

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## I COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio  
e dell'interno)

RIUNIONE DEL 9 FEBBRAIO 1949

(8<sup>a</sup> in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MERLIN UMBERTO

### INDICE

#### Disegni di legge:

(Discussione e approvazione)

« Ricostituzione dei comuni di Braone, Losine e Niardo (Brescia) » (N. 233):

PRESIDENTE . . . . .	Pag.	29, 31
BUBBIO, <i>relatore</i> . . . . .		29, 31
RICCIO . . . . .		31
FANTONI . . . . .		31

(Discussione)

« Aumento delle indennità agli appartenenti al Corpo degli agenti di pubblica sicurezza per piantonamento in luoghi di cura dei detenuti provenienti dagli stabilimenti carcerari » (N. 202) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . .	32, 33
BARACCO, <i>relatore</i> . . . . .	32, 33
RIZZO . . . . .	33
BISORI . . . . .	34
RICCIO . . . . .	34

La riunione ha inizio alle ore 12.

Sono presenti i senatori: Baracco, Bergamini, Bergmann, Bisori, Bocconi, Boggiano

Pico, Bubbio, Fantoni, Lepore, Lodato, Mastino, Merlin Umberto, Minio, Molè Salvatore, Raffener, Riccio, Rizzo e Sacco.

**Discussione e approvazione del disegno di legge di iniziativa del senatore Cemmi: « Ricostituzione dei comuni di Braone, Losine e Niardo (Brescia) » (N. 233).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge di iniziativa del senatore Cemmi: « Ricostituzione dei comuni di Braone, Losine e Niardo (Brescia) ». Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha tacoltà di parlare il relatore, senatore Bubbio.

BUBBIO, *relatore*. Non credo sia più il caso di esaminare in via pregiudiziale se, di fronte all'articolo 133 della Costituzione, che addimanda alle Regioni la costituzione di nuovi comuni, si possa provvedere sia in base all'iniziativa parlamentare sia con provvedimento governativo alla ricostituzione dei comuni soppressi, dappoichè anche la nostra Commissione, in seduta 2 febbraio u. s., approvando il disegno di legge del deputato Lucifredi per la ricostruzione del comune di Armo (Imperia), ha fatto suo l'ordine del giorno votato a questo riguardo dalla Commissione dell'interno della Camera dei deputati.

È da avvertire che il Governo, nel periodo anteriore alla promulgazione della Costituzione, e per delega legislativa in base ai decreti legislativi 25 giugno 1944, n. 151, e 1 febbraio 1945, n. 58, aveva disposto per la ricostituzione di centinaia di comuni soppressi dal regime fascista, in base al regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 389, convertito nella

legge 7 giugno 1928, n. 1382, e che il Ministero stesso, sia con circolari sia con dichiarazioni in sede di risposta ad interrogazioni, ebbe ad ammettere in materia la facoltà dell'iniziativa parlamentare. Non è d'uopo rilevare che detta interpretazione, oltre che basata sui principi di legge, risponde anche ad esigenze di opportunità, tenuto conto del lungo tempo che verosimilmente sarà ancora necessario perchè la Regione possa esplicare la sua azione secondo il citato articolo 133 della Costituzione, nonchè avuto riguardo al precedente dei numerosi comuni ricostituiti in base ai predetti decreti di delega legislativa; e ad ogni modo si ritiene non si possa prescindere dalla considerazione che nella maggior parte dei casi il passato regime aveva disposto le fusioni in modo coattivo, e spesso per ragioni politiche antiautonomistiche e contro la volontà delle popolazioni, che non potevano certo ritenersi rappresentate dal Podestà di nomina governativa. Di qui emerge la necessità che sia agevolata ed accolta l'aspirazione dei comuni soppressi, giustamente anelanti alla ricostituzione di quell'autonomia che in molti casi avevano goduto.

D'altra parte, neppure nel periodo immediatamente successivo alla liberazione, mai si è pensato ad un provvedimento generale per la ricostituzione di tutti i comuni soppressi, non potendosi disconoscere che in molti casi la fusione si è palesata necessaria per ragioni funzionali ed economiche, tanto che le popolazioni interessate non hanno creduto di ricorrere per la ricostituzione; ma quando si è di fronte ad una singola domanda e questa risulta istruita e giustificata, deve essere dato adito alla facoltà d'iniziativa parlamentare.

Ciò premesso, passando al merito, ritengo che il disegno di legge del senatore Cemmi per la ricostituzione dei comuni di Braone, Losine e Niardo in provincia di Brescia, debba essere approvato.

Il proponente, onorevole Cemmi, che conosce a fondo la situazione, ha nella sua relazione esposto i motivi che suffragano la domanda, ed il vostro relatore, avendo esaminato a lungo i fascicoli esistenti presso il Ministero dell'interno, può confermare le circostanze e gli elementi addotti.

Più specificatamente da tale indagine è risultato:

che i tre comuni vennero soppressi con regio decreto 17 novembre 1927, n. 2254, ed aggregati al comune di Breno;

che la soppressione avvenne d'autorità, allo scopo di ridurre le spese generali e per la maggiore speditezza dei servizi pubblici;

che la fusione è sempre stata avversata dalle popolazioni;

che dopo la liberazione le popolazioni avanzarono sollecitamente la domanda di ricostituzione e tuttora vivamente si agitano per il raggiungimento delle loro aspirazioni;

che le tre domande, debitamente istruite, trovarono accoglimento da parte del Ministero dell'interno, il quale anzi ebbe a redigere lo schema del provvedimento in base al decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, come dalla minuta esistente in atti, il quale decreto non poté essere tempestivamente emanato a seguito della promulgazione della Costituzione ed in applicazione dell'articolo 133 sopra citato;

che le domande furono presentate nelle forme di legge da un numero di cittadini rappresentanti la maggioranza numerica dei contribuenti e sostenenti almeno la metà del carico dei tributi locali applicati alla frazione;

che è intervenuto il parere favorevole della Deputazione provinciale, l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa del piano di separazione, nonchè il parere favorevole dello stesso comune di Breno e quello del Prefetto di Brescia, che rassegnò le domande al Ministero sostenendone l'accoglimento;

che per le tre frazioni già venne stabilito il progetto di riparto, da cui si evince che esse hanno entrate sicure e sufficienti (Niardo lire 1.872.000, Losine lire 1.196.000, Braone lire 1.289.000 in base ai dati del 1946), oltre un idoneo patrimonio costituito da fabbricati pubblici e da boschi redditizi, con sicuro pareggio dei bilanci ed anzi con un avanzo economico;

che Braone ha 542 abitanti, Losine 809 e Niardo 1200, tutti con distanza da cinque o sei chilometri dal capoluogo, per strade montane ed in parte impraticabili.

È da rilevare che nello stesso rapporto prefettizio si denuncia che la soppressione non era giustificata, giacchè le condizioni del bilancio dei tre comuni erano tali da poter agevolmente continuare a vivere in modo autonomo; ed è pure risultato che di fatto già da tempo le tre frazioni tengono separati i loro interessi e sono rette praticamente dalle rappresentanze comunali nominate agli effetti della definizione del trapasso.

Quindi, pur rendendoci conto della opportunità di evitare la costituzione di piccoli comuni, che troverebbero difficile vita, è da ritenere che, anche a prescindere che nella specie si tratta di comuni soppressi dal passato regime, sussistano per Braone, Losine e Niardo, le condizioni per la ricostituzione della loro autonomia; e ciò tanto più in considerazione della possibilità per essi di trovare nella forma consorziale e di cui agli articoli 156 e 157 del Testo unico della legge comunale e provinciale, un economico assetto dei servizi più importanti.

Nè è infine da dimenticare che trattasi di comuni di montagna e di confine e che è interesse pubblico evitare lo spopolamento delle regioni montane, onde un ultimo mezzo per mantenere le popolazioni affezionate alla terra dei padri può essere ritenuto quello di ricostituire la loro autonomia.

Il vostro relatore ha pertanto l'onore di proporre alla approvazione della Commissione il disegno di legge.

PRESIDENTE. Permettetemi un'osservazione che si basa anche su analoghi precedenti. Uno di questi comuni, di cui si propone la ricostituzione, è formato soltanto di 512 abitanti e io mi domando in che situazione verrà a trovarsi domani quando avrà la sua autonomia amministrativa.

BUBBIO, *relatore*. Faccio notare all'onorevole Presidente ed alla Commissione che anche prima del fascismo esistevano comuni di simile entità. Infatti molti comuni soppressi, come appunto questi, non avevano più di 500 o 1.000 abitanti. Non vedo perciò la ragione per la quale comuni che esistevano prima del fascismo, non possano essere ricostituiti.

RICCIO. A me pare che, considerando anche che ci troveremo di fronte a molti altri casi di questo genere, noi dobbiamo attenerci

all'ordine del giorno approvato in proposito nella precedente seduta. Poichè questo disegno di legge rimane perfettamente entro i limiti tracciati da quell'ordine del giorno, credo che potremmo senz'altro approvarlo.

PRESIDENTE. Ricordo che il Ministero dell'interno aveva dato istruzioni al Prefetti perchè non consentissero più la formazione di nuovi comuni finchè non fosse costituita la regione.

BUBBIO, *relatore*. Ci sono state in seguito altre circolari, che io ho letto, in cui si dice che le istruzioni a cui ha fatto riferimento il Presidente non impediscono alla Camera o al Senato di prendere eventuali provvedimenti di ricostituzione di comuni. Ho a mia disposizione tutti i dati.

FANTONI. Debbo ricordare che nell'articolo 117 della Costituzione, tra le attribuzioni della regione, è prevista anche la costituzione o ricostituzione di comuni. Qui ormai si tenta di svuotare, in parecchi casi, preventivamente, quelle che saranno le facoltà della regione. Noi ci troviamo proprio di fronte ad un caso di questo genere, per cui ritengo che abbia avuto ragione il Ministro dell'interno quando, in un primo tempo, aveva dato disposizioni perchè non si ricostituisse nessun comune e credo che abbia errato oggi, se è vero quanto ha detto l'onorevole Bubbio, nell'autorizzare i Prefetti ad istruire di nuovo le pratiche per la ricostituzione di comuni.

Dichiaro perciò, in omaggio alla Costituzione e in opposizione al tentativo di svuotare le attribuzioni della regione, che io voterò contro il disegno di legge.

Aggiungo che ho potuto personalmente constatare il caso di piccoli comuni ricostituiti ultimamente che si trovano in condizioni difficili per mancanza di mezzi finanziari, onde sono costretti a ricorrere al Ministero degli interni per chiedere aiuti che non sempre vengono concessi.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Passiamo ora all'esame degli articoli, di cui do lettura:

#### Art. 1.

I Comuni di Braone, Losine e Niardo, aggregati a quello di Breno con regio decreto 17

novembre 1927, n. 2254, sono ricostituiti con la circoscrizione preesistente all'entrata in vigore del decreto medesimo.

Il Prefetto di Brescia, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i Comuni interessati.

(È approvato).

#### Art. 2.

Gli organici del Comune di Breno e dei ricostituiti Comuni di Braone, Losine e Niardo saranno stabiliti dal Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa.

Il numero dei posti ed i gradi relativi non potranno essere superiori, rispettivamente, a quelli organicamente assegnati ai Comuni suindicati anteriormente alla loro fusione.

Al personale già in servizio presso il Comune di Breno che sarà inquadrato nei predetti organici, non potranno essere attribuiti posizione gerarchica e trattamento economico superiori a quelli goduti all'atto dell'inquadramento medesimo.

(È approvato).

#### Art. 3.

La presente legge entra in vigore col giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

(È approvato).

Pongo ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: « Aumento delle indennità agli appartenenti al Corpo degli agenti di pubblica sicurezza per piantonamento in luoghi di cura dei detenuti provenienti dagli stabilimenti carcerari » (N. 202)**  
(Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. È all'ordine del giorno il disegno di legge: « Aumento della indennità agli appartenenti al Corpo degli agenti di

pubblica sicurezza per piantonamento in luogo di cura dei detenuti provenienti da stabilimenti carcerari ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Baracco.

BARACCO, *relatore*. Onorevoli colleghi, a norma dell'articolo 171, secondo comma, del Regolamento del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 30 novembre 1930, n. 1629, agli agenti comandati al piantonamento in luoghi di cura di detenuti provenienti dagli stabilimenti carcerari, viene corrisposta una indennità di lire 5 giornaliere e di lire 10, quando si tratti di individui che si trovano in istato d'arresto affetti da malattie epidemica o contagiosa. La misura di tali indennità evidentemente esigua, sia in relazione alla natura del servizio di carattere eccezionale, come quello che non è compreso nei compiti specifici di istituto del personale che gli viene addetto, sia in relazione alla svalutazione della moneta ha determinato la presentazione da parte del Ministero dell'interno di concerto col Ministro di grazia e giustizia e col Ministro del tesoro, del disegno di legge in oggetto. Con tale disegno di legge si propone che l'indennità venga elevata a lire cinquanta giornaliere; inoltre considerato il rischio che tale servizio comporta per gli agenti che provvedono al servizio, qualora la persona da sorvegliare risulti affetta da malattia epidemica o contagiosa viene proposto che la suddetta indennità di lire 10 venga portata a lire 100, seguendo un criterio analogo a quello che viene praticato nei sanatori, ove il personale percepisce una indennità di contagio.

In sede della prima Commissione della Camera dei deputati, alla quale intervenne pure una Sottocommissione di Finanza e Tesoro, il disegno di legge ha suscitato una lunga discussione, essendosi sollevate da parte dei Commissari varie questioni; se cioè il disegno stesso fosse di competenza della 1ª Commissione e non piuttosto della terza — Affari di grazia e giustizia — in quanto il pagamento dell'indennità in definitiva fa carico al Ministero di grazia e giustizia. In secondo luogo sorse dubbio se lo stanziamento rientrasse nel capitolo 41 o nel capitolo 43 del

bilancio del Ministero dell'interno ed infine, se, in omaggio alla norma di cui all'art. 31 della Costituzione, dovesse provvedersi alla istituzione di un nuovo cespite d'entrata per far fronte all'aumento di spese conseguente al progettato aumento dell'indennità. In una seconda seduta la Commissione ha superato le obiezioni sollevate: la prima in quanto si ritenne che la prima Commissione è competente non solo per la materia che concerne il Ministero dell'interno, bensì anche per tutte le questioni riguardanti l'ordinamento politico ed amministrativo dello Stato; la seconda in quanto con nota di previsione sul bilancio dell'entrata era compresa fra le spese da coprire una voce relativa all'aumento della indennità agli appartenenti al Corpo degli agenti di pubblica sicurezza per piantonamento nei luoghi di cura ai detenuti provenienti dagli stabilimenti carcerari. Da parte di molti Commissari però venne osservato che gli aumenti proposti dovevano ritenersi irrisori e si presentava un emendamento che elevava a lire 150 l'indennità di cui al 1° comma dell'articolo unico del disegno di legge in esame e a lire 250 l'indennità prevista dal 2° comma, cioè nel caso in cui il detenuto da piantonare sia affetto da malattia epidemica o contagiosa.

La maggioranza della Commissione, pur convenendo sulla esiguità delle cifre proposte, ha ritenuto che non fosse consigliabile aderire ai detti aumenti, in quanto, comportando i medesimi presumibilmente un incremento di spesa non compreso nel capitolo all'uopo stanziato, il disegno di legge doveva essere rinviato per trovare nuovi cespiti sempre in osservanza della norma di cui all'articolo 81 della Costituzione. Si osserva inoltre da taluni membri della Commissione che il rinvio avrebbe ritardato notevolmente il provvedimento, che risponde a necessità urgenti. L'onorevole Lucifredi pur convenendo sulla opportunità di approvare il disegno di legge, ha proposto un ordine del giorno del seguente tenore: « La Commissione degli interni, in occasione della discussione del disegno di legge per l'aumento della indennità al Corpo degli agenti di pubblica sicurezza:

« rilevata la inadeguatezza dell'aumento disposto con il disegno di legge in oggetto, che

aumenta solo di dieci volte l'indennità stabilita con R. D. 30 novembre 1930, n. 1629;

« fa voti che nel quadro della revisione generale degli emolumenti di carattere accessorio dovuto agli agenti di pubblica sicurezza per i servizi normali, tale indennità venga elevata in misura conforme all'odierno valore della moneta ».

L'ordine del giorno è stato approvato.

A mia volta proporrei che la nostra Commissione facesse proprio tale ordine del giorno, ritenendo più che fondate le ragioni che militano a favore di un congruo adeguamento dell'indennità in oggetto al valore attuale della moneta.

Il disegno di legge venne poi approvato dalla Commissione coll'aggiunta dell'articolo 2 che stabilisce che il Ministro del tesoro è autorizzato a sopperire alla maggiore spesa derivante dalla presente legge con il provento della maggiore entrata prevista dal disegno di legge n. 152, presentato al Parlamento il 29 novembre 1948 e recante variazioni allo stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 1948-49.

Si propone che la nostra Commissione voglia approvare il disegno di legge in esame, essendo esso rispondente ad evidenti ragioni di opportunità, equità ed urgenza.

PRESIDENTE. Osservo che nel testo del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, all'articolo 2, si dice: « Il Ministro del tesoro è autorizzato a sopperire alla maggiore spesa derivante dalla presente legge con il provento della maggiore entrata prevista dal disegno di legge n. 152, presentato al Parlamento il 29 novembre 1948 e recante variazioni allo stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 1948-49 ».

Mi sembra strano che si faccia riferimento ad un disegno di legge non ancora approvato.

BARACCO, *relatore*. Debbo far presente che, davanti alla Commissione Finanza e Tesoro, fu sollevata questa questione ma i membri della Commissione osservarono che, poiché c'è la nota di previsione che aumenta proprio quel determinato capitolo, non c'è più nessuna difficoltà.

RIZZO. Faccio mia l'osservazione del Presidente e chiedo che si voti sulla sospensiva

per questo disegno di legge. Risulta che il disegno di legge a cui si fa riferimento è già stato approvato e sta per diventare legge dello Stato. Quando sarà promulgato — manca infatti la sola promulgazione — la difficoltà che si presenta ora sarà per ciò stesso superata. Mi sembra quindi opportuno che noi attendiamo la promulgazione per poter procedere alla rettifica del testo in esame.

BISORI. Io debbo fare osservare che, formalmente, quando verrà la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, non può apparire il richiamo ad un disegno di legge ma ad una legge. Chi sarebbe autorizzato a modificare alcune parole di un disegno di legge approvato dalla Camera e dal Senato per sostituirle con altre? La questione è formale, ma grave.

Concordo quindi nella richiesta della sospensiva.

RICCIO. Anch'io mi associo alla richiesta di sospensiva, per un motivo di ordine formale che investe una questione sostanziale.

Se in una legge si fa riferimento ad un disegno di legge, occorre tener presente che tale disegno di legge può essere approvato nel testo proposto ma può anche avere delle variazioni. Domani, colui che dovrà dare ad esso esecuzione, si troverà di fronte a delle complicazioni perchè non saprà se attenersi al disegno di legge nel testo presentato o al disegno di legge emendato o al disegno di legge approvato e promulgato. Sarebbe un vero scompaginamento di tutta la tecnica legislativa!

PRESIDENTE. Pongo ai voti la proposta di sospensiva del disegno di legge.

*(È approvata).*

Faccio presente che per gli altri disegni di legge all'ordine del giorno è stato chiesto, da parte dei relatori, il rinvio ad altre sedute.

*(Così resta stabilito).*

La riunione termina alle ore 12,50.