo, ispirata ad uno sforzo assai apprezzabile di ricerca della novità: per cui non possiamo non dare atto all'attuale ministro, ai suoi predecessori ai collaboratori dei più diversi e periferici livelli degli adeguamenti culturali, politici e civili da essi operati per rispondere più compiutamente alle molteplici esigenze della comunità.

Su alcuni di questi problemi si soffermerà più avanti la mia relazione, la quale, per la sua natura introduttiva, potrà talora apparire provocatoria, nel senso di spingere ad un globale discorso in termini di prospettive so-

prattutto istituzionali, più che di consuntivi critici o diagnostici.

Il primo argomento investe — e non per una compiacenza alla moda — il settore della sicurezza pubblica.

Le statistiche ci indicano una notevolissima — geometrica e non aritmetica — moltiplicazione di reati, specie di quelli delittuosi. Questi sono passati da 1.015.330 del 1970 a 1.779.258 nel 1974 e a 1.939.391 nel 1975, con percentuali di individuazione degli autori veramente modeste (dal 44,94 per cento nel 1970 a non più del 23 per cento nel 1974 e nel 1975). La tipologia dei delitti segna una diminuzione in quelli contro la persona (tra i quali, però, aumentano gli omicidi), mentre andamento antitetico hanno quelli contro il patrimonio (598.880 nel 1970; 1.400.666 nel 1974 e 1.563.136 nel 1975), non più del sei per cento dei quali scoperti. Tra questi la maggior percentuale è rappresentata dai furti (1.318.248 nel 1974 e 1.473.273 nel 1975), con un'individuazione degli autori non superiore al quattro per cento. Segue a ruota l'aumento di rapine, estorsioni, sequestri di persona per estorsione (da 3.170 nel 1970 a 9.546 nel 1974 e a 11.762 nel 1975) con una percentuale di individuazione del 33 per cento, ma con punte di estrema efferatezza (caso Mazzotti). Sono anche aumentati i reati contro l'economia e la fede pubblica (148.001 nel 1970, 165.682 nel 1974 e 185.464 nel 1975), mentre decrescono quelli contro lo Stato e, ironia, contro l'ordine pubblico.

Il corrente anno non ci offre cifre migliori, mentre sembrano disgraziatamente costanti quelle che attengono agli appartenenti alle forze dell'ordine uccisi e feriti: e ad essi va il più grato e fervido omaggio per l'opera svolta e l'abnegazione costantemente dimostrata.

I sequestri di persona hanno avuto una *escalation* spaventosa: 8 nel 1972 (per sei sono stati scoperti gli autori); 17 nel 1973 (per dieci sono stati scoperti gli autori); 38 nel 1974 (per 28 sono stati scoperti gli autori); 62 nel 1975 (44 scoperti) 38 nel 1976 (per dieci sono stati scoperti gli autori).

Forse sono utili le nuove misure adottate dalla magistratura rappresentando uno svegliarino contro le comode, ma delittuose

omertà da parte di tutte le organizzazioni culturali e sociali, anche al fine di esorcizzare lo squallore della paura e del timore « pilatesco ».

La gravità estrema di questa situazione, ancor più preoccupante ove si consideri che molti delitti, specie contro il patrimonio, non vengono denunciati dalle vittime o, quelli contro l'ordine pubblico, non vengono rubricati da magistrati faziosi e partigiani, esige un cambio di marcia da parte di tutti coloro i quali credono nella democrazia: da parte, cioè delle forze politiche, di quelle sociali e culturali, della famiglia, della scuola, delle chiese. Vi è certamente il nazi-fascismo folle e criminale, vi sono — come recenti avvenimenti confermano — analoghe follie formalmente di colore opposto: ma da questo tunnel non si esce se non si pone su di essi il pedale acceleratorio della testimonianza pubblica di ciascuno in un'interpretazione solidanistica e non permissiva e libertaria delle libertà.

Come i colleghi sanno, io vivo in Calabria e conosco le situazioni di molti centri, anche di quelli della provincia più ribelle, Reggio Calabria; so quanto sia facile la vita per i violenti e problematica l'esistenza per coloro che, in termini imprenditoriali, in valenza culturale, con presenza civile operano. Basterebbe l'ultimo fatto, quello di un illustre, qualificato magistrato, il presidente del tribunale di Reggio Calabria, che, dopo aver visto nel luglio scorso, sotto la porta di casa, saltare in aria la propria automobile, in questi giorni stava per essere sequestrato mentre rientrava con la famiglia (la moglie e due bambini) nella propria casa. In questa situazione, in Calabria non servono le declamazioni e non servono le cosiddette mobilitazioni di massa; non producono nulla, né le recriminazioni, né i così detti pianti di cocodrillo; come non servirebbero, certamente, altri prefetti Mori. È indispensabile un'opera di prevenzione da parte di tutti ed a tutti i livelli, ma occorrono anche repressioni esemplari. Ho assistito in questi giorni ad una strana processione; in un albergo di un grosso centro della provincia di Catanzaro ho visto decine di macchine con targa Reggio Calabria, Cosenza, Catanzaro, arrivare,

sostare e ripartire. Ho, poi, domandato al proprietario dell'albergo chi fosse questo soggetto sacro che faceva tanto richiamo; era uno degli appartenenti ad una delle famiglie più perniciose della malavita — della mafia — in libera uscita, in permesso.

Ed a lui andavano gli ossequi rispettosi e deferenti di tante e tante persone; il che provoca, non solo il fatto in sé, ossia un malesere, ma anche, nella situazione di disoccupazione giovanile, una sollecitazione, un incentivo nei confronti dei giovani che vengono allettati col miraggio di facili guadagni. Più d'uno chiedendo un'occupazione, una vita dignitosa, di fronte alle difficoltà, alla problematicità di trovare un lavoro, anche parlando con me ha detto: che cosa devo fare? Devo aderire alle richieste di quanti vogliono che io m'intruppi in questo stuolo di malavita? Noi dobbiamo parlare con estrema franchezza di certi problemi, perchè dall'esito di questa lotta dipende in buona parte la credibilità delle istituzioni democratiche. Molte volte le grandi città — e chi vive a Milano penso che lo sappia meglio di me — si sono trasformate in vere e proprie Chicago. Questo richiede una serie di iniziative, ma penso in coscienza che bisogna anche pigliare l'acceleratore sui valori morali. Non ricordo chi lo abbia detto o scritto, ma più ci impegniamo per un paradiso terrestre, più questo si allontana e più vediamo il mondo invaso alla schiavitù della violenza e del peccato. Accanto a questo, è indispensabile porre mano con urgenza, come sta facendo con lodevole impegno il Ministro dell'interno, al riordino delle forze di pubblica sicurezza ed a quello dei servizi di sicurezza.

Circa le forze di pubblica sicurezza, i miglioramenti economici, il riconoscere la civile sacralità del loro impegno di servizio, l'ammodernamento delle strutture, la stessa esigenza di profonde innovazioni regolamentari — cui hanno dato inizio i comitati di rappresentanza e la partecipazione al consiglio di amministrazione — non sono elementi sufficienti, pur se necessari, al conseguimento di un obiettivo di ammodernamento della presenza della polizia nella società italiana. Occorre, però, una valutazione complessiva del problema, sia sotto il profilo organiz-

zativo, sia di quello della posizione giuridico-economica di ogni appartenente al Corpo (vi sono ancora insoluti problemi di inquadramento e di adeguamento), sia da quello disciplinante la struttura e la dislocazione dei reparti e degli uffici, sia le connessioni ed i rapporti con le altre forze dell'ordine, tra cui è indispensabile, in funzione di una loro migliore efficienza, un serio e concreto coordinamento, soprattutto a livello periferico, finalizzato ad un traguardo unitario, e tale da evitare non solo e non tanto il pluralismo, quanto le gelosie, le corse in avanti, i particolarismi, i posti in prima pagina sui giornali, le ripetute, talora esibizionistiche interviste televisive. È indispensabile, a tal fine, una visione unitaria del problema e dell'impiego anche in direzione della polizia giudiziaria e questo allo scopo di sradicare l'attuale spietata ed arrogante criminalità ovunque affliggente la nostra Repubblica, divenuto per molti aspetti stazione di transito o trampolino di lancio per tanta delinquenza italiana e straniera.

L'onorevole Cossiga ha ripetutamente dichiarato che presenterà — mi sembra che il termine *ad quem* sia il 15 febbraio — al Parlamento una profonda riforma sostanziale del settore. Ritengo, anche per frequenti contatti con i giovani e con gli anziani (e non con gli ufficiali superiori, coi generali, nè tantomeno coi colonnelli, ma con gli agenti e gli appuntati) che la sindacalizzazione, la smilitarizzazione *tout court*, la partecipazione trovano se non una radicata opposizione, certo numerose perplessità, ritenendosi da molti, invece, indilazionabile un diverso *status*; specifico rispetto agli altri dipendenti dello Stato, ma non importante una loro riduzione allo stato puro e semplice di civile, bensì una diversità fondata sul rispetto della gerarchia, sulla professionalità specifica dell'attività, sulle caratteristiche del servizio, che non sono certamente quelle del paciere o del conciliatore, sibbene del tutore delle pubbliche e delle private libertà. Sarebbe, infatti, inconcepibile, non solo nel momento presente un capovolgimento di ruoli e di posizioni determinato dalla filosofia del *cupio dissolvi* e realizzando tutto, meno che un salto qualitativo nella sicurezza dei cittadini,

potendosi calare nella diaspora delle fughe in avanti e di un assurdo e deteriore rivendicazionismi disgregante e disgregatore. Esistono, però, altri punti, migliorativi di iniziative intraprese e talora rimaste a metà, quali, *in primis*, una maggiore qualificazione delle scuole di pubblica sicurezza e degli insegnamenti ivi praticati. Nella passata legislatura una rappresentanza di questa Commissione, insieme con la 2^a Commissione giustizia, fu invitata dall'allora ministro dell'interno Taviani a visitare le scuole di polizia; e, pur apprezzando i criteri ampiamente democratici, pur valutando gli sforzi fatti, compreso questo incontro che si era realizzato, non poche furono le riserve sulla qualità e la modernità degli insegnamenti.

Altro punto sul quale non può non soffermarsi la nostra attenzione è quello dell'adozione di strumentazioni tecnico-scientifiche indispensabili per rispondere in maniera adeguata all'arroganza della criminalità. A questi fatti devono aggiungersi la accennata totale eliminazione delle differenze tra gli ex ausiliari del Corpo di pubblica sicurezza e coloro i quali non da ausiliari hanno iniziato la loro attività; l'attuazione del voto, unanimemente formulato in occasione dell'approvazione della legge n. 187 del 1976, circa le indennità (in aumento e in adeguamento) da estendere a tutte le forze di polizia, perchè compiti di polizia, ad esempio, sono svolti anche dal Corpo delle capitanerie di porto; l'effettiva realizzazione di alloggi popolari, superando, attraverso leggi di rapida ed effettiva attuazione, la sistematicità dell'interlocutoria; la destinazione a compiti d'istituto degli agenti che, del resto, è stata espressamente voluta dal Parlamento ma non sembra sia concretamente attuata, e la correlata sistemazione dei cosiddetti famigli; il costante aggiornamento culturale di tutti gli appartenenti alle forze di polizia.

Queste considerazioni e proposte nascono, altresì, dall'esigenza di rispondere in maniera più adeguata alla più specifica e dettagliata normativa contenuto nelle varie leggi: la legge n. 497 del 1974 sulla criminalità, la legge n. 152 del 1975 sull'ordine pubblico, la legge n. 685 del 1975 sulla droga, la legge n. 110 del 1975 e soprattutto il prossimo nuo-

vo codice di procedura penale, cui devono dare attuazione gli appartenenti a tali corpi, per cui occorre un maggiore aggiornamento, anche di carattere culturale.

Un discorso altrettanto responsabile merita il problema del riordino dei servizi di sicurezza, pur se questi non rientrano nella esclusiva o primaria competenza del Ministero dell'interno. Questo riordino deve certamente ispirarsi ad alcuni canoni fondamentali:

1) la qualificazione dei comportamenti e delle funzioni nell'adempimento dei servizi, al fine di assolvere compiti d'istituto e di evitare illegittimità amministrative, se non addirittura reati, come talora potrebbe darsi corpo per umana debolezza;

2) l'adeguamento del servizio, pur nelle sue linee essenziali di riserba e di inglese *intelligence*, al potere civile, nascente dal consenso, in una responsabile adesione alla rappresentatività democratica. Questo non può certamente significare un esproprio da parte del Parlamento di compiti propri dell'esecutivo, sibbene soltanto che la costituzionalità nelle linee di funzionale e legittimo indirizzo del servizio sia garantita dal controllo parlamentare esterno, comunque evitando, attraverso la più assoluta tutela del segreto e degli stessi diritti per eventuali ispezioni, ogni fuga di notizie;

3) la responsabilità politica del Governo e per esso del Presidente del Consiglio — ove l'attività del servizio deroghi dagli impegni di rispetto costituzionale ai diritti di libertà del cittadino, nonchè dalle dichiarazioni politiche su cui si è fondata la concessione della fiducia parlamentare.

Questo quadro normativo e di comportamento attiene, in buona sostanza, al migliore assetto dei poteri nella società e dei conseguenti rapporti fra forze politiche e sociali, da una parte, ed istituzioni, nel rispetto del pluralismo istituzionale (valore ben più alto della pluralità degli enti e degli organi) e dell'autonomia delle istituzioni in confronto ai partiti, che non rappresentano le uniche sedi dell'autorità, pur se rilevanti momenti politici nella società, nonchè nel rico-

noscimento del principio che le legittime decisioni degli organi costituzionali non costituiscono materia per contrattazioni partitiche o programmatiche sulla base delle diverse e, talora, divaricanti posizioni tra esse sulla propria natura e sulle rispettive funzioni.

Onorevoli colleghi, tema di particolarissimo interesse soprattutto nel presente momento, è quello dei poteri locali, della loro sfera di autonomia, del loro inserimento effettivo e della incidenza operativa di questi nella problematica istituzionale. Un primo varco si è compiuto certamente in questa direzione con la legge sul decentramento urbano, che realizza un indiscutibile passo in avanti nella revisione normativa dei poteri locali della Repubblica, superando l'asburgica uniformità della legge comunale e provinciale...

C O S S I G A, *ministro dell'interno*. Permette, onorevole relatore, un'interruzione: Dio volesse che fosse asburgica!

M U R M U R A, *relatore alla Commissione*. ... e consentendo una vasta autonomia regolamentare ai singoli Consigli comunali nel segno di una puntuale obbedienza ai principi costituzionali. Questa legge rappresenta, pertanto, un grosso passo in avanti del nostro diritto positivo e facilita l'istituzionalizzazione della partecipazione, come momento particolarmente qualificato di crescita civile.

Infatti, la possibilità, garantita ai Comuni, di procedere alla loro interna ristrutturazione in modo diverso se non opposto al decentramento burocratico, facilitando, attraverso la previsione delle Assemblee e dell'istituto della petizione, non il populismo, sibbene lo sforzo costruttivo dei cittadini, spinge ad aumentare i centri di vita democratica, esorcizzando, con la mobilitazione di tutte le categorie cittadine, la possibilità di acquisizioni totalitarie del Governo centrale da parte di movimenti politici non democratici: Ma soprattutto, questa legge indica la strada da seguire per la nuova normativa delle autonomie locali e facilita il superamento dei municipalismi e dei campanilismi, suggerisce

più stimolanti e determinanti iniziative per la diversa gestione della città.

La mancata riforma della legge comunale e provinciale non può non passare attraverso una revisione normativa per tutti gli enti esponenziali a carattere generale, enti nascenti dal mandato popolare, risolvendo per essi, in modo pluralistico, le funzioni, i livelli, le competenze, inquadrando il tutto nel disegno degli organismi sub-regionali, il cui pullulare, apprezzabile per la fantasia giuridica e per la volontà di rispondere alle emergenze, va conciliato con il problema delle Province, la cui permanenza nel discorso e nel fatto istituzionale locale va subordinata all'ampliamento effettivo dei suoi compiti.

Non esiste, infatti, soltanto un problema di spesa — come da alcuni improvvisati avventori al dialogo costituzionale si dice — ma di razionalità sistematica nello Stato-ordinamento e di certezza del diritto per il cittadino, non potendo il preposto a pubbliche funzioni essere costantemente impegnato in assemblee, riunioni di consessi della più varia natura (consigli comunali, unità socio-sanitarie, distretti scolastici, assemblee comprensoriali, consigli di quartiere) che, oltre tutto, potrebbero favorire — per la contumacia del politico — il prevalere della burocrazia nell'amministrazione.

Il problema della finanza locale è, certamente, tra quelli di più immediato interesse e di più importante rilevanza, in quanto il suo deterioramento negli ultimi tempi, nonostante le continue segnalazioni ed i molteplici richiami, se non invoca specifiche responsabilità, certo consente riflessioni circa la mancanza di una decisa azione intesa a risolvere questo problema o di avviarne in maniera precisa la soluzione.

Vi sono, certamente, anche responsabilità degli amministratori, ma noi dobbiamo tener conto della realtà umana, sociale, economica e politica che gli amministratori hanno dovuto affrontare, molto spesso sostituendosi al Governo centrale, così surrogandone totalmente carenza di realizzazioni e deficienze legislative. E non possiamo neanche dire, come molte volte certa stampa o certi presunti tecnici affermano, riscuotendo qua-

lunquistici consensi ed applausi, che i disavanzi siano conseguenti a sfrenate e irresponsabili autonomie, perchè dobbiamo ricordare che sempre, anche in questo periodo di esercizio del potere di controllo da parte dei comitati regionali di controllo, entra in maniera determinante il Governo centrale per i Comuni al di sopra di un certo limite abitativo e per tutte le provincie attraverso la Commissione centrale per la finanza locale e l'autorizzazione al mutuo a copertura del disavanzo economico, e per gli altri Comuni attraverso la sola determinazione del mutuo a copertura del disavanzo economico. Anche di recente, unendosi a questo qualunque coro, l'onorevole La Malfa faceva ricadere sugli amministratori comunali responsabilità per spese folli, affermazione nascente forse dalla modesta presenza repubblicana a livello di enti locali. Tutto questo però non ci pone, nè ci suggerisce o ci detta una posizione di contestazione e di opposizione pura e semplice che sarebbe facile e facilmente demagogica; nè pensiamo che possa il problema della finanza locale esaminarsi seriamente e serenamente senza un collegamento con il momento istituzionale. Per cui affermo che veramente è oggi in crisi il sistema delle autonomie locali e lo è per dimenticanza e per disfunzioni: il che comporta conseguentemente un calo di credibilità nelle istituzioni, calo il cui sbocco finale, le cui prospettive potrebbero anche essere letali per l'intero sistema democratico del Paese.

Occorre, perciò, muovere dalla determinazione delle funzioni dei poteri locali, come pubblica amministrazione, in contrapposto alla funzione legislativa e di programmazione propria di altri livelli, ossia del Governo centrale e di quello regionale. Conseguentemente, è indispensabile provvedere all'individuazione delle modalità con cui gli enti locali devono partecipare alla vita dello Stato muovendo dalla constatazione, per me ovvia, dell'incapacità di un'organizzazione burocratica e centralizzata ad operare scelte innovative capaci di pervenire a quella svolta istituzionale indicata dalla stessa Carta costituzionale e da tutti auspicata: al fine di annullare l'evidente notevole scarto tra le situazioni economico-sociali in movimento con

tinuo e le strutture cristallizzate delle istituzioni locali tuttora prive di flessibilità ed elasticità ed inidonee a configurarsi come « pubbliche aziende » a produttività differita e pronte ad organizzarsi e ad operare in modo da adeguarsi alle esigenze della società, corrispondendo a compiti ed a funzioni emergenti.

Tutto questo richiede un riordinamento profondo, cui devono partecipare con intelligente audacia anche le Regioni, superando concezioni, tuttora persistenti, di contrapposizione e comprendente come la pluralità dei centri di potere, senza pervenire a pericolose frantumazioni, favorisca invece l'esaltazione dello Stato e rappresenti l'elemento portante per un sistema non oligarchico, né clientelare, che verbalmente molti condannano, ma che poi tutti i vertici gradiscono.

Noi sollecitiamo perciò, esaminandosi questo problema e dibattendosi questo argomento, una legge che, urgentemente approvata e gradualmente attuabile, consenta e rappresenti una novità per le amministrazioni locali, onde si apra una via di certezza per quanti, elettori ed eligendi, partecipano alle battaglie per le rappresentanze locali.

È indispensabile una legge a maglie larghe che, dopo avere individuato le funzioni dei Comuni e delle Province, contenga una normativa di principi che consenta vere ed ampie autodeterminazioni a livello locale, superando l'attuale uniforme disciplina che è anche concausa, nonostante le apparenze, delle discrasie e degli squilibri territoriali e settoriali. Questa autodeterminazione e questa autoregolamentazione consentiranno non solo una diversa organizzazione interna ed una diversa strutturazione con ampie possibilità di autonomia e di partecipazione (i consigli di quartiere e di zona la distrettualizzazione scolastica, le unità sanitarie e sociali) ma anche autonomie statutarie che favorirebbero, con il rilancio delle libertà locali, la ripresa e la rinascita psicologica del ruolo e delle funzioni degli enti locali nella vita democratica dello Stato.

Questi ampi spazi di autonomia e di auto-manovrabilità, per non precipitare in una specie di anarchismo, si basano certamente sul senso di responsabilità, che mai è man-

cato negli amministratori locali e nelle forze politiche, ma esigono anche la realizzazione di un sistema organico idoneo a realizzare un coordinamento effettivo e non episodico tra gli enti locali ai loro diversi livelli — regioni, province, comuni — poteri locali che devono costituire e non possono non rappresentare anche oggi uno dei supporti indispensabili per la vita democratica del paese. Questo deve essere compreso da tutti, come lo hanno compreso i parlamentari, concedendo più ampi spazi di autonomie e di delega agli enti locali con la legge n. 382 del 1975, anche per esorcizzare — potremmo dire — il nuovo verticismo e il nuovo centralismo posto in essere dagli organismi regionali. Soltanto in questa cornice istituzionale, in questo quadro giuridico, laddove deve essere consentita la diminuzione del numero dei comuni e una diversa e più ampia strutturazione delle province come enti territoriali intermedi, in questo quadro può trovarsi la soluzione, non graduale e non episodica, dei gravissimi problemi finanziari, che costituiscono parte non marginale né marginalizzabile della finanza pubblica, come ripetutamente da tutti dichiarato.

Non vale, perciò, chiedere soltanto una riduzione fine a se stessa della stretta creditizia, poichè essa attutirebbe solo alcuni dei macroscopici ed evidenti aspetti della situazione finanziaria. È indispensabile, invece, eliminare le cause, la nascita delle gravissime ustioni attraverso un'opera di cauterizzazione e di spegnimento, con cui si aggiungano, e non si tolgano, come da alcuni si proclama e si sostiene, funzioni agli enti locali e si conferiscano nuove entrate effettive per non trasformare gli amministratori locali, come purtroppo da molto tempo avviene, in gestori delle permanenti ed aggravantisi passività.

È umiliante quanto accade oggi agli amministratori locali, il cui maggior tempo è dedicato alla ricerca affannosa dei fondi indispensabili a provvedere esclusivamente al pagamento degli stipendi. Ad essi, che costituiscono buona e qualificata parte della nostra classe dirigente e del mio partito, esprimo una solidarietà che non è e non

può essere soltanto verbale, ma deve evidenziarsi in un impegno concreto ed effettivo per la soluzione dei problemi delle autonomie locali.

È umiliante — dicevo — che la principale attività degli amministratori locali debba indirizzarsi alla ricerca di fondi per far fronte agli oneri degli stipendi. E qui giova chiarire un punto che molte volte certa stampa, certa opinione pubblica, alcuni tecnici, taluni qualunquistici critici affermano: essere, cioè, troppo e troppo ben pagati i dipendenti locali. Noi pensiamo che questo non sia vero e non sia esatto; se poniamo a raffronto gli stipendi, ad esempio, dei dipendenti degli enti locali e di quelli degli enti ospedalieri (e quindi del parastato), se vediamo l'incidenza che leggi dello Stato hanno operato in relazione all'aumento degli organici degli enti locali, notiamo come questa affermazione sia priva di fondamento e unicamente rivolta a creare alibi, per evitare l'esame approfondito del problema connesso alla qualificazione esatta del ruolo e dell'esaltazione delle funzioni, che gli enti locali hanno svolto e vanno svolgendo per la difesa della democrazia nel nostro paese.

Le entrate dei comuni sono costituite attualmente in Italia da quattro voci essenziali: a) entrate tributarie proprie; b) entrate proprie di altra natura; c) somme devolute dallo Stato (entrate in sostituzione di tributi); d) somme prese in prestito (mutui bancari e rastrellamento del risparmio privato attraverso l'emissione di obbligazioni).

L'analisi di tali entrate delle municipalità nei paesi europei più significativi offre una serie interessante di indicazioni. Esistono paesi nei quali lo Stato finanzia in tutto o in larga parte le spese dei comuni. In questo modo, l'autonomia comunale risulta compressa e si stabilisce un capillare controllo dell'attività degli enti locali. Questa via è seguita dall'Olanda, ove il finanziamento statale tocca l'85 per cento (8 per cento imposte locali; 7 per cento altre fonti d'entrata). Per contro esistono paesi nei quali larga parte del fabbisogno dei comuni viene reperito con l'imposizione locale. Questo criterio assicura ai comuni una larga

autonomia e responsabilizza al massimo le spese delle amministrazioni, che vanno a colpire immediatamente i loro elettori. Questa via è seguita in Francia dove il 60 per cento dell'entrata dei comuni deriva dalle imposte locali (18 per cento contributo statale; 22 per cento altre fonti di entrata). La media europea si aggira intorno al 33 per cento di entrate derivanti da imposizioni locali (33 per cento Austria, Germania Federale, Svezia e Gran Bretagna) mentre lo Stato contribuisce con una quota variante rilevante (37 per cento Austria, Svezia e Gran Bretagna, 30 per cento Germania) e il restante viene procurato con entrate proprie di varia natura, come alienazioni, rendite, attività imprenditoriali, eccetera, (30 per cento Austria, Svezia e Gran Bretagna; 37 per cento Germania).

L'Italia, con il suo 10 per cento scarso di imposte locali e con la sua estrema rigidità delle entrate proprie dei comuni di altra natura, vede aperte davanti e sè, per risolvere il problema della finanza locali, due vie: o ricorrere al totale finanziamento dei comuni, attraverso il sistema dei contributi statali, come in Olanda, con la conseguente naturale compressione dell'autonomia comunale, oppure elevare in modo drastico l'imposizione locale, che assicura molteplici vantaggi e andare alla ricerca di altre fonti di reddito proprio dei comuni, sulla base di nuove attività economiche.

Quanto ai prestiti, essi si giustificano, sia nella tradizione degli ordinamenti comuni, che nella esperienza di altri paesi, solo per investimenti peraltro che non siano fonti di nuove spese correnti e per brevi esigenze di cassa. Il ricorso al prestito, come parte essenziale dell'entrata dei comuni, costituisce una situazione assolutamente patologica ed esistente solo nel nostro paese, sulla quale si deve intervenire subito in modo drastico. Inutile dire che ogni discorso di riforma della finanza locale non deve nemmeno prendere in considerazione l'ipotesi di finanziamento dei comuni attraverso prestiti. D'altra parte è anche chiaro che il debito dei comuni è debito dello Stato, perchè i comuni sono lo Stato, e questo debito sarà pagato dalla comunità nazionale in ter-

mini di inflazione e di svalutazione monetaria certa. L'autorizzazione all'indebitamento dei comuni, costituisce dunque solo un inutile paravento o schermo, fra l'altro costosissimo. Se è vero che le disposizioni del testo unico della legge comunale e provinciale relative ai mutui dei comuni erano state stabilite in un'epoca in cui comuni erano autosufficienti e quindi le loro strette limitazioni sono ora difficilmente applicabili, è anche vero che lo Stato deve occuparsi direttamente di reperire le somme necessarie ai comuni, devolverle ad essi e naturalmente controllare come vengono spese. Ciò naturalmente, per quella parte del fabbisogno del comune che questo non possa reperire attraverso l'imposizione locale e altre entrate proprie di natura diversa. Ne deriva che la voce riferita sopra, al punto *d*) fra le entrate dei comuni, di somme spese in prestito, è una voce fittizia, che non rappresenta affatto un'entrata per i comuni, ma solo un modo costosissimo per affrontare una situazione patologica e per porvi un temporaneo rimedio. Eliminando dunque ogni discussione al punto *d*) bisogna esaminare approfonditamente le voci *a*) e *b*) perchè tutto quanto non reperito in entrata dai comuni attraverso una radicale revisione e riforma delle voci *a*) e *b*) dovrà essere devoluto dallo Stato in forma di contributo (voce *c*). Il *deficit* dei comuni, secondo questa impostazione, e limitazione all'entrata, solleva, dunque, due ordini di problemi: *a*) insufficienza dell'imposizione locale e ricerca di nuove imposte locali; *b*) incremento delle entrate comunali di natura non tributaria. Se i due problemi non troveranno soluzione, si ripete, non vi potrà essere che il totale accollo del fabbisogno comunale da parte dello Stato.

Non mi soffermo a lungo su questo esame di diritto comparato perchè ritengo sia presente alla coscienza e alla intelligenza di ciascuno. Questo stato di cose, comunque, impone una serie di provvedimenti, che elenco. Circa la ristrutturazione bisogna riconoscere la più ampia autonomia statutaria agli enti locali tradizionali; occorre consentire una ristrutturazione dei poteri sub-regionali, evitando permanenti conflittualità o arcipe-

laghi di funzioni l'una con l'altra connesse; occorre considerare il problema dell'ente provincia in una dimensione moderna e di attuazione programmatica; attuare le deleghe anche di funzioni statali a province e comuni, secondo la legge n. 382, muovendo dalla concezione della regione come ente legislativo e non meramente amministrativo; occorre razionalizzare, ampiamente modernizzandolo, l'ordinamento della municipalizzazione dei servizi (anche secondo un disegno di legge che questa Commissione del Senato aveva approvato nella scorsa legislatura e che è stato ripresentato in questa da alcuni colleghi) da ancorare a bacini ottimali di utenza, onde i nascenti organismi non siano — come attualmente spessissimo accade — vocati a chiudere costantemente in rosso i propri bilanci, ma, rispondendo a disegni razionali, consentano gestioni economicamente valide; occorre definire il problema dei segretari comunali e provinciali, portando seriamente e rapidamente a compimento i molti concorsi da tempo banditi e non espletati, sia predisponendo, anche con il sussidio delle organizzazioni degli amministratori e della categoria, momenti ed organismi idonei a migliorare qualitativamente la preparazione, sia conferendo serietà al loro trattamento economico evitando il perpetuarsi del vigente sistema di una mancanza di equo rapporto tra il dirigente la burocrazia comunale e gli appartenenti a questa; sia risolvendo equitativamente alcuni problemi attinenti soprattutto ad alcune classi, i cui titolari sono ormai in quiescenza. Occorre rivedere, in chiave di razionalizzante serietà, il problema dei controlli, tuttora privo di coordinamento e di logici nessi: e tanto a prescindere dalla giurisprudenza di comodo dei comitati regionali, bene spesso causa di negativo confronto con le giunte provinciali amministrative. Questo problema comporta una scelta oculata e non burocratica dei componenti elettivi, esige di assumere la natura del controllo di legittimità che deve rispondere a concezioni autonomistiche, imparziali, obiettive, di indirizzo al fine di valutare le istanze comunitarie e non ubbidire a visioni centralistiche, formalistiche, fredde, espressione di un inte-

resse neutro rispetto alla legalità dell'atto amministrativo: nel che si sostanzia la riedizione dell'anticostituzionale controllo di merito; occorre altresì suggerire una collaborazione non inquisitoria, ma collaborativa da parte degli altri organismi pubblici.

Circa l'aspetto finanziario, le recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio credo siano sufficienti a dare una prospettiva di tranquillità per il futuro, ma non per il presente, atteso che le urgenze attuali non si limitano, come si è fatto, a pochi e grossi comuni, ma si estendono a tutti; non nascono da evenienze insorte oltre il bilancio preventivo 1976, ma dipendono in buona parte dalla mancata erogazione dei mutui a pareggio dei disavanzi 1976 da parte della Cassa depositi e prestiti, la quale dichiara di non essere in grado di concedere le somme. È, allora, assurdo il blocco dei crediti da parte degli istituti ordinari che invece dovrebbero essere autorizzati — anche alla luce del più volte conclamato principio di selezionare la concessione dei crediti — ad erogare tutte le somme necessarie ai comuni e alle province per coprire i disavanzi 1976, disavanzi ammessi da parte della commissione centrale e autorizzati dal Ministro dell'interno: e il Tesoro potrebbe contemporaneamente saldare tutte le partecipazioni ai tributi erariali, come maggiorate dall'ultima legge n. 183 del 1976. Ove questo non si faccia — e teniamo presente che nello spazio di 40 giorni, al 31 dicembre 1976, devono corrispondersi circa tre mensilità — la situazione potrebbe originare delle esplosioni non facilmente dominabili. Piuttosto si attui il disposto della legge n. 964 del 1969 — obbligando le amministrazioni locali — circa la perentorietà dei termini per l'approvazione dei bilanci e si invitino gli enti locali a riscuotere i pochi tributi loro propri, accollando ad essi altre capacità impositive.

Questo è un argomento veramente scottante che credo tocchi ognuno di noi, cui non può darsi un altro momento di attesa, se non vogliamo veramente una esplosione che credo nessuno possa tacciare di insipienza o di irrazionalità.

Onorevoli senatori, le frequenti disgrazie che purtroppo si abbattano sul nostro pac-

se — le ultime del Friuli, di Trapani e di alcune zone alluvionate o inquinate — hanno dimostrato le carenze dell'ultima legge sulla protezione civile, nascenti anche, forse, dalla mancanza del regolamento di attuazione, dalla mancata costituzione dei previsti comitati periferici, oltre che da una serie di difficoltà nel coordinamento; nonché la esigenza di pervenire con la massima sollecitudine alla integrazione dell'organico nei limiti già disposti, anche in conseguenza delle nuove disposizioni sugli orari e sui turni di riposo (12 ore alternate a 12 ore e a 48 ore di riposo, invece di 24 ore di lavoro alternate a 24 di riposo).

Potrebbe a tal fine estendersi il servizio ausiliario, idearsi un sistema di collaborazione civica, utilizzare nei compiti amministrativi e in quelli non d'istituto personale altrove inoperoso (ad esempio negli enti in via di eliminazione), guardare con la consueta diligenza a dotare di maggiori e più funzionali mezzi il benemerito Corpo dei vigili del fuoco, la cui competenza è opportuno non slargare eccessivamente, evitando doppioni con altri corpi e con altre istituzioni, portare rapidamente ad attuazione il disposto dell'articolo 3 della legge di conversione n. 463 del 1976; utilizzare subito le somme disponibili, opportunamente aumentate, sia pur di poco, rispetto agli stanziamenti 1976; preparare un concreto piano di ammodernamento e di ampliamento degli organici, trattandosi di un Corpo non surrogabile, né trascurabile. Anche in questo settore c'è da notare come la delicata situazione economica rappresenti un impedimento a quelle urgentissime maggiori spese, pur osservando come la scarsa protezione molte volte provochi danni più imponenti delle spese correnti o delle spese di investimento, oltre essere causa di preoccupazioni per i cittadini.

Altre previsioni di spesa riguardano il culto, sia attraverso impegni della direzione generale per gli affari di culto, sia attraverso quella del Fondo per il culto, a mio avviso unificabili in una sola e prevedendo anche, nella sfera dei beneficiari, gli appartenenti alle religioni diverse da quella cattolica. È opportuno, a questo punto, ricor-

dare come l'originario rigore del separatismo più netto e più radicale tra Chiesa e Stato venne temperato quasi contemporaneamente alla legge piemontese del 29 maggio 1855, n. 878, che espropriò i beni degli enti religiosi non devolvendoli allo Stato, ma costituendo un ente — anche allora, onorevoli senatori si facevano di queste cose — un ente nuovo, la Cassa ecclesiastica, cui venne commesso il compito di erogare sussidi ai parroci più poveri, prelevandoli dai redditi dei beni espropriati, nonchè da un nuovo tributo. Differentemente da quanto avvenuto in altri Stati (Belgio, Spagna, Francia, Germania), ove, incamerato dallo Stato il patrimonio degli enti ecclesiastici, lo Stato si addossò l'onere dei vari culti, in Italia questi rimasero a carico della Cassa ecclesiastica che, una volta unificata l'Italia, venne estesa a tutto il regno, cambiandosene la denominazione in Fondo per il culto ed estendendo la concessione a tutto il clero cattolico, il cui reddito fosse inferiore a un certo tetto di supplemento di congrua, intendendosi per congrua quella parte delle rendite beneficiarie che serve per il sostentamento del titolare del beneficio. Separato bilancio, ma analoghi criteri informano la amministrazione dei beni ecclesiastici soppressi in Roma, da apruarsi anche esso con legge.

Lo stesso discorso va fatto per altra istituzione — quella dei patrimoni riuniti economici — che si ricollega al diritto di regalia beneficiaria di cui ad altra legge del 1866, con cui lo Stato si assunse il diritto di amministrare i benefici ecclesiastici vacanti e di percepire, nel periodo della vacanza, le rendite da essi ricavate.

Il Concordato, pur abolendo il diritto di regalia e gli economati nelle varie regioni, dispose la riunificazione in unico patrimonio di tutti questi beni, onde sovvenire il clero particolarmente bisognoso nelle opere di culto, di istruzione e di beneficenza.

Altro settore da esaminare, pur se strettamente connesso all'attuazione della legge n. 382 è quello dell'assistenza pubblica: e in esso sulla richiesta di una legge quadro, tale da rispondere ai principi costituzionali alle più moderne necessità ed emergenze, al-

le aspettative della società, alla tipologia estremamente variegata degli enti operanti in questo campo, eliminando, pur nel rispetto più assoluto del pluralismo assistenziale voluto dal costituente e dettato dalla realtà della funzione assistenziale, la polverizzazione degli interventi, stabilendo la programmazione caratterizzante l'intero campo dei servizi sociali, conglobante le strutture pubbliche e quelle private, che non devono certamente valutarsi soltanto sul piano della produttività, sibbene su quello dell'effettivo servizio ai cittadini bisognosi, nei cui confronti è opportuno preferire ai ricoveri l'assistenza domiciliare, certamente più rispettosa della personalità di ciascuno, e più vicina al valore essenziale della famiglia, che rimane uno dei cardini fondamentali e prioritari anche rispetto allo Stato.

Bisogna, a questo punto, ricordare come il trasferimento alle regioni, determinato con la legge n. 382, i cui termini di delega devono venire rinnovati, non possa porsi sulla base esclusiva della polemica contro i cosiddetti 30.000 enti, in questi rientrando gli ECA, i Patronati scolastici, i comitati comunali dell'ONMI, esistenti in tutti i comuni e, quindi, costituenti il rilevante numero di circa 25.000, e non certamente qualunque e superficialmente trattabili come clientelari, sibbene muovendo dalla constatazione che la normativa vigente, che è quella del 1890, in buona parte finalizzata ai problemi dell'ordine pubblico, è superata dalla realtà sociale nuova e dall'articolazione regionale in via di attuazione e di completamento pur tra notevoli difficoltà economiche, psicologiche e, talora, di partigianeria e di verticismo degli organismi regionali, non più neonati, ma adolescenti.

L'ammodernamento della pubblica amministrazione, la sua ristrutturazione e revisione, il trasferimento anche per settori omogenei di nuove funzioni e competenze alle regioni ed agli enti locali tradizionali, una più puntuale valutazione pluralistica esigono certamente il riordino e la riqualificazione del Ministero dell'interno, che deve operare di più sul piano della ricerca, dello studio, della programmazione, della collaborazione, riducendo, se non eliminando, l'atti-

vità inquisitoria o di verifica. In questo quadro va altresì compresa la previsione di una programmazione ispettiva periodica, rivolta a coordinare, ad eliminare disarmonie tra gli uffici, a capovolgere il sistema accentratore, per sempre più compiutamente rispondere ai valori autonomistici propri della Costituzione.

Ho detto, poc'anzi, della necessità di coordinamento e di direttiva, perchè penso che, essendo numerose le materie trasferite o da trasferire da parte del Ministero dell'interno, sia per esse postulata l'esigenza di unitarietà di indirizzo nel segno di una sintesi valutativa concreta, operata anche in collaborazione con le istanze autonomistiche esistenti nella realtà istituzionale. Altri obiettivi devono essere quelli delle attività di pubbliche relazioni ispirate ai canoni più moderni della scienza dell'organizzazione, nonchè alla chiarezza ed alla semplificazione nei rapporti tra il cittadino e la prefettura, nonchè il ruolo e le funzioni delle prefetture, che non possono rimanere strutturate come lo erano prima delle regioni, ma che devono assumere una diversa, pur se più incidente posizione di coordinato servizio e di rappresentanza globale del Governo centrale.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, nonostante la lunghezza di questa esposizione, mi è toccato, in alcuni punti essere sintetico, ma le eventuali deficienze e mancanze saranno colmate dal dibattito che farà seguito alla mia relazione, e dal discorso dell'onorevole Ministro. Io penso però che in questa discussione, più che valutazioni di carattere finanziario, debbano porsi problemi di carattere economico e sociale, e cioè in direzione della riforma dei poteri locali sia in altri campi che qui ho toccato molto di sfuggita. Le posizioni e gli impegni del Governo, le iniziative in corso, mi danno il convincimento di chiedere, sostenendola, l'istanza di approvazione della tabella e del rendiconto così come ci sono pervenuti dalla Camera dei deputati.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il relatore per questa esposizione così sostanziosa e, se non ci sono osservazioni, rinvio il

dibattito sulla relazione stessa alla prossima seduta.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 1976

Presidenza del Presidente GUI

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

A N D Ò , f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella n. 8)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Dichiaro aperta la discussione generale.

B R A N C A . Intendo, molto brevemente, fare alcune considerazioni di carattere generale, che ho già svolto anche gli anni precedenti quando era Ministro dell'interno il nostro Presidente e quando lo era il suo predecessore.

Innanzitutto richiamo l'attenzione sulla necessità di dare uno *status* agli agenti, ai funzionari e agli ufficiali di polizia, cioè sulla necessità di dare a costoro quelli che sono diritti fondamentali facendo in modo che li esercitino compatibilmente con le loro funzioni. Potremo impedire che molti di costoro si iscrivano ai partiti, anche perchè

in proposito vi è una precisa norma costituzionale, ma non potremo negare loro il diritto di associazione, previsto dall'articolo 39 della Costituzione, sia che si esprima attraverso un sindacato o attraverso l'adesione ai sindacati unitari. Naturalmente occorre un nuovo regolamento di disciplina, che del resto è previsto persino in quel disegno di legge, al quale però noi non siamo favorevoli, sul nuovo ordinamento delle forze armate. Bisogna concedere presto questi diritti fondamentali che spettano già a uomini che lavorano in quello che è uno dei settori più delicati e pericolosi della nostra amministrazione, anche se la legge ordinaria non glieli riconosce. Facendo ciò, si eliminano complessi, preoccupazioni e contraddizioni che paralizzano la loro attività, e si aumenterà quindi il loro rendimento.

Senza volermi diffondere accenno, inoltre, alla necessità di rimettere mano alla cosiddetta legge Reale nei punti fondamentali più criticati e più criticabili; infatti, l'applicazione di questa legge non mi pare che finora abbia consentito alla polizia di eliminare, naturalmente in casi di necessità, i peggiori delinquenti, ma ha soltanto coinvolto innocenti, ladruncoli o comunque persone che non potevano certamente essere considerate troppo pericolose per la società.

Diamo atto al Ministro dell'interno dei suoi propositi di rinnovamento dell'organizzazione della polizia che, a quanto afferma la relazione stampata non è più alla *page* con quelle che sono le esigenze determinate dal nuovo tipo di delinquenza; nonostante questo riconoscimento, mi permetto di entrare nel merito del bilancio, sia pure brevemente, facendo riferimento ad alcuni capitoli. Apro una parentesi: la preoccupazione del Ministro, del Dicastero e nostra è tanta perchè la delinquenza dilaga, ma dobbiamo tener presente che dilaga in tutti gli ordinamenti e le società analoghi alla nostra; non voglio ripetermi con un luogo comune dicendo che è un frutto del neo-capitalismo, ma ritengo che non è soltanto la polizia che dovrà combatterla, anzi l'azione amministrativa che la polizia può svolgere mi sembra, in un certo senso, che in un modello di so-

cietà ideale dovrebbe essere quasi marginale.

Comunque, tornando ad esaminare i capitoli mi sembra che i 340 milioni previsti al capitolo 2626, « Spese per il funzionamento della scuola superiore di polizia, per i gabinetti di segnalamento e per il servizio delle ricerche.. », siano troppo pochi, dal momento che occorre rinovare non tanto le strutture, ma la cultura di tutti gli operatori.

Anche il capitolo 2629, « Spese di carattere riservato per la lotta alla delinquenza organizzata... », che prevede 600 milioni, mi sembra assolutamente insufficiente, tanto più che in esso rientra l'antiterrorismo. È vero anche che il personale dell'antiterrorismo non supera le 350, 360 persone, ma il fatto che il personale sia esiguo è, per altro verso negativo, come è stato detto nelle piazze durante la campagna elettorale, ed anche se nella relazione non è detto espressamente credo che sia presente anche all'animo del Ministro quando parla di aumento del personale. Ma forse prima di aumentare il personale bisognerebbe spostarlo da una funzione ad un'altra; giudicando quello che avviene o è avvenuto, per esempio all'Università, ho l'impressione che troppe persone siano impiegate nelle squadre politiche e che quindi una parte potrebbe essere distolta da quell'attività per aumentare le file di coloro che svolgono l'attività antiterroristica.

Guardando le tabelle che sono riportate alla fine del bilancio ho anche notato — e non posso attribuirne la colpa nè al Ministro attuale, nè a quello immediatamente precedente, nè al terz'ultimo — ho notato che il personale non corrisponde ai posti in organico e che mentre i dirigenti, come risulta alle pagine 89, 91 e 92, son più numerosi di quanto consenta l'organico attuale della polizia, gli impiegati di concetto, invece, sono meno numerosi. Ripeto, non vorrei far carico di ciò al Ministro anche perchè rientra nel sistema italiano che molti siano i generali e pochi i soldati, poco numerosa la truppa.

Richiamo l'attenzione del Governo anche sul capitolo 1093, « Gettoni di presenza, indennità di trasferta e rimborso spese per i

membri della Giunta provinciale amministrativa in tutte le sue Sezioni e Sedi, nonché del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica », che stanziava 650 milioni non sono moltissimi, però si deve tener conto che la Giunta provinciale amministrativa ormai non ha quasi più nessuna competenza e per quanto riguarda il Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica quasi tutte le sue competenze sono passate alla Regione, alla quale sarebbe bene che passassero anche le competenze residue. Il Governo sa bene che le somme impiegate per tenere in piedi la Giunta provinciale amministrativa sono troppe rispetto alle funzioni rimaste a quest'organo ormai invecchiato e addirittura quasi scomparso dal corpo dell'amministrazione.

La stessa osservazione vale per alcune spese previste per gli archivi di Stato, in quanto sarebbe bene che anche questa competenza residua, conservata al nostro Ministero, passasse al Ministero dei beni culturali, dato che la segretezza dei documenti, se si vuole, si può mantenere sia presso l'uno che presso l'altro Ministero, tanto più che anche ora si può riuscire a prendere visione anche dei documenti custoditi dal Ministero dell'interno.

Richiamo, ora, l'attenzione del Ministro su due capitoli il 2804, « Equo indennizzo al personale militare per la perdita dell'integrità fisica... », che prevede 500 milioni, e il 2809, « Equo indennizzo al personale civile di pubblica sicurezza » che prevede 410 milioni. Non capisco perchè per il personale civile che si infortuna stando in ufficio...

P R E S I D E N T E . Si tratta dei commissari.

B R A N C A . Va bene, ma non mi sembra congruo che per tutto il personale militare, formato da 60 mila persone, si spendano soltanto 90 milioni in più rispetto a quelli previsti per i commissari; anzi, se poi si considera un altro capitolo di 55 milioni, la differenza si riduce a poche decine di milioni. Vorrei su questo punto una spiegazione.

Un altro punto un po' più delicato accennato anche nella relazione del senatore Murmura, riguarda il capitolo 4297, « Interventi assistenziali a favore di enti pubblici e privati di carattere nazionale o pluriregionale ». Perchè queste somme, almeno in parte, non si immettono nel fondo destinato alle Regioni? È vero che, restando al centro, al Ministero, si possono smistare a seconda delle necessità, però a questa esigenza sopperisce già il capitolo precedente 4296, « Assistenza straordinaria in caso di calamità... », mentre il capitolo 4297 riguarda l'assistenza ordinaria. Per cui, almeno in sede di attuazione dei principi contenuti nella legge n. 382, si dovrebbe tenere conto anche del fatto che se non altro una parte di queste somme dovrebbe essere data direttamente alle Regioni, invece che restare ancora presso il Ministero dell'interno. Detto questo, ci sarebbero tante altre cose da osservare su alcuni punti del bilancio, ma vi risparmio dall'onere di sentire il mio parere.

V E N A N Z I . Sento il dovere di elogiare il senatore Murmura per la sua relazione introduttiva a questo dibattito sulla tabella n. 8 del Ministero dell'interno, soprattutto perchè aveva preannunciato che avrebbe fatto delle annotazioni di carattere provocatorio. Ritengo necessario cogliere questa sua qualificazione data all'introduzione perchè mai come in questo momento potrà essere più disposto a raccogliercela. Proprio oggi ho letto sui giornali che nella città di Milano si organizzano addirittura assalti banditeschi all'esattoria civica. Poichè siamo in seconda lettura ed abbiamo già potuto seguire dai resoconti della Camera dei deputati il dibattito, svolto in Aula e nelle Commissioni sul bilancio ora al nostro esame, richiamo l'attenzione dei colleghi su questo punto ed aggiungo qualche annotazione su quel senso di paura — meglio di timore e disgomento — delle popolazioni che si è venuto a determinare soprattutto nelle grandi città. Questa annotazione è stata presente in tutti i dibattiti, tant'è che il Ministro, in sede di replica, ha dovuto ampiamente riconoscere l'esigenza di un nuovo

ordinamento non solo delle forze preposte alla Pubblica sicurezza e riconoscere che questo non è soltanto dipendente da un accorto uso di mezzi di polizia, ma di qualche cosa che travalica, e che lo stesso relatore ha voluto sottolineare nella sua relazione nella ricerca di una interpretazione solidaristica della tutela, primordiale direi, del cittadino. Indubbiamente, la vita delle grandi città (parlo di Milano ma, per quel poco che so, vorrei dire anche di Roma) è veramente scossa da questi avvenimenti. Sono città che alla notte non hanno più vita. Addirittura si organizzano delle spedizioni qualora si voglia recarsi presso famiglie amiche. Le nostre mogli non portano più borsette, oppure tutti noi cerchiamo di andare con il minimo di soldi. Abbiamo una estensione di fenomeni vastissima di rapine a bassissimo livello: gente che sta davanti al portone per aprire il portello ed entrare in casa e di colpo si vede attornata da uno o due individui, quasi sempre giovani, i quali, minacciando, spogliano letteralmente il cittadino! Quasi sempre queste rapine non hanno nemmeno un esito di denuncia, perchè ormai diventano fatti normali: sono rapine che si concludono con qualche biglietto da mille lire o al massimo di 10-12 mila lire, che sono i soldi che precauzionalmente si cerca di portare con sé quando, per esigenze di carattere politico si deve girare in città la sera.

Tutto ciò capita anche a noi, qui nel nostro ambiente di parlamentari. Personalmente ho dovuto assistere nel giro di quattro anni a due scippi, compiuti naturalmente su quello che ritengono più facile obiettivo, cioè le borsette delle colleghe. La senatrice Bonazzola è stata scippata due volte: una volta qui davanti al caffè Sant'Eustachio ed un'altra volta a Campo de' fiori. La stessa cosa è accaduta ad altri esponenti dell'ambiente parlamentare.

Ma la questione più drammatica non sono i quattrini, bensì la documentazione che ognuno di noi porta con sé: tessere Senato, di votazione, eccetera. Si va negli alberghi e si sentono le lamentele delle turiste, che regolarmente sono scippate mentre girano la città per visitarla. Parlando con la popola-

zione ci si rende conto che non c'è alcuna reazione. Lo scippo, o meglio il tentativo di scippo, al quale io stesso ho assistito, ai danni della nostra collega Bonazzola all'angolo di Via Campo de' fiori è stato compiuto in piena luce del giorno; la reazione della gente che era presente è stata praticamente nulla: la stessa collega si è difesa ed anch'io sono intervenuto quando mi sono accorto di che cosa stava succedendo, ma la gente attonita non ha detto niente, anzi un tale si è avvicinato per chiedere: « Ma che cosa ha da gridare signora? Le hanno portato via niente? ». Autore dello scippo era un ragazzo che avrà avuto non più di sedici anni!

In questo senso si verificano cose paurose. Le cifre che ha fornito qui il senatore Murmura molto diligentemente, che riguardano l'incremento della criminalità, sono spaventose, ma teniamo presente che sotto questo dilagare della criminalità feroce, efferata, esiste una criminalità spicciola, quasi sempre compiuta da minori, che veramente rappresenta il fenomeno più preoccupante. Questo lo dico per le città di Catania, di Napoli, di Palermo, di Roma, di Milano, di Torino: in tutti questi grandi centri c'è questo — come dire — fertile *humus* di criminalità minorile che si manifesta con infiniti atti criminosi i quali non sono neppure molte volte registrati, perchè la vittima ormai sconta questo episodio e lo incassa; cerca di essere più previdente e tenta di difendersi meglio da solo nei confronti del delinquente.

Quando poi ci si rivolge alla gente che ha assistito a questi atti criminosi, da tutti ci si sente dire che gli individui che li compiono fanno parte di bande organizzate ben note. Se ci si rivolge al Commissariato, ci si sente dire: facciamo il possibile, ma oggi lei è la decima persona che si presenta a questo Commissariato o a questo Comando di carabinieri!

Non parliamo poi delle effrazioni sulle automobili, dei furti che avvengono all'interno delle macchine, gli spogli delle radio portatili, e via dicendo. Vi è un dilagare veramente inquietante della delinquenza per cui si comprende, sotto certi profili, l'ineffi-

cienza degli apparati preposti alla pubblica sicurezza, alla tutela della persona e dei beni delle persone. Ma c'è qualche cosa che vorrei riprendere tra quelle dette prima dal collega Branca. Una società che ha tali squilibri, che ha in se stessa tali condizioni di istigazione psicologica al crimine, al facile guadagno, alla avventura, implica naturalmente uno sforzo da parte delle forze di polizia — giustamente lo diceva l'onorevole Ministro — che riguarda anche un riordino dei normali strumenti degli organi competenti, ma implica la soluzione di un problema molto più difficile, che è quello di riuscire a porre in risalto non tanto nei valori che attingono immediatamente al senso morale e civico del cittadino, del giovane, eccetera, ma a indurre alla collaborazione permanente le forze sociali e politiche, nonchè ad organizzare un saldo collegamento fra queste forze sociali e politiche organizzate e le forze dell'ordine e, quindi, con il cittadino. Io sottolineerei questo aspetto, perchè, ad esempio, in tutte le grandi città abbiamo avuto certamente un ammodernamento delle strutture della Pubblica sicurezza: non si può dire che il Corpo, ad esempio, delle volanti non sia stato incrementato in tutti i settori. Qualche mese fa, sotto casa mia, è avvenuto un rapimento di una persona a scopo di estorsione: era estate, quindi, c'era gente con finestre aperte che ha sentito le grida di questa persona che veniva rapita e portata via in macchina! Il numero dei partecipanti alla rapina era di ben cinque persone che salendo in sei col sequestrato su di una sola autovettura hanno percorso un determinato tratto di strada sotto gli occhi della gente che si era affacciata alla finestra. Quando ormai tutto era finito, sono accorse in un battibaleno ben 16 volanti della Pubblica sicurezza e dei Carabinieri! Questo per dire che da parte della gente che era affacciata alle finestre, che ha visto portare via questo concittadino che tutti conoscevano perchè era del quartiere, per cui tutti hanno capito che non si tratta di uno scherzo o di una sequenza di un film, non vi è stata alcuna reazione: nessuno ha pensato di buttare giù una sedia o di fare qualche cosa,

ma tutti hanno assistito al rapimento attorniti. Perciò la telefonata al 113 ha avuto certamente uno scarto di tempo tale da consentire alla macchina dei rapitori di far perdere le tracce. In effetti non si è ancora stabilito un rapporto di collaborazione con i cittadini per la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza. Abbiamo queste numerose « volanti » che girano per la città: in un primo momento avranno anche avuto una funzione di deterrente nei confronti della criminalità in agguato, in attesa anche dell'occasione. Ma dobbiamo constatare che i grandi colpi vengono ugualmente portati a termine. Ad esempio; l'ufficio postale che è sempre nel mio quartiere a 100 metri di distanza da dove abito io a Milano, ha dovuto subire la bellezza di tre successive rapine. Ecco, quindi, l'altro fenomeno: l'insorgenza, il pullulare dei corpi di polizia privata; ma è mai possibile che gli uffici postali devono tenere di fronte all'ufficio stesso un agente con una strana divisa, con pistolone « Colt » in bella vista e tutte le pallole nella cintura, come un personaggio da film *western*? Un poliziotto privato che costa — credo — 500.000 lire al mese? Perchè è chiaro, che si tratta di un servizio che deve funzionare dal momento in cui si apre l'ufficio al momento della sua chiusura, quindi dalle 8 alle 14! E questo tizio è sempre lì, che guarda a destra e a sinistra, davanti alla porta! Ecco, quindi, il moltiplicarsi di servizi di sicurezza privata organizzata che alla fine.. arrivano ai « gorilla », ai « guardaspalle », individuali, assoldati da chi ha i mezzi per pagarli e farsi proteggere.

Su questo fenomeno preoccupante dell'incremento della criminalità spicciola, e della criminalità organizzata e, del resto, ben organizzata, su scala industriale, si è discusso e si sono cercate delle soluzioni. A Milano, ad esempio, si è tentato di organizzare un servizio di sorveglianza con il cosiddetto vigile di quartiere. La « Volante », infatti, ha un compito di deterrenza, ma ritengo che questo circolare continuo delle auto della polizia non sia sufficiente; è uno strumento potente che però non riesce, per il suo modo

di operare, ad avere una funzione informativa.

Con lo slabbrarsi dei rapporti sociali ciascuno tende sempre più a rinchiudersi nella sua « privacy; spesso non si conoscono nemmeno i propri vicini, e gli enormi caseggiati sorti nelle periferie delle città, poi, favoriscono questo fenomeno. Nel caso di indagini svolte per sequestri di persona ci si meravigliava che in case abitate da molta gente si fossero riuscite a ricavare delle celle dove il sequestrato veniva rinchiuso, senza che i vicini ne sapessero niente. Perchè oggi la grande preoccupazione di tutti noi è di non immischiarsi nei fatti degli altri. È certo, dunque, che un vigile di quartiere, una polizia di quartiere, e un collegamento maggiore fra tutti i presidi che esistono (commissariati, nuclei, ecc.) sono utili per una rete informativa più penetrante, più consapevole, più certamente informata. Una volta, quando la delinquenza abituale aveva limiti molto inferiori all'attuale, c'erano i famosi marescialli di pubblica sicurezza che qualsiasi cosa accadesse sapevano dove mettere le mani. Nella situazione odierna questo non si verifica più.

Accanto a questo fenomeno di dilagante criminalità comune, spicciola nelle grandi città, si assiste anche ad una ripresa, una rinascita della criminalità politica che si etichetta nei più vari e dincredibili modi, ma che evidentemente ha tutta la stessa matrice. Di qui una seria preoccupazione, perchè è chiaro che queste condizioni di vita, che rapidamente vanno deteriorandosi per tutti a causa della crisi economica e sotto certi aspetti anche della profonda crisi politica e morale della nostra epoca, potrebbero portare ad una recrudescenza della criminalità politica. Mi auguro che questa previsione sia destituita di ogni fondamento. Storicamente, di fronte a quello che accade oggi, il pensiero risale ai fatti del '22-'23, alle legnate collettive, alle sprangate, alla caccia all'avversario politico usando mezzi violenti. Io parlo di Milano, ma le stesse cose accadono anche a Roma e in altre città. Tutti sanno come in concomitanza con una determinata manifestazione politica, i famosi die-

ci giorni organizzati dal Movimento sociale italiano-Destra nazionale, in tutte le città si sia avuta una recrudescenza di questi fenomeni di aggressione di due, tre, cinque elementi contro una persona sola che rientrava a casa, magari appena uscita da una sede di partito o da una riunione politica. È una parte descrittiva del mio intervento questa, ma si tratta di fatti che tutti noi viviamo in qualità di cittadini prima di riunirci in questa Commissione come rappresentanti eletti dal popolo.

Spesso, le azioni di criminalità comune (rapine nelle banche, sequestri di persona) servono a finanziare quelle che noi, qualunque colore esse abbiano, dobbiamo definire trame eversive, quelle trame che mirano a scuotere nella fondamenta le nostre istituzioni e la conservazione delle nostre libertà democratiche. E qui il discorso cade sugli apparati delineati nel progetto di ristrutturazione dei cosiddetti servizi segreti, quelli che una volta si chiamavano SIFAR, poi SID e che oggi ha l'appellativo di SIS. Il Ministro ha parlato di una riforma che dovrebbe attuarsi attorno al febbraio dell'anno venturo; questo riordinamento dei servizi per la tutela della personalità internazionale ed interne del nostro Stato è inderogabile, perchè la situazione odierna dei servizi segreti si riflette sulle condizioni della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico in genere in Italia. E su questo punto sono in dissenso con quanto diceva Branca. Io sono passato attraverso le maglie — anzi non ci sono passato, perchè mi ha arrestato — di un organismo tipicamente fascista, istituito per la difesa di quel regime, l'OVRA e posso affermare che non era un organismo di polizia di notevole consistenza numerica, perchè si avvantaggiava delle strutture della normale pubblica sicurezza per determinati servizi (ad esempio per i pedinamenti), ma era altamente specializzata; e noi che abbiamo condotto una lotta clandestina per sfuggire a questa polizia politica dobbiamo riconoscere la sua efficienza e la sua capacità. È necessario provvedere ad una maggiore specializzazione e qualificazione delle forze dell'ordine, mentre le strutture della polizia devono essere aggiornate per esser in grado di svol-

gere efficacemente il loro compito. Secondo me la cosa più importante non è un aumento degli organici, ma una sempre maggiore qualificazione e soprattutto una ristrutturazione tale che possa instaurare un rapporto di solidarietà civile di comprensione sul piano sociale tra forze di pubblica sicurezza e cittadini, quel tipo di rapporto che in altri paesi ha già una lunga tradizione. Tipico il rapporto esistente in Inghilterra tra polizia e cittadini, i quali riconoscono nel poliziotto colui che ha il compito di garantire la loro libertà e i loro beni. Come mi è capitato di leggere giorni fa, le forze che tendono a tutelare la libertà, potrebbero, in un certo senso — per il concetto della libertà reso, per così dire, più astratto, ma celato nella realtà — essere considerata come poste addirittura a tutela dell'indipendenza del giudice; e questo concetto di servizio fa parte della filosofia sociale e civile dell'Inghilterra, per cui la difesa del principio della giustizia e dell'indipendenza del giudice è l'obiettivo massimo. Il principio della libertà che ancora preoccupa noi, per gli inglesi — dopo due secoli di tradizione democratica — è dato ormai per scontato e non è discusso; è diventato un problema di giustizia.

Mi sono dilungato in questa esposizione per arrivare al punto secondo me centrale: la nuova via da seguire. Mi pare che qualcosa di nuovo c'è stato. C'è un modo di agire, di presentarsi — possiamo dire fisicamente — da parte del Ministro degli interni davanti al popolo italiano, con le sue apparizioni alla televisione, con quello che si dice, che si comunica, diverso da prima e questo tentativo di istituire un nuovo rapporto tra il Ministero degli interni ed i cittadini risponde alle esigenze espresse o inesprese del popolo italiano.

Ritengo che per combattere i fenomeni di criminalità comune e politica una nuova mentalità ed un nuovo modo di comportarsi dovrebbero estendersi a tutti i componenti di quella fitta rete in cui si articola la pubblica sicurezza italiana. So, per esempio, che qualcosa in questo senso i carabinieri stanno facendo e a maggior ragione dovrebbero

farle le guardie di pubblica sicurezza delle varie questure. Dovrebbe esserci, cioè, una volontà di scendere, a livello territoriale, a una ricerca di quello che ha già indicato Murmura, di una coalizione di intenti, di un fattivo aiuto da parte delle forze sociali e politiche, organizzate che sono rappresentate nel Parlamento, per rendere tutti i cittadini consapevoli del servizio civile che svolgono le forze di pubblica sicurezza nei confronti della collettività.

Vorrei attirare l'attenzione su questo che è un problema politico, e non già solo di ristrutturazione: occorre una politica che debba presiedere di spirare la gestione generale del Ministero degli interni in direzione di questa sua ormai prevalente funzione e struttura. Non dico che debba essere o divenire il Ministero della polizia, perchè in effetti non lo è; ma che debba essere il centro propulsore di determinati processi già in corso per portarsi a livello della società e a livello delle forze politiche e non essere incombente ad esse, questo sì! Tutto ciò non dovrebbe essere fatto soltanto dal Ministero dell'interno, ma dovrebbe rappresentare un metodo, un sistema, una politica di raccordo continuo e costante tra le istituzioni tutte a livello della società civile. Abbiamo già avuto esempi probabili dei risultati ottenuti seguendo questa impostazione, e questa politica: ricordo per tutti Savona, dove si è riuscito a superare un momento drammatico per il susseguirsi di atti di terrorismo, di esplosioni terroristiche che si ripetevano anche una, o due volte al giorno, perchè attorno alle forze di pubblica sicurezza si è sollevata la città con la istituzione di turni di sorveglianza nelle scuole negli uffici, presso il raccordo autostradale, eccetera. Altri esempi abbiamo avuto attraverso la costituzione, avvenuta per l'accordo di forze politiche, dei comitati antifascisti per la difesa dell'ordine pubblico e della legalità repubblicana, che hanno dato indubbiamente grandi contributi e son riusciti a svellere le radici di determinati fenomeni criminali. A mio avviso, questa che definirei politica della pubblica sicurezza dovrebbe risolvere determinati problemi e riuscire a ridare pie-

nezza di fiducia al cittadino; la collaborazione quotidiana con il cittadino deve dunque portarsi sul piano politico e deve essere collaborazione costante con le forze sociali.

DE SIMONE. Farò alcune valutazioni, accogliendo quelle che ha già fatto il senatore Murmura riguardo alla pubblica sicurezza e particolarmente la preparazione degli allievi e le scuole di pubblica sicurezza. Per quanto riguarda il bilancio in generale, devo dire che non vedo molte novità rispetto agli anni precedenti, tranne alcuni sdoppiamenti effettuati, tra l'altro, per mera funzionalità contabile e di ragioneria. Per il resto non dice niente rispetto alla serietà di un bilancio di previsione. Vi sono, inoltre alcuni aumenti per esigenze non dimostrate, per esigenze di servizio, ma per il resto mi sembra che il bilancio sia rimasto improntato alla vecchia maniera, senza tener conto della nuova realtà che investe anche il Ministero dell'interno. Manca un consuntivo con il quale si possa fare un confronto e per vedere la effettiva utilizzazione della previsione 1976. Gli interrogativi che ci poniamo non riguardano soltanto quelli a cui ha accennato il senatore Branca relativi all'assistenza e ai comitati di assistenza provinciale ma riguardano anche quei capitoli nei quali rientrano voci che a volte sono oggetto di ben cinque interventi, Comune, Provincia, Regione, Presidenza del Consiglio e Ministero dell'interno. È il caso delle donne di mestiere per le quali il Comune è dovuto intervenire per forza, per le quali è previsto un sussidio da parte della Provincia, e via di seguito. L'intervento della Regione sarebbe già sufficiente e si potrebbe evitare di disperdere gli altri interventi.

Riguardo alle novità che ha citato il senatore Murmura e che sono state sottolineate dal senatore Venanzi, desidero citare un fatto di cui son venuto personalmente a conoscenza: un gruppo di malviventi imperversava sui commercianti di un certo comune perchè le forze dell'ordine, composte da un brigadiere e da due carabinieri, erano assolutamente insufficienti; la calma è tornata in quel comune quando i malviventi sono stati arrestati da cinque vigili urbani disarmati.

ti. Con questo voglio dire che è evidente che esiste una dispersione di forze perchè da una parte vi sono grandi concentrazioni e dall'altra carenze notevoli. È necessario che le forze siano in numero sufficiente perchè anche se il cittadino collabora, l'azione decisiva non può che essere svolta da chi può intervenire, da chi è autorizzato a portare armi, perchè spesso ci si trova di fronte a malviventi molto ben organizzati e armati.

Per quanto riguarda la lotta alla criminalità, penso che si debba fare un appunto alle leggi esistenti. Se guardiamo le esperienze fatte ci accorgiamo, come lo stesso Presidente Gui qualche volta ha detto, della insufficienza delle leggi, perchè non è solo con le leggi che si combatte la criminalità, ma anche con la eliminazione degli sperperi e della corruzione, e col risanamento morale e culturale della vita della Nazione. Le riforme che dobbiamo fare richiedono una partecipazione di massa e la partecipazione di massa normalmente si fa nel senso che ci deve essere una maggiore, reciproca fiducia tra le Forze di polizia, carabinieri e cittadini. Cioè occorre creare questo clima nel nostro Paese perchè ci possa essere questa mobilitazione di massa.

Oggi particolarmente ci troviamo di fronte ad una grave situazione che richiede un grande impegno, un grande sforzo unitario, cioè un collegamento con le masse e con i cittadini e una maggiore collaborazione delle iniziative e delle forze politiche antifasciste per prevenire la criminalità. La legge, infatti, serve per sopprimere la criminalità, mentre noi dobbiamo fare uno sforzo per prevenirla. Certamente può essere qualcosa la soffiata, ma se non c'è questa collaborazione di massa (di questa collaborazione noi ne abbiamo avuto una esperienza a Savona, a Genova, dove ci sono stati gli attentati) con le forze di polizia, sarà difficile riuscire a controllare questi episodi di criminalità. Gli avvenimenti di questi giorni ci richiamano a questo dovere. Quindi — ripeto — dobbiamo chiedere molta più collaborazione ai cittadini. A questo punto, però, domando e rivolgo questa domanda in particolare al signor Ministro, se è possibile, così come è organizzata l'Amministrazione

della Pubblica sicurezza, preevire oltre che reprimere la criminalità nel nostro Paese, tenendo conto che vi sono forti collegamenti a livello europeo e internazionale. Non cito qui i processi, nè tutto quello che è avvenuto negli anni scorsi, è quello che sta succedendo ora, ma siamo riusciti noi, in trent'anni di vita repubblicana, a realizzare un rapporto di collaborazione, di reciproca fiducia ed i corpi di polizia con la società in modo da raggiungere una maggiore efficacia e produttività delle forze di Pubblica sicurezza, sacrificio di diversa natura: difatti la stessa struttura dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza è ormai superata dalla realtà nazionale e internazionale! Citerò un esempio per confermare quello che sto dicendo. Osservando le statistiche riguardanti tutti i Paesi europei: Italia 1 ogni 240 abitanti; Inghilterra 1 ogni 489 abitanti; Olanda 1 ogni 625 abitanti; Norvegia 1 ogni 840 abitanti; Svezia 1 ogni 543 abitanti; Danimarca 1 ogni 687 abitanti; Irlanda 1 ogni 387 abitanti; Germania Occidentale 1 ogni 343 abitanti e Francia 1 ogni 310 abitanti. L'Italia, è il Paese che ha più agenti in rapporto agli abitanti, ma debbo rilevare che queste statistiche dimostrano che non è con l'aumento degli organici che si raggiunge il massimo di efficienza nella lotta alla criminalità, nella difesa del cittadino, bensì nella riforma dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza, e rimane pur sempre il problema di fare di questa Amministrazione uno strumento moderno, democraticamente orientato e capace di assolvere al suo dovere antifascista, in grado di difendere l'ordine democratico. La legge dell'11 novembre 1974, riguardante il reclutamento dei cinquemila, ad esempio, non mi pare che abbia avuto tanto fortuna, anche se tale reclutamento è previsto che avvenga in un certo numero di anni. Se andiamo a vedere chi ha fatto la domanda per entrare nel Corpo di pubblica sicurezza, vediamo che per la maggior parte si tratta di giovani della Campania, della Puglia, della Sicilia, e in minima parte del Lazio. Vediamo, però, una grossa deficienza in questi dati che sto per dare e che ho ricavato nella ricerca, sia pure difficile (il nostro Segretario di Commissione sa quanto questa ri-

cerca è stata difficile, perchè dai funzionari non si sono avuti dati e li ho dovuti ricavare dai documenti che si trovano nella biblioteca del mio piccolo comune di 18 mila abitanti, che è abbastanza attrezzata), che ho fatto: delle circa 50 mila domande occorrenti per operare una selezione valida, si sono avute mediamente solo 13-14 mila domande, nonostante sia stato aumentato il premio di ingaggio, pur nella grave situazione economica che abbiamo nel nostro Paese, e la grave situazione di disoccupazione giovanile! La domanda che rivolgo, pertanto, è la seguente: che risultato ha dato questa legge dei cinquemila e perchè ha dato questo risultato?

L'altra grossa deficienza che balza fuori quando si parla con gli agenti di Pubblica sicurezza è dovuta al fatto che molti di essi vengono utilizzati per servizi burocratici o per altri servizi. Posso portare un esempio: a Genova ci sono dei giorni in cui girano sì e no solo quattro pattuglie di Polizia stradale, perchè gli altri agenti vengono utilizzati per servizi interni o per altri servizi. Non parlo poi dei Commissariati di Pubblica sicurezza che sono oberati enormemente di lavoro burocratico, che hanno cataste di pratiche da sbrigare! Anche qui ci sono dei doppioni: per una licenza di commercio, per esempio, che deve rilasciare il questore, tutta l'istruttoria viene fatta dal comune, perchè il questore si limita soltanto ad apporre la sua firma. Quindi il comune deve utilizzare i vigili per procedere all'accertamento necessario, deve utilizzare le schede anagrafiche che sono in suo possesso, le schede elettorali e via dicendo. Tutte le informazioni vengono mandate al questore il quale deve rispondere alle varie lettere, utilizzando agenti che potrebbero operare in servizi specifici della Pubblica sicurezza: un lavoro, questo, che potrebbe essere snellito attraverso la riforma della pubblica Amministrazione, facendo espletare alle questure la funzione che debbono avere e lasciando al Comune il lavoro che ha già svolto per quanto riguarda i servizi del cittadino.

Ci sono poi anche dei contrasti fra chi deve intervenire: i carabinieri o la pubblica sicurezza o i vigili urbani! Anche qui bisogna

porre fine a questi contrasti con l'istituzione di quel servizio civile di cui da tempo si parla e con la eliminazione delle duplici strutture per quello che riguarda il servizio civile e il servizio militare della Pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda poi il reclutamento, anche a questo proposito bisogna fare alcune considerazioni. Il giovane arruolato, per esempio, ritiene (questo, tra l'altro, non lo ritiene soltanto il giovane arruolato, ma è tutta la mentalità che c'è nel Corpo di pubblica sicurezza) una fase transitoria l'arruolamento per poi inserirsi nella produzione nel Nord. Alcuni dirigenti del Corpo di pubblica sicurezza, per esempio, hanno lamentato che la guardia di Pubblica sicurezza è un soldato volontario a lunga ferma. A conferma di questo, in un seminario che è stato tenuto recentemente, è risultato che la produttività della scuola dal punto di vista culturale è stato abbastanza basso. Che cosa hanno detto per giustificare la frase: « soldato di lunga ferma »? Hanno fatto questa considerazione: gli allievi entrano nel Corpo con la concezione del militare e sono portati a sottovalutare l'insegnamento della cultura generale. Questa è stata la conclusione.

Secondo me la polizia ha bisogno di rinnovare profondamente le sue strutture e le sue tecniche per poter prevenire e combattere le azioni dei criminali organizzati con gruppi attrezzati e capaci di grande validità operativa. I grandi reparti modellati sui reggimenti di fanteria hanno ottenuto dei buoni risultati negli anni '50; chi vi parla ha sofferto per le mobilitazioni di carattere generale con interventi sulle masse inermi e le frequenti manganellate durante gli scioperi, che servono poco oggi a prevenire e combattere il crimine.

Un'altra incongruenza da registrare nell'organizzazione delle forze dell'ordine è il trasferimento per servizio di migliaia di giovani dalle province del Sud al Nord. È un errore anche sul piano sociale, perchè trapiantando dei giovani in un ambiente diverso dal loro, soprattutto nelle grandi città si creano dei disadattati, che hanno molta difficoltà ad inserirsi nel nuovo ambiente e

che per tutto il periodo della ferma o per tutti gli anni di servizio fanno pressione per ottenere un avvicinamento ai loro paesi di origine.

Per quanto riguarda l'istruzione degli agenti di pubblica sicurezza, l'articolo 5 della legge 11 novembre 1974 prevede che il Ministro dell'interno presenti una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta dalle scuole riservate alle forze dell'ordine.

Ho cercato di avere questa relazione, ma non mi è stato possibile. Sono andato anche all'ufficio studi della Camera dei deputati, dove ho trovato molto materiale sulle polizie di altri paesi, mentre per quanto riguarda la polizia italiana sarà possibile avere qualcosa tra un mese.

Intanto, posso illustrare alcuni aspetti di queste scuole. Nonostante la legge che ho citato preveda un rinnovamento dei programmi, mi sembra che ben poco sia stato fatto, soprattutto per quanto riguarda la storia, la geografia e la matematica. I programmi di storia sono circoscritti agli avvenimenti italiani e vanno dalla restaurazione (per cui non si parla di rivoluzione francese) fino all'episodio di Fiume. La geografia manca di un aggiornamento e non dà alle basse scolarità degli agenti un contributo alla conoscenza del mondo contemporaneo geografico, limitandosi ad alcune nozioni sull'Italia fisica e politica. Il programma di educazione civica è ristrettissimo: pochi principi della Costituzione e basta. Per fortuna si è arrivati a dare una visione giusnaturalistica dei rapporti civili e sociali, compiendo così un passo avanti rispetto alla situazione di qualche anno fa. I testi poi che hanno forse la pretesa di fornire ai giovani agenti qualche elemento di psicologia e di sociologia, così si esprimono a proposito della folla: « La folla quando assume consistenza numerica diventa una massa sempre pericolosa, essendo più portata al male che al bene, perchè in una moltitudine la bontà dei singoli anzichè sommarsi si annulla ».

Ora, con una preparazione, una mentalità di questo tipo, come si può pretendere la collaborazione tra le forze dell'ordine e i cittadini? Avendo tale tipo di insegnamento

nelle scuole di polizia, non ci possiamo poi meravigliare di quello che succede nel Secondo gruppo Celere. C'è stato recentemente il « caso Margherito », anche se non siamo riusciti a sapere con certezza quali siano i metodi usati in questo gruppo della pubblica sicurezza. Fino a qualche anno fa non c'era una legge che stabilisse l'istruzione da impartire agli agenti, ma attualmente, con la legge dell'11 novembre 1974, che si occupa specificamente anche dei testi da adottare, non ci sono più giustificazioni che tengano.

Vorrei passare ad un'altra questione affrontata dal senatore Murmura nella sua relazione: la necessità di portare un po' di ordine nella formazione delle graduatorie e nei trasferimenti dei segretari comunali curando con maggior rigore l'idoneità ottenuta. Oggi accade che spesso il segretario trafichino riesce ad ottenere più di quello che lavora sodo e offre il suo prezioso contributo all'amministrazione comunale. Per ora sarebbe sufficiente un po' di ordine nell'assegnazione delle sedi, in attesa che i segretari stessi decidano se passare alle dipendenze del Comune o rimanere dipendenti statali.

Infine, mi sembra di aver capito che c'è un impegno da parte del Ministro di presentare un progetto di riforma entro il 15 febbraio, ma non sono riuscito a trovare questa affermazione da nessuna parte...

LETTIERI, sottosegretario di Stato per l'interno. Lo ha dichiarato il Ministro alla Camera.

DE SIMONE. Bene, io propongo allora di anticipare la data di presentazione di tale progetto, perchè credo ci siano già sufficienti elementi per la delineazione della riforma stessa; ieri, nella sua relazione, ad esempio, il senatore Murmura prospettava delle linee sia per quanto riguarda la riforma della finanza locale che per quella della pubblica sicurezza; vi sono poi disegni di legge presentati all'altro ramo del Parlamento nella scorsa legislatura. Si tratterebbe perciò di raggruppare le varie proposte per

giungere ad una stesura unica del progetto. Se poi non è possibile procedere alla riforma generale, cominciamo almeno con l'ovviare alle manchevolezze e agli errori più evidenti.

Un'ultima notizia: il maresciallo dei carabinieri di un paese di 18 mila abitanti ha come paga base per la pensione 101.986 lire; il brigadiere, con 14 anni di servizio, 97.890 lire. Occorre mettere un po' d'ordine nelle retribuzioni perchè non è possibile che lo Stato sia un padrone avaro nei confronti di alcune categorie di dipendenti statali, mentre nei confronti di altre — alti burocrati — è tanto generoso da consentire che siano superati certi limiti.

BERTI. Vorrei fare una breve premessa per concentrare il mio intervento su alcune questioni che sono state poste con forza nella relazione del senatore Murmura e vorrei anche tentare di fare uno sforzo per evitare che il nostro dibattito rischi di essere una specie di rituale in cui si interviene soltanto perchè si deve intervenire. Sappiamo come questo bilancio è stato portato all'attenzione dei due rami del Parlamento; si tratta cioè di un bilancio elaborato dal precedente Governo e noi abbiamo trovato criticabile il fatto che l'attuale Governo non abbia sentito il bisogno di presentare una nota di variazione, che si renderà comunque indispensabile dal momento che l'attenzione è centrata sulle misure economiche che l'attuale Governo intende prendere e sull'azione che intende svolgere per frenare l'inflazione. È per questo, quindi, che la discussione del bilancio alla Camera si è preferibilmente svolta sulla base di un dibattito sui vari temi politici; infatti, rispetto al bilancio presentato, i temi che attualmente sono in discussione sono permeati di una realtà anche più grave, comunque diversa da quella di carattere economico e di carattere politico che esisteva all'atto della elaborazione del bilancio stesso. Credo che uno dei meriti della relazione del senatore Murmura sia stato quello di non limitarsi, secondo me giustamente, ad entrare nel merito delle cifre della Tabella n. 8; egli ha

preso lo spunto dalle competenze del Ministero dell'interno per allargare il quadro degli argomenti ad alcuni dei temi politici più dibattuti in questo momento. Vorrei affrontare il problema delle autonomie locali che il senatore Murmura ha collocato nella sua relazione come una delle questioni centrali che dobbiamo affrontare dal punto di vista dei problemi attuali della situazione finanziaria e dal punto di vista dei poteri istituzionali. Non è mancato da parte del senatore Murmura un giudizio sull'operato degli amministratori. Conveniamo sulle cause che hanno determinato la drammatica situazione dei Comuni e che richiedono misure a carattere immediato a breve e medio termine. Il senatore Murmura ha anche resistito alla tentazione, ammesso che l'abbia avuta, di tentare quella specie di processo agli amministratori, che qua e là si cerca di tentare, perchè assolutamente ingiustificato; gli diamo pertanto atto di aver posto la questione in termini accettabili. Tra l'altro non è mia intenzione affrontare tutto il problema dei poteri locali, perchè tra gli altri interventi credo che anche il senatore Cossutta vorrà affrontare in termini più ampi e sistematici le questioni ad esso relative. Mia intenzione è di cogliere alcuni degli aspetti contenuti nella relazione del senatore Murmura e fare alcune domande, porre alcuni interrogativi al Governo a proposito della politica di emergenza, a proposito di quello che occorre fare subito. Vi è stato un riconoscimento, di cui abbiamo preso atto, circa le cause che hanno concorso a determinare la condizione attuale dei Comuni. Citerò alcuni documenti: abbiamo le dichiarazioni del ministro Stammati alla Commissione finanze e tesoro che, credo in modo abbastanza preciso, riconoscono che la situazione dei Comuni è determinata da uno sviluppo economico squilibrato del nostro Paese. Riconosce, inoltre, il ministro Stammati, che ai Comuni e alla finanza locale sono stati devoluti compiti che sono dello Stato senza peraltro corrispondere mai gli oneri finanziari per affrontarli. Sono elementi che i Comuni denunciano da tempo, che si ritrovano in ogni

mozione delle associazioni unitarie delle amministrazioni comunali e provinciali e che vengono riconosciute per la prima volta da un rappresentante del Governo in modo così esplicito. Tale riconoscimento contribuisce a portare elementi di chiarimento circa le responsabilità e le cause che determinano oggi la situazione così drammatica dei Comuni. Abbiamo, inoltre, le dichiarazioni del ministro dell'interno Cossiga rese alla Commissione competente della Camera, abbiamo infine le dichiarazioni del Capo del Governo Andreotti nell'intervento della settimana scorsa nel quale sono state dedicate alle questioni dei Comuni attenzioni importanti e preannunciate misure immediate che dovrebbero consentire ai Comuni, come è noto, di tirare avanti con una boccata di ossigeno fino al 31 dicembre prossimo. Molte delle cose che dico sono arcinote perchè non invento niente, ma vale la pena ripeterle per porre a fuoco alcune esigenze di carattere immediato che si pongono e sui cui vi sono interrogativi e anche preoccupazioni da parte di amministratori locali. Desidero, pertanto, sottolineare ancora l'affermazione particolarmente importante della relazione del senatore Murmura: sino ad oggi si è, di fatto, assegnato alla finanza locale una dimensione periferica ed esterna, ed è questa una delle cause fondamentali del dissesto delle amministrazioni locali. Da qui ha preso lo spunto l'esigenza, che sta di fronte a tutti noi del Governo, di procedere oggi all'adozione di misure immediate che possano concorrere al risanamento della finanza locale come elemento determinante dell'azione da condursi per il risanamento della finanza pubblica.

Questo mi sembra uno dei punti centrali da far acquisire alle forze politiche e che il Governo deve cogliere per affrontare, in termini di provvedimenti immediati e in termini di breve e di lungo periodo, la questione del risanamento della finanza locale. Pare a me che, oltre a tutti gli argomenti che hanno formato oggetto di dibattito ormai da tempo che sono stati ripresi anche nell'ultimo convegno dei comuni a Viareggio, il concetto che occorre particolarmente sot-

tolineare e che deve essere acquisito (concetto nuovo soprattutto dal punto di vista dell'acquisizione) è che non si deve considerare, come sino ad oggi è stato fatto, la finanza locale come un aspetto settoriale ed esterno all'Amministrazione generale dello Stato: i comuni, la loro amministrazione, la finanza locale sono parte della finanza generale dello Stato e in questo contesto occorre operare per risanare e l'una e l'altra. Del resto è noto a tutti che le stesse misure che sono oggi in corso di esame per quanto riguarda la legge n. 382, cioè il completamento dei trasferimenti dei poteri dallo Stato alle Regioni, il riordino dei Ministeri, queste misure istituzionali di cui si parla, sono tutte valide nella misura in cui colgono questa esigenza fondamentale. Io spero (e qui mi rivolgo al Presidente della Commissione) che si voglia procedere, per quanto è possibile, alla formazione di un calendario di lavoro della nostra Commissione secondo le decisioni prese dall'Ufficio di presidenza qualche mese fa, che hanno privilegiato le leggi organiche e tra queste quelle di riforma, in modo particolare quelle degli enti locali. Sottolineo l'esigenza, visto che sono state assegnate a questa Commissione, di dare inizio all'esame di alcune leggi importanti (alcune presentate da noi ed altre dal senatore Treu) che affrontano in modo sistematico e sufficientemente organico il problema degli enti locali, a prescindere dal parere che il Governo può formulare. Colgo questa occasione per dire che anche noi, come Commissione, siamo impegnati nella direzione che mi pare da tutti segnalata.

Desidero ora porre alcune domande al Governo qui presente, essenzialmente in relazione alle questioni di emergenza, cioè come intende affrontare questa emergenza, con quali provvedimenti che abbiano la capacità di finalizzarsi all'obiettivo di cui ho appena parlato, sia pure in termini molto schematici. Del resto ritengo che in questa assemblea non sia necessario diffondersi eccessivamente nell'illustrare concetti che sono patrimonio di tutti i senatori che fanno parte della Commissione. L'indicazione più concre-

ta è quella che ho citato prima e che è contenuta nella relazione del Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, svolta nel corso del dibattito della scorsa settimana circa le misure finanziarie da adottare per consentire a tutti i comuni di sopravvivere sino al 31 dicembre 1976. Si tratta di pagare gli stipendi ed anche una parte delle forniture.

Noi abbiamo colto, nella posizione dell'onorevole Andreotti un passo avanti rispetto alle decisioni assunte dal ministro del tesoro Stammati proprio nella riunione della Commissione finanze laddove, dopo aver riconosciuto alcune delle cause fondamentali che concorrono a determinare il dissenso delle amministrazioni locali, ha poi comunque fatto seguire un provvedimento molto più criticato, cioè il famoso provvedimento dei 400 miliardi per dodici comuni. Le dichiarazioni rese appunto dal capo del Governo mi sembra tolgano di mezzo questa impostazione per affrontarla, invece, in termini complessivi. Il Presidente del Consiglio — se non sbaglio — ha dichiarato che tutti i comuni otterranno i contributi necessari per sopravvivere sino al 31 dicembre 1976. Pertanto la prima domanda che pongo è la seguente: come avanza questa dichiarazione? Quali disposizioni ha ricevuto o sta attuando per questo l'Italcasse?

Siamo ancora alle indicazioni generiche (anche se quest'ultima è piuttosto precisa) e non abbiamo ancora la sensazione che questo impegno del Governo sia stato seguito immediatamente da atti concreti che consentano all'Italcasse di intervenire. Ho parlato, infatti, giorni fa con il Presidente dell'Italcasse ed ho ricevuto conferma che disposizioni precise per intervenire non gli sono ancora pervenute. Questa, come ho detto, è la prima questione che pongo.

Ora, poichè mi sembra inutile sottolineare — lo ha già fatto il senatore Murmura — che la situazione dei comuni è oggi talmente drammatica da rischiare il fallimento, ritengo opportuno concentrare in questa sede quanto meno il problema del cosa fare subito e tra il cosa fare subito rientra appunto questo impegno del Governo.

Ci si potrebbe porre la domanda: che cosa accadrà dopo il 31 dicembre 1976? L'ono-

revoles Andreotti — come è noto — ha risposto scherzosamente a chi gli poneva questa domanda che dopo il 31 dicembre viene il 1° gennaio! Tuttavia ciò non toglie che le prospettive continuano o possono continuare ad essere anche più drammatiche se non si assume una serie di misure di emergenza che, in quanto hanno la capacità di finalizzarsi ad una politica e ad un risanamento diverso, possono rispondere in parte agli interrogativi che sorgono circa il « dopo 31 dicembre 1976 »! Il problema, quindi, è di sapere quali impegni concreti seguono alle dichiarazioni, quali misure seguono agli impegni che a parole sono stati assunti e che per certi versi possono essere giudicati positivi. Per intanto ci sono delle situazioni che richiedono iniziative immediate. Voi sapete tutti che anche al recente convegno dei comuni a Viareggio (mi rifaccio a queste manifestazioni unitarie che segnano prese di posizione di tutti i comuni, di tutte le provincie) è stata sottolineata l'esigenza che se non si sbloccano alcune situazioni sarà impossibile persino formulare il bilancio del 1977. Queste situazioni sono appunto di questo tipo!

A tale proposito desidero fare una premessa — premessa che è anche una presa d'atto anche questa di carattere positivo — circa le dichiarazioni che ha fatto il ministro Cossiga, riguardanti il superamento della Commissione centrale per la finanza locale, che è una vecchia rivendicazione (non è mia intenzione richiamare qui i problemi dell'autonomia e del ruolo negativo che in generale ha svolto questo istituto), cioè desidero dire che senza dubbio è un atto positivo il fatto che il Ministro dell'interno riconosca oggi che si tratta di un istituto superato e che bisogna procedere alla sua eliminazione. Sarebbe interessante che il Ministro o il Sottosegretario ci dicessero quali intenzioni concrete si hanno e come si intende procedere sulla strada dell'impegno o quanto meno della dichiarazione assunta dal ministro Cossiga circa, appunto, il superamento della Commissione centrale della finanza locale, quale impostazione si intende dare alla soluzione di questo problema, che

faccia giustizia dei diritti di automatismo che sono fissati dalla Costituzione che — come tutti sappiamo, del resto — nega la presenza di una Commissione centrale per la finanza locale. Presentiamo anche questa questione per una eventuale risposta che sarebbe, credo, molto apprezzata dai Comuni.

E vengo all'ultima parte del mio intervento che pongo in termini di richiesta rivolta dal nostro Gruppo e quale è anche emersa dal recente convegno di Viareggio. Occorre sbloccare immediatamente e quindi approvare i bilanci del 1976 che sono fermi, in gran parte, alla Commissione centrale della finanza locale. Se non si precederà a questo sblocco non si riuscirà a fare il bilancio. Voi sapete anche che l'ANCI nel convegno di Viareggio ha proposto l'adozione di alcuni criteri e cioè ha fissato un tetto di ammissibilità per mutui a ripiano, per le uscite di parte corrente nella misura dell'incremento delle entrate tributarie dello Stato. Mi sembra, pertanto, che da parte dei Comuni sia stata assunta una posizione di responsabilità che dovrebbe obbligare il Governo ad assumere, a sua volta, iniziative concrete, che dovrebbe obbligare il Ministero dell'interno ad assumere impegni precisi circa una rivendicazione che è indispensabile soddisfare se si vuole che le dichiarazioni dell'onorevole Andreotti di voler far rivivere i Comuni corrispondano ad una situazione reale che attualmente viceversa è molto grave.

La seconda richiesta che è emersa dal convegno di Viareggio e che io riporto in questa sede, è la erogazione da parte della Cassa depositi e prestiti dei mutui a ripiano di disavanzi pregressi e di quelli delle aziende municipalizzate di trasporto, i cui consuntivi siano stati approvati. Queste due misure dovrebbero essere adottate dal Governo per poter consentire ai Comuni, che riceveranno gli stanziamenti e potranno pagare gli stipendi e i fornitori, di elaborare un bilancio. La elaborazione di queste misure è compito importante del Ministero dell'interno perchè possono contenere elementi validi per il dopo 31 dicembre. Probabilmente in questo contesto verranno avan-

zate altre proposte di riforma, so infatti che il senatore Cossutta intende trattare l'argomento, resta comunque certo che sbloccare la situazione dei Comuni significa consentire ai Comuni stessi di svolgere una politica antinflazionistica. Noi siamo impegnati — e la stessa nostra riunione di partito dell'altro giorno lo conferma — nel settore delle variazioni di carattere istituzionale, siamo interessati al tema del ruolo delle Provincie e dei comprensori, i quali in effetti costituiscono un nuovo livello non istituzionale, ma politico che consente di operare in modo nuovo, fermo rimanendo che i due poli essenziali sono sempre il Comune e la Regione. Ma, ripeto, non intendo dilungarmi troppo sull'argomento, che spero di poter riprendere in un altro momento. Quello che mi interessava sottolineare è lo stato di emergenza di una situazione che esige risposte immediate.

A proposito di risposte immediate, desidero ricordare che vi è un ordine del giorno presentato dal nostro Gruppo alla Camera e accettato come raccomandazione dal Governo, con il quale, dopo alcune premesse, si chiede al Governo di assumere una serie di impegni, e cioè a dar luogo ad una revisione del bilancio del 1977, ad anticipare il gettito, ad aumentare del 25 per cento le somme spettanti ai Comuni e alle Provincie e, infine, ad approntare con urgenza adeguate misure legislative. Sarebbe interessante che il Governo potesse dirci a cosa corrisponde l'accettazione come raccomandazione e in che misura può dare risposta positiva alle questioni poste.

COLOMBO VITTORINO. Farò alcune brevi osservazioni che riguardano il tema trattato anche poco fa, dal senatore Berti, in materia di autonomie locali. Penso che indubbiamente questa sia l'occasione più opportuna per richiamare i principi costituzionali delle autonomie locali in una visione largamente condivisa alla quale è particolarmente legato il nostro Gruppo. La situazione dei Comuni è quella che è; i problemi sono talmente urgenti da porre questioni di dissesto insanabile. Pur tuttavia condi-

vidiamo l'affermazione, da più parti ripetuta, che non si può fare un processo a tutta una categoria di amministratori locali, i quali hanno sempre trovato i Comuni e gli altri enti locali in una condizione legislativamente carente e insufficiente di mezzi e ciò nonostante sono riusciti quasi sempre a far fronte in modo positivo alle necessità crescenti delle comunità. Siamo, dunque, d'accordo che causa determinante del dissesto dei Comuni non è la cattiva amministrazione. La nostra parte politica, che ha fornito in larghissima misura uomini che hanno amministrato enti locali, ha il diritto e il dovere di affermare ciò con chiarezza, anche se non intende ovviamente negare singoli episodi o casi negativi che si possono essere verificati, non dipendenti evidentemente dal colore politico. Situazioni particolari si possono essere determinate in seguito a scelte politiche, sulle quali, peraltro, si può dare un giudizio. Esistono statistiche molto precise circa l'entità della spesa *pro capite* dei singoli Comuni e si potrebbero fare valutazioni politico-amministrative su differenze sensibili che si riscontrano anche in Comuni che apparentemente potrebbero presentare caratteristiche analoghe.

È per questo che ritengo opportuno sollecitare in questa occasione il Governo ad adottare i provvedimenti più urgenti per il superamento, quanto meno, di una situazione di estrema gravità quale è quella della situazione debitoria degli enti locali. Debbo aggiungere anche l'auspicio — anzi, qualcosa di più di un auspicio — che i provvedimenti di consolidamento e di ripianamento non siano qualcosa di indiscriminato, una coltre di colore uniforme che ricopra tutte le situazioni. Si rende necessaria l'assunzione di parametri di valutazione oggettiva per evitare che Comuni che hanno condotto la loro attività amministrativa con criteri di estrema serietà e correttezza, si vedano trattati, proprio per i risultati meno negativi che la loro correttezza ha consentito, in modo difforme e peggiore da chi, viceversa, ha agito corrvivamente e meno rigorosamente.

C'è stato un accenno, nella relazione che accompagna il bilancio, anche se evidente-

mente i temi non sono eguali ai progetti presentati, e poi decaduti, per il conseguimento del pareggio economico dei bilanci dei Comuni. Il concetto di entrata minima per abitante, commisurato all'entità dei servizi, con servizi, con determinati correttivi a seconda delle situazioni, che non sono uguali tra Comune e Comune e tra Regione e Regione della penisola, ritengo possa essere la strada che — approfondita e precisata — consenta un cammino utile. Noi siamo d'accordo sul fatto che anche i provvedimenti urgenti — ed è per questo che dai provvedimenti urgenti sono passato a parlare dei bilanci — vadano finalizzati a quello che si dovrà fare poi. Ma anche per questo i provvedimenti urgenti devono essere correlati a parametri oggettivi che, da un discorso di carattere generale sugli enti locali, consentano una valutazione più precisa nei riguardi delle amministrazioni che più esattamente e seriamente hanno svolto il loro compito, anche se con risultati diversi.

In questa direzione dovrebbe essere valutata anche la prospettiva del ripristino di una certa area di imposizione autonoma da parte degli enti locali. Detto molto semplicisticamente, se l'entrata minima per abitante dovesse in qualche maniera garantire un minimo di servizi a tutti i cittadini della Repubblica, in qualsiasi Comune o Provincia si trovino ad abitare, un'autonoma area impositiva riservata ai Comuni potrebbe in qualche modo corrispondere alle autonome scelte che, al di là appunto di uno *standard* minimo di servizi, gli enti locali volessero operare a favore dei cittadini da loro amministrati.

Mi rendo conto, e condivido l'affermazione fatta poco fa, che sarebbe un errore vedere i problemi della finanza locale sganciata dal contesto generale della finanza dello Stato nel suo complesso; ma desideriamo rivendicare anche in questo settore un margine di autonomia per gli enti locali, al che ci inducono talune modalità di erogazione di fondi dalle Regioni ai Comuni, che non sempre appaiono rispettose, appunto, di questa autonomia, tanto che c'è da chiedersi, in qualche caso, se invece di enti di programmazione

partecipata, le Regioni non stiano diventando enti di distribuzione, con ncreti che talvolta risultano discutibili. Quanto ci induce a riflettere ulteriormente sul rapporto delle autonomie locali con le Regioni. Si è parlato in maniera forse troppo colorita di neo-centralismo regionale, ma è senz'altro necessario un momento di riflessione su questo argomento, visto che dovremo parlare in questa e in altre sedi di applicazione, di realizzazione della legge n. 382. Proprio questa legge, anche se è fatta in primo luogo per riconoscere doverosamente alle Regioni tutte le attribuzioni cui costituzionalmente hanno diritto, postula l'esigenza di una precisazione dei compiti degli enti locali minori e in primo luogo del Comune, a salvaguardia di questo cardine del nostro ordinamento. Si impone una rivalorizzazione del Comune, che noi consideriamo cellula fondamentale della struttura della nostra società statale e vorrei aggiungere che riteniamo necessario il suo rinvigorimento anche come contropotere, come vaccino per i pericoli di abuso che si dovessero produrre da un centralismo diverso da quello tradizionale statale.

Ma quando si pone, come è stato accennato, il problema dei compiti degli enti locali, il grosso punto interrogativo rappresentato in questo momento dalle provincie. Non intendo spezzare lancie a favore della permanenza dell'istituto della provincia, ma vorrei in questa sede quanto meno dire una parola di prudenza; almeno in una fase transitoria essa non può essere sostituita da organismi che, se sono estremamente interessanti come momenti sperimentali e di ricerca di nuovi assetti — mi riferisco ai comprensori — non possono evidentemente, allo stato delle cose, rappresentare un sostituto pieno — anche al di là dei problemi di carattere costituzionale — dell'ente provincia.

Pertanto, per quel che riguarda i comprensori, mentre ritengo si debba seguire con molto interesse ciò che si va realizzando in varie regioni italiane, penso che si imponga la necessità di una puntualizzazione. Non vorrei che in una fase di transizione, che però può essere di lunga transizione, i comprensori in definitiva potessero servire ad

espropriare poteri al detentore originario che è il comune, a loro favore, cioè a favore di enti di secondo grado che potranno anche conseguire notevoli risultati, ma che in ogni caso sono democraticamente qualcosa di meno significativo, per il modo della loro costituzione, e nei quali necessariamente anche i rapporti democratici vengono ad avere significato e peso notevolmente diversi.

Credo quindi sia urgente, anche da questo punto di vista, ridefinire, proprio per poi utilizzarla nel modo migliore, l'autonomia, la potestà, l'ambito del comune che, come giustamente è stato detto, rappresenta polo essenziale, insieme alla regione, del nostro sistema delle autonomie locali.

Solo se i termini del rapporto tra questi due enti fondamentali saranno molto chiari si potrà risolvere in modo positivo il problema degli enti intermedi: provincia, comprensorio od altre forme che si intendano perseguire.

GHERBEZ GABRIELLA. Desidero toccare il settore dell'assistenza per rilevare che, esaminando il bilancio, balza agli occhi in modo abbastanza stridente una certa incompatibilità fra quella che dovrebbe essere una giusta articolazione della spesa pubblica ed il modo in cui il bilancio è ancora strutturato. In particolare, mi sembra altrettanto evidente soprattutto la contraddizione tra le impellenti necessità esistenti in questo settore e le intenzioni che rileviamo a questo proposito, insieme alla convinzione di dover investire il denaro pubblico in base ad un'esigenza di eliminazione dello spreco in una situazione che tutti riteniamo difficile e grave, nella quale non possiamo nascondere a noi stessi il modo in cui si affronta nel concreto — ad esempio — il problema dell'assistenza. In questo campo, credo che nel 1977 sarà ancora spesa male una notevole parte dei finanziamenti predisposti dal bilancio dello Stato, nel quale la voce di spesa per questo settore è senz'altro consistente, anche se non sufficiente per le esigenze che oggi si pongono. Comunque, in questa direzione si prevede uno stanziamento che va

dai 1.500 ai 1.800 miliardi, però non basta stanziare e poi spendere; il problema serio è il modo in cui si spende ed io credo appunto che noi spendiamo male ed in maniera disordinata.

Difatti, non è agli assistiti, a coloro cioè che hanno bisogno di assistenza ed alle attività promozionali a loro favore che vanno tutti questi miliardi, bensì una fortissima percentuale di essi, che è superiore a quella di alcune decine di anni fa, va addirittura agli apparati burocratici ed alla gestione di decine di migliaia di enti assistenziali pubblici, di enti inutili che nel nostro Paese sono decine di migliaia, mi sembra trentamila, forse di più, forse meno, in quanto non abbiamo l'elencazione esatta, cosa che forse un giorno dovremo fare anche se si tratta di un lavoro mastodontico. Da diverse fonti ritrovo 40.000, 57.000, 30.000, 25.000 enti, ma non so quale cifra sia la più giusta. Comunque diciamolo in tutta onestà, lo spreco è evidente, sia per quanto riguarda il mantenimento di tante sedi che, in una nuova ristrutturazione del settore, potrebbero essere ridotte enormemente con forti conseguenze sulla riduzione della spesa, cosa che permetterebbe di operare in modo diverso, cioè di intervenire a favore degli assistiti, di coloro che hanno bisogno di assistenza piuttosto che a favore di apparati burocratici, sia per quanto riguarda, d'altra parte, le decine di migliaia di addetti che poco manca non superino addirittura il numero degli assistiti. In proposito, ho presente il dato relativo agli istituti di ricovero. Su 3.505 di questi, vi sono 90.017 addetti per 340.582 assistiti, quindi un addetto per ogni quattro assistiti, rapporto questo che mi sembra piuttosto stridente. Si tratta di decine di migliaia di persone che spesso sono male utilizzate, anche rispetto alla loro preparazione ed alle loro capacità e che, pertanto, potrebbero essere utilizzate diversamente e meglio e rappresentare un enorme aiuto potenziale alla soluzione del problema dell'assistenza sociale nel nostro Paese. Le contraddizioni in questo settore sono altrettanto evidenti anche sotto altri aspetti. Per esempio, abbiamo un istituto di ricovero ogni 10.000 abitanti, ma po-

chissimi sono i centri di assistenza domiciliare e gli asili nido su ogni 10.000 abitanti.

Peraltro, lo spreco è ancora più evidente se teniamo conto del fatto che molte regioni già si avviano verso una nuova concezione di assistenza e predispongono anche misure nuove in questa direzione, mentre nel contempo continuano a permanere enti inutili, che continuano ad ingoiare forti importi di spesa. Non c'è dubbio che in questo campo è necessaria una riforma abbastanza drastica e pertanto, a tale proposito, il nostro Gruppo sta preparando in questa direzione una proposta di legge alla Camera dei deputati. Ritengo che tale riforma però sia, oltre che necessaria, estremamente urgente, considerando fra l'altro che la domanda di assistenza tende ad aumentare, piuttosto che a diminuire.

Inoltre, non è molto chiaro che cosa il Governo intenda fare, da quanto ci ha esposto nel dibattito alla Camera dei deputati e da quanto ci dice in questa sede attorno al bilancio, per stringere i tempi nel campo dell'assistenza. Difatti, alla Camera dei deputati, in sede di dibattito sul bilancio, è stato presentato un ordine del giorno in cui si chiede l'impegno del Governo ad emanare con urgenza i decreti di scioglimento degli enti assistenziali come previsto dalla legge numero 70. Questo ordine del giorno derivava anche dal fatto che tutte le forze politiche in fondo avevano affermato l'impegno di realizzare la riforma nel campo dell'assistenza facendola però poggiare su principi nuovi, più moderni, più avanzati e rispondenti alle esigenze dei tempi e della nostra società di oggi. Poi, questo ordine del giorno è stato ritirato ed il ministro Cossiga ha dichiarato che il Governo lo accettava nella sostanza. Ora, credo che sarebbe necessario sapere cosa s'intenda in realtà con questa affermazione. Quindi pongo una domanda al Governo: si tratta di una accettazione politica generica o di una reale volontà politica che, allora, dev'essere legata a dei processi di mutamento? In questo senso, ho ascoltato con moltissimo interesse ed ho apprezzato la relazione del senatore Murmura e debbo dire che in questo campo, come in altri,

ci sono dei contenuti, degli aspetti, delle affermazioni e delle proposte anche di soluzione che noi possiamo indubbiamente condividere, ma io mi chiedo: in quali termini si intende risolvere questa proclamata accettazione, da parte del Governo, del contenuto di quell'ordine del giorno nella sostanza politica? Quando potrà essere realizzato questo obiettivo?

E direi che c'è da ribadire che ci sono ancora molti altri enti inutili che vanno eliminati con criteri di priorità. Uno di questi enti che mi preme segnalare è quello dell'ONAIRC (Opera Nazionale Assistenza Infanzia Regioni di confine) che organizza e gestisce le scuole materne. È una vera piaga, un carrozzone che ingoia somme ingenti, una istituzione di vecchia data che è stata istituita addirittura ai tempi della Regina Margherita. Questo Ente non offre le più elementari condizioni di garanzia per i bimbi che accoglie nelle sue scuole materne, non soddisfa le esigenze attuali in materia: nè quelle dei genitori, nè quelle del personale, che è trattato assai malamente e in modo molto discriminatorio rispetto al personale dipendente dagli enti locali nel settore delle scuole materne. Questo Ente — ripeto — è un carrozzone che si presenta appunto con notevoli diramazioni nelle zone di confine, per cui a questo problema sono particolarmente interessate le zone di confine del Friuli, della Venezia Giulia in particolare dove questo Ente si occupa non solo degli asili, delle scuole materne italiane, ma anche di quelle della minoranza etnica, per cui la sua soppressione apre indubbiamente problemi relativi non solo alla sistemazione dei bambini della popolazione maggioritaria, ma anche della minoranza nazionale etnica slovena che è presente in quel territorio. Per questo motivo ritengo che sarà necessario tenere presente, quando si arriverà allo scioglimento dell'Ente, che dovrà essere posto all'ordine del giorno quanto prima, la opportunità di predisporre le cose in modo che la popolazione scolastica interessata non abbia a soffrirne. Dico questo perchè c'è già stato qualche tentativo (sporadico, a ragion del vero) di soppressione di qualche asilo senza però che si

desse un'altra soluzione in quelle determinate località, per cui ci sono stati degli scontenti, delle manifestazioni di protesta, in seguito alle quali si sono dovuti ritirare i provvedimenti assunti in quella direzione. Nel momento in cui si scioglie un asilo in una certa località, è necessario che contemporaneamente siano predisposte le misure necessarie per un passaggio immediato della gestione agli enti locali. Non dovrebbe passare neppure un giorno senza che i bambini possano frequentare quegli asili, se questo scioglimento avviene durante l'anno scolastico.

Va detto, infine, che se si pone con estrema urgenza lo scioglimento in genere degli enti e l'acquisizione dei loro compiti e competenze da parte delle regioni, da parte degli enti locali, questo è un provvedimento che va adottato con estrema urgenza e sempre in modo tale che gli assistiti, a qualsiasi categoria appartengano, non abbiano a subire conseguenze negative. Gli assistiti non debbono aspettare un anno, a causa dello scioglimento di questi enti, per usufruire di quel tipo di assistenza o di quella determinata attività promozionale! Ammettiamo che si arrivi allo scioglimento nel gennaio 1977; ebbene, non deve essere che poi gli assistiti siano costretti ad aspettare un anno o sette mesi prima di poter usufruire di determinate strutture, di determinate sedi che sono loro necessarie in modo assoluto per la loro stessa esistenza! Bisogna predisporre le cose — ripeto — in modo che questo passaggio dall'ente inutile sciolto alla competenza dell'ente locale sia immediato e tale che non abbia a patirne chi già soffre.

Ho solo da aggiungere una osservazione personale in relazione al documento, a queste note illustrative che ci vengono presentate. Mi riferisco in particolare al capitolo sui problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche a pagina 42. È un documento del Ministero dell'interno che leggo con molto interesse nelle note illustrative, nelle enunciazioni sui problemi che riguardano le zone di confine, enunciazioni che ritengo anche positive, come ritengo positivo il fatto che si affrontano anche problemi specifici della minoranza etnica tedesca, cosa che poi tro-

va spazio anche nelle voci di bilancio. Trovo, invece, una grave lacuna per quanto riguarda le altre minoranze e prima fra tutte quella slovena, che da trent'anni attende giustizia dopo quanto ha subito, da trent'anni attende la tutela dei suoi diritti, attende la possibilità di sviluppare il suo complesso e le sue specifiche attività, per la cui soluzione esistono già delle proposte, ed anche molto elaborate. Certo, non possiamo protestare perchè nel bilancio non ci sono poi delle voci in questo senso, visto che non ci sono delle norme di legge da applicare in concreto! Il peccato è di origine, a parte il fatto che la Costituzione qualcosa in questo senso pur prevede! Il peccato — come dicevo — è di origine perchè non esiste una legge globale per gli sloveni. Ovviamente non possiamo nè definire nè risolvere il problema in questa sede, ma è una lacuna che esiste e che mi preme sottolineare. Mentre ci si poteva attendere oggi, nell'esame del bilancio del 1977, almeno un richiamo più specifico, più chiaro, che desse la sensazione che dopo le parole, le molte parole giuste e positive, che si sono dette in diverse sedi, si stesse muovendo qualche cosa, cioè esistesse una vera e reale volontà politica di mutare le cose in questo campo, di affrontare almeno per il futuro (un futuro vicino!), anche in sede legislativa, questo problema. Di soluzioni in sede legislativa si parla in queste note illustrative del bilancio, ma è un richiamo molto generico che dovrebbe riferirsi anche a certe tutele per quanto riguarda la lingua friulana o altre lingue delle minoranze, mentre manca, a mio avviso, un qualcosa di concreto, di specifico per gli sloveni, che avrebbe potuto esserci anche in queste note, dando seguito alle parole di buona volontà già espresse altrove.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del bilancio viene rinviato alla prossima seduta.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,15.

SEDUTA DI MARTEDI' 23 NOVEMBRE 1976

Presidenza del Presidente GUI

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

A N D Ò , segretario f.f., legge il *processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella n. 8)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati. — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ».

Riprendiamo il dibattito, sospeso nella seduta di giovedì 18 novembre. Sono iscritti a parlare i senatori Cossutta, Abbadessa, De Matteis e Mancino.

Ha facoltà di parlare il senatore Cossutta.

C O S S U T T A . Vorrei richiamarmi a quanto, in modo molto ampio, ha detto il relatore a proposito della situazione drammatica in cui si trovano comuni ed enti locali; e sono molto lieto della presenza del Ministro dell'interno, la cui sensibilità su tali problemi è nota, perchè in tal modo potrà darci, nella sua replica, alcune indicazioni circa l'atteggiamento che il Governo intende perseguire per cercare di mettere ordine nella situazione, nell'assetto costituzionale, e per porre i comuni in condizione di esercitare le loro funzioni di fronte alla gravissima crisi finanziaria che li colpisce.

Noi siamo molto sensibili alla esigenza di mantenere collegati i due problemi, e cioè superamento della crisi finanziaria della finanza locale, che poi è un momento della finanza pubblica, e questione dell'assetto dei poteri locali. Vorremmo pertanto che in pro-

posito potesse venirci anche qualche indicazione dal Governo. Desidero ancora sottolineare che considero come assolutamente urgente un intervento per cercare di dare ai comuni la possibilità di svolgere oggi il loro ruolo, il loro compito, e superare quindi la gravissima crisi.

È vero che il Presidente del Consiglio — come diceva d'altra parte, molto felicemente, il collega Murmura — nelle sue dichiarazioni alla Camera di qualche giorno fa ha preso atto della gravità della situazione, cogliendone la drammaticità; e capisco che il Governo sia oggi preoccupato, anche se con grande ritardo, di ciò che può succedere e che in parte sta già accadendo in tanti comuni. Se non si prendono provvedimenti adeguati, infatti, si rischia la paralisi di molte città. Sono noti gli episodi che hanno caratterizzato questa ultima fase: comuni nei quali non si pagano gli stipendi ai dipendenti, blocco dei servizi pubblici e, nell'insieme, una grave tensione, e sociale e politica, allo stesso tempo, che non può non preoccupare tutte le forze democratiche e che deve preoccupare il Governo. Dicevo che il Presidente del Consiglio ha preso atto della gravità della situazione, ne ha colto la drammaticità; ed io sottolineo due risultati, che considero nell'insieme positivi, della pressione costante che i comuni e i loro amministratori, il movimento autonomista e le forze democratiche, hanno esercitato già con il recente convegno unitario di Viareggio, e poi con infinite e diverse manifestazioni articolate, dibattiti, tavole rotonde e via dicendo. Quali sono questi due risultati? Il primo è costituito dal riconoscimento, da parte del Governo, della necessità di riaprire, sia pure in modo controllato e selezionato, il credito, anche se a breve termine. L'assicurazione del Presidente del Consiglio è che tramite l'Italcasse i comuni i quali si trovano in difficoltà potranno avere prestiti, anche se ad un tasso d'interesse molto elevato — 21-22 per cento — per pagare gli stipendi ed almeno una parte dei fornitori. Ma occorre chiedere al Ministro: i crediti della Italcasse sono erogati? Io potrei portare un elenco dettagliato di province e di comuni, grandi, medi e piccoli, che negli ul-

timi giorni, dopo la dichiarazione del Presidente del Consiglio, si sono rivolti alla Italcasse; ma questa — l'ultima risposta è quella data ieri alla provincia di La Spezia — afferma di non avere avuto istruzioni e di non sapere quindi come comportarsi. Vorremmo pertanto un'assicurazione circa l'effettiva comunicazione di istruzioni alla Italcasse perchè corrisponda i suddetti prestiti. Non si tratta di finanziamenti senza restituzione, ovviamente, ma di prestiti agli enti locali che ne hanno bisogno; con il che si supera quella dichiarazione — che ha suscitato, tutti lo ricordiamo, la protesta generale — del ministro Stammati alla Commissione finanze e tesoro della Camera: dichiarazione perlomeno molto infelice, con la quale si prevedeva di assegnare una certa somma, mi pare 400 miliardi, ad alcune città e poi un'altra a tutti gli altri comuni italiani. Queste grandi città erano state scelte, inoltre, con un criterio che non aveva alcun fondamento logico obiettivo. Infatti si trattava di quindici città dalle quali erano escluse molte tra le più importanti, come Venezia e Genova, e, d'altra parte, si creava quella assurda separazione tra centri grandi e medi e piccoli comuni che è bene invece cercare di evitare.

Ora, se è vero che è stata riconosciuta ai comuni la facoltà di accedere al credito della Italcasse, la misura, ammesso che sia correttamente applicata dalla Italcasse medesima, avrà validità a quanto pare fino al 31 dicembre, data ormai vicinissima. Che cosa accadrà dopo il 31 dicembre? Con una battuta spiritosa il Presidente del Consiglio, a chi in Aula gli poneva tale domanda, ha risposto: « Dopo il 31 dicembre viene il 1° gennaio ». Ma è una battuta dietro la quale non vi è alcuna assicurazione circa le possibilità di risolvere i problemi drammatici che ci stanno dinanzi.

E, a tale riguardo, io chiedo soprattutto al Ministro dell'interno, che ha questa facoltà in quanto presiede, attraverso il suo ministero, alla Commissione centrale per la finanza locale, che intenzioni ha il Governo, al 23 novembre, a proposito dei bilanci preventivi presentati dai Comuni. È noto infatti che il ritardo nell'approvazione di tali

bilanci e nelle autorizzazioni integrali e parziali, accresce la responsabilità che si devono assumere gli organi competenti. E poi in questo ritardo che va individuata una delle ragioni fondamentali della crisi dei comuni.

È ovvio che quelli che hanno presentato il bilancio con la richiesta di mutui ancora sono in attesa di autorizzazione, non possono contrarre i mutui stessi: ma si presume che al 23 di novembre i compiti e le funzioni siano state svolte, se sono riusciti a farlo a dodicesimi; e non più a tasso agevolato presso la Cassa depositi e prestiti o altri enti controllati dallo Stato ma presso le banche, al tasso d'interesse che tutti conosciamo e che aggrava ulteriormente la loro condizione. Io credo che il Ministero dell'interno e la Commissione centrale per la finanza locale debbano in questi giorni approvare automaticamente i bilanci. Non è possibile che il Ministro o i suoi collaboratori possano controllare attentamente e minutamente migliaia di bilanci.

Vorrei allora sapere se questo è l'intento del Governo. Certo non si possono approvare ad occhi chiusi dei parametri. Si può valutare un aumento delle spese sulla base dei coefficienti rispetto all'anno scorso, si può discutere quale debba essere questo coefficiente, da un massimo del 40 per cento a un minimo del 32 per cento rispetto all'anno scorso ed approvare su tale base i bilanci. Desidererei comunque un'assicurazione a proposito della Commissione centrale per la finanza locale.

C O S S I G A, ministro dell'interno. La morente Commissione centrale.

C O S S U T T A. Morente ma dura a morire. Bisogna comunque che ci decidiamo a sopprimere questo residuo, assolutamente anacronistico e dannoso in quanto fonte di ritardi assurdi nei confronti della vita dei comuni, delle loro necessità.

L'opinione pubblica conosce poco questi dati.

Sono purtroppo dati reali, gravi, drammatici. Cosa s'intende fare per i mutui approvati e non erogati del triennio trascorso? Gli

organi governativi devono ancora pagare ben tremila miliardi. Non sono stati inoltre erogati quattromila miliardi per l'anno in corso. Questi settemila miliardi potevano essere utilizzati con un tasso d'interesse agevolato; si è dovuto invece ricorrere a crediti presso istituti ordinari. Quindi, anche sulla base della risposta dell'onorevole Cossiga (si tratta di una questione che riguarda direttamente la competenza del suo ministero) valuteremo il nostro atteggiamento a proposito della conclusione del dibattito. Abbiamo infatti affermato diverse volte in Parlamento che il risanamento della crisi gravissima degli enti locali è uno dei punti qualificanti per giudicare la politica del Governo.

Ho citato un primo risultato parziale: quello della riapertura del credito che era stato rigidamente bloccato dalle precedenti disposizioni del Ministero per il tesoro. Un altro impegno per me di grande interesse, che pare sia stato assunto solennemente dal Presidente del Consiglio, riguarda l'adozione entro il 31 dicembre di misure volte al pre-consolidamento, così lo definiscono i tecnici, del debito soprattutto per ciò che attiene alle anticipazioni a breve. Si tratta di una cifra consistente; se potesse venire consolidata nel senso di non effettuare immediatamente il rimborso, potrebbe dare ulteriore ossigeno ai comuni. È urgente, pertanto, arrivare a definire soluzioni che possano essere adottate dal 1° gennaio 1977. Ritengo, onorevole Ministro, che le misure dell'apertura del credito e del pre-consolidamento potrebbero comportare un peggioramento qualora non fossero accompagnate da provvedimenti risanatori della situazione. La mancanza di credito causa la paralisi dei comuni; questo tipo di credito aggrava però la crisi: si ha la sottrazione di denaro ad altri scopi e ciò pesa su tutta la collettività. Non si può pertanto continuare a prestare denaro senza prendere adeguate misure, perchè altrimenti ci si trova di fronte allo sviluppo del processo d'inflazione in termini drammatici. Credo che su questo punto tutte le forze politiche dovrebbero essere d'accordo: non esiste una separazione tra finanza locale e centrale. Se non si interviene al fine di ri-

sanare quella locale, la sua crisi immediatamente si ripercuote su tutta la situazione della finanza pubblica, sviluppando l'inflazione in maniera tale da farla divenire incontrollabile. Occorre infatti tener conto che l'indebitamento dei comuni ammonta a 30.000 miliardi, ed il *deficit* previsto per l'anno che sta per iniziare è di 7.000 miliardi. È necessario quindi adottare provvedimenti a medio e lungo termine. Mi rendo certamente conto che è impossibile fare tutto subito; occorrono però misure che non siano in contraddizione con la soluzione complessiva del problema. Vi sono punti acquisiti da molto tempo da tutte le forze democratiche ai quali è possibile riferirsi in modo preciso, salva l'eventualità di discutere sulla riforma di più ampio respiro per la quale vi sono opinioni diverse anche su argomenti importanti. Nella sostanza però la coincidenza è molto profonda e generale; pertanto, i provvedimenti a breve e medio termine che si adottano non devono essere in contraddizione con le prospettive più avanzate. Il Presidente del Consiglio ed il Ministro per il tesoro hanno dichiarato nelle varie sedi di essere favorevoli anche a provvedimenti risanatori, a condizione che vi sia da parte dei comuni l'impegno per una revisione di certe spese, per una ristrutturazione dei servizi e per il contenimento del *deficit*. Condivido tale politica perchè è indispensabile in modo particolare per i comuni. Molti comuni italiani — seguo queste vicende come molti colleghi fanno — nel presentare i loro bilanci hanno già introdotto modifiche per contenere le spese. Si è fatto ricorso, per esempio, al blocco delle assunzioni senza eccezioni; si intende inoltre sospendere l'esecuzione di opere già approvate e finanziate che non siano assolutamente indispensabili. Altri comuni hanno cercato di adeguare le tariffe dei loro servizi pubblici e le rette dei loro servizi sociali. Credo che questa linea debba essere con coerenza affermata anche in questa sede; contemporaneamente però è necessario dire che queste misure non possono risanare la situazione. Per quanto riguarda la situazione dei trasporti — si è soffermato sul problema anche il collega Mur-

mura — il *deficit* attuale ammonta ad 850 miliardi. Se si riuscisse a raddoppiare le tariffe e ammesso e non concesso che questo non comporti una riduzione del numero degli utenti, avremmo un maggiore gettito di cento miliardi. Rimarrebbe quindi un debito di 750 miliardi. È anche vero però che per altre aziende municipalizzate il problema non si pone in questi termini: come nel caso, ad esempio, della centrale del latte o per la nettezza urbana, eccetera. In questi casi credo che si possa giungere al pareggio con una politica rigorosa entro uno o due anni. Per quanto riguarda i trasporti, è invece impensabile risolvere il problema con la manovra delle tariffe e delle rette. È necessario quindi attribuire ai comuni entrate più consistenti e corrispondenti alle funzioni che sono state di fatto loro attribuite in tutti questi decenni. Si tratta di compiti che vanno ben oltre i limiti della ormai vecchia legge comunale e provinciale; bisogna infatti approvare un nuovo provvedimento. I comuni devono affrontare tutte le attività pubbliche nell'ambito del loro territorio; è necessario pertanto aumentare le entrate. Accanto alle misure che rappresentano una boccata di ossigeno, occorre incominciare ad adottarne altre tendenti a modificare il rapporto tra amministrazione centrale e locale, correggendo l'apertura della forbice tra le entrate a disposizione dei comuni e le altre che è andata dilatandosi a danno degli enti locali. Si tratta di cifre note che però vorrei ribadire: nel 1938, anno di grazia per le autonomie locali, i comuni percepivano il 21 per cento delle entrate globali dello Stato; nel 1976, invece, l'11,7 per cento.

È una forbice che è andata dilatandosi, soprattutto nell'ultimo decennio, e che si è aggravata ulteriormente con la famosa riforma tributaria che ha sottratto ai comuni i tributi propri senza rivalutarli o rivalutandoli in misura inadeguata rispetto alla gravità e alla portata della valutazione, tanto è vero che il disavanzo dei comuni è triplicato negli ultimi dieci anni ed è raddoppiato negli ultimi tre anni. Quindi, tutto dimostra che qualcosa va profondamente modificato in questo campo. Le proposte che oggi dovrebbero essere accolte come urgen-

ti e immediate per un aumento delle entrate sono quelle per le quali da tempo gli amministratori locali si battono, e cioè il trasferimento immediato dell'ILOR ai comuni, anziché dal 1978 come previsto dalla legge di riforma tributaria, che comporta un introito di 650 miliardi, la rivalutazione delle aliquote dei tributi sottratti almeno al 25 per cento — parlo del 1972 e ben più del 25 per cento è la svalutazione fino ad oggi — che comporta alcune centinaia di miliardi e la creazione di un fondo per i trasporti delle aziende municipalizzate, un fondo da erogare regionalmente e distribuire sulla base di parametri rigorosi, senza discriminazioni e senza concessioni, tutte cose che possono portare ad un miglioramento della situazione dei comuni; in aggiunta, la decisione già annunciata dalla Presidenza del Consiglio sulle misure di preconsolidamento che creerebbero un beneficio non indifferente e quindi consentirebbero alla finanza locale, per il prossimo anno, di poter superare gli scogli tremendi della crisi nella quale si è venuta a trovare. Su questi problemi credo che sia necessario conoscere l'opinione del Governo e del Ministro che qui lo rappresenta, tenendo conto che è necessario sin da oggi individuare una soluzione più radicale e avanzata. Ho appreso con piacere che il partito socialista ha presentato un progetto di legge, nella stessa direzione di quello che il partito comunista aveva presentato sia qui che alla Camera; ho appreso con piacere che la Democrazia cristiana si accinge a presentare un progetto di legge; questa è materia che deve essere svolta tramite l'iniziativa parlamentare, non vi è dubbio, e noi a questo abbiamo provveduto presentando un progetto di legge con il quale, se non altro, abbiamo forse indotto altre forze politiche a presentare, secondo il loro punto di vista, analoghi progetti di legge. Ma questa iniziativa è tipica del Governo perché investe la finanza pubblica e quindi l'opinione del Governo sui progetti di legge già presentati, anche se ancora non sono venuti all'ordine del giorno, è fondamentale circa un suo impegno che considererei necessario per la presentazione di un progetto di legge che affronti alla radice il problema. Su questo

punto vorremmo avere qualche informazione e indicazione, tenendo conto che la via di uscita non può che essere quella di eliminare la pernicioso separazione tra finanza locale e finanza centrale, di affrontare il tema nei termini unitari quali sono quelli della finanza pubblica che è una, attuando cioè la compartecipazione, la contitolarità di tutto il sistema democratico disegnato dalla nostra Costituzione. E quindi l'Amministrazione centrale, le Regioni, gli enti locali devono compartecipare ad ogni fase del processo tributario, cosa che oggi non avviene più, perchè il processo tributario, anche in base alla famosa riforma del 1972, non è affidato ai comuni, cioè al momento democratico ma all'Amministrazione centrale, la quale senza bisogno di qualificarle in un modo molto negativo, è per lo meno inadeguata a far fronte al pereperimento delle risorse. L'Italia, infatti, è oggi nella Comunità europea il Paese più arretrato per quanto riguarda i tributi ed è uno dei più arretrati della terra; l'Amministrazione centrale non potrà sopperire alle lacune neanche con il sistema tecnico moderno, elettronico se non ricorrendo alla partecipazione di tutto il sistema. Questo vuol dire che i Comuni, gli enti locali devono compartecipare all'accertamento del reddito assieme all'Amministrazione centrale e che il rappresentante del Ministero deve compartecipare al contenzioso e deve partecipare alla riscossione. È qui che dobbiamo trovare la leva per combattere e ridurre il fenomeno vergognosissimo e gravissimo dell'evasione fiscale. Allo stesso modo il Parlamento — intendiamoci non è molto proprio dire « allo stesso modo » perchè è una prerogativa — deve, consultando le Regioni e gli enti locali, quindi con una partecipazione democratica, stabilire la natura dell'imposta e le aliquote di questa imposta e il modo di distribuire le aliquote ai diversi gradi dell'organizzazione dello Stato. Comunque, questa è la via di uscita per combattere le evasioni, per aumentare il gettito e sempre seguendola si dovrà verificare anche il trasferimento di determinate imposte e l'aumento di determinate aliquote a favore degli enti locali per ridurre al più presto lo squilibrio assoluta-

mente anormale di quella forbice che ho dianzi citato. Vi sono al riguardo opinioni diverse circa la difficoltà di una capacità impositiva autonoma dei Comuni, bisogna discuterne al momento opportuno. La nostra opinione non è favorevole; noi siamo favorevoli a che le imposte non siano trasferite per il loro gettito interamente perchè la finanza è unica e ci devono essere gradi diversi di partecipazione. Se si dovesse adottare una imposta immobiliare (il Governo ha fatto intendere che vi può essere questa possibilità) si tratterebbe sempre di una imposta nazionale che, secondo me, andrebbe sì trasferita ai Comuni ma per il 99 per cento del gettito. Il punto è quello di evitare la separazione perchè non vorrei che alcuni comuni — quali quelli dell'Italia settentrionale meglio organizzati o meno disorganizzati di altri — vedessero nella capacità impositiva autonoma la via di uscita dalla loro crisi, cosa che non può realizzarsi con questi strumenti in quanto si determinerebbero accentuazioni delle spinte municipalistiche e una separazione, un disinteresse, un disimpegno rispetto al gettito generale dello Stato a danno, tra l'altro, delle zone o più povere o peggio organizzate. La cattiva organizzazione è un fatto oggettivo, non è solo un fatto soggettivo, perchè vi sono i retaggi secolari di certe condizioni e dicendo ciò penso all'Italia meridionale dove i parametri tra i dipendenti e i cittadini sono diversi da quelli delle città del Veneto e dell'Emilia. Comunque non è questa la sede per approfondire una questione sulla quale vi possono essere opinioni diverse. Il punto saliente è quello della partecipazione di tutto il sistema democratico al processo intero tributario. Infine vi è la questione dell'assetto dei poteri locali. Dovremmo conoscere le opinioni, le indicazioni gli orientamenti del Ministro e del Governo al riguardo, perchè così non si può più continuare. Ho già detto che non condivido la tesi sostenuta da alcuni colleghi della Democrazia cristiana e dai loro amministratori, per cui prima bisogna definire l'assetto e poi si potrà risanare la finanza. Le cose devono marciare con passo comune e andare avanti insieme e, data l'emergenza e urgenza,

mi pare impossibile avere una definizione dell'assetto dei poteri locali contemporaneamente al risanamento della finanza pubblica che è cosa di oggi, del 31 dicembre, di gennaio. Comunque anche per l'assetto dei poteri così non si può continuare ad andare avanti. Si sono creati e si stanno creando livelli nuovi e diversi, a volte contraddittori, di potere; non abbiamo solo le Regioni, le Province e i Comuni, ma sono sorte le comunità montane, stanno sorgendo i comprensori, ci sono i consorzi socio-sanitari, i distretti scolastici e quindi la definizione dell'assetto istituzionale medesimo è cosa urgente alla quale bisogna cominciare a provvedere, anche perchè non è solo una questione di competenze nè tanto meno di territorio.

Per esempio, noi siamo per il superamento della provincia; ho visto dai documenti ufficiali che anche la Democrazia cristiana è per il superamento, ed anche i socialisti, che fino a non tanto tempo fa avevano un'opinione diversa; i repubblicani sono per l'abolizione pura e semplice. Bene, vi è una grande convergenza in proposito, quindi si deve e si può arrivare, a distanza ravvicinata, a qualche conclusione, ma mi preoccupano un po' certi impegni. Come si può pensare di far coincidere la provincia — di cui si conserverebbe il nome come *escamotage* per evitare una nuova legge costituzionale, perchè la provincia è citata nella Costituzione e la sua soppressione richiederebbe un *iter* lunghissimo — con il comprensorio? Siamo pronti e disponibili a discutere di ciò, ma dobbiamo intenderci bene sui termini. Io vedo che in Lombardia la legge regionale ha dato vita a 31 comprensori per una popolazione di 8 milioni e mezzo di abitanti e nel Veneto a 53 comprensori per non so quanti milioni di abitanti.

Comunque, vi è una differenza di popolazione di almeno la metà: è quasi un raddoppio: il che vuol dire che vi sono concezioni diverse, che si danno compiti diversi, funzioni e strutture diverse. Un minimo di indirizzo, quindi, è indispensabile anche a questo riguardo.

Vorrei dire, poi, ai colleghi della Democrazia cristiana che i comprensori, verso i

quali va la vostra indicazione come futura provincia, bisogna cominciare a farli, sia pure con questi indirizzi! La realtà è che oggi, come si sa, metà delle regioni italiane non hanno ancora fatto neppure la legge, e sono tutte regioni dell'Italia meridionale dirette dalla Democrazia cristiana!

Bisognerà, allora, che ci si cominci a muovere in questa direzione, perchè, altrimenti, non si può eliminare la provincia, sostituirla. Del resto non si tratta soltanto di un problema territoriale, ma anche di funzioni perchè la provincia ha delle funzioni che non corrispondono più; è un ente settoriale. Lo onorevole La Malfa, che di calcoli economici è molto competente, ha commesso una grave *gaffe* in una sua recente dichiarazione dicendo che sopprimendo le province si risparmierebbero non so quante migliaia di miliardi, perchè ha guardato le spese e le ha cancellate. In realtà la provincia è ente settoriale, per cui, salvo alcune decine di impiegati, di organici dell'apparato centrale, la provincia i suoi organici li ha negli ospedali psichiatrici che verranno soppressi con la riforma sanitaria, nelle strade provinciali che non c'è bisogno che siano affidate alla provincia, nella costruzione degli edifici per le scuole tecnico-scientifiche che non vi è alcun motivo per cui debbano essere affidate alle province! Quei servizi, però, debbono essere continuati, per cui non si eliminano le spese; si elimina una parte, forse, di quelle spese; ma si elimina senz'altro un ente la cui funzione è andata, ormai, dispendiosa e non è più corrispondente alla realtà dell'epoca che stiamo vivendo.

Tutto questo, pertanto, richiede una definizione. Fra pochi giorni vi è un importante appuntamento per le forze democratiche — mi auguro che il Governo vi partecipi —, cioè quello del congresso nazionale dei comuni italiani, che ha all'ordine del giorno, sulla base di una relazione del suo presidente, proprio questo tema.

Ora, a questo riguardo noi possiamo anche prendere un'iniziativa parlamentare; anzi, qualche gruppo parlamentare già sta lavorando, a quanto mi risulta, per presentare un proprio disegno di legge. Io sono in grado di annunciare che entro brevissimo tem-

po, forse entro la fine di quest'anno, possiamo presentare un nostro provvedimento, e so che altri gruppi, come ho già detto, stanno facendo la stessa cosa, ma si sta determinando qualcosa di preoccupante perchè si tratta di questioni che spetta al Governo affrontare perchè investono l'assetto, e prima la finanza che non è solo locale ma pubblica; e questo assetto richiede un'iniziativa governativa, o che venga discussa con i gruppi parlamentari secondo la prassi, secondo le regole delle nostre Camere e delle nostre leggi. Ma devo dire che, anche a questo riguardo, sentiamo il Governo troppo genericamente impegnato e non in grado ancora, come dovrebbe essere, di indicare già delle vie di uscita, delle soluzioni, che viceversa sono ancora lontane.

A B B A D E S S A . Il bilancio di previsione per il 1977 rende evidente una espansione della spesa nella parte corrente piuttosto sensibile. Questo in termini nominali, in termini reali vorrei dire che la previsione di spesa per tale esercizio può dirsi grosso modo pari a quella effettuata per il 1976. Tuttavia, nonostante la suddetta espansione di spesa, non mi pare che le esigenze del Ministero dell'interno siano adeguatamente considerate, in relazione ai problemi proposti dal senatore Murrura ed anche alle intenzioni del Ministro dell'interno.

Debbo dire subito, senza addentrarmi nell'insieme delle particolari voci della spesa, che per altro sono state criticate nel suo intervento dal senatore Branca, che così, *ictu oculi*, la previsione appare in qualche parte del bilancio assolutamente inadeguata: ad esempio per quanto riguarda l'istruzione e la cultura si prevede una spesa di 63 milioni e, per quanto riguarda l'azione e gli interventi nel campo delle abitazioni, si prevede una spesa di 100 milioni come contributo all'Istituto autonomo case popolari. Ora per approfondimenti culturali, migliore funzionalità delle scuole di polizia e così via, mi sembra che 63 milioni siano del tutto insufficienti; e lo stesso dicasi per i 100 milioni devoluti all'Istituto case popolari: si potrebbe forse pensare che il Ministero studi la possibilità di incoraggiare con contri-

buti diretti cooperative edilizie di propri dipendenti.

Del pari inadeguata mi sembra la previsione di lire 709.807.000 per quanto riguarda la sicurezza pubblica, tenuto conto del fatto che circa 12.000 milioni sono da destinare ai vigili del fuoco e tenuto presente quanto ha detto l'onorevole Ministro sulla necessità di ristrutturare il Corpo di polizia sia sul piano economico, sia sul piano delle attrezzature e delle possibilità di intervento tecnico. Ho la impressione che questa parte del bilancio sia piuttosto prevista per difetto che non in rapporto alle reali esigenze della situazione generale dell'ordine pubblico e dei corpi di polizia giudiziaria.

La seconda parte della relazione Murrura ha trattato alcuni argomenti di particolare interesse relativamente alla finanza locale ed all'opportunità di consolidare i debiti dei comuni, alle autonomie locali, nonchè alla soppressione di enti inutili attraverso l'attribuzione di competenze regionali. Ora, per questa parte trovo delle dichiarazioni di intenzioni, rilasciate dall'onorevole Ministro nella replica svolta alla Camera: sono dichiarazioni senza dubbio degne di essere apprezzate, e io mi auguro che possano trovare attuazione pratica perchè, se restano solo dichiarazioni d'intenzione, purtroppo non si tradurranno mai alla fase operativa. Il Ministro preannuncia, in materia di assistenza pubblica, la presentazione di un disegno di legge organico relativo al trasferimento delle competenze alle regioni, all'individuazione di funzioni strettamente locali ed al conseguente riordinamento del ministero. È evidente che in questo settore non si può ricorrere ai decreti delegati, per la emanazione dei quali ieri abbiamo dato ancora un rinnovo di proroga del termine al Governo, in quanto si tratta di assistenza sanitaria, che va oltre l'assistenza farmaceutica ed ospedaliera prevista dall'articolo 117 della Costituzione. Il Ministro ha parlato inoltre della possibilità di un graduale consolidamento dei debiti contratti dai Comuni dichiarando che è allo studio una soluzione la più sollecita possibile in questa direzione. A tale proposito debbo ricordare che, attraverso l'intervento del collega Cossutta, sta-

mane, abbiamo appreso delle cifre che sono intensamente drammatiche per l'urgenza che rivestono i provvedimenti necessari che esse suggeriscono.

Infine il Ministro ha affermato che, per quanto riguarda le autonomie locali, esse non sono rappresentate solo dall'attuazione dell'ordinamento regionale ma anche dalla realizzazione delle funzioni autonome degli altri enti locali. È quindi allo studio una normativa per le autonomie degli enti locali intermedi, da portare avanti contemporaneamente all'attuazione piena delle attribuzioni all'istituto regionale.

Sono queste prospettive che mi auguro di vedere quanto prima, non dico tradotte in provvedimenti, ma avviate ad una dialettica parlamentare che chiami al confronto le varie forze politiche.

Premesso questo sul piano generale, vorrei esaminare una parte della relazione del senatore Murmura che ha trovato eco nell'intervento del senatore Venanzi. Per quanto riguarda la criminalità, il relatore ha elencato cifre sconcertanti che si riferiscono all'aumento notevole dei crimini in tutte le direzioni. Si è soffermato in modo particolare ad illustrare la tipologia del reato: vi è stato un incremento delle rapine, dei sequestri di persona, degli omicidi ed una grandissima percentuale di questi delitti resta impunita oppure non viene neanche denunciata. Il senatore Murmura ha anche posto in risalto l'opportunità di attuare una politica della pena non soltanto preventiva ma anche repressiva; a tale proposito ha aggiunto di voler usare tono provocatori per ampliare la discussione. Mi sembra tuttavia che il relatore non abbia posto in adeguato risalto l'aumento dei crimini sessuali che si stanno verificando in questo periodo nel paese. Senza entrare nel merito delle discussioni sociologiche che qualche periodico sta avviando, secondo le quali anche nelle violenze carnali la spinta sessuale sarebbe trascurabile rispetto a quelle sociali di carattere più generale e complesse, occorre mettere in evidenza che in Italia ha luogo un atto di violenza carnale ogni ora.

Specialmente nei grandi centri anche gli episodi di criminalità comune sono sconcertanti e devono attirare l'attenzione di tutti,

specialmente del Ministero dell'interno. Mi fa piacere sottolineare, onorevole Presidente, che il Ministro nella relazione alla Camera ha affermato che vi sono momenti nella vita dei rapporti tra Stato e cittadino che devono essere informati ad autorità e repressione. Se questa è un'impostazione della politica anticriminale che in questo momento viene suggerita, è opportuno domandarsi cosa si può fare.

Il senatore Venanzi, nel suo intervento dell'altro giorno, metteva giustamente in risalto che la vita delle grandi città ad una certa ora è regolata dal coprifuoco. La gente può uscire soltanto in comitiva e vi è una disarticolazione nei rapporti tra gli istituti giuridici e quelli di polizia ed i cittadini: non c'è in fondo una propensione della società a collaborare con la giustizia. Si potrebbe fare, per quello che consiglia la mia modesta esperienza professionale, un esame della situazione in modo da poter fornire qualche suggerimento al Ministro. In Italia indubbiamente esiste l'industria del crimine; c'è una casistica che fa spavento: su cento furti ne vengono scoperti solo due, novantotto restano impuniti. Entro il 1975 non sono stati scoperti gli autori di 6.371 rapine; ne sono state commesse 8.260. Su 246 sequestri di persona 163 sono di autore ignoto. D'altro canto, l'aumento globale della criminalità desta una preoccupazione enorme in rapporto ai grandi centri. Le statistiche informano che in Italia ogni centomila abitanti avvengono duemilatrecento delitti; a Roma invece e in altri grossi centri la media aumenta o quasi raddoppia. Vi è quindi un rapporto tra l'urbanesimo e il numero e l'entità dei delitti.

Data questa situazione, è opportuno chiedersi cosa può essere fatto nella società italiana per una prevenzione dei reati. Non intendo parlare delle grandi scuole di diritto penale, tra cui è quella che affermava che la pena doveva avere carattere afflittivo. Non è mia intenzione neanche difendere lo sfondo dottrinale del codice Rocco (considerando a parte naturalmente quegli istituti deprecabili, che dovevano essere necessariamente rivisti), che pure, con un indirizzo

tecnico-giuridico, che cercava di avvicinare la scuola classica a quella positiva. Nella Costituzione si afferma che la pena deve avere natura e finalità rieducative: è però chiaro che non possono dimenticarsi gli altri istituti e principi costituzionali espressi a favore delle libertà dei cittadini singoli considerati anche come parte delle collettività operanti.

La società italiana presenta quelle contropinte al delitto di cui parlava Enrico Ferri? In quale misura può essere organizzata per offrire dei sostitutivi alla pena? È necessario riconoscere che si è operato in questa direzione ma certamente si può fare di più. Occorrono però strumenti di carattere psicologico, educativo, di avvio al lavoro. Bisogna in sostanza creare un'adeguata contropinta al delitto: a tal fine occorrono nuovi provvedimenti, finanziamenti, iniziative, studi.

Per quanto riguarda la prevenzione operata dalla polizia, siamo tutti d'accordo sulla necessità di una ristrutturazione del corpo: devono essere fornite le attrezzature tecniche e deve sussistere una perequazione economica. Occorre fare in modo che sia presente nelle forze dell'ordine una certa carica morale che oggi sta diminuendo; non è infatti raro il caso che gli stessi agenti di pubblica sicurezza cerchino di evitare che siano presentate denunce.

E dell'atmosfera politica e generale nella quale operano non si può certo far carico alle forze dell'ordine.

In molte circostanze, gli stessi agenti di polizia giudiziaria si trovano nelle condizioni di evitare di fare denunce per delitti contro l'ordine pubblico, non vogliono avere, come si dice in gergo pratico, « grane ». Questa è la situazione psicologica in cui si trovano ad operare taluni pur benemeriti settori della polizia giudiziaria. Sicché non trarrei elementi confortanti da quella parte della relazione del senatore Murmura in cui si rilevava una certa flessione di reati contro l'ordine pubblico e lo Stato: vi è una flessione perchè molti agenti di polizia giudiziaria evitano di fare la denuncia di oltraggio e di violenza o resistenza a pubblico ufficiale. Questa è la verità che, per la mia

modesta esperienza di avvocato, ho il dovere di rappresentare al Ministro.

Infine, occorre che il Ministro dell'interno prenda gli opportuni contatti e si colleghi con il Ministro di grazia e giustizia per una adeguata prevenzione giudiziaria del reato e del delitto. Ormai le statistiche giudiziarie di tutto il mondo dimostrano che non è tanto la pena edittale, intrinsecamente considerata, ad essere adeguata misura preventiva del delitto. Anche nei paesi in cui vige ancora la pena di morte è provato che continuano ad essere consumati reati e delitti gravissimi perchè tale pena non è un deterrente sufficiente. È provato invece che, in tanto si raggiunge una adeguata misura di prevenzione giudiziaria, in quanto la pena edittale, anche se non elevata, raggiunga e colpisca adeguatamente e presto il colpevole. Se ci troviamo di fronte ad una percentuale altissima di casi impuniti o non denunciati o di delinquenti che vanno a spasso; se ci troviamo di fronte a casi accertati sui quali l'autorità giudiziaria non è in grado di pronunciarsi tempestivamente, in quanto i ruoli organici sono quelli che sono e gli uffici giudiziari sono sforniti di magistrati e di cancellieri e chiaro che l'efficacia preventiva della pena si diluisce, non ha alcun rilievo e il delinquente si sente incoraggiato a progredire nelle violazioni di legge. Non può essere efficace, non è possibile una prevenzione di polizia ed una prevenzione giudiziaria, se i ruoli della magistratura non sono ampliati adeguatamente e se non si pone l'ordine giudiziario in grado di raggiungere i colpevoli con le pene edittali nel più breve tempo possibile.

Mi sia consentito di dire che vi è anche un altro problema. Ho sentito dire che purtroppo vi è una disarmonia, nella realtà, tra la società e gli istituti giuridici. Ma ci siamo mai domandati perchè vi è questa disarmonia? Il cittadino, in fondo, ama farsi i fatti suoi, perchè cerca di evitare fastidi e perchè assiste a tanti episodi come quelli di cui ha parlato il senatore Murmura e fra i quali ricordo l'episodio del boss calabrese, in licenza premio dal carcere, che ha potuto addirittura tenere una riunione di pezzi grossi della malavita regionale. La popo-

lazione vede queste cose, vede queste situazioni incongruenti e pericolose in rapporto alle necessità dell'ordine sociale. È per questo che viene paralizzata la spinta alla collaborazione della società con gli organi di polizia e con gli istituti giuridici. Domandiamoci, poi, se l'ordinamento legislativo penale attuale non meriti un certo approfondimento. Dirò che sono state fatte leggi giuste in sé, ma che hanno avuto negative ripercussioni. Mi sia consentito di dire che, per quanto giusta per il caso singolo, la legge che passa col nome di Valpreda ha creato in quelle circostanze di tempo la possibilità che circa 400 detenuti in attesa di giudizio per grossi delitti fossero messi in libertà per decorrenza di termini: le statistiche hanno poi provato che il 50 per cento di essi è rientrato nelle patrie galere avendo consumato altri delitti. Inoltre, vi sono legghine di carattere penale, anticipatrici della riforma del Codice penale, che andrebbero valutate alla luce dei risultati pratici ottenuti (potrebbe essere consigliabile che il Ministro dell'interno faccia approfondire la situazione attraverso le statistiche che al Ministero può essere facile reperire). Ad esempio, la legge dell'aprile 1974, in certo modo ha cambiato la fisionomia del delitto continuato, non solo creando un regime di pena piuttosto favorevole, ma anche consentendo che l'applicazione della continuazione sia applicata a delitti che rientrano in disegni criminosi diversi. Inoltre lasciano perplessi le disposizioni relative alla discrezionalità dell'ordine di cattura e di libertà provvisoria per delitti, discrezionalità che naturalmente è esercitata in un clima non sempre di libertà morale e di assoluta indipendenza nella decisione a causa degli attentati contro i magistrati, contro i procuratori generali della Repubblica, contro i giudici istruttori. Del pari, mi pare che si è un po' largheggiato in rapporto alle pene concrete che rendono possibile la concessione del perdono giudiziario e della sospensione condizionale della pena anche ai recidivi.

Così siamo nel quadro della disposizione costituzionale che prevede che la pena debba avere carattere rieducativo, ma mi pare

che sul piano pratico queste norme non hanno dato i risultati finalistici che era legittimo prevedere. Sicchè, vorrei chiedere all'onorevole Ministro che voglia reinsediare o far lavorare quella commissione, di cui abbiamo sentito annunciare l'insediamento presso il Ministero nel 1973, e di cui non abbiamo avuto più notizie, per studiare tutto ciò che possa essere fatto in tema di prevenzione sociale, di prevenzione di polizia e di prevenzione giudiziaria contro il delitto perchè, se qualche modifica o rettificazione deve essere introdotta alla legge che passa sotto il nome di legge Reale, mi pare che sia opportuno anche riscontrare con i risultati pratici gli effetti che nella vita sociale e nei rapporti con il delitto hanno avuto le altre leggi di cui abbiamo parlato, e soprattutto sia opportuno chiedersi, sempre a proposito della legge Reale, quale potrebbe essere lo sviluppo, l'influenza di una sua revisione in rapporto allo sviluppo della delinquenza e della criminalità organizzata.

Ecco perchè, signor Ministro, io mi rifaccio a quanto ha detto per questa parte il senatore Murmura, e cioè che bisogna in un certo modo ricorrere alla prevenzione e alla repressione, e a quanto lei stesso ha detto nella sua replica alla Camera dei deputati e che ho già ricordato: vi sono momenti dei rapporti tra lo Stato e il cittadino che debbono essere improntati ad autorità e repressione. Ed in fondo, quel grande giurista che fu Enrico Ferri, caposcuola del positivismo in Italia, affermò che « poichè la scomparsa di ogni e qualunque condizione criminogena non è assolutamente possibile, nemmeno in un ordinamento sociale che pure valga ad eliminare le forme epidemiche del fenomeno, rimarrà sempre in ogni società la necessità di un magistrato repressivo... ».

Mi auguro in definitiva che, conciliando per quanto possibile le varie esigenze di vita a difesa sociale e individuale, una commissione di studio possa essere insediata al Ministero dell'interno per approfondire questi problemi che non sono poca cosa e che non possono essere affidati ad una legislazione episodica, magari qualche volta sotto spinte contrastanti di posizioni giuridiche o politi-

che, ma debbono essere coordinati e temperati in una visione generale delle esigenze della società, e specialmente in rapporto alle difficoltà oggettive in cui la stessa si trova.

DE MATTEIS. Sarò anch'io molto breve. Debbo dire innanzitutto che avverto un certo disagio nel dover discutere la Tabella 8, per l'aridità della stessa che rende difficile la lettura di un bilancio che recepisce certe stonature che vengono sottoposte al nostro esame.

È apprezzabile e sotto certi punti di vista lodevole lo sforzo che ha fatto il relatore per coprire questa aridità del bilancio; ma non possiamo fare a meno di rilevare che la Tabella 8, che impegna tutta la spesa solo in conto corrente e non in conto capitale, non può certamente darci la possibilità di discutere ampiamente, come sarebbe stato nostro desiderio.

C O S S I G A, *ministro dell'interno.* Le spese in conto capitale per il mio Ministero consisterebbero nell'acquisto di armi!

DE MATTEIS. Il conto capitale è produttore di beni; ma anche il conto corrente dovrebbe essere produttore di servizi, il che non è.

Ora, questi beni e servizi non mi pare che siano sufficientemente individuabili, e andiamo ad esaminare non la crescita della criminalità in sé e per sé — che certamente non è da addebitare soltanto al Ministero dell'interno e quindi non dovrebbe nemmeno costituire oggetto esclusivamente della discussione della Tabella 8 — ma tutta la situazione del paese, che non può non preoccupare le forze politiche proprio per la continua crescita della criminalità e delle disfunzioni, indipendentemente dall'applicazione o meno di alcune leggi che dovrebbero poi rispecchiare una nuova realtà del nostro paese.

Parlando di aridità mi riferisco al modo di spendere e alla non produzione di quei beni e servizi che il paese ha il diritto di attendersi. Le cause sono da ricercarsi nella disfunzione di tutto l'apparato statale, in quel-

la inefficienza che non investe solo il Ministero dell'interno ma tutti i dicasteri e tutta la pubblica Amministrazione. Inefficienza, si badi bene, che non deriva dalla semplice mancanza di strumenti legislativi, perchè questi esistono ma non vengono applicati. Nel bilancio troviamo ancora erogazioni a favore di enti; e il signor Ministro ricorda certamente quanto impegno fu posto dal Governo e dai parlamentari per la creazione di quello strumento legislativo che fu chiamato legge sul parastato e per la soppressione degli enti inutili. Ebbene, quella legge, la n. 70, non è stata mai applicata durante la decorsa legislatura e non viene neppure applicata in questa legislatura. Si è arrivati addirittura al paradosso di non insediare la commissione incaricata di esprimere i pareri per la soppressione degli enti inutili e ignoriamo, a distanza di due anni, che cosa abbia fatto il famoso comitato presieduto dall'onorevole De Meo, che doveva attendere proprio alla verifica dei bilanci dei vari enti per vedere come ristrutturarli o per esaminare l'opportunità della loro soppressione.

Sicché troviamo ancora oggi nel bilancio dell'Interno spese dell'ordine di svariati milioni, che potrebbero essere invece economizzate e destinate a settori più utili; come troviamo — e mi pare che una volta per tutte dovremmo finirla — fondi destinati ai diversi cleri e ai diversi culti.

C O S S I G A, *ministro dell'interno.* Sono tutte destinazioni che hanno un loro fondamento in leggi precedenti alla stipulazione del Concordato.

DE MATTEIS. Dobbiamo rivederlo il Concordato.

C O S S I G A, *ministro dell'interno.* Se non sbaglio, anche lei ha votato l'aumento della congrua. Ad ogni modo le posso assicurare che non sono spese discrezionali.

DE MATTEIS. Spese, dicevo, produttive di beni. Per quanto riguarda il servizio della protezione civile, abbiamo avuto recentemente modo di constatare che esso

non funziona così come dovrebbe: mi riferisco ad esempio alle calamità verificatesi in Puglia ed in particolare nel mio paese, Tricase, il quale è stato investito da un fortunale che ha scoperchiato case e portato acqua a torrenti un po' ovunque. In tale occasione abbiamo visto la completa inefficienza del servizio presente sul posto: vigili del fuoco, interessati a tutt'altre faccende o solo a dare suggerimenti, che si rifiutavano di intervenire per prevenire gli allagamenti, adducendo il motivo che il loro intervento poteva avere luogo solo ad allagamento avvenuto. Dopodichè abbiamo dovuto provvedere noi stessi a scongiurare il pericolo, mentre i vigili erano a pranzo e tutto il paese era sottosopra per la situazione; cosa che mi sembra molto grave e che dimostra come la disfunzione vada dalle piccole alle grandi esperienze.

Il collega Abbadessa lamentava poc'anzi la crescita continua dei reati, attribuendo alla competenza del Ministero dell'interno ciò che mi pare appartenga alla competenza almeno congiunta con altri dicasteri, ad esempio con l'Amministrazione della giustizia, per cui tanti problemi andrebbero trattati in sede di 2ª Commissione. Abbiamo comunque presentato qualche provvedimento in materia di pubblica sicurezza, ed in proposito abbiamo avuto delle assicurazioni da parte del Governo. Sarebbe ora che cominciasse a muoverci con una certa sollecitudine, perchè potrebbe anche darsi che le riforme della pubblica sicurezza possano creare nuove condizioni, al fine di concedere maggiori garanzie ai cittadini e scoprire tutti quei delitti che restano impuniti. Bisogna, in altri termini, istituire un rapporto più stretto tra cittadino e Stato, tra cittadini ed agenti di polizia giudiziaria.

Concludendo, come dicevo prima, noi non siamo entusiasti del bilancio sottopostoci. Dovremmo quindi votare contro, ma non lo facciamo per tenere viva questa specie di convenzione della nostra fiducia e quindi del « non voto contrario ». Sicchè, oltre alla critica, resti solo, da parte nostra, non voto contrario ma astensione sulla tabella relativa al Ministero dell'interno.

M A N C I N O . Desidero fare alcune brevi puntualizzazioni.

La relazione ampia ed articolata del collega Murmura consente di approfondire soltanto alcuni aspetti del bilancio: dirò, quindi, qualcosa sulla protezione civile, con riferimento anche alle assicurazioni date dal Ministro, sia durante il dibattito in sede di Commissione interni, alla Camera, sia nel dibattito svoltosi successivamente in Assemblea. Se è necessario il regolamento di attuazione della legge sulla protezione civile, a me interessa sottolineare la esigenza di una seria prevenzione, atteso che non esiste soltanto un problema di regolamento ma anche un problema di strutture; bisognerà, quindi, potenziare le strutture della protezione civile anche per quanto riguarda l'attività di prevenzione.

Noi non abbiamo una civiltà plurimillennaria, come quella cinese, che ci consenta... di prevenire i sismi; purtroppo, anche se esistono calamità difficilmente prevedibili, ne esistono altre che potrebbero essere evitate, solo che ci si predisponesse anche diversamente nella fase preventiva. La situazione di Trapani rappresenta un punto di riferimento, a cui è rivolta in questo momento la mia attenzione, come ad una serie di evenienze che avrebbero potuto essere evitate attraverso un potenziamento delle strutture: ciò comporta parallelamente e coerentemente un impegno più massiccio del bilancio dell'interno, altrimenti si resta sul piano delle enunciazioni di buone volontà senza alcuna attuazione concreta ed operativa.

Un'altra riflessione mi preme fare, per quanto riguarda la riforma della polizia vista come una esigenza di adeguamento delle strutture della nostra organizzazione alle mutate condizioni della nostra società. Nei dibattiti svoltisi, in questa sede ed anche altrove, viene sempre sottolineato, oltre alla esigenza della organizzazione dei poteri, anche quella della certezza delle prerogative, delle attribuzioni e delle competenze. Credo che, proprio accennando alla riforma più generale, con obiettivi che ritengo di condividere, il Ministro dell'interno ponga un problema anche di carattere istituzionale: quel-

lo, cioè, di evitare prevalentemente la dispersione dei livelli di vertice, per cui egli è competente in alcuni settori ed altri, ministri anche per quanto riguarda la difesa interna, sono abilitati ad esercitare egualmente la loro competenza. Sono per la certezza dei poteri e personalmente ritengo che ciò individui un'esigenza più generale, in quanto uno stato fondato sul pluralismo istituzionale ha anche bisogno prevalentemente della certezza delle competenze e delle attribuzioni.

C'è, sì, un problema del personale per quanto riguarda, precisamente, lo stato giuridico e l'esercizio dei diritti sindacali, già oggetto di ampio dibattito nella Commissione interni della Camera; c'è una esigenza di organizzazione strutturale degli uffici, ma c'è anche un problema, come ha detto il Ministro dell'interno, di armonizzazione e di coordinamento fra le varie forze dell'ordine.

L'esigenza è quella di distinguere fra la difesa interna e la difesa esterna, parvendo mi un controsenso che il mantenimento dell'ordine itinerario avvenga fra la promiscuità e la incertezza dei poteri. Mi scuserà il Ministro, se gli rivolgo il seguente quesito: la esigenza di coordinamento non postula, come io ritengo, problemi di unificazione dei relativi servizi, per farli rientrare tutti — a mio avviso giustamente — nell'ambito delle competenze e delle attribuzioni del Ministero dell'interno? Questo serve, infatti, ad evitare che ci sia una divaricazione di direttive e di momenti esecutivi e, magari, uno sforzo parallelo, molte volte non convergente, verso l'obiettivo comune di un livello di comando che sia anche omogeneo, funzionale ed organico.

Svolte queste brevi annotazioni sulla protezione civile e la riforma della polizia, ritengo di dovermi soffermare prevalentemente sulla situazione delle autonomie locali e dichiaro che alla fine del mio intervento presenterò due ordini del giorno, di cui uno relativo all'assetto istituzionale ed un altro alla situazione della finanza pubblica, con particolare riferimento alla finanza degli enti locali.

Ho ascoltato con molta attenzione le considerazioni svolte dal senatore Cossutta per

quanto riguarda lo stato degli enti locali, le condizioni finanziarie, le ristrettezze e le difficoltà esistenti in ordine a problemi anche di resistenza dello stesso livello istituzionale. Gli enti locali vivono una situazione che ci deve preoccupare, anche per le conseguenze che ne dobbiamo trarre sul piano generale; siamo a fine novembre e tantissimi comuni non hanno avuto ancora il bilancio approvato. Il problema, però, non è tanto di rilevare lo stato in cui si trova la finanza locale, che è davvero preoccupante, quanto di far avanzare la riforma in questa direzione, come risposta politica ad esigenze concrete: ci sono rapporti, che rappresentano una sfasatura fra enunciazione di principio e situazioni pratiche, che non possono essere più condivisi. Uno di questi riguarda la funzione della Commissione centrale per la finanza locale che, come giustamente è stato detto, deve essere soppressa. Ora, intanto, bisogna pur vedere che cosa si può e si deve fare in ordine alla riforma della finanza pubblica, in generale, di quella regionale e di quella delle autonomie locali, in particolare: i comuni scoppiano e nessuno può rimanere indifferente. Sono anch'io dell'avviso che sia opportuna la soppressione della commissione centrale della finanza locale, non già per una questione di panregionalismo — non credo che, riconducendo il controllo nell'ambito dell'organo regionale di controllo, si possa risolvere il problema — quanto perchè diverso deve essere il livello di riferimento, cui ancorare i bilanci comunali, coerente, comunque, con una proposta di ammodernamento e di riforma della finanza pubblica, capace, questa ultima d'essere guida sicura per la finanza comunitaria montana, per la finanza comprensoriale e per quella provinciale.

Se è vero che bisogna sopprimere la Commissione centrale della finanza locale, è anche vero che deve essere realizzata, contemporaneamente, l'autonomia finanziaria dei comuni: l'autonomia tributaria non mi trova consenziente; sarei più favorevole all'attribuzione in favore degli enti locali di una quota parte dei tributi erariali.

C'è stato, peraltro, lungo questa strada, un avvicinamento di posizioni fra le forze

politiche, sicchè possiamo dire tranquillamente che a distanza di un anno — senatore Cossutta — dal congresso di Viareggio, anche quelle forze politiche che sembravano marciare in direzione di un'autonomia tributaria dei Comuni, hanno rivisto la loro posizione in forza di una superiore esigenza di riequilibri territoriali, che bisogna, comunque, assicurare mediante una concezione « centrale » del problema delle entrate tributarie.

Proprio questa esigenza di armonizzazione pone un altro problema che consiste, a mio avviso, da una parte, nell'associare alla fase dell'accertamento tributario le autonomie locali — l'ente locale è parte essenziale e non destinatario indifferente delle entrate tributarie e deve perciò essere posto in grado di concorrere alla definizione di queste ultime — e, dall'altra, nel distribuire le entrate tributarie in rapporto a parametri: questi possono essere fissati solo da un'« autorità centrale » e distribuirli pianificando le esigenze e utilizzando le risorse con preciso riferimento a queste ultime.

La Commissione centrale per la finanza locale va abolita semprechè marciamo in questa direzione; ha ragione chi ha evidenziato poc'anzi che i comuni hanno, oggi, minori entrate rispetto al 1938, tenuto conto delle necessità di servizi nuovi, alla soddisfazione dei quali concorrono quasi in esclusiva i nostri comuni. Non ci sono « livelli locali », che possono lasciare indifferente il centro: le determinate funzioni devono corrispondere mezzi adeguati, non potendo più essere condivisa la teoria della indifferenza per livelli di servizi essenziali alla crescita delle nostre comunità.

Mentre da una parte, perciò, va sottolineata l'esigenza della più ampia riforma della finanza pubblica in coerenza con il discorso della programmazione, che va ripreso immediatamente, dall'altra bisogna trovare per i tempi brevi un rimedio che — a mio avviso — non è quello annunciato dal Ministro del tesoro (non risolveremo i problemi della finanza locale privilegiando alcune situazioni comunali) ma non è neppure quello del meccanico consolidamento debitorio dei Comuni.

Il Parlamento si interessò un tempo del ripiano dei disavanzi dei bilanci degli enti locali e, tuttavia, venne posto soltanto un punto fermo alla situazione *quo ante*, ma non vennero poste le premesse per salvaguardare l'autonomia effettiva dei comuni, oggi oberati di debiti e paralizzati anche nelle loro attività di istituto: non avrebbe significato una politica di consolidamento dei debiti che non fosse accompagnata da una più generale riforma capace di dare agli enti locali certezza di entrate, corrispondenti, comunque, ai bisogni emergenti. La riforma della finanza pubblica, che contestualmente realizzi la riforma della finanza regionale e locale non deve apparire una comoda scappatoia, per illudere gli operatori degli enti locali, ma deve essere la sola risposta seria che il legislatore nazionale deve dare alla domanda di riordino dei poteri nel nostro Paese.

Resterei nell'astratto, se, accanto alla sottolineatura della direzione di marcia, che bisognerà imboccare per strappare i comuni dalla profonda crisi in cui versano, non evidenziarsi che nei tempi brevi bisognerà fare qualcosa, che consenta agli enti locali la ripresa dignitosa delle loro prerogative, parametrando la distribuzione delle risorse con riguardo agli impegni di livello locale. E una volta introdotto il criterio della parametrizzazione, mi sentirei di condividere la richiesta, avanzata dal relatore Murrura e condivisa or è un momento dal collega Cossutta, di un rigoroso controllo della politica della spesa degli enti locali: una situazione grave come quella del nostro Paese non può consentire, per sfuggire al controllo, comodi rifugi nelle prerogative costituzionali dell'autonomia!

A questo punto dobbiamo fare un discorso anche relativamente ai controlli, per sottolineare — non ho intenzione di riaprire il discorso sulla risposta testè data dall'onorevole Ministro all'interrogazione dei senatori Cossutta e Maffioletti — che esiste un problema dei controlli che è tutto da rivedere.

Personalmente ritengo di non poter condividere un orientamento filo-regionalista del controllo, perchè neppure l'attività che svolge il Comitato regionale di controllo sugli

atti degli enti locali risponde ad un'esigenza di sistematica moderna del controllo. Parimenti, sono dell'avviso che bisogna rivedere, certo mediante un approfondimento, il discorso sulla Commissione regionale di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni. Il Ministro Cossiga ha fornito un'interpretazione — a mio avviso — molto restrittiva in merito al controllo sull'organo comune. Confesso di essere d'accordo con quanti hanno lamentato la disarmonia allo stato esistente fra l'organo che esercita il controllo sugli organi (Coreco) e chi esercita il controllo sull'organo (Prefetto): una serie di atti illegittimi od illeciti, annullati dal Coreco, agli elementi certi di non funzionalità o di funzionamento contrario agli interessi generali del comune. C'è un rapporto fra Coreco e Prefetto? E in che misura gli atti controllati influenzano le decisioni del Prefetto? Deve funzionare: possibile che prevalga il principio della conservazione al principio dell'interesse pubblico? Sono domande che rivolgo a me stesso prima ancora che al signor Ministro.

Autonomia non significa indifferenza dell'autorità dello Stato rispetto all'attività degli enti locali o distacco progressivo degli enti locali da un'autorità, che deve pur trarre conseguenze dal loro non funzionamento: potrà essere, il Parlamento, un livello di riferimento, ma ci deve essere un organo che deve trarre partito dalla constatata « infunzionalità » dell'ente locale. In mancanza di una riforma che attribuisca al Parlamento la competenza in materia di scioglimento dei consigli comunali, bisogna prendere atto, senatore Cossutta, che il controllo, oggi, è legittimamente esercitato dal governo per il tramite del prefetto: si potrà ritenere che i tempi diversi e il pluralismo istituzionale non dovrebbero consentire all'esecutivo l'attribuzione di codeste prerogative: versiamo nel campo del *de iure contendo*: ma *de iure condito*, chi esercita il controllo sull'ente locale, Comune e Provincia, se lo stesso Ministro dell'interno dice di volerlo esercitare solo in direzione di quelle materie che dallo Stato sono state delegate agli enti locali? E, questo, un problema, di cui dobbiamo farci carico non soltanto in previsione del nuovo:

come legislatori dobbiamo anche stare al *de iure condito*, che — a mio avviso — non consente alla regione, attraverso il suo organo regionale, di esercitare il controllo sull'organo; se, però, lo Stato se ne spoglia, ci deve pur essere qualcuno che in attesa del meglio abbia questo potere: ma non vorrei apparire « centralista » ad oltranza...

Passo ora ad un secondo problema.

Il comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali va rivisto nelle sue funzioni e nei suoi poteri, non sembrandomi giusto — ma non solo a me — affidare tutto al controllo preventivo ad un organismo, sia pure democraticamente espresso. Le critiche nei confronti dei comitati regionali di controllo sono molte, alcune da condividere, altre da rigettare: resistono ancora le doglianze circa una sorta di acquisizione, da parte dei Coreco, dell'antico potere prefettizio in termini di controllo esasperato di merito. Gli espedienti sono, però, in linea con la ortodossia e con la buona tradizione italiana.

È il caso, perciò, di sollecitare, a mio avviso, una iniziativa legislativa, meglio se governativa, per quanto riguarda la riforma della legge Scelba nella parte relativa al controllo; e mi sentirei di sottoscrivere la richiesta, secondo cui alcuni atti fondamentali, quali il bilancio di previsione, i piani pluriennali di sviluppo, gli strumenti urbanistici, possono rientrare fra le competenze di un Coreco: tutto il resto, a mio avviso, va affidato al controllo successivo, di mera legittimità, di riscontro meramente formale.

C O S S I G A, ministro dell'interno. Salvo che non si adotti, mi scusi l'interruzione senatore Mancino, il sistema britannico per il quale vale il principio che chi ha eletto gli amministratori ne paga le conseguenze. Non vi è alcun controllo: se il comune va alla malora, peggio per chi ha eletto quegli amministratori comunali! Questo è il principio classico dell'ordinamento britannico, dove il sistema del controllo non esiste.

M A N C I N O. Dovremo fare parecchia strada, signor Ministro, per mantenere fra noi questa mentalità. Purtroppo, fare una

distinzione fra atti fondamentali ed atti applicativi di documenti fondamentali sarebbe anche opportuno.

Un altro problema è quello relativo alla funzione della Cassa depositi e prestiti nei confronti delle contribuzioni regionali per opere pubbliche da realizzarsi ad opera dei comuni: se è vero che vi è stato il trasferimento delle funzioni, in questo settore, alle Regioni, pur tuttavia vi è un « ritrasferimento » in sede centrale delle autorizzazioni ai mutui e, quindi, alla realizzazione delle opere: molti amministratori lamentano che la Cassa depositi e prestiti vanifica i provvedimenti di contribuzione, deliberati dalle Regioni. C'è bisogno di un meccanismo automatico che consenta l'accesso al mutuo nello stesso momento in cui il legislatore regionale ha dato il contributo per la realizzazione delle opere pubbliche. La Cassa depositi e prestiti non può sindacare nel merito, perchè nel dettato costituzionale o nelle leggi ordinarie non è previsto un suo sindacato in ordine alla selezione degli interventi da parte delle Regioni in materia di opere pubbliche.

Questo è un fatto negativo perchè, mentre sembrerebbe essere stata trasferita questa materia alle Regioni, dall'altra parte si registra un ritorno del controllo a favore dell'autorità centrale dello Stato.

C'è un punto sul quale dovremmo essere d'accordo — nell'ordine del giorno da me presentato ho sfumato la posizione, perchè non è tutto chiaro all'interno delle forze politiche — la inutilità della provincia per come è come circoscrizione e come attribuzioni. C'è qualche partito che radicalmente ne vuole la soppressione, ed io personalmente mi sentirei anche di sottoscrivere la soppressione della provincia per le funzioni che oggi ha, ma mi sembra che le valutazioni fatte dal senatore Cossutta, in ordine ad un'armonizzazione con la Costituzione, per consentire poi la creazione di una serie di province-comprensori abbia un qualche fondamento sotto questo profilo: la provincia è nel dettato costituzionale con alcune competenze ed alcune prerogative, non il voler ritenere la provincia essa stessa comprensorio, a mio avviso, però essere un errore non soltanto

politico-istituzionale, ma addirittura costituzionale.

Corriamo il rischio, nel momento in cui diamo vita ai comprensori per sopprimere le province, di far proliferare all'interno del nostro Paese un'opinione qualunquistica, che ci rimprovererà di volere creare, in luogo delle attuali 90, 400-500 province. Ognuno avverte, oggi, il bisogno — affido questa considerazione al ministro Cossiga —, della creazione sul piano istituzionale del comprensorio, come ebbi a dire ieri in Aula a proposito del rinnovo delle deleghe di cui alla legge n. 382. È vero, infatti, come dice il senatore Cossutta, che in Italia meridionale non si creano comprensori; però è anche vero che i comprensori che sono stati creati fino ad oggi (da quelli della Lombardia, per parlare di una Regione a presidenza democristiana, a quelli dell'Emilia-Romagna, per parlare di una Regione a presidenza comunista), rappresentano un misto tra i tradizionali consorzi tra comuni per la gestione del territorio (nell'ambito di competenze che restano pur sempre primarie delle Regioni!) e organismi strumentali delle regioni stesse.

Abbiamo, quindi, un apparente decentramento perchè il « cervello » resta nella Regione: non credo che questo sia il comprensorio cui si vuole dare vita sia da parte del Gruppo della Democrazia cristiana, sia, mi auguro, da parte del Gruppo del partito comunista. Se il comprensorio è un livello istituzionale e decisionale, con rappresentanti eletti direttamente dal popolo, ed è cerniera fra il momento regionale, che è un momento di un accentramento, e il momento delle autonomie, esso non può che essere livello istituzionale con pienezza di poteri e di autonomia, sia rispetto alla Regione, sia rispetto ai comuni, che ricadono nell'ambito comprensoriale.

Nel momento in cui anche il mio Partito si accinge a dare vita ad un'iniziativa legislativa per la riforma della legge sulle autonomie, desidero sottolineare che la creazione del comprensorio deve costituire un punto di riferimento, a conclusione di un dibattito di carattere generale, che serva non

soltanto a dire definitivamente sì o no alle province, ma serva anche a stabilire che cosa vogliamo fare come livello istituzionale in ordine ad un'esigenza sottolineata a livello di operatori regionali. Ed il problema, a mio avviso, merita anche l'attenzione del legislatore nazionale, per evitare le distorsioni di un uso discriminato del potere regionale di rivendicazione degli ambiti territoriali comprensoriali, predisposti al fine di pilotare la volontà popolare — basta aggiungere o togliere questo o quel comune, per alterare il risultato della rappresentanza delle maggioranze politiche, che — bisogna fare attenzione — qualche volta si creano al di là degli interessi strettamente comprensoriali.

Desidero, pertanto, concludere il mio intervento leggendo due ordini del giorno firmati anche da altri colleghi.

Il primo recita:

La prima Commissione permanente del Senato,

invita il Governo a presentare la riforma della legge sulle autonomie coerente con il disegno pluralistico del nostro ordinamento e con il preciso obiettivo:

a) di dare una risposta complessiva ed organica al ruolo ed alle competenze dei comuni; (ritengo che i comuni, come giustamente è stato rilevato, soprattutto per quanto riguarda le funzioni amministrative, al di là della competenza legislativa, delle Regioni, possono avere un incremento anche di prerogative e di attribuzioni. Peraltro la legge n. 382 lo prevede esplicitamente, quando dice che bisogna riallocare il potere centrale anche attraverso la sottrazione delle funzioni amministrative alle Regioni qualora le stesse — come capita — non si avvalgano della delega per fare esercitare normalmente le funzioni amministrative agli enti locali tradizionali).

L'ordine del giorno prosegue dicendo:

b) di valutare la compatibilità della provincia (lo metto in maniera problematica per evitare che vi possano essere, poi, delle posizioni non accettabili, con la esigenza di

un nuovo livello istituzionale quale può e deve essere il comprensorio;

c) di una diversa articolazione dei comuni inseriti nel contesto delle aree metropolitane (perchè c'è il problema dei comuni piccolissimi, ma c'è il problema anche di Milano, di Roma, di Napoli, di Palermo, di Torino, eccetera, cioè di aree metropolitane che bisogna vedere come raccordare rispetto ad un'esigenza di articolazione territoriale di funzioni e di prerogative);

d) di una vera autonomia degli enti locali sotto il profilo delle risorse da destinare proporzionalmente alle esigenze di crescita armonica delle singole comunità;

e) di una riorganizzazione del sistema complessivo dei controlli, distinguendo gli atti fondamentali — quali il bilancio, gli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale, i piani pluriennali di sviluppo — dagli atti gestionali e prevedendo per i primi un controllo da parte di organi democratici e per i secondi un controllo successivo di legittimità, in tal modo esaltando e responsabilizzando la funzione dell'amministrazione locale.

Il secondo ordine del giorno è del seguente tenore:

La 1^a Commissione permanente del Senato,

invita il Governo a presentare la riforma della legge sulla finanza pubblica, nel contesto organico della quale facendo rientrare la non più procrastinabile riforma della finanza locale e regionale.

Obiettivo della riforma dovrà essere quello di uno stretto rapporto fra risorse ed esigenze, efficace se sorretto da una programmazione generale capace di distribuire le entrate con riferimento preciso a funzioni, bisogni, obiettivi di riequilibrio territoriale e settoriale.

P R E S I D E N T E . Ho un solo rammarico in quanto, pur trattando temi così importanti e con tanto impegno, purtroppo

poi il sistema di discutere il bilancio ci priva della possibilità di un'eco, al di fuori di questa sede, di questi impegni del Parlamento. Ci affatichiamo tanto ma, poi, che cosa si viene a sapere di questi dibattiti? L'attuale sistema di discussione mi sembra riveli pertanto molte insufficienze, dal momento che poi in Assemblea non c'è alcuna eco di queste discussioni. Somunque, pur con questo rammarico, mi rallegro per il valore del dibattito.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

M U R M U R A, *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, ringrazio gli intervenuti non solo per l'adesione formale e per le cortesi espressioni usate nei confronti della mia relazione, ma anche e maggiormente per la sostanziale concordia sui punti essenziali della mia introduzione al dibattito. Mi soffermerò molto brevemente su tre aspetti, che mi sembrano quelli su cui maggiormente si è soffermata l'attenzione dei colleghi: il problema delle forze di polizia, quello della lotta alla criminalità ed il problema dei poteri locali.

Se è vero che l'esplosione della criminalità segue una curva ascensionale in tutti i paesi industrializzati, non è però men vero che a questo non può risponderci con una specie di cordone ombelicale, con una realizzazione di permanenti stati di assedio nelle grandi o piccole città. Occorre, invece, come da tutti è stato rilevato, una prevenzione non solo di carattere militare, poliziesco, ma anche di carattere culturale, sociale, religioso — per chi ha la grazia di credere nei valori religiosi —, nonché una maggiore, più aggiornata preparazione professionale di coloro che militano e che sono chiamati ad operare nelle forze di polizia, le quali dovrebbero essere meglio distribuite perifericamente e non intersecantesi tra di loro, affinché si possa realizzare un minor lassismo nella concessione delle libertà provvisorie e delle semi-libertà da parte della Magistratura.

Io vorrei disattendere quella critica che molte volte, forse anche da parte di noi

parlamentari, viene rivolta a certe leggi. Si è parlato anche stamane della legge Valpreda che non stabilisce, se non ricordo male, l'automatica concessione della libertà provvisoria, bensì rimetteva la concessione di questa all'autonoma responsabilità del Magistrato. La Magistratura deve farsi carico di questa sua responsabilità nello Stato democratico, ove la funzione del potere giudiziario non può non avere un'ampio ventaglio di discrezionalità, che il senso di responsabilità e la maturazione culturale e civile del magistrato debbono saper utilizzare nel modo migliore per stabilire in quale momento quella misura possa essere adottata o debba invece essere negata.

Da tutto questo deduciamo che la difesa dell'ordine civile esige, certo, una energia più penetrante, più saggezza, meno misure populistiche, meno declamazioni per alcune operazioni o per alcune attività di massa.

A questo punto, vorrei soffermarmi sul problema del soggiorno obbligato che è una sottospecie od un fratello siamese del confino di polizia e che non può e non deve diventare esportazione di una infezione, di un bubbone, ma che dovrebbe essere indirizzato a localizzare i colpiti in pochi ed isolati centri. Sostengo ciò, in quanto non riesco a capire perchè, nei confronti di una persona che dia segni manifesti di illegittimità e di illiceità, non debba provvedersi con le normali misure del codice di procedura penale e debba invece farsi mero ricorso ad una misura di polizia. Comunque, questa distribuzione dei colpiti dalle misure del soggiorno obbligato in tutte le fasce del nostro Paese, costituisce ed ha costituito — mi sembra — un gravissimo errore che ha suscitato e che suscita non solo giustificate reazioni da parte delle comunità interessate a queste immissioni, ma anche giustificate proteste di altro tipo in direzione del male che queste immissioni hanno provocato o possono provocare nei vari paesi.

Vi è, poi, un compito che attiene alla Guardia di finanza. Questa deve accertare, senza svolgere indagini malamente inquisitorie, come riesca a vivere tanta gente che, senza lavorare, usa i mezzi di trasporto più potenti,

che veste — se non con eleganza, poichè l'eleganza è qualcosa di profondamente diverso — con sfarzo, anche se rozzo, che spende e spande con una dovizia di mezzi che tutti quanti possiamo riscontrare allorquando veniamo a contatto, soltanto visivo, con questa gente. Ora, poichè mi pare che anche per gli evasori fiscali esistano le manette, perchè non si fa uso di queste nei confronti di codesta categoria di persone, che in tal modo operano e vivono? Ai latitanti, che vivono taglieggiando ed estorcendo, bisogna non dare tregua e non concedere quei benefici di ogni genere, che si risolvono in un incentivo ad ulteriori manifestazioni criminali e delinquenziali.

Certo, tutto questo non comporetà miracoli, ma si metterà in moto un deterrente, anche per le giovani generazioni e, nel contempo, si inviterà la Magistratura ad essere sollecita nel processare i delinquenti impuniti, le forze di polizia a collaborare più efficacemente tra di loro, senza andare alla ricerca del primo posto sulle pagine dei giornali, della maglia rosa o della maglia gialla per usare termini sportivi. E, nel contempo, ciascuno di noi deve svolgere opera di convincimento dell'opinione pubblica perchè rinunci sia alle richieste di indiscriminate repressioni, sia a quelle di demagogiche comprensioni, sia alla connivente omertà non esclusiva di alcune zone del mezzogiorno.

Questo occorre fare se vogliamo veramente dar credito alle istituzioni e permanenza alle libertà dell'uomo, nei cui confronti la nostra civiltà, che dovrebbe consistere nella capacità di essere cittadini, non dimostra la medesima euforia del periodo illuministico. Per questo, accanto alla miseria ed al consumismo, all'oppressione economica ed alla dittatura politica, tutti noi abbiamo il dovere di respingere il limite alla libertà dell'uomo e del cittadino, che viene dalla criminalità arrogante e dal lassismo eversivo in uno sforzo consociato che rifugga da ogni manifestazione di alienazione.

È stato detto in questa sede che non è proseguito con ritmi adeguati l'arruolamento nel Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, nell'Arma dei carabinieri e nella Guar-

dia di finanza. I dati dimostrano invece che vi è una costante nelle domande di arruolamento, pure con una notevole percentuale di circa il 50 per cento di cittadini che provengono dall'Italia meridionale. Questi arriverebbero all'incirca al 70 per cento se all'Italia meridionale aggiungessimo quella insulare: il che se denota certamente l'esistenza di una situazione caratterizzata da mancanza di possibilità occupazionali nel Mezzogiorno, nel contempo, lasciatelo dire ad un meridionale, è anche una delle ragioni della carenza di preparazione specifica. Vi è, infatti, nel Sud l'amore per le belle arti, per la preparazione umanistica, per una cultura di vecchio tipo che non è materia professionale per i difensori della comunità anche se può costituire per essi un valido supporto. Vi è anche però un problema di materie e di docenti: tra le materie che vengono insegnate vi è il buon comportamento: ciò è molto strano e non so a cosa si riferisca. Ho detto anche nella relazione introduttiva che nella scorsa legislatura abbiamo visitato alcune scuole di polizia; credo che sia opportuno un loro aggiornamento. Ritengo che l'onorevole Cossiga, che ha molta sensibilità non solo umana ma anche culturale e giuridica, sia favorevole alla realizzazione di un nuovo incontro tra le Commissioni dei due rami del Parlamento e le scuole di polizia. In tal modo si avrà una migliore visione sui metodi di insegnamento e si potranno realizzare, tra questi servitori della comunità nazionale ed i parlamentari, colloqui umani e civili indispensabili per la reciproca comprensione e per il miglioramento dell'addestramento attualmente impartito. Credo, onorevole Ministro, che sull'urgente impegno nei confronti della criminalità, da me ribadito più volte, sia in sede preventiva che repressiva, non sorgano dubbi o contestazioni.

È stata, altresì, da tutti invocata la preliminarità del generale riordino dei poteri locali, sia per la vetustà dell'attuale assetto e per i guasti anche operativi che in esso si operano, sia per l'intervenuto spostamento del prevalente interesse della dottrina giuridica dalla teoria degli atti, collegata ad una

concezione dogmatica dell'atto amministrativo, alla scienza dell'organizzazione della comunità sociale, rispondente alla consapevole evoluzione della società ed all'esigenza della partecipazione.

In questa prospettiva vanno visti il problema della provincia e quello di tutto il mondo istituzionale sub-regionale (comprensori, comunità montane, distretti scolastici, unità socio-sanitarie), tenendo ben presente che, costituendo le Regioni il fondamentale cardine del nuovo assetto politico del Paese e restituito allo Stato il compito di unificante struttura dell'ordinamento, sorge la primaria esigenza di una legge sulle autonomie, nella quale gli enti locali tradizionali devono considerarsi soggetti paritetici alle Regioni in chiave di pluralismo paritario, pur se con una responsabilità dimensionalmente diversa. E questo anche perchè la Costituzione ha riservato a comuni e province compiti non strumentali in riguardo alle Regioni, ma di scelta e di attuazione; autonomi per opzioni e per mezzi, rispetto alle singole collettività pur se nel quadro dell'indirizzo regionale.

La gravità delle situazioni finanziarie degli enti locali ci obbliga nuovamente a chiedere un intervento governativo. Occorre che i bilanci per il 1976 vengano rapidamente esaminati da parte della Commissione centrale e sia determinato conseguentemente il mutuo a pareggio, e che la cassa depositi e prestiti metta a disposizione i relativi stanziamenti. Per il 1976 è stata data soltanto la metà della somma mutuata nel 1975; nei primi mesi del 1977 potranno forse essere concessi i due terzi delle somme ammesse a pareggio dei bilanci. E questo, anche se i comuni hanno già provveduto ad adottare gli atti deliberativi, ad indicare gli strumenti della garanzia a far fronte agli impegni di ogni tipo. Non si può, pertanto, rimproverare, come ha fatto superficialmente certa stampa, agli amministratori degli enti locali di essere gli unici responsabili del dissesto; ciò crea realmente un motivo di enorme turbamento. Occorre invece rimediare con urgenza in modo da evitare una ribellione da parte dei cittadini. Non basta accon-

tentare i tredici o undici comuni maggiori (la Commissione finanze e tesoro della Camera, dopo aver ottenuto per questi il beneficio, ha cambiato atteggiamento ed ha affermato che esso doveva essere esteso a tutti); il che ci obbliga a respingere arroganti e presuntuose autodefinizioni di buon governo come infondate accuse di malgoverno nei riguardi degli amministratori locali, affermazioni sentite in prossimità delle competizioni elettorali amministrative. Del resto, la diffusione in tutte le aree geografiche e nelle amministrazioni di ogni colore di bilanci in passivo e disastri ci offre ulteriori motivi per respingere apodittiche affermazioni di questo tipo. Ritengo, onorevole Ministro, che si possano considerare responsabili solo coloro che adottano spese fuori bilancio. Vi è stata oltretutto una decisione della Corte dei conti in adunanza plenaria che ha respinto una denuncia per responsabilità contabile di amministratori che avevano autorizzato spese fuori bilancio, ratificate però successivamente dal consiglio comunale. I pascoli abusivi della Corte dei conti, però, vanno aumentando anche per la recente sentenza della Corte costituzionale, sulla quale penso sarebbe utile un dibattito in Commissione in modo da realizzare un sereno confronto per adottare un provvedimento modificativo. Questa situazione può far pronunciare giudizi politici su alcune gestioni, e ci fa anche riflettere negativamente su come gli esistenti organi di controllo hanno svolto le loro funzioni. Tra queste, voglio affermare che la Commissione centrale per la finanza locale non è soltanto costituzionalmente illegittima (esiste un parere della corte di giustizia amministrativa della Regione siciliana che ha affermato qualcosa in questa direzione, esaminando deliberazioni per i segretari comunali), ma essa non ha operato bene, per non aver assolto neanche a quelle funzioni perequative che rientravano legittimamente nei suoi compiti. Infatti, alla Calabria, al Molise, alla Sardegna ed alle zone più povere del Paese ha concesso contributi e mutui a copertura dei disavanzi in misura di gran lunga inferiore rispetto a quelli per comuni di altre Regioni: con il che si è attribuito ai

comuni delle zone depresse circa un quinto di quanto prelevato per altri enti locali economicamente più dotati e con redditi capitari maggiori.

Questo mi consente di affermare come la Commissione per la finanza locale, di cui il Ministro ha annunciato la prossima decapitazione o almeno il trasferimento, non sia criticabile per le riduzioni apportate, ma per il modo con cui ha quantificato i disavanzi, in quanto contributo ministeriale e mutuo significano in fondo, pur se l'ammortamento di quest'ultimo grava sull'ente locale, un ricorso al sostegno statale ed una sottrazione per spese correnti di disponibilità finanziarie più proficuamente utilizzabili per la realizzazione di opere pubbliche, ossia per spese di investimento. Il collega Mancino sottolineava poco fa la presenza di un certo sindacato che viene a svolgere nel merito la cassa depositi e prestiti, in direzione di alcuni progetti regolarmente approvati e di contributi definitivamente concessi con decreti degli Assessori regionali alle opere pubbliche. Infatti, la Cassa depositi e prestiti pretende attuare la vecchia legge sull'erogazione dei mutui, eliminando quanto legislativamente fatto nel Lazio, in Emilia-Romagna, in Calabria e in Campania e in Toscana: cioè, l'autonoma determinazione del consiglio comunale, senza ricorso agli uffici del genio civile, per quanto riguarda l'approvazione di progetti per opere pubbliche non superanti un determinato limite di spesa.

Questo nasce da leggi regionali che, essendo state viste da parte del Commissario di Governo, sono entrate nel diritto positivo della Repubblica poichè è richiesto come requisito l'*imprimatur* dell'ufficio del Genio civile, altrimenti la Cassa depositi e prestiti non concede il prestito, se l'ufficio del Genio civile, in ossequio alla legge regionale, decide di non poter entrare nel merito dei progetti e di non poterli approvare, le opere rimangono ferme, anzi vengono abbandonate perchè ogni mese che passa vi è una lievitazione dei prezzi che provoca l'aumento delle spese di investimento oltre a provocare l'aumento della spesa pubblica globale. Tutto questo ci spinge a chiedere il riordino

generale dei poteri locali, della finanza pubblica e di quella locale, secondo le indicazioni non delle organizzazioni sindacali o corporative, ma secondo quelle informate agli interessi globali e politici che le comunità nazionali hanno proposto. Ritengo che il Ministero dell'interno sia il fratello maggiore degli enti locali tradizionali e non possa non assumere l'impegno a che questa situazione di stallo, di potenziale esplosione nel mondo dei poteri locali, sia rapidamente superata, fermo restando l'impegno del Presidente del Consiglio per una più adeguata ristrutturazione globale dell'aspetto istituzionale e finanziario.

Si è, poi, convenuto da parte di tutti coloro i quali sono intervenuti, sulla necessità della riforma generale del settore dell'assistenza pubblica, dalla quale non può essere certamente emarginata la effettiva possibilità di vita e non di sola esistenza per le forme private di assistenza che rispondono al pluralismo che dobbiamo riconoscere non solo a parole, ma soprattutto attraverso i fatti.

Per tutte queste considerazioni, rinnovando il mio ringraziamento per la solidarietà manifestata nei confronti della mia relazione introduttiva, raccomando alla Commissione di esprimere una valutazione positiva ed un voto favorevole sulla tabella 8, che in questi giorni è stata oggetto del nostro appassionato e responsabile esame.

C O S S I G A, *ministro dell'interno*.
Signor Presidente, onorevoli senatori, mi scuso per il carattere certamente disorganico che questa replica avrà in relazione ai tempi brevi di discussione a cui siamo tenuti, sia per gli impegni degli onorevoli senatori, sia per gli impegni che mi incombono e che non mi permettono, così come sarebbe stato mio dovere e anche mio interesse, di soffermarmi in modo più approfondito su tutto quanto è stato detto in questa sede. La discussione ha investito tutti gli aspetti dell'attività del Dicastero cui oggi sono preposto. Mi associo a quanto ha avuto modo di dire il Presidente della Commissione, sulla base dell'esperienza di Governo da lui

lungamente maturata anche presso il Ministero dell'interno, sul fatto che la legge di modifica della procedura per la discussione del bilancio certo rende più rapida l'approvazione dei documenti fondamentali che riguardano la gestione finanziaria ed economica dello Stato, ma ha tolto alla discussione quel carattere eminentemente politico che in altre epoche della vita parlamentare del nostro Paese essa aveva. Con il che comprendo lo sconforto così amabilmente manifestato dal senatore De Matteis di fronte all'aridità delle cifre, ma debbo precisare che l'aridità del bilancio del Ministero dell'interno è una prerogativa comune a tutto il bilancio dello Stato che si presenta come un prospetto di previsione di entrate e di spese redatto secondo il criterio di competenza, tradizionale nella nostra gestione di bilancio, e che lo rende artificioso e complesso e, quindi, ancora più arido. Questa discussione e anche la mia replica sul bilancio del Ministero dell'interno non può non muovere da una considerazione di fondo: vi è una crisi di identità dello Stato, vi è una crisi di identità del potere centrale, vi è una crisi di identità delle singole amministrazioni statali, così come vi è una crisi di identità dell'amministrazione a cui sono preposto. Il disegno costituzionale di un pluralismo di poteri pubblici, Stato, Regioni, province, comuni, ha necessità di essere completato e ridisegnato in armonia con la previsione costituzionale, non essendo sufficienti gli atti di trasferimento delle funzioni. Nell'esercizio delle mie attribuzioni ho avuto modo di constatare che vi è una non trascurabile parte degli interessi pubblici che rimane, per quanto attiene alla cura degli interessi stessi, ancora vagante nella sfera dell'attività pubblica. Oggi sarebbe estremamente difficile individuare, ad esempio, quale sia l'autorità responsabile in materia di inquinamento, quale l'autorità responsabile in materia di soccorsi e via di seguito. Abbiamo dovuto adottare per il Friuli e la Venezia Giulia leggi eccezionali anche per sopperire alle diversità di opinioni in proposito; ad esempio, per il caso di Seveso, se a Francesco Cossiga, professore di diritto costituzionale, e regionale per

giunta, si chiedesse di chi sia la competenza egli non saprebbe rispondere, perchè a tutt'oggi in realtà non si sa a chi debba far carico l'opera di bonifica, l'opera di accertamento e l'opera di intervento.

Vi è — come ho detto — una crisi di identità dei poteri e anche di identità del Ministero dell'interno: per superare tale crisi dirò quali sono gli intendimenti del Ministero stesso, cercando di essere schematico.

Vi è anzitutto il problema del governo locale: il Ministero dell'interno è investito per lunga tradizione del disbrigo degli affari del governo locale. Con l'attuazione dell'ordinamento regionale si è venuta peraltro a determinare una frattura in tale gestione che è assolutamente indispensabile sanare, anche scorporando poteri al Ministro dell'interno. Dobbiamo ammettere infatti che non esiste alcun altro ordinamento, oltre al nostro, in cui la competenza dello Stato in materia di enti locali sia divisa come da noi, cosicchè la politica delle province, dei comuni, e della relativa finanza è allocata in un settore dell'amministrazione dello Stato, mentre la politica delle Regioni e della finanza regionale è allocata in un altro settore della stessa amministrazione.

Orbene, non credo che si possa assolutamente sostenere come logica ancora valida questa disarticolazione nel campo della politica del governo locale e sono certo che occorre individuare quale possa essere il centro d'imputazione unitaria della gestione di questa politica. La legge provinciale e comunale vigente è una legge largamente superata sia dalle esigenze di partecipazione che promanano dalla base, sia dal nostro disegno costituzionale, sia dalla pratica di governo locale delle province, dei comuni, delle regioni e delle altre comunità intermedie. È necessario dar vita, pertanto, ad un disegno di legge sulle autonomie locali, strettamente connesso alle misure per il completamento dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Credo che la vita delle autonomie — ed il nostro è uno Stato di autonomie — non si esaurisca nel momento regionale, ma debba trovare un suo momento di espressione e di arricchimento

BILANCIO DELLO STATO 1977

1^a COMMISSIONE

nella vita dei comuni, nella vita di quegli enti intermedi — comunque li si voglia chiamare e dovunque li si voglia situare — tra comuni e Regioni, senza i quali andremmo incontro ad un non pieno dispiegamento dell'autonomia regionale ed alla creazione di situazioni di conflittualità, questa volta non più tra Stato ed enti locali, ma tra questi e le Regioni.

La Costituzione ha delineato una distribuzione di poteri locali, specialmente per quanto attiene alle funzioni amministrative, in merito alla quale è impegno del Ministero dell'interno elaborare e presentare un organico disegno di legge, che sia, come ho già detto, in stretto collegamento con l'ulteriore attuazione dell'ordinamento regionale.

Tutto questo, peraltro, non può non essere sostenuto da una nuova visione della finanza pubblica. Ho già avuto modo di dichiarare che ritengo superato dal punto di vista sostanziale il sistema della Commissione centrale per la finanza locale.

Indipendentemente dalla scelta che verrà fatta in ordine all'allocazione di quest'organo di coordinamento della finanza pubblica — scelta che potrà rispondere alla proposta del senatore Cossutta o ad altre che chiamano in causa il Ministero della programmazione economica e che comunque comportano problemi di varia natura — è una profonda convinzione che la finanza comunale e provinciale è una parte importante della finanza pubblica generale e che non è possibile mantenere una concezione del controllo sulla finanza comunale e provinciale che sia un residuo della vecchia nozione della tutela del Ministero dell'interno sugli enti locali. Sono convinto che in un paese come il nostro non si possa concepire un'azione economica programmata dello Stato senza un'impostazione unitaria che rispetti le autonomie locali, ma che al tempo stesso le coordini, considerando l'eventuale intervento dei poteri dello Stato sulla finanza locale niente altro che un momento della politica generale della finanza pubblica. È per questo motivo che insieme con i Ministri del tesoro, del bilancio e delle finanze ci siamo posti il problema ri-

guardante l'elaborazione di un provvedimento strettamente collegato alla finanza regionale, ho ritenuto che la sede adeguata per la sua elaborazione non potesse essere il Ministero dell'interno, bensì il Ministero del bilancio e della programmazione economica che ha nel nostro paese, per forza di legge, una posizione di centralità nell'impostazione della politica economica e finanziaria generale dell'apparato pubblico. Presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica opera, ora, una commissione che sta elaborando il nuovo disegno di legge sulla finanza locale, soprattutto comunale e provinciale, alla quale partecipano il Ministero del tesoro, il Ministero delle finanze e, in ragione della sua funzione di raccordo e di competenza generale sul territorio, il Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda i problemi relativi ai bilanci attuali dei comuni e delle province, ho espresso l'opinione che è del tutto superato e foriero di tensioni tra gli enti locali ed il Governo centrale, l'esame analitico dei bilanci quale era nella pratica della Commissione centrale per la finanza locale.

In relazione alla situazione eccezionale in cui versa il paese, gli organi di governo della finanza statale stanno per comunicare ufficialmente, così come in via riservata hanno già fatto con le forze politiche, l'adozione di un coefficiente semi-automatico di dilatazione del disavanzo che segni il limite massimo per l'autorizzazione a contrarre mutui ai fini del pareggio. Questo coefficiente è stato individuato in una misura uguale alla lievitazione generale dei mezzi creditizi che, in relazione alla situazione monetaria e finanziaria, si ritiene poter mettere a disposizione dei due grandi settori dell'economia del paese: l'amministrazione e l'economia, partecipando i comuni e dell'ultra e dell'altra a cagione delle diverse forme di provvista dei fondi. Detto coefficiente è del 18,4 per cento, e ciò significa che la Commissione centrale per la finanza locale non sarà più chiamata ad operare e che, entro il mese di gennaio, in relazione alle indicazioni fornite al Ministero dell'in-

terno dai Ministeri finanziari competenti, applicheremo ai bilanci degli enti locali tale coefficiente smaltendo, entro gennaio, l'esame di tutti i bilanci.

Si tratterà di un criterio semiautomatico perchè vi sono una serie di comuni che entrano in disavanzo per la prima volta quest'anno, e che verrebbero danneggiati dalla applicazione automatica di questo criterio in quanto non potrebbero essere ammessi al ripiano di alcun disavanzo. La misura del coefficiente è stata calcolata dal Ministero del tesoro e dal Ministero del bilancio e della programmazione economica e tale circostanza dà ai decreti autorizzativi del Ministero dell'interno un reale contenuto economico ed evita l'assurdità di decreti di autorizzazione che potevano anche non avere alcun valore impegnativo per altre branche dell'Amministrazione dello Stato, quale la Cassa depositi e prestiti.

Per quanto riguarda i problemi del consolidamento e del preconsolidamento, essendo stata la materia assunta nella responsabilità dei Dicasteri economici, non posso che rifarmi alle dichiarazioni rese durante il dibattito sulla situazione economica del paese dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Sul provvedimento, che sarà poi in questa sede elaborato e discusso, vi è da dire che il problema è di mettere ordine nel pullulare di enti intermedi tra comuni e Regioni. Se riteniamo che non vi sia e non vi debba essere alcuno spazio intermedio tra comuni e Regioni, allora non solo dobbiamo abolire la provincia ma dobbiamo porre un limite al pullulare di strutture intermedie, che, tra l'altro, nascono viziate perchè nascono senza competenza istituzionale propria, atteso che la materia degli ordinamenti locali è unicamente di competenza statale. Se invece riteniamo che occorrono delle strutture intermedie — che chiameremo province se non vogliamo modificare la Costituzione o chiameremo in altro modo — una cosa è certa: dobbiamo sapere che cosa le nuove entità saranno, quali saranno le loro competenze, se potranno essere anche destinatarie di deleghe regionali

o destinatarie di atti di trasferimento di competenze statali.

In altri termini, è certo, che questi fenomeni di moltiplicazione di strutture intermedie dovranno trovare una loro sistemazione istituzionale in una legge organica, anche per evitare che dalle 90 province si vada a finire alle 300 o 400 di contorno differente e di contenuto incerto.

Un altro problema di rilievo è quello dell'assistenza. Presso il Ministero si è già costituito un gruppo di lavoro per la predisposizione di un disegno di legge sull'assistenza pubblica, la quale si impernia sulle competenze primarie che, secondo l'interpretazione data al termine di beneficenza, sono da riconoscere alle Regioni. Si tratta di un provvedimento che dovrà, da un lato, prevedere il completamento del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, dall'altro, dovrà valere come legge-quadro per l'ulteriore normazione da parte delle Regioni e che potrà infine anche anticipare l'esercizio della delega sulla soppressione degli enti inutili oppure superati dalla legislazione costituzionale, soprattutto per quanto attiene gli enti assistenziali di carattere interregionale o di carattere nazionale.

Il Governo intende presentare questo disegno di legge, e sono già in corso consultazioni con le varie forze politiche, in modo da rimanere fedeli ai principi di pluralismo istituzionale e non soltanto di pluralismo funzionale, previsti dalla Costituzione, salvando, in un settore che è estremamente delicato, i principi di un effettivo pluralismo.

Sono stati, poi, affrontati i gravi problemi della criminalità, cui si ricollegano i problemi dell'ordinamento delle forze di polizia. Quello della criminalità è un problema che sfugge in gran parte alla competenza del Ministero cui sono preposto atteso che in tale competenza rientra solo per la parte che riguarda la prevenzione e la repressione di polizia. L'attività del Ministero dell'interno rispetto alla criminalità corrisponde ad un'attività di carattere puramente chirurgico e non invece di carattere medico o clinico, se è vero, come nessuno contesta, che certe forme di criminalità sono la risultante di crisi di valori ideali e di valori culturali

nel nostro Paese, nonchè il frutto di forme abnormi di crescita del Paese stesso.

Ci sono, purtroppo, dei reati che sono comuni a tutte le società industriali avanzate, qualunque sia il regime sociale e tecnico, e uno di questi, la rapina, è un reato che è strettamente collegato alla circolazione della massa monetaria ed è intimamente collegato alla lievitazione del settore terziario dell'economia.

Ci sono, invece, alcuni reati che sono strettamente connessi con crisi di valori più profondi — tale è il caso della droga — che costituiscono l'interfaccia, come si suol dire, di una profonda crisi di identità che investe talvolta in modo particolare il mondo giovanile.

Per quanto riguarda l'attività di prevenzione e l'attività di repressione, ritengo che sia necessario un maggiore collegamento tra l'attività svolta dal Ministero dell'interno e quella svolta dal Ministero di grazia e giustizia. Mi pare ovvio che l'autonomia e l'indipendenza attribuite dalla Costituzione alla magistratura non debbono essere interpretate come assenza di dialogo, rispettoso per entrambi, tra i vari poteri dello Stato, specialmente in una materia come questa ove la mancanza di dialogo, nel rispetto delle reciproche sfere di autonomia, rischia di far pagare un prezzo altissimo al cittadino.

Si è parlato qui della situazione carceraria; si è parlato di alcuni effetti del nuovo ordinamento penitenziario: ebbene è proprio il Ministero dell'interno che subisce le ripercussioni negative di certe disfunzioni.

In questo momento non ho le cifre esatte, ma posso dire che purtroppo, a causa di un costume che non si è ancora modificato, un istituto sperimentato positivamente in altri paesi, come quello della licenza sulla parola, sta diventando nel nostro paese la forma generalizzata e legale di evasione dal carcere.

Senza soffermarsi sull'uso distorto che viene fatto delle pur legittime facoltà di comunicazione dei carcerati, basti pensare che un noto esponente terrorista ha potuto tranquillamente fare telefonate per un im-

porto di oltre 90.000 lire dal carcere e che abbiamo la prova che alcuni disegni criminali particolarmente efferati sono stati concepiti e attuati secondo un piano preciso che aveva il suo centro nelle carceri.

Tutto questo richiede un coordinamento della politica criminale, della politica della polizia, delle attività delle varie branche dello Stato, della magistratura, della gestione dei fenomeni carcerari. È giunto il momento di dire che abbiamo il dovere di difendere i carcerati dalla violenza che da altri carcerati viene esercitata nei loro confronti. Desidero che la Commissione sappia che, in occasione di alcune insurrezioni avvenute nelle carceri il Ministero dell'interno si è trovato senza interlocutore e senza comprendere a chi spettasse fare intervenire le forze di polizia per ristabilire l'ordine e garantire l'incolumità, anche degli stessi detenuti, all'interno delle carceri.

Sui problemi della polizia ho già fatto ampie dichiarazioni alla Commissione interni della Camera, dichiarazioni che ho ripetuto alla televisione e che hanno trovato largo spazio nella stampa.

Il Ministero dell'interno, dopo un'ampia consultazione politica, ha deciso di dare un avvio anche in tempi rapidi alla riforma della pubblica sicurezza, sia per quanto riguarda l'ordinamento, sia per quanto riguarda l'organizzazione, tenendo presente (in questo confortato dall'opinione delle maggiori forze politiche del nostro paese) che il fine principale della riforma stessa deve essere la sicurezza e la libertà del cittadino e che qualunque altra riforma, per quanto utile e pregevole, non può che essere indirizzata al fine di un'accresciuta sicurezza nelle libertà del cittadino.

Le linee essenziali di questa riforma sono, per quanto attiene l'ordinamento, una maggiore unificazione delle varie componenti della polizia inquadrata nell'Amministrazione dell'interno (ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza, Corpo delle guardie di pubblica sicurezza), uno statuto giuridico non militare degli appartenenti alle forze dell'ordine, che lasci un ampio spazio alla capacità autocontestativa anche ai fini sinda-

cali, ma che tenga sempre presente (ecco perchè ho preferito parlare di smilitarizzazione e non di civilizzazione) che, se è vero che i poliziotti sono cittadini e lavoratori come gli altri, è pur vero che portano le armi e che, in relazione alle loro particolari attribuzioni, non possono essere soggetti a regole speciali di disciplina e d'impiego rispetto agli altri dipendenti dello Stato.

Vi è poi un delicatissimo problema che è stato qui sollevato dal senatore Mancino ed è quello del coordinamento delle forze dell'ordine. Si tratta di un problema molto sentito, perchè investe l'esigenza di evitare, anche da un punto di vista economico, inutili duplicazioni.

Com'è noto, il nostro sistema di polizia si basa su due forze fondamentali: una è costituita dal Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e dal ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza che, secondo la riforma allo studio, dovrebbero essere unificati in un unico Corpo di polizia di Stato; l'altra è costituita dall'Arma dei carabinieri che, tradizionalmente, è la prima Arma dell'esercito, ma in base alle leggi vigenti è anche forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza. L'Arma dei carabinieri, per quanto attiene la sicurezza e l'ordine pubblico, dipende funzionalmente dal Ministero dell'interno al quale compete una serie di facoltà specifiche in ordine alla dislocazione dei reparti, all'impiego della forza e al trasferimento degli ufficiali.

Naturalmente, la doppia dipendenze dell'Arma dei carabinieri dal Ministero della difesa e dal Ministero dell'interno, crea sempre dei problemi complessi, che solo la prudenza, il grande spirito di sacrificio, l'elevatissimo *standard* qualitativo e professionale dell'Arma dei carabinieri riescono di fatto a superare. Ma costituisce certo una anomalia — che a mio avviso potrà essere superata negli anni futuri con modifiche alle leggi di bilancio — il fatto che il Ministero dell'interno possa occuparsi soltanto del 45 per cento degli stanziamenti relativi alle forze dell'ordine. Infatti, il grosso delle somme stanziare a favore dell'Arma dei carabinieri si trova iscritto nello stato di pre-

visione della spesa del Ministero della difesa, mentre, sulla base di un'analisi delle funzioni esercitate, si può ben dire che oltre il 90 per cento dell'attività dell'Arma dei carabinieri è volta alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, e la responsabilità politica di queste, in base alle leggi vigenti, è del Ministero dell'interno e non del Ministero della difesa.

Esistono dunque anomalie che riguardano spese importanti relative all'armamento, all'equipaggiamento, alle forniture; e certamente in una visione unitaria, pur lasciando distinte le due forze di polizia, secondo la tradizione del nostro paese, bisognerà trovare non solo un modo di coordinamento operativo, ma anche un coordinamento nella programmazione, non essendo pensabile che un programma di potenziamento delle forze di polizia venga trattato in sedi diverse, proprio all'atto della discussione del bilancio, che rappresenta il momento più importante dell'impiego delle risorse del paese.

Per quanto riguarda i problemi attinenti al culto, vi è da dire che tradizionalmente, nel nostro paese, si sono sempre avute due direzioni generali distinte una per gli affari di culto e una per il fondo di culto anche se vi sono parecchie tendenze per una unificazione di tutta la materia in un'unica direzione generale.

Per quanto riguarda la materia di competenza della Direzione generale per gli affari del culto, vi è da precisare che giovedì prossimo il Governo farà una dichiarazione in ordine alla revisione del Concordato. La gestione del Concordato, com'è noto, è di competenza del Ministero dell'interno ma la sua revisione, attinendo ad un momento essenziale della politica ecclesiastica generale, non può che essere assunta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

È allo studio del Ministero dell'interno, in stretto collegamento con la Presidenza del Consiglio dei ministri, il problema, che è importantissimo e che è anche un problema di civiltà oltre che di rispetto costituzionale, di attuazione della Costituzione in quella parte che riguarda la nuova disci-

plina dei culti religiosi diversi da quello cattolico, con un superamento della legge del 1929 e con l'instaurazione di quel nuovo regime sulla base di intese che è previsto dalla Costituzione medesima.

Per quanto riguarda il Fondo per il culto, debbo dire che si tratta di un residuo storico, di molto precedente anche alla stessa conclusione del Concordato e costituito dal complesso dei patrimoni che segnano le varie fasi dell'unificazione del nostro paese, il quale aveva regimi ecclesiastici e regimi finanziari, nei confronti della Chiesa, profondamente differenti tra loro.

Certo, appaiono oggi anacronistiche alcune dizioni: « Fondo di beneficenza e religione della città di Roma », o anche, come ha acutamente notato il senatore De Matteis, « Fondo per il culto delle ex province venete »; ma il fatto è che, salvo la normativa generale che prevede l'istituto della congrua, noi abbiamo accatastato in questo sistema di rapporti finanziari e patrimoniali con la chiesa cattolica una serie di tradizioni e legislazioni assai differenti, come dicevo, ereditate dai diversi stati pre-unitari.

Anche questo, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, non potrà non formare oggetto di quelle trattative che sono volte ad armonizzare gli accordi previsti dalla Costituzione tra Stato e Chiesa non solo ai nuovi principi costituzionali ma anche a quella che è la realtà nuova che nella Chiesa cattolica ha preso consistenza dopo il Concilio Vaticano secondo.

Sono stati in questa sede sollevati i problemi relativi alla protezione civile. La Commissione sa quanto tormentata sia stata la elaborazione della legge, che in parte è carente nella sua attuazione perchè manca il regolamento di attuazione. Debbo però dire — ciò non a difesa dell'Amministrazione — che tutto sommato questa fu una felice colpa, perchè se tale regolamento fosse stato emanato prima dell'esperienza pratica applicativa della legge stessa, esso sarebbe stato indubbiamente per larga parte astratto, mentre oggi lo possiamo sostanziare dell'esperienza pratica che abbiamo purtroppo dovuto fare. Vorrei solo chiarire che la ne-

cessità di dare una certa sistemazione a situazioni esistenti nel nostro paese — mi riferisco al Corpo nazionale dei vigili del fuoco — ha finito per far confondere la nozione di protezione civile con quella di servizio antincendi.

La protezione civile è un fatto più ampio, sia politicamente che amministrativamente, laddove la gestione dei vigili del fuoco è una gestione di carattere tecnico. Il nostro è l'unico paese nel quale esiste un Corpo nazionale dei vigili del fuoco: in tutti gli altri tale attività è di carattere eminentemente locale. E la direzione generale che vi sovrintende non è autonoma: si tratta infatti, com'è noto, della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi. Anche in Friuli la protezione civile ha certo visto in prima linea il benemerito Corpo dei vigili del fuoco, ma non avrebbe potuto esplicarsi in tutta la sua efficacia se non fosse stato possibile utilizzare un'altra serie di strutture, da quelle provinciali e regionali a quelle delle Forze armate, il che dimostra che il problema della protezione civile è distinto da quello dei vigili del fuoco.

A questo punto, ma credo di poterne fare a meno, dovrei aggiungere che la discussione sul bilancio viene in una certa misura ad essere alterata dalla crisi d'identità di cui il Ministero dell'interno soffre, come tutti gli altri. Ritengo comunque che il Dicastero, che esiste in tutti gli altri paesi, compresi quelli a struttura federale, abbia una sua funzione la quale non ha niente a che vedere con la vecchia concezione di tutela, vigilanza e protezione che mortificava le autonomie locali e non riconosceva il valore politico delle organizzazioni intermedie tra cittadino e Stato.

Dovremmo affrontare il problema del Ministero dell'interno; dovremmo affrontarlo in relazione anche a quelli che sono i modelli conosciuti negli altri ordinamenti europei. Vi è una esigenza — come ha scritto in proposito, in un magnifico articolo, quello che considero uno dei maggiori cultori della materia, il professor Sabino Cassese — di collocamento delle amministrazioni sta-

tali che hanno perso contenuto per effetto del trasferimento delle funzioni; vi è la necessità di un collocamento di nuove competenze che oggi non si sa a chi intestare. La lotta contro l'inquinamento, ad esempio, non si sa a chi spetti, così come non si sapeva con esattezza a chi spettasse raccogliere i recipienti pieni di mercurio caduti in mare nel naufragio della nave verificatosi recentemente ad Otranto.

Esiste una commissione che sta studiando il riordinamento, giovandosi di larghe competenze di carattere scientifico e dell'esperienza degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione.

M A F F I O L E T T I. Bisogna però evitare che ogni Ministero studi la propria riforma.

C O S S I G A, ministro dell'interno. Come ho già affermato nell'altro ramo del Parlamento, si sta studiando la possibilità di riformare il Ministero dell'interno in maniera tale da ridimensionare il suo apparato all'esercizio delle attribuzioni rimaste. È stata poi auspicata una riforma di altro genere, già attuata in Inghilterra, che comporterebbe una divisione del dicastero. Capisco che vi possano essere prevenzioni, nei comparti del Dicastero dell'interno, perchè si tratta di un ministero di polizia; sussiste però un largo settore di competenze dello Stato, dalla politica generale degli enti locali al collegamento con le regioni, con i comuni e con le province che deve essere unitariamente collocato. Così come i problemi della gestione del territorio e della lotta contro l'inquinamento non possono essere risolti all'interno di una regione, ma è necessario che siano coordinati sul piano nazionale.

La Commissione, quindi, sta studiando su tre modelli: il primo è quello del Ministero dell'interno tradizionale; il secondo prevede lo scorporamento delle funzioni di polizia per devolverle al Dicastero di grazia e giustizia, come avviene nei Paesi minori della CEE; il terzo si impenna sulla costituzione di un ministero del governo locale e del

management del territorio. Potrebbe essere ricomposta in quest'ultimo caso la politica del territorio in senso anglosassone, che consiste nella gestione degli affari delle comunità locali, per quanto di competenza dello Stato.

È certo difficile che possa portare a termine questo programma così vasto entro poco tempo; credo però che sia importante ed utile averlo affrontato, in modo tale da essere in futuro portato a conclusione.

Chiedo scusa per la disorganicità di questa mia replica e per la vivacità con cui ho sostenuto alcune tesi.

Vorrei terminare sottolineando che ritengo di non poter esercitare le mie attribuzioni in modo utile senza la collaborazione anche critica dei senatori di questa Commissione.

B E R T I. Come si risolverà la questione della cosiddetta polizia amministrativa?

C O S S I G A, ministro dell'interno. Stiamo compilando un elenco delle attuali attribuzioni, per esaminare quanto possa essere abolito o trasferito.

P R E S I D E N T E. Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

Il primo, presentato dai senatori Mancino, Vittorino Colombo, Andò, Treu e Murmura, è il seguente:

La 1ª Commissione permanente del Senato:

invita il Governo:

a) presentare la riforma della legge sulle autonomie coerente con il disegno pluralistico del nostro ordinamento e con il preciso obiettivo:

a) di dare una risposta complessiva ed organica al ruolo ed alle competenze dei comuni;

b) di valutare la compatibilità della provincia con l'esigenza di un nuovo livello istituzionale quale può e deve essere il comprensorio;

c) di una diversa articolazione dei comuni inseriti nel contesto delle aree metropolitane;

d) di una vera autonomia degli enti locali sotto il profilo delle risorse da destinare proporzionalmente alle esigenze di crescita armonica delle singole comunità;

e) di una riorganizzazione del sistema complessivo dei controlli distinguendo gli atti fondamentali — quali il bilancio, gli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale, i piani pluriennali di sviluppo — dagli atti gestionali e prevedendo per i primi un controllo da parte di organi democratici e per il secondo un controllo successivo di legittimità, in tal modo esaltando e responsabilizzando la funzione dell'amministrazione locale.

BERTI. Mi sembra che dovremmo condurre un'indagine su tali problemi.

PRESIDENTE. Ritengo che da parte del Governo vi sia anche una disposizione a collaborare con la nostra indagine.

MAFFIOLETTI. Non possiamo accettare la parte che dà già un assetto legislativo. Si potrebbe dire: « b) superare l'istituto della provincia considerando la nuova realtà dei comprensori ».

PRESIDENTE. Mi sembra che sia un'indicazione che il senatore Mancino non si sentiva di dare.

MANCINO. Per quanto riguarda la lettera b), si potrebbero sostituire le parole: « può e deve essere », con le altre: « potrebbe essere ». Si lascerebbe in tal modo alle forze politiche una maturazione in ordine al problema.

PRESIDENTE. Credo, onorevoli colleghi, che sia necessaria una modifica della lettera b); mi sembra infatti che la formulazione sia piuttosto problematica. Nelle leggi si indica quello che si vuole fare, si danno disposizioni; non si fa una valutazione.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Potrebbe essere adottata questa formulazione: « b) di definire il ruolo del comprensorio ».

PRESIDENTE. Questa può essere una nuova formulazione.

MANCINO. Io sono per la soppressione della provincia. Il mio Gruppo non ha ancora dato una risposta in proposito, le altre forze politiche non hanno cambiato il comprensorio come livello istituzionale, per cui possiamo anche togliere il punto b), ma al tempo stesso sarebbe opportuno richiamare la definizione del comprensorio.

PRESIDENTE. Allora resta stabilito che i presentatori intendono sostituire alla precedente formulazione della lettera b), l'altra, che suona: « di definire il ruolo del comprensorio ». L'ordine del giorno assume il numero 0/280/1/1-Tab. 8.

COSSIGA, *ministro dell'interno*. Il Governo accetta l'ordine del giorno, come raccomandazione.

MAFFIOLETTI. Noi esprimiamo il nostro dissenso sulla lettera c), perchè vi si abbozza un'idea di regolamentazione speciale per i comuni inseriti nelle aree metropolitane.

PRESIDENTE. È stato inoltre presentato, con il numero 0/280/2/1-Tab. 8, il seguente ordine del giorno sulla riforma della legge sulla finanza pubblica, dai senatori Mancino, Vittonino Colombo, Andò e Treu:

La 1^a Commissione permanente del Senato,

invita il Governo:

a presentare la riforma della legge sulla finanza pubblica, nel contesto organico della quale occorre far rientrare la non più

procrastinabile riforma della finanza locale e regionale.

Obiettivo della riforma dovrà essere quello di uno stretto rapporto fra risorse ed esigenze, efficace se sorretto da una programmazione generale capace di distribuire le entrate con riferimento preciso a funzioni, bisogni obiettivi di riequilibrio territoriale e settoriale.

M U R M U R A , *relatore alla Commissione*. Sono favorevole.

C O S S I G A , *ministro dell'interno*. Il Governo lo accoglie.

P R E S I D E N T E . L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

Se non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore Murrura il mandato di trasmettere alla 5^a Commissione il rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 14,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA