

N. 815-A
Resoconti VIII

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1970

ESAME IN SEDE CONSULTIVA
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DELL'INTERNO

(Tabella n. 8)

Resoconti stenografici della 1ª Commissione permanente
(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)

I N D I C E

SEDUTA DI MARTEDI' 23 SETTEMBRE 1969

PRESIDENTE	Pag. 334, 354
RIGHETTI	352, 354
SARTI, sottosegretario di Stato per l'interno	353, 354
SIGNORELLO, relatore	334
TREU	350

SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 SETTEMBRE 1969

PRESIDENTE	354, 367, 374, 375, 376
MAIER	365, 376
MURMURA	358, 375, 376
PREZIOSI	363, 376
RESTIVO, ministro dell'interno	367, 375, 376
RIGHETTI	376
VENANZI	354

SEDUTA DI MARTEDI' 23 SETTEMBRE 1969

Presidenza del Presidente TESAURO

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Caleffi, Corrias, Alfredo, Del Nero, Illuminati, Li Causi, Maier, Murmura, Perna, Preziosi, Righetti, Signorello, Tesauo, Treu, Venanzi e Vignola.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Fabiani è sostituito dal senatore Pirastu.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Sarti.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970**— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella 8)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 - Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ».

Prego il relatore, senatore Signorello, di voler illustrare detto stato di previsione.

SIGNORELLO, relatore. Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per il 1970 contempla una spesa di milioni 489.257,5, di cui milioni 469.107,5 di parte corrente (o spese di funzionamento) e 20.150 per spese in conto capitale (o di investimento), oltre a milioni 652,5 per rimborso di prestiti; in complesso, quindi, milioni 489.910, pari a circa il 3,8 per cento della spesa globale di milioni 12.825.460,2 prevista nel bilancio dello Stato per il prossimo esercizio.

Se si guarda all'entità della previsione iniziale della spesa per Dicastero, quella dell'interno si pone al 7° posto come nell'ultimo quinquennio.

Rispetto all'esercizio in corso, però, nella generale evoluzione della spesa statale — pari a circa il 15,1 per cento — le previsioni del 1970 per il Ministero dell'interno presentano un incremento complessivo di milioni 19.620,6, pari a circa il 4,1 per cento, mentre quelle del 1969 recavano, rispetto all'anno precedente, un incremento del 9,1 per cento, ossia più che doppio di quello che il 1970 presenta a fronte del corrente esercizio.

Se si estende l'esame al quinquennio 1966-1970, coincidente con il periodo di validità del Programma economico nazionale, i rapporti di incremento o di lievitazione della spesa statale e di quella del Ministero dell'interno, si aggirano, rispettivamente, intorno al 64 per cento e al 32 per cento; il che consente di affermare che il ritmo di espansione dei servizi e dei relativi costi per il Ministero anzidetto si è mantenuto in limiti modesti (in media, intorno al 6,5 per cento).

La circostanza ora rilevata è da porsi, tra l'altro, in relazione anche con la modesta incidenza che le spese in conto capitale hanno nel Dicastero in argomento a confronto con la spesa globale annuale e con quella di parte corrente.

Infatti, il rapporto quantitativo fra i due fondamentali titoli di spesa nel Ministero dell'interno è rimasto pressochè invariato nel quinquennio anzidetto: 15.429 milioni di spese in conto capitale a fronte di milioni 354.071,1 di spese correnti nelle previsioni iniziali del 1966 (circa 4,3 per cento), milioni 20.150 contro milioni 469.107,5 nelle previsioni del 1970 (4,2 per cento).

Ad eccezione della rubrica 9 (organismi nazionali ed internazionali), tutte le altre otto componenti lo stato di previsione in esame hanno avuto aumenti di stanziamento, rispetto all'esercizio in corso, per importi variabili ed anche divergenti con le proposte dell'Amministrazione competente, allo stesso modo che per le previsioni di bilancio del corrente esercizio rispetto a quelle del 1968.

Questa constatazione può, in generale, rassicurare che per i singoli servizi d'istituto — espressi, appunto, dalle rubriche — si è tenuto conto, in sede di previsione iniziale, delle nuove e maggiori occorrenze dei servizi medesimi. Tuttavia, se si guarda alle grandi funzioni istituzionali del Ministero, si constata che anche per il prossimo anno, come per quello corrente, hanno avuto incremento le « sezioni » per la sicurezza pubblica (milioni 2.789,5, pari a circa l'1 per cento), gli interventi di carattere sociale — contributi, sovvenzioni, eccetera — (milioni 7.040, ossia + 7,4 per cento), l'istruzione e la cultura ed altre di minor rilievo, mentre hanno subito contrazioni le « sezioni » concernenti l'Amministrazione generale per milioni 7.002,1 (— 14,3 per cento), le relazioni internazionali, gli interventi nel campo delle abitazioni e in quello economico, anche per importi relativamente cospicui.

Non sembra fuori luogo rilevare in questa sede che, a norma dell'articolo 25 della legge sulla contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440), spetta alla Ragioneria generale dello Stato, quale organo del Ministero del

tesoro, e, per essa, all'Ispettorato generale del bilancio (art. 4 della legge 26 luglio 1939, n. 1037) « predisporre il progetto del bilancio di previsione sulle proposte e sugli elementi che i singoli Ministeri devono trasmettere a quello del tesoro », il quale presiede, unitamente al Ministero del bilancio e della programmazione economica, alla politica economica e finanziaria dello Stato.

Come è noto, l'organo investito normativamente del coordinamento delle proposte ministeriali per la predisposizione del bilancio, svolge un lavoro intenso e, a volte, ingrato.

È più gradevole rispondere « sì » alle varie richieste piuttosto che resistere fermamente a pur legittime pressioni. Naturalmente le singole richieste vengono accolte parzialmente o non vengono accolte in base a motivazioni d'ordine politico ed economico, in base alle esigenze della programmazione nazionale.

Non c'è dubbio però che, ai fini del dibattito parlamentare, ai fini di rendere edotti deputati e senatori delle richieste di nuove o maggiori spese e delle variazioni ad esse apportate in sede di coordinazione per la formazione del bilancio generale, sarebbe utile poter disporre di maggiori elementi conoscitivi in merito alla fase, appunto, di predisposizione del bilancio generale.

Non sarebbe possibile indicare brevemente nelle « note preliminari » preposte ai vari stati di previsione i motivi per i quali si ravvisa la necessità e l'opportunità di non accogliere o accogliere solo parzialmente le proposte dei singoli Dicasteri?

Va dato atto, comunque, dello sforzo compiuto dagli organi ed uffici tecnico-contabili per migliorare la struttura del bilancio, in armonia con i nuovi criteri classificatori introdotti dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, e per conseguire un più efficiente e razionale raccordo del bilancio statale con le prospettazioni del Programma economico nazionale.

È doveroso, peraltro, osservare che taluni punti, per quanto attiene particolarmente allo stato di previsione all'esame di questa Commissione meriterebbero un'attenta riflessione.

Un tale esame però esula dalla presente relazione; basterà un breve cenno in proposito.

Qualche perplessità può ad esempio suscitare la collocazione delle « spese per costruzione e adattamento di locali e baracche per ricoveri provvisori per gli assistibili » nel titolo II (capitolo 5051), ossia fra le spese di investimento, mentre il fatto stesso della « provvisorietà » sembrerebbe denotare l'opportunità della collocazione fra le spese di parte corrente.

La legge 1° marzo 1964, n. 62, ha disposto una nuova classificazione delle spese statali in armonia con i criteri di aggruppamento delle medesime secondo la loro natura economica e le funzioni tipiche svolte dalle varie Amministrazioni statali e dagli enti locali. La nota c) all'articolo 129 del regolamento di contabilità generale, regio decreto 23 marzo 1924, n. 827, precisa che « per effetto della legge 1° marzo 1964, n. 62, alle "spese straordinarie" deve intendersi sostituita l'espressione "spese in conto capitale" (o di investimento) ed alle "spese ordinarie", l'altra: "spese correnti" (o di funzionamento e mantenimento) ».

Ciò nonostante, i capitoli 2486 e 2487 fanno ancora distinzione fra assegnazione « ordinaria » e « straordinaria » per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e, quel che appare più significativo, lo stanziamento del primo dei due capitoli è di milioni 11.900, mentre quello del secondo è di 17.000.

Quale significato si sia inteso attribuire a questa distinzione, non è dato conoscere. Ad ogni modo, seppure la distinzione si sia voluta mantenere per motivi « tradizionali » attinenti all'oggetto specifico della spesa, sarebbe stato più plausibile, quanto meno, invertire il rapporto quantitativo dei due stanziamenti. E mentre l'assegnazione ordinaria è rimasta invariata, quella straordinaria è stata aumentata, rispetto all'esercizio in corso, di milioni 2.000.

I capitoli « per memoria » sembrano, inoltre, non tutti pienamente giustificabili, in ordine allo scopo, che sostanzialmente è quello di mantenere in bilancio l'oggetto della spesa, pur quando non si ritenga possibile ed

opportuno assegnarvi un fondo di spesa. Per alcuni capitoli forse era possibile determinare le occorrenze, sia pure con accettabile approssimazione, sulla base dell'esperienza delle precorse gestioni.

Quanto — infine — alle spese per fitti di immobili urbani ad uso uffici, benchè il problema sia di carattere generale, investendo un po' tutte le Amministrazioni statali, sarebbe auspicabile una indagine del Ministero volta a stabilire se, sulla base di un programma poliennale atto a sostenere anche l'industria edilizia, i cospicui importi pagati a fondo perduto per canoni di locazione, non possano vantaggiosamente convertirsi in rate di ammortamento di mutui per la costruzione di edifici demaniali, almeno nelle città capoluogo di provincia.

Il problema non è nuovo, perchè è stato sottolineato in analoghe occasioni da colleghi relatori, e non è neppure soltanto di carattere economico, involgendo anche aspetti non secondari di decorosità di sedi, di agibilità delle medesime, di riflessi psicologici e, quindi, di più efficiente operatività per chi vi lavora, di maggiore apprezzamento per la pubblica funzione da parte di coloro, i cittadini, che vi si recano per esigenze familiari o personali.

Nel passare, ora, ad esaminare i settori di competenza del Ministero dell'interno intendo precisare che seguirò lo schema proprio della nota preliminare, soffermandomi in particolare sui problemi della Pubblica Sicurezza, degli Enti locali e dell'assistenza.

Circa la *riorganizzazione degli uffici centrali e periferici della Amministrazione dell'interno*, da tutti si conviene che la maggiore tempestività ed efficacia dell'azione amministrativa si realizza anche attraverso un organico decentramento gerarchico ed autarchico. Ed è per questo che il Ministero dell'interno ha dato inizio da tempo ad una ampia e positiva azione di rinnovamento nel settore in questione.

Per quanto concerne il decentramento gerarchico, dopo l'adozione dei noti provvedimenti di delega dal Ministro ai Direttori generali e ai Direttori di divisione del Ministero, effettuata nel 1962, è stato approfondito, anche mediante l'ausilio interpre-

tativo più volte richiesto al Consiglio di Stato, l'esame delle previsioni dello statuto degli impiegati dello Stato, per trarne ulteriori elementi in materia di atti vincolati dei Direttori generali.

Sono previsti comunque nuovi studi nel settore in questione per adeguare le deleghe ministeriali all'ormai definita nuova organizzazione dei servizi centrali.

Analoghi risultati non si sono potuti ottenere, per ostacoli di varia natura, nel campo del decentramento autarchico, dove l'adozione delle necessarie misure sfugge, ovviamente, ad ogni possibilità dell'Amministrazione per dipendere essenzialmente dall'esistenza di apposite norme legislative.

Contestualmente ai provvedimenti di decentramento si è dato ampio rilievo alle esigenze di una maggiore tempestività dell'azione amministrativa da raggiungersi attraverso l'eliminazione di interventi ed adempimenti non necessari in modo da conseguire una semplificazione nell'organizzazione dei servizi sia al centro che alla periferia.

Fra le numerose iniziative rivolte alla semplificazione delle procedure amministrative, si citano lo snellimento e la revisione dei procedimenti in materia di autorizzazioni di polizia, disposti con il disegno di legge recante modifiche al testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza; il disegno di legge concernente le « norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità », con cui vengono semplificati i servizi relativi alla protezione civile e vengono precisate le attribuzioni in materia degli organi centrali e di quelli periferici; le nuove norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione ed autenticazione di firme, di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15; lo studio sistematico, presso gli Uffici della riforma della Pubblica amministrazione e con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'interno, dei procedimenti amministrativi di competenza delle Direzioni generali del Ministero, diretto a conseguire, attraverso l'esame dettagliato delle singole fasi dei procedimenti stessi e la successiva loro rielaborazione, l'eliminazione di adempimenti superflui ed inutili, onde conseguire

una sempre più accentuata snellezza dei servizi.

Circa i *problemi del personale* dirò che la complessità e varietà dei compiti demandati agli impiegati dell'Amministrazione civile dell'interno e la sempre maggiore tecnicizzazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa richiedono una classe impiegatizia particolarmente qualificata ad ogni livello e pienamente idonea ad esplicare, al servizio della Nazione, le proprie delicate funzioni.

Nel settore, pertanto, della formazione, qualificazione e perfezionamento del personale, il Ministero ha dato vita a numerose ed encomiabili iniziative: corsi di perfezionamento ed aggiornamento presso Istituti a livello universitario, partecipazione a visite di studio, organizzate dal Comitato della Pubblica amministrazione dell'Unione europea occidentale, partecipazione ai corsi di organizzazione scientifica del lavoro, organizzati dal Provveditorato generale dello Stato, corsi di formazione per funzionari neo-assunti della carriera direttiva amministrativa, corsi di qualificazione per il personale della carriera speciale di ragioneria e della carriera di concetto amministrativa, corsi di aggiornamento in lingue straniere.

Identica intensa attività è in programma anche per il 1970. Si attueranno, inoltre, convegni, visite di studio, cicli di conferenze ed altre iniziative, che l'esperienza ha dimostrato di grande utilità per una preparazione sempre più specializzata del personale.

Per la *Pubblica Sicurezza*, dallo stesso articolo 1 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) è possibile enucleare quelli che sono i compiti fondamentali della Polizia: mantenimento dell'ordine e della sicurezza, la cura del rispetto dell'ordine giuridico, il soccorso pubblico e privato.

L'assolvimento scrupoloso di tali compiti, nel rispetto di quelle norme di libertà e di dignità della persona umana che prima di essere contemplate dalla Carta costituzionale sono patrimonio inalienabile di ciascun essere umano, caratterizza in modo preminente la democraticità e la modernità di uno Stato.

Di qui il ruolo primario — per il nostro sistema costituzionale — della Pubblica Sicurezza; di qui l'interesse del Paese e nostro per quel che fa la Polizia; di qui la particolare attenzione per i problemi e le esigenze delle forze dell'ordine.

Sull'opera svolta dalla Pubblica Sicurezza nei diversi campi di responsabilità, sulle iniziative prese per affinare e rendere sempre più efficienti gli strumenti d'intervento e di azione, sullo sforzo compiuto per dare una risposta almeno parziale ai bisogni degli appartenenti alla Polizia non credo si debbano spendere molte parole.

Ciascuno di noi ha ben presenti lo spirito di abnegazione, il senso di responsabilità, l'impegno della Pubblica Sicurezza; lo sforzo vigile, la sensibilità dell'Amministrazione dell'interno. Il Paese — ne sono certo — è profondamente grato alle forze dell'ordine ed è sinceramente riconoscente a quanti sono morti nell'adempimento del loro dovere.

In relazione al bilancio e alla politica svolta dal Ministero dell'interno, è nostro compito soprattutto cogliere gli aspetti più significativi di quei provvedimenti o di quelle iniziative che si rendono indispensabili ai fini di facilitare e rendere sempre più feconda l'opera della Pubblica Sicurezza.

In ordine di importanza si pone, innanzi tutto, il problema della riforma del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza sulla base dei principi sanciti dalla Costituzione e in relazione alle mutate esigenze in particolari settori la cui attività è assoggettata a licenza di polizia.

Adeguamento richiesto non solo dalla sensibilità democratica dei cittadini ma anche dalle decisioni prese dalla Corte costituzionale; adeguamento sollecitato, più di quel che taluno può immaginare, dagli stessi operatori della sicurezza pubblica i quali intendono operare sempre più in consonanza con la coscienza generale del Paese, espressa dalla Carta costituzionale.

L'adempimento poi dei molteplici e difficili compiti della Pubblica Sicurezza richiedono interventi in una triplice direzione:

- a) selezione e formazione del personale;
- b) rafforzamento numerico e potenziamento dei mezzi operativi.

c) riassetto del trattamento economico del personale di polizia.

Per la selezione e formazione del personale sono note le iniziative — tanto più lodevoli quanto più appaiono insufficienti i mezzi finanziari messi a disposizione — prese dall'Amministrazione dell'interno.

Dal Centro psicotecnico, operante nel settore della selezione, alla Scuola superiore di polizia di Roma; dall'Accademia del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza di Roma alla Scuola sottufficiali di pubblica sicurezza di Nettuno; dalle scuole allievi guardie di Pubblica Sicurezza di Caserta, Alessandria, Bolzano, Trieste e Roma ai centri sportivi di Roma, Nettuno e Moena; dai corsi propedeutici di Reggio Emilia (per la polizia ferroviaria e la polizia di frontiera), di Senigallia (per la polizia stradale), di Peschiera e Brescia (per la polizia giudiziaria), di Foggia (per i servizi della motorizzazione e per le specialità varie) alle scuole e ai centri di specializzazione della scuola tecnica di polizia di Roma, della scuola alpina di Moena, del centro addestramento polizia stradale, a Cesena, del centro addestramento polizia di frontiera, a Ventimiglia, del centro addestramento polizia ferroviaria, a Bologna, del centro addestramento nautico e sommozzatori a La Spezia, delle scuole di polizia giudiziaria di Milano e di Roma, del Reparto mobile scuola di Foggia.

Si è realizzato un complesso di istituzioni di prim'ordine, nel campo della formazione professionale, che merita un vivo elogio.

Dal 1960 al 1969 il numero delle scuole di Polizia, dei centri di addestramento e degli istituti di istruzione in genere per il personale della Pubblica Sicurezza è salito da 9 a 20.

Ma quel che s'intende particolarmente sottolineare è che nelle varie scuole e nei vari centri di addestramento, nell'azione generale dell'Amministrazione dell'interno viene svolta un'intensa e penetrante opera di formazione educativa del personale, affinché ogni dipendente sia pienamente consapevole delle delicate e onerose responsabilità connesse con le funzioni di polizia e sappia svolgerle con serietà, competenza

professionale, correttezza del comportamento, cortesia dei modi, tenendo soprattutto presente che la Polizia in un moderno Stato di diritto è al servizio dei cittadini e che la sua azione riesce più efficace conquistando e mantenendo l'appoggio della pubblica opinione e, ancor più instaurando fra la Amministrazione pubblica e i cittadini un fecondo rapporto di reciproca fiducia.

Ma l'esigenza dell'ordine pubblico, soprattutto nel suo aspetto di interventi preventivi, le nuove e sempre più raffinate tecniche della delinquenza organizzata, la più avvertita sensibilità dell'opinione pubblica per l'opera di soccorso e di assistenza richiedono ulteriori specializzazioni (settore aereo - settore artistico-culturale - settore sanitario) e un maggiore potenziamento e sviluppo delle strutture esistenti.

Per il rafforzamento numerico e per il potenziamento dei mezzi operativi non credo si debbano spendere molte parole.

Ci si rende conto dell'estrema difficoltà — tanto per fare un esempio — di assicurare tempestivamente alla giustizia organizzazioni delittuose che possono utilizzare tutti i più moderni mezzi d'azione, mentre le forze di polizia dispongono di limitati e non sempre adeguati mezzi di intervento.

Tale tema consente di accennare, al di fuori delle polemiche artificiose, al problema del disarmo della Polizia, che, in questo contesto, come si può comprendere, non vedo chi possa responsabilmente sollevare.

Cosa diversa è, naturalmente, che si debba attentamente studiare e regolare il comportamento delle forze dell'ordine nei casi — ad esempio — di manifestazioni sindacali, al fine di prevenire ed eventualmente di impedire che provocatori di professione o agitatori irresponsabili, compiano e facciano compiere atti di violenza verso persone e cose; al fine di evitare che si pongano eventuali limiti arbitrari al legittimo esercizio di un diritto (quello sindacale). Bisogna, al riguardo, riconoscere che il Ministro dell'interno e i suoi collaboratori hanno indirizzato e coordinato gli interventi della Polizia nelle più diverse manifestazioni collettive con il preciso intento di prevenire la violenza e il sopruso.

Appare superfluo aggiungere che evidenti esigenze di funzionalità impongono una maggiore disponibilità di funzionari di Pubblica Sicurezza, di personale del Corpo di polizia femminile (che in un decennio di attività ha anch'esso ben meritato dal Paese), e di operai.

Per il riassetto economico del personale di Pubblica Sicurezza recenti sono alcune annunciate provvidenze.

Ma non c'è dubbio che permane il problema di assicurare a tutte le categorie di personale un trattamento adeguato all'importanza delle funzioni esercitate.

L'argomento delle *autonomie locali* è stato volutamente abbinato a quello della finanza locale perchè strettamente tra loro collegati. L'ente locale territoriale deve essere infatti considerato oltre che come erogatore di servizi, anche come operatore in campo economico.

Il programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70 dispiega molteplici e ampi riflessi, diretti ed indiretti, sull'attività degli Enti locali territoriali che assumono importanza primaria e ruolo determinante sotto il profilo amministrativo, sociale ed economico. Essi vengono in considerazione tutte le volte che il Programma affronta questioni di conoscenza, di previsione e di scelta, che in qualche modo coinvolgono la loro azione e in particolare là dove il programma definisce gli argomenti specifici degli organi della programmazione, della riforma della Pubblica amministrazione, dell'ordinamento regionale e territoriale, dell'ordinamento della finanza pubblica e dell'ordinamento fiscale.

Questa funzione degli Enti locali sembra debba divenire sempre più incisiva e determinante se teniamo conto delle impostazioni del Progetto 80 per il programma economico nazionale 1971-75. Si afferma infatti che la Regione deve partecipare al processo di elaborazione del programma economico nazionale ed intervenire, nell'ambito delle sue competenze, in forma autonoma nella fase dall'attuazione del programma, che la sua organizzazione amministrativa dovrà essere agile e moderna e consentire nel contempo uno snellimento dell'Amministrazio-

ne statale. Sempre nello stesso Progetto 80 si enuncia il principio che, nelle materie di competenza amministrativa della Regione, lo Stato dovrebbe rinunciare di regola all'esercizio di funzioni di amministrazione attiva con organi periferici, mentre l'Amministrazione centrale dello Stato assumerà precipuamente compiti di coordinamento dell'azione regionale. Inoltre l'Amministrazione regionale, secondo i principi costituzionali, dovrebbe essere prevalentemente indiretta, affidandosi ad enti funzionali regionali, ed alla delega alle Province ed ai Comuni, con compiti, quindi, di programmazione e di indirizzo. A questo scopo si imporrà la necessità di una generale revisione, nell'ambito regionale, delle dimensioni e delle funzioni dei Comuni e delle Province. L'accrescimento delle dimensioni politiche della collettività locale renderebbe necessaria la ricerca di forme nuove di decentramento, atte a garantire ai cittadini una effettiva partecipazione alle scelte della collettività locale.

In questa prospettiva di nuove funzioni e di nuovi compiti, anche di carattere economico, degli Enti locali, assumono maggior rilievo e, nello stesso tempo, esigono una più decisa volontà politica di soluzione non procrastinabile tutti i problemi relativi alle autonomie locali ed alla finanza locale. Problemi che è inutile esaminare singolarmente in quanto hanno anche essi formato oggetto di vigile attenzione da parte del Ministero dell'interno, di approfonditi dibattiti parlamentari, e di prese di posizione da parte dell'Associazione nazionale comuni italiani e dell'Unione delle provincie d'Italia, anche recentemente.

I problemi riguardano la portata e i limiti dell'autonomia degli Enti locali, i rapporti con l'Amministrazione centrale, i controlli, la situazione deficitaria dei Comuni, la gestione delle aziende municipalizzate, l'entità dei dipendenti da Enti locali, il loro stato giuridico ed il loro trattamento economico.

Premesso che nello studio e nell'impostazione delle soluzioni più idonee da dare agli accennati problemi della vita locale è auspicabile una fervida e permanente col-

laborazione tra potere centrale e potere locale, è proprio questo il momento per una seria riflessione sullo stato degli Enti locali e sui possibili sbocchi della loro situazione che non sembra esagerato considerare insostenibile.

In sintesi si dirà che l'autonomia degli Enti locali tende sempre più a restringersi sia per le spinte in senso centralistico che è dato riscontrare in alcune iniziative anche governative, sia per le note disastrose condizioni finanziarie, sia per la persistente confusione e incertezza in tema di organizzazione periferica della rappresentanza e partecipazione popolari.

Bisognerà evitare di confondere con l'autonomia degli Enti locali alcune aberrazioni che è dato riscontrare nella vita delle Amministrazioni a livello regionale, provinciale e comunale che, al più, sono espressioni patologiche di un sistema anche giuridico complesso, a volte confuso e quasi sempre inadeguato rispetto alle esigenze di oggi.

L'occasione più importante per un discorso sereno e franco è rappresentata appunto dalla compiuta attuazione dell'ordinamento regionale.

Il primo problema che si pone, in proposito, è quello della revisione della legge comunale e provinciale per adeguarla ai principi in materia sanciti dalla Costituzione che caratterizza gli Enti locali come elementi essenziali e importanti nel tessuto e nell'organizzazione della comunità nazionale. Si dovrà evitare che all'accentramento statutale si sostituisca un ben peggiore accentramento regionale. La nuova legge comunale e provinciale dovrà definire, in una visione concreta e moderna, le funzioni e i compiti primari degli Enti locali, rendere le procedure amministrative meno burocratiche, applicare al sistema dei controlli quanto previsto dalla Costituzione.

Da questo punto di vista si pongono problemi, alcuni vitali per lo stesso sviluppo democratico del Paese. In questa sede non potrò che procedere per accenni.

Rapporti tra Regioni, Province e Comuni. Senza entrare nel dibattuto tema della soppressione della Provincia non c'è dubbio che

quanti — come me — sostengono una funzione non secondaria della Provincia nell'ambito regionale sono anche persuasi della necessità di precisare il più presto possibile i compiti e le funzioni dell'ente provinciale, al fine di evitare o doppiare o istituzioni che vivacchiano, creando confusioni e ritardi. L'esperienza di alcune Regioni a statuto speciale è in proposito illuminante. C'è poi il problema dei piccoli comuni, dell'opportunità di consorziarli, eccetera, ma esiste soprattutto il problema — qualunque soluzione tecnico-giuridica si vorrà dare alle dimensioni anche territoriali dell'ente comunale — del ruolo insopprimibile del Comune. Si avverte da più parti il tentativo — consapevole o no, poco importa — di svuotare di ogni significato i compiti del comune che deve invece rimanere un elemento essenziale nella società democratica.

In proposito sarebbe istruttivo analizzare il cammino percorso — non sempre in avanti — da uomini e da forze politico-culturali che pur hanno nell'autonomia, nella libertà dei Comuni un punto di riferimento costante e caratterizzante.

Controlli. Altro tema spinoso. La Costituzione parla chiaro: controllo di legittimità per i soli vizi di violazione di legge e di incompetenza, mentre il controllo di merito — ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione — deve essere esercitato solo in casi chiaramente determinati dalla legge e nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione; norma che sinora ha avuto scarsa applicazione.

Norma, quella dell'articolo 130 della Costituzione, che taluno ritiene pericolosa per l'ordinato sviluppo delle istituzioni democratiche. Si teme che, tolte alcune dighe, la piena dell'irresponsabilità e della faciloneria possa irrompere e travolgere con gli enti locali le stesse istituzioni della giovinetta nostra Repubblica.

Il problema è appunto qui: non consentire l'irrompere della faciloneria o di qualcosa di peggio, ma, al contrario, responsabilizzando gli amministratori ed i funzionari, evitare le incresciose manifestazioni che oggi è dato qualche volta registrare.

Le indagini, i dibattiti sull'attuale sistema di controlli denunciano non tanto la fermezza nel colpire nella direzione giusta la inosservanza delle norme, quanto il moltiplicarsi di interventi che aumentano le difficoltà in cui si dibattono le comunità locali.

Dirò anzi che gli organi periferici del Ministero dell'interno si dimostrano in genere più sensibili — stante l'attuale ordinamento giuridico — alle esigenze del libero sviluppo degli Enti locali di quanto non si voglia da taluno far credere.

È che bisogna invertire una tendenza propria del passato e puntare, nella nuova legislazione, a ridurre i controlli preventivi, a consentire un'ampia manovra nell'ambito dei bilanci preventivi approvati, ad essere estremamente rigorosi in materia di consuntivo.

Applicare, in materia di controlli, la Costituzione non significa eliminare i controlli, ma evitare la discrezionalità, le incertezze, le remore, eccetera.

Nella nuova normativa degli Enti locali non si potrà non fare uno sforzo per regolare in modo particolare la vita dei *grandi centri urbani*. Conosciamo la facile letteratura sulla cattiva amministrazione di alcune grandi città, ma chi ha esperienza di amministratore sa cosa significa occuparsi di grandi centri soprattutto quando mancano di adeguate entrate finanziarie.

Tra un anno la città di Roma si prepara a celebrare il centenario della sua elevazione a Capitale d'Italia. Cosa intende fare lo Stato italiano per risolvere uno dei tanti enormi problemi della città che per dimensioni e importanza rendono inutile lo sforzo della sola amministrazione capitolina?

Nell'ambito dei grandi centri urbani è stato proposto il tema del decentramento. Alcune città stanno avviando alcune esperienze che c'è da augurarsi possano rivelarsi positive.

Ad ogni modo, l'attuale ordinamento giuridico non consente molte possibilità in materia di decentramento cittadino. C'è da chiedersi se non sia il caso di prospettarsi l'eventualità di dare agli organismi del decentramento (Consigli di circoscrizione o di quartiere, aggiunto o delegato del sin-

daco eccetera) investiture democratiche dirette e, in ogni caso, compiti non solamente consultivi.

La revisione della legge comunale e provinciale dovrà accompagnarsi con la riforma della finanza locale, anche questa in armonia con la generale riforma tributaria, in modo da permettere agli Enti locali un più sereno svolgimento della loro attività amministrativa, nell'interesse dei cittadini.

Nelle more di queste riforme — e in questo senso si è spesso esplicito l'intervento del Ministero dell'interno — è necessario evitare che continuino ad essere accollate agli Enti locali spese concernenti servizi pubblici non di stretta competenza di tali Enti, come per esempio nel settore scolastico, le cui spese debbono essere sostenute dallo Stato, cui spetta, sul piano nazionale, l'onere del servizio della pubblica istruzione.

Di pari urgenza appare l'approvazione del disegno di legge n. 532, in esame alla Camera dei deputati, concernente disposizioni in materia di credito ai Comuni e alla Province, nonché provvidenze varie in materia di finanza locale.

Con tale provvedimento potrà affrontarsi positivamente l'assillante problema del credito a breve termine dei Comuni e delle Province, così da permettere ad essi di assicurare il regolare svolgimento della gestione del bilancio e una maggiore puntualità nel pagamento delle spese necessarie per assicurare il funzionamento dei servizi pubblici locali e di potenziare, inoltre, la finanza dei Comuni e delle Province attraverso una più larga partecipazione al gettito di taluni tributi erariali e l'integrale devoluzione, a partire dal 1° gennaio 1971, dell'addizionale sulla benzina.

Da rilevare che l'articolo 2788 dello stato di previsione — fondi destinati alla concessione a favore dei Comuni e delle Province di contributi concernenti il ripianamento dei bilanci comunali e provinciali per gli anni 1966, 1967, 1968, 1969, 1970 — è stato aumentato di 12 miliardi 470 milioni; lo stanziamento assomma così complessivamente a lire 56 miliardi 720 milioni.

Particolare rilevanza assume nella politica degli Enti locali la situazione dei grandi

BILANCIO DELLO STATO 1970

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)

centri urbani nei quali maggiormente il fenomeno delle migrazioni interne ha provocato problemi urbanistici, culturali, assistenziali di grande portata, alla cui soluzione non è pensabile che possano provvedere le sole rispettive Amministrazioni.

Al fine di approfondire alcune fra le più gravi situazioni degli Enti locali, appare opportuno ricordare alcuni dati statistici per quanto attiene alla situazione della finanza dei Comuni e delle Province.

COMUNI

	Spese parte corr.	Entrate parte corr.	Disa- vanzo
1964 . . .	1.396,9	1.149,0	247,9
1965 . . .	1.557,4	1.221,9	335,5
1966 . . .	1.672,7	1.301,7	371
1967 . . .	1.812,3	1.420,6	391,7
1968 . . .	2.004,9	1.542,8	462,1

PROVINCE

1964 . . .	357,6	305,8	51,8
1965 . . .	392,0	325,7	56,3
1966 . . .	422,5	363,8	58,7
1967 . . .	474,0	403,4	70,6
1968 . . .	526,4	445,6	80,8

Allo squilibrio fra fabbisogno di spese correnti e mezzi finanziari di copertura si provvede principalmente attraverso il ricorso al credito.

Invero, nel periodo considerato il numero degli Enti deficitari è passato da 3.422 del 1964 a 3.842 del 1968 e l'ammontare dei mutui a copertura del disavanzo economico dei bilanci di previsione delle province e dei comuni deficitari è passato da 378 miliardi del 1964 a 625 miliardi del 1968 con l'incremento di 247 miliardi, pari al 65 per cento, e si ha motivo di ritenere che per l'esercizio in corso l'ammontare dei mutui toccherà i 700 miliardi.

L'indebitamento globale per spese correnti, che per il 1965 ammontava a 2.033,9 miliardi, è passato nel 1966 a 2.417,1 miliardi, nel 1967 a 2.653,7 miliardi e nel 1968 a 3.310,4 miliardi, con un incremento di 1.276,5

miliardi pari al 62,7 per cento; l'indebitamento per spese di investimento invece, che nel 1965 era di 2.130,2 miliardi, è salito nel 1966 a 2.439,8 miliardi, nel 1967 a 2.669 miliardi e nel 1968 a 2.942,3 miliardi, con un incremento di 812,1 miliardi, pari al 38,5 per cento.

Per quanto attiene alle Amministrazioni provinciali si ricorda che, per effetto della legge 18 marzo 1968, n. 431, esse sono state chiamate a potenziare gli ospedali psichiatrici e i servizi di igiene mentale, per cui si stanno predisponendo i provvedimenti relativi, che prevedono nuove assunzioni di personale. In atto 53 Province hanno istituti psichiatrici propri, 12 si appoggiano ad Opere pie o ad altri Istituti e 26 non dispongono di ospedali. I medici attualmente in servizio sono circa 900 per 100 mila posti letto (1 medico ogni 100 ammalati) e gli infermieri circa 20 mila (1 infermiere per ogni 5 posti letto). I servizi di igiene mentale, in varie forme e con diversa consistenza, funzionano in 52 Province.

Per la viabilità provinciale, le Province sostengono un onere rilevantissimo (oltre 74 miliardi di lire) per la manutenzione ordinaria, la segnaletica, il personale tecnico e salariato, eccetera. È in corso un provvedimento inteso ad attuare un ulteriore piano di intervento statale per il potenziamento della rete viaria provinciale (264 miliardi di lire per gli esercizi 1970-75, nella misura di 44 miliardi per ciascuno dei 6 esercizi).

Grande rilevanza assume nella politica e finanza degli Enti locali il problema delle Aziende municipalizzate.

Il fenomeno della municipalizzazione dei pubblici servizi, strettamente connesso allo sviluppo dei centri urbani, è andato sempre più allargandosi anche per favorevoli valutazioni sul piano politico e sociale.

Permane, tuttavia, e si è anzi appesantita, la grave situazione economica e finanziaria delle aziende municipalizzate, specie di quelle dei trasporti, il cui *deficit* ha raggiunto cifre molto elevate e preoccupanti.

Infatti, secondo dati statistici, elaborati dalla Confederazione italiana servizi pubblici enti locali (CISPSEL) il *deficit* di tali aziende è passato dai 16 miliardi e 650 milioni del

1960 a circa 143 miliardi alla fine del 1967 ed è destinato ad aumentare ulteriormente.

Di tale ingentissima somma 131 miliardi, cioè ben il 91,6 per cento, costituiscono il *deficit* dei servizi di trasporto, con un incremento, rispetto al 1966, di 11 miliardi.

La critica situazione economica delle aziende di trasporto è connessa, oltre che all'ingente onere per il personale ed a cause tecniche, a esigenze particolari, che spesso non consentono l'aumento delle tariffe e che talvolta impongono il mantenimento di linee urbane ed extra urbane con scarsa domanda di traffico e, quindi, economicamente improduttive.

Di fronte al progressivo aumento del *deficit* dei servizi pubblici di trasporto ed alle crescenti difficoltà degli Enti locali di reperire i mezzi finanziari occorrenti per la copertura delle perdite di esercizio dei servizi stessi, il Ministero si è fatto promotore dell'inserimento nel disegno di legge (n. 532), recante « Disposizioni in materia di credito ai Comuni ed alle Province, nonché provvidenze varie in materia di finanza locale », di un'apposita norma (art. 7), volta a consentire che le perdite di esercizio delle aziende municipalizzate di trasporto siano computate, per un triennio e limitatamente al 50 per cento, nel disavanzo economico del bilancio di previsione degli enti municipalizzatori e provincializzatori, ai fini dell'autorizzazione del mutuo per la copertura di tale disavanzo.

Inoltre, per la copertura del residuo 50 per cento di dette perdite, la stessa norma facilita il ricorso al credito degli Enti municipalizzatori e provincializzatori, stabilendo che il mutuo occorrente può essere concesso dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Sezione autonoma di credito istituita presso la Cassa stessa, oltre che da altri istituti bancari, in deroga ai limiti stabiliti dall'articolo 300 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, della legge comunale e provinciale e con la garanzia dello Stato, qualora gli Enti non dispongano di cespiti tributari delegabili.

Invero, riconoscendo la piena ed attuale validità dell'istituto della municipalizzazione, il Ministero si è preoccupato di continuare e approfondire gli studi per un am-

modernamento della legislazione in tale settore, da tutti e, da tempo, auspicato.

Voglio da ultimo richiamare l'attenzione dei colleghi sui problemi del personale degli Enti locali, ricordando innanzi tutto alcune iniziative e provvedimenti assunti in loro favore.

Nell'intento di consentire il miglioramento della preparazione professionale, è stata favorita la frequenza dei dipendenti degli Enti locali e speciali corsi di aggiornamento che vengono tenuti presso la Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative dell'Università di Bologna. Per i Segretari comunali e provinciali sono stati organizzati corsi di studio a Roma, a Cagliari, a Palermo, e prossimamente avrà inizio a Bolzano un approfondito corso per gli aspiranti Segretari comunali destinati a prestare servizio in quella provincia.

Particolari disposizioni sono state impartite per una graduale sistemazione del personale avventizio dei Comuni e delle Province, mentre è auspicabile che similari istruzioni vengano impartite anche per i dipendenti degli Enti comunali di assistenza e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Per quasi tutti i dipendenti da Enti locali è stato attuato il conglobamento totale delle retribuzioni e con la legge 23 gennaio 1968, n. 20, è stata ripristinata l'indennità accessoria a decorrere dal 1° gennaio 1964, ma a titolo di assegno personale, riasorbibile per effetto dei successivi aumenti degli stipendi e dei salari. Con legge 10 marzo 1969, n. 78, è stato inoltre esteso al personale degli Enti locali l'assegno integrativo mensile non pensionabile già concesso al personale dello Stato. È stata migliorata l'assistenza sanitaria in forma diretta, che è stata estesa anche ai dipendenti non di ruolo; è stata raddoppiata l'indennità premio fine servizio INADEL con la legge 8 marzo 1968, n. 152.

Sono note le osservazioni ricorrenti sulla entità numerica di questi dipendenti e sulla incidenza delle spese del personale sulla spesa globale delle Amministrazioni locali. Trattasi indubbiamente di un problema delicato da seguire con vigile attenzione da parte so-

prattutto degli amministratori locali. Tenu-
to conto dell'espansione delle funzioni e dei
compiti degli Enti locali, il problema si ri-
solva di fatto in una maggiore specializza-
zione del personale e in una sua migliore
utilizzo, in modo che quella del perso-
nale si qualifichi sempre più come spesa pro-
duttiva.

Non si potrebbe giungere ad una valutazio-
ne serena dei problemi in esame ove si
omettesse di rilevare che le deficienze, le la-
cune, eccetera, degli Enti locali non sono da
attribuirsi solo ed esclusivamente a vecchie
o superate leggi, ma anche a situazioni poli-
tiche che meritano di essere approfondite
(la difficoltà di avere amministrazioni stabi-
li), a deficienze, talvolta, della classe diri-
gente degli Enti locali — che sono poi defi-
cienze della classe politica in generale —
collegate anche all'emergere di problemi
sempre più tecnici e complessi a situazioni
che in qualche occasione possono trasfor-
mare alcuni amministratori in portavoce di
gruppi di tecnici e di specializzati. Nel com-
plesso, però, si riconosce da quasi tutte le
parti che gli amministratori degli Enti locali
in Italia nella loro stragrande maggioranza
meritano rispetto e gratitudine.

Termino questa parte della mia relazione
con un breve accenno al problema concer-
nente lo *status* appunto degli amministra-
tori locali, in modo particolare per quanto
attiene all'istituzione di un trattamento pre-
videnziale e assistenziale in loro favore. È
un problema che va esaminato alla luce del-
l'impegno e della abnegazione che attual-
mente esige la funzione di amministratori
della vita locale, che assorbe tempo ed ener-
gie nei piccoli e nei grandi centri, a scapito
anche dell'interesse professionale e fami-
liare.

L'attività del settore del *Fondo per il
culto* si concretizza nella gestione dei patri-
moni provenienti dagli Enti ecclesiastici
soppressi e nell'adempimento di quelle attri-
buzioni che al Fondo demandarono le leggi
di soppressione, per andare incontro alle
esigenze del culto e del clero cattolico.

I patrimoni in parola si accentrano in tre
distinte istituzioni, aventi propria fisiono-
mia giuridica e finanziaria e precisamente:

il Fondo per il culto, il Fondo di benefi-
cenza e di religione nella città di Roma ed
i Patrimoni riuniti ex economali, costituite,
le prime due, dalle accennate leggi eversive
dello scorso secolo, la terza, dopo il Concor-
dato lateranense, a seguito della soppres-
sione degli economati generali dei benefici
vacanti, e comprendente i patrimoni di tali
economati, nonché quelli dei fondi di re-
ligione dei territori ex austriaci annessi
all'Italia col trattato di S. Germano dopo
la prima guerra mondiale.

I tre fondi, dotati un tempo di rendite
considerevoli, a seguito della svalutazione
della moneta, ricevono oggi dallo Stato lar-
ghe integrazioni dei propri bilanci, con con-
tributi vari, il più cospicuo dei quali è quello
per gli assegni di congrua, in origine straor-
dinario, ma divenuto dal 1929, a seguito
del Concordato lateranense, di carattere
ordinario.

Peraltro, da qualche tempo è in corso
una revisione di tali rendite allo scopo di
potenziarle per meglio corrispondere alle
aspettative ed alle istanze delle categorie
ecclesiastiche amministrate.

Per effetto del potenziamento delle entra-
te dei tre fondi e di esigenze di spese sem-
pre maggiori, i bilanci delle tre istituzioni,
dal dopoguerra hanno subito una costante
evoluzione nella consistenza dei loro stan-
ziamenti.

Ma ciò nonostante, questi si rivelano sem-
pre ben lontani dal soddisfare alle reali
necessità del culto e del clero.

A tal riguardo va ricordato che da tempo
si prospetta in tutta la sua ampiezza il pro-
blema dei sacerdoti privi di beneficio, e non
aventi titolo alla congrua, poichè i fondi
di bilancio stanziati per essi e per le comu-
nità religiose povere sono del tutto insuffi-
cienti e non consentono di erogare che solo
annuali, modestissimi aiuti economici.

Eguale insostenibile situazione si presen-
ta per le sovvenzioni alle missioni italiane
all'estero e per l'ufficiatura di chiese pari-
menti all'estero.

Quanto all'intervento per restauri degli
edifici di culto ed acquisto di arredi sacri,
è appena il caso di ricordare che esso si
risolve nella concessione di contributi or-

mai pari ad una insignificante percentuale della spesa.

L'onere della manutenzione delle chiese, per l'ampiezza, ed anche per l'importanza storico-culturale e per la monumentalizzazione degli edifici è gravosissimo, e l'esiguità degli stanziamenti non solo si riflette, come si è detto, sull'entità dei contributi, ma si risolve anche in un pregiudizio per lo stesso Fondo per il culto, proprietario di gran numero di chiese, alcune delle quali di rilevante valore storico-artistico in tutto il territorio nazionale, così come il Fondo di beneficenza e di religione, lo è di quasi tutte quelle del centro storico di Roma.

Tale difficile situazione finanziaria, del resto, è meglio lumeggiata dagli stanziamenti di bilancio.

Nell'attuale ordinamento l'assistenza pubblica rappresenta uno dei compiti primari del Ministero dell'interno, che svolge attività di controllo e di indirizzo nei confronti degli enti pubblici assistenziali, compiti di integrazione finanziaria intesi a sostenere i molteplici istituti operanti nel campo assistenziale, e compiti di assistenza diretta verso determinate categorie di bisognosi, destinatarie di interventi statali per effetto di specifiche disposizioni legislative o di appositi stanziamenti di bilancio. Tra le forme di intervento più notevoli, ricordiamo l'assistenza sociale svolta tramite gli enti comunali di assistenza, in favore dei cittadini bisognosi, quella in favore dei minori, degli inabili, dei profughi e rimpatriati, per i quali provvede anche all'assistenza sanitaria. È demandato al Ministero dell'interno anche il compito di assistere sanitariamente, oltre i profughi e i rimpatriati, anche gli infermi poveri affetti da malattie o minorazioni non assistiti da istituti pubblici o da enti mutualistici e gli stranieri che si trovano nel territorio nazionale. Altro speciale servizio sanitario di notevole importanza è quello relativo alla anticipazione da parte dello Stato delle rette di ospedalità dovute dai comuni agli ospedali e cliniche universitarie che esercitano servizio di pronto soccorso.

Per la rubrica « assistenza » sono stanziati per l'esercizio finanziario 1970: 100 miliardi

618 milioni, con un aumento di soli 6 miliardi 924.600.000 rispetto agli stanziamenti per il 1969, che sono stati di 93 miliardi 693.400.000. È opportuno, a questo proposito, rilevare che il Ministero dell'interno aveva proposto per l'assistenza uno stanziamento complessivo di 123.378.000.000.

I capitoli di bilancio in aumento sono: a) capitolo 2481: sussidi di assistenza e contributi per provvidenze eccezionali; b) capitolo 2483: spese per mantenimento inabili al lavoro; c) capitolo 2484: rette e sussidi ad enti che provvedono a ricovero di indigenti per conto del Ministero; d) capitolo 2487: integrazione bilanci ECA; e) capitolo 2489: assistenza estiva ed invernale ai minori bisognosi; f) capitolo 2505: assistenza in natura; g) capitolo 5251: anticipazioni per rette di ospedalità dovute dai comuni.

L'apparato assistenziale italiano ha carattere pluralistico, sia sul piano normativo che su quello organizzativo e funzionale. Per una conoscenza volumetrica e globale è utile ricordare i più recenti dati statistici relativamente agli enti operanti nel settore assistenziale:

gli enti comunali di assistenza, che esistono in ogni comune, sono 8.050;

le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono oltre 7.500;

i centri assistenziali dipendenti da enti pubblici locali, (province, comuni, ECA), assommano ad oltre 4.900;

gli enti assistenziali privati, che sono organismi di varie tipologie, associativi e fondazionali, laici o religiosi, con personalità giuridica oppure operanti solo di fatto, assommano ad oltre 12.200.

Nell'ambito del Ministero dell'interno opera l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali (AAI) che, ferme le competenze della Direzione generale dell'assistenza pubblica, svolge compiti promozionali e di diretto intervento nei vari settori dell'assistenza sociale, attuando concreti programmi che vanno ovunque qualificandosi come servizi sociali, specialmente nei settori dell'infanzia e delle persone anziane. Questi compiti di carat-

tere essenzialmente operativo sono svolti dall'AAI in dipendenza del suo particolare ordinamento che anticipa fundamentalmente i criteri di quelle « agenzie » la cui istituzione è auspicata dal Progetto 80, come indispensabili per l'efficienza funzionale dello Stato.

A questo punto possiamo subito chiederci se, tenuto conto dello sforzo organizzativo e finanziario che la Nazione compie nel settore assistenziale, i risultati a beneficio dei cittadini in stato di bisogno siano adeguati.

Premesso che i funzionari preposti a questi importantissimi servizi meritano ogni più vivo elogio per il loro zelo, la loro abnegazione e la loro competenza, e che sono a tutti noti gli interventi e le iniziative assunte dal Ministero dell'interno per una più efficace ristrutturazione dei servizi e per un idoneo adeguamento dell'ordinamento assistenziale ai precetti costituzionali, ritengo opportuno puntualizzare alcune questioni che, anche se ampiamente discusse in occasione dei dibattiti svoltisi in Parlamento nei precedenti esercizi finanziari, rimangono tuttora aperti e che esigono soluzioni ormai indilazionabili. Sinteticamente si può dire che il settore dell'assistenza pubblica in Italia è caratterizzato:

- a) da una molteplicità di enti, spesso concorrenti o sovrapposti;
- b) da una normativa caotica e confusa;
- c) da una persistente insufficienza di mezzi finanziari.

Della molteplicità degli enti si è detto prima, riferendo sull'apparato assistenziale; dell'insufficienza di mezzi si ha conferma negli stanziamenti di bilancio.

Della rispondenza della normativa vigente alle esigenze di sviluppo della nostra società potrei osservare semplicemente che è necessario adeguare l'ordinamento giuridico assistenziale, che risale nelle sue norme fondamentali ad oltre 70 anni fa, al dettato costituzionale.

Bisogna riconoscere che se nel campo sanitario e previdenziale molto è stato fatto in questi ultimi anni, il settore assistenziale non ha progredito con uguale intensità.

Ci sono stati — nel settore assistenziale — provvedimenti anche di notevole importanza, come quelli assunti in favore dei ciechi, dei mutilati ed invalidi civili, dei sordomuti, dei cittadini ultrasessantacinquenni non abbienti, per i quali è stato riconosciuto un diritto soggettivo perfetto a determinate prestazioni, ma trattasi di provvedimenti settoriali, che d'altra parte non risolvono le reali situazioni di bisogno. Appare invece veramente improrogabile l'approvazione di una legge quadro dell'assistenza, particolarmente nella prospettiva dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario; legge quadro, che traduca in norma positiva l'articolo 38 della Costituzione, specifichi i soggetti attivi e passivi dell'intervento assistenziale, i compiti, le prestazioni e le forme di indirizzo e di controllo, riordini l'organizzazione tecnica in campo nazionale e locale per renderla più moderna e qualificata, preveda un dettagliato piano di finanziamento. Tutto ciò, ad evitare le presenti lacune, disarmonie, incertezze e disordini sul piano amministrativo e tecnico.

Solo con l'emanazione di una legge quadro — da attuare poi con la necessaria gradualità — gli stessi provvedimenti legislativi da assumere non avranno carattere frammentario, ma risponderanno ad un armonico sistema assistenziale già compiutamente delineato. Questa esigenza è rappresentata anche dal Piano quinquennale di sviluppo economico, che riconosce la necessità di provvedere: a) alle necessarie modifiche della legislazione e organizzazione assistenziale; b) al riordinamento dell'assistenza di primo intervento secondo criteri uniformi, prestazioni prestabilite e preferibilmente economiche, che rendano l'intervento tempestivo, efficace e dignitoso; c) al coordinamento tra assistenza privata e assistenza pubblica.

Contemporaneamente alla legge quadro o nelle more della emanazione di questa legge, appare assolutamente indispensabile e urgente quanto meno la riorganizzazione dell'assistenza economica, di base, che attualmente svolgono, come organi dell'amministrazione indiretta dello Stato, gli enti comunali di assistenza; enti che, nonostante

il prodigarsi degli amministratori e del personale dipendente in iniziative di più vasto respiro sociale, sono di fatto costretti ad erogazioni del tutto insufficienti e conseguentemente ben lontane dal conseguire lo scopo precipuo dell'assistenza sociale, che è quello di eliminare le cause del bisogno e di reinserire possibilmente il cittadino nella vita operosa della collettività. Anche in sede parlamentare è stato posto chiaramente il dilemma: eliminare gli ECA, o potenziarli ristrutturandoli. La questione è stata ampiamente dibattuta anche recentemente in occasione dell'VIII Congresso nazionale organizzato dall'Associazione nazionale fra gli enti di assistenza, al quale hanno preso parte anche numerosi colleghi, senatori e deputati di ogni corrente politica e lo stesso Presidente della nostra Commissione, senatore Tesoro. Dall'approfondito dibattito è emerso che gli attuali ECA, debitamente ristrutturati, possono assumere le funzioni di « segretariati sociali », di « centri comunali di assistenza », di « unità locali socio-assistenziali », coordinatori, a livello comunale, di tutti gli interventi nel settore e che, pur conservando la loro figura giuridica autonoma, debbono però collegarsi maggiormente ai Comuni, non solo sotto il profilo della nomina di Comitati amministrativi, come avviene ora, ma soprattutto sotto il profilo del potere di indirizzo e di controllo sugli atti da parte delle amministrazioni comunali. Ne consegue anche che la previsione legislativa di una nuova struttura degli ECA debba prevedere una elasticità di soluzioni, in modo da consentire agli ECA minori viciniori di riunirsi per una gestione comune dei servizi, o addirittura costituendo un unico ente con rappresentanza di tutti i comuni del comprensorio, con ripartizione differenziata degli oneri al fine di una più razionale funzionalità delle strutture stesse.

Il riordinamento dell'assistenza di base richiama un altro importante problema, cioè quello che gli Enti assistenziali dispongano di personale specializzato, assistenti sociali e altri operatori dotati di approfondite cognizioni tecnico-assistenziali.

È anche opportuno evidenziare l'urgenza di risolvere il problema del riconoscimento

del titolo di assistente sociale e della sistemazione giuridica delle scuole di servizio sociale. Un provvedimento in questo senso non è più dilazionabile, sia per la sempre maggiore utilizzazione che enti pubblici e privati fanno degli assistenti sociali, sia perchè lo stesso Piano quinquennale di sviluppo economico, nelle sue linee programmatiche in materia di sicurezza sociale, assegna particolare rilievo alla funzione di questo personale specializzato.

In sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, è da rilevare anche che, procedendosi alla modifica del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sarebbe auspicabile la revisione dell'articolo 154 del vigente testo unico in virtù del quale l'assistenza agli inabili ed agli anziani si configura di fatto come un provvedimento di polizia e di ordine pubblico.

Degno della massima considerazione e di un conseguente provvedimento legislativo è il problema dell'assistenza agli anziani. Nonostante molte lodevoli eccezioni, è noto a tutti noi lo stato di disagio igienico e morale in cui vivono gli anziani in alcuni gerontocomi privi di idonee attrezzature sanitarie e ricreative. Anche in questo settore è necessario realizzare quanto è stabilito dal Piano quinquennale di sviluppo economico, diffondere, cioè, case albergo a carattere residenziale e con servizi comuni centralizzati riservati ad anziani validi, assegnare alloggi per anziani nell'ambito della edilizia popolare sovvenzionata, creare centri diurni di cultura, svago e assistenza geriatrica. A mio parere, poi, è necessario che venga legalizzata da una legge la prassi ormai diffusa in molte amministrazioni locali di sostituire il ricovero, in alcuni casi, con l'erogazione di un assegno mensile, non disgiunto da una adeguata assistenza domiciliare.

Altro provvedimento che si pone alla nostra considerazione è quello delle prestazioni in favore dei mutilati ed invalidi civili. Com'è noto, si è creato nel corrente anno finanziario un vuoto giuridico operativo, in quanto il disegno di legge n. 715, che assicura la continuità dell'assegno mensile e di altre specifiche prestazioni alla suddetta ca-

tegoria, è tuttora all'esame del Senato. Ciò ha costretto il Ministero dell'interno e le Prefetture a temporanei storni di fondi e gli stessi ECA sono costretti, con evidente disagio nella loro attività assistenziale, ad utilizzare, nella corresponsione degli assegni ai mutilati ed agli invalidi, i fondi ordinari e straordinari loro assegnati per le normali erogazioni assistenziali.

Un radicale riordinamento si appalesa indispensabile anche nel settore dell'assistenza ai minori ed ai disadattati per la persistente interferenza dei compiti, per l'insufficienza di prestazioni qualificate e coordinate e per l'insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione.

Una precisa indicazione dei compiti spettanti nel settore della *protezione civile* al Ministero dell'interno venne inserita nella legge n. 469 del 1961, avente riguardo all'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Una particolare menzione dei problemi della Protezione civile la troviamo, poi, nel « Programma di sviluppo quinquennale » che in proposito così si esprime: « Occorrerà provvedere all'adeguamento dei servizi di protezione delle popolazioni colpite da pubbliche calamità e da ogni evento naturale o accidentale. Il potenziamento dei Servizi della protezione civile, oltre a costituire l'assolvimento di una delle più preminenti responsabilità pubbliche, quale la difesa dai pericoli, rappresenta anche un importante presupposto del Piano economico, eccetera ».

Sta di fatto, però, che la mancanza di una completa normativa legislativa in questo settore, da un lato ha indotto il Ministero dell'interno ad avvalersi, per le proprie realizzazioni, delle strutture di cui già disponeva — non essendo possibile crearne delle nuove — ed in particolare a far leva sul Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e, dall'altro, non ha consentito la disponibilità di mezzi finanziari adeguati ai nuovi compiti.

Lo sforzo, quindi, compiuto con alto senso civico e patriottico dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, tanto più merita di essere segnalato alla gratitudine del Paese quanto più si rifletta sull'insufficienza dell'organico del personale che dovrebbe essere adeguata-

mente aumentato per porre il Corpo nazionale dei vigili del fuoco in condizione di fronteggiare con piena tranquillità qualsiasi esigenza e, nello stesso tempo, per alleggerire l'attuale gravosità del servizio, che è motivo di giustificato malcontento del personale.

In attesa di una più soddisfacente ed aggiornata definizione di questa materia, giova far richiamo alla legge n. 469 del 1961, che contiene, all'articolo 1, un'elencazione dei servizi attribuiti al Ministero dell'interno, che comprende, oltre ai tradizionali servizi di prevenzione e di estinzione degli incendi ed alla indicazione « in genere » dei servizi tecnici per la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni, anche la tutela dai pericoli derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare ed i servizi relativi all'addestramento ed all'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile in caso di calamità.

Questi ultimi due punti sono proprio gli elementi nuovi che individuano il settore della Protezione civile.

Per far fronte a questi aumentati compiti si è provveduto in questi ultimi anni alla creazione di cospicue unità di intervento denominate « Colonne mobili ».

Mentre l'azione delle Colonne mobili, quali reparti tecnicamente qualificati, è impegnata negli interventi per i quali è necessario l'addestramento particolare degli uomini e la specialità dei mezzi di cui solo le Colonne mobili dispongono, le operazioni di soccorso possono richiedere, ed anzi solitamente richiedono, una contemporanea integrazione per far fronte alle complesse esigenze dell'assistenza delle popolazioni colpite.

A tal fine il Ministero dell'interno ha disposto, nel quadro del miglioramento dei servizi, il completamento dell'organizzazione e della dislocazione dei « Reparti di soccorso pubblico », costituito da uomini e mezzi appartenenti alla Pubblica Sicurezza od all'Arma dei carabinieri ed organizzati ed attrezzati sì da svolgere la propria opera con immediatezza in qualsiasi località del territorio nazionale per dare la prima assistenza alle popolazioni colpite.

Di grandissima utilità sia per compiti di esplorazione e di ricognizione di zone colpite da calamità, sia per veri e propri servizi di soccorso e di collegamento si è dimostrato il servizio elicotteri della Protezione civile (attualmente dotato di 12 elicotteri).

Per assicurare, infine, una maggiore funzionalità dei servizi della Protezione civile è in corso di predisposizione a cura del Ministero dell'interno e con la partecipazione delle Amministrazioni e degli Enti che concorrono alle operazioni svolte a sollievo delle popolazioni colpite da eventi calamitosi, un « Piano nazionale di protezione civile ».

Il « Piano » è inteso a determinare le procedure per la più rapida mobilitazione e per l'impiego razionale e coordinato di tutte le forze soccorritrici.

È, infine, da segnalare l'entrata in vigore della legge 2 dicembre 1967, n. 1231, che permetterà una definitiva sistemazione amministrativa di tutte le pratiche di espropriazione concernenti le aree a suo tempo occupate per la costruzione delle gallerie ricovero di protezione antiaerea, e l'avvenuto completamento della rete nazionale per la misurazione della radioattività.

Per rendere, ora, funzionale ed efficiente la rete stessa in ogni possibile evenienza occorrerà costituire una rete di telecomunicazioni mediante la quale i rilevamenti possano rapidamente affluire ai centri di valutazione, nonchè una rete di apparecchi per l'avvertimento della popolazione, dei quali oggi si è completamente carenti.

I compiti dell'Amministrazione degli *Archivi di Stato* sono — come è noto — di conservazione di documenti e di vigilanza degli archivi.

Sono altresì note l'attività svolta per la conservazione di un materiale archivistico di eccezionale importanza e l'opera di vigilanza, silenziosa ma costante.

È noto, inoltre, che in seno all'Amministrazione degli Archivi di Stato operano anche quattro organi consultivi, chiamati ad esprimere il loro parere nelle materie previste dagli articoli 6, 9, 11 e 12 del decreto del

Presidente della Repubblica 30 settembre 1963 n. 1409:

- 1) il Consiglio superiore degli archivi;
- 2) la Giunta del Consiglio superiore degli archivi;
- 3) il Comitato per le pubblicazioni;
- 4) la Commissione per la fotoreproduzione dei documenti.

L'opera di valorizzazione del patrimonio archivistico italiano, ai fini di studio e di ricerca, verrà proseguita attraverso le pubblicazioni che già da tempo la competente benemerita Amministrazione va curando nell'intento di porre in rilievo il valore scientifico e culturale di documenti che interessano la storia d'Italia dal medio evo ai nostri giorni e offrire, quindi, i più ampi sussidi per il progresso degli studi storici. A questo scopo rispondono già largamente il periodico quadrimestrale « Rassegna degli Archivi di Stato » (giunto all'anno XIX) e le tre collane:

« Pubblicazioni degli Archivi di Stato » (giunta al volume LXVII)

« Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato » (giunta al volume n. 40)

« Fonti e sussidi » (collana di nuova pubblicazione).

Purtroppo, la spesa per la stampa sono molto onerose; quelle relative alla « Rassegna » (sino al 1967 sostenute dall'Istituto poligrafico dello Stato) assorbitivano, già da sole, gran parte dello stanziamento allocato nel bilancio 1969. L'incremento della dotazione del capitolo 1857 consentirà di realizzare soltanto in parte il programma editoriale (circa 50 pubblicazioni) che l'Amministrazione si proponeva di portare a termine nel 1970.

Va considerato poi che già da anni si va svolgendo un'intesa opera diretta ad integrare ed arricchire le fonti documentarie conservate negli Archivi di Stato.

Il problema poi della sistemazione delle sedi degli istituti archivistici è reso estremamente difficoltoso dall'indisponibilità, in molti capoluoghi, di locali che abbiano capacità ricettive sufficienti a raccogliere la

grande quantità di documenti da conservare (ad Aosta, Belluno e Novara non si è potuto ancora istituire l'Archivio di Stato) ed è, poi, aggravato dal fatto che lo Stato — cui è stata trasferita, dal 1960, la competenza passiva delle spese relative ai locali degli Archivi di Stato — si è trovato quasi ovunque di fronte a situazioni il più delle volte di non agevole soluzione; tuttora, infatti, molti istituti archivistici hanno sede in edifici antichi che mal si prestano ad una razionale conservazione del materiale archivistico, mentre i versamenti degli atti che affluiscono agli Archivi di Stato ripropongono frequentemente la necessità di maggiori disponibilità ricettive.

A Firenze, il problema può considerarsi ormai avviato a soluzione con lo stanziamento della somma di lire 2 miliardi e mezzo, autorizzato con il decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, per la costruzione della nuova sede degli istituti archivistici fiorentini. Anche per quelli della Capitale (l'Archivio centrale dello Stato, la Sovrintendenza archivistica per il Lazio, l'Archivio di Stato e il Centro di fotoreproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato), si è venuti nella determinazione di procedere alla costruzione di un edificio razionale e moderno allo scopo di assicurare una sistemazione più funzionale agli stessi istituti.

Si richiama, quindi, l'attenzione sulle maggiori disponibilità del capitolo 1850 che consentiranno di istituire, nel prossimo anno, altri laboratori di legatoria e di restauro (si conta di elevare da 5 a 15 il loro numero) e di potenziare la struttura organizzativa e la funzionalità di quelli già esistenti, in modo da accrescere il contingente annuale del restauro. Saranno anche potenziati gli impianti delle sezioni di fotoreproduzione allo scopo di intensificare la microfilmatura dei documenti (di sicurezza e di complemento) e corrispondere con maggiore speditezza alle richieste di duplicazione fotografica che pervengono anche da studiosi stranieri.

Per quanto riguarda infine il personale dell'Amministrazione degli Archivi di Stato, è opportuno far presente che nel prossimo anno saranno immesse in carriera 188 unità (8 nella carriera direttiva; 12 in quella di

concetto; 140 in quella esecutiva e 28 nella carriera ausiliaria) la cui utilizzazione consentirà di sopperire in qualche modo all'insufficienza numerica di impiegati lamentata dalla maggior parte degli uffici periferici, alcuni dei quali — comprese tutte le Sezioni di archivio di Stato — sono tuttora retti a scavalco, per indisponibilità di personale direttivo, da titolari di altri uffici.

L'ingresso in carriera dei nuovi elementi non varrà, tuttavia, a colmare la deficienza numerica del personale, cronicamente sofferta dagli Archivi di Stato nelle varie carriere e qualifiche e rilevata persino in qualche congresso internazionale.

Si ricorda che gli impiegati direttivi superiscono anche alle esigenze didattiche delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica e sono chiamati, per necessità di aggiornamento professionale, a partecipare a convegni e a congressi.

TREU. Mi sia consentito di sottolineare alcuni punti partendo dal principio che ogni bilancio, pur essendo costituito da cifre, ed elementi contabili, esprime una serie di indicazioni politico-amministrative.

Il senatore Signorello ha rilevato quali sono le deficienze degli Enti locali, dal punto di vista della loro funzionalità organizzativa, della finanza e delle capacità operative giuridiche nel quadro delle prospettive regionali, cioè verso un decentramento e una democratizzazione dello Stato. Io, partendo da una posizione più generale e cioè dalla considerazione dei compiti espliciti direttamente dallo Stato, ritengo di poter dire che il Ministero dell'interno non solo esercita poco ordinatamente tali sue competenze dirette e servizi di istituto, ma anche — mi pare — in maniera assai poco economica, specie se guardiamo alla efficienza e alla esplicazione aggiornata e tempestiva di alcuni di tali servizi diretti. Tanto per fare un esempio, si pensi all'acquisizione di sedi, alla gestione ed efficienza dei servizi riguardanti dei ben importanti settori, quale quello dell'ordine pubblico (accasermamenti dei corpi, costruzione e manutenzione di caserme, uffici questure, corpi antincendi, archivi di Stato e via dicendo). Osserviamo che

per tale attività spesso si ricorre ad un privato, oltrechè ad un ente pubblico. Ed è questi che costruisce gli edifici per tali usi, di uffici, caserme o altri locali, spesso attraverso mutui di favore, per poi affittarli. Ebbene io mi domando quanto tutto questo sia operativamente valido ed economicamente proficuo per l'Amministrazione pubblica statale. Varie volte nelle attività di amministratore provinciale io stesso ricordo di aver fatto, in un certo senso, un affare realizzando la costruzione di alcune caserme (per carabinieri, polizia stradale e altri) date poi in locazione alle Forze di pubblica sicurezza con un contratto di affitto con importi pari se non superiori ai ratei del mutuo acquisito a mezzo della Cassa depositi e prestiti con garanzia ministeriale. Ma così fatta operazione se può essere giustificata quando viene eseguita e convenzionata con un ente pubblico locale, non lo è più nel caso di privati che possono rappresentare una effettiva speculazione d'impiego immobiliare.

A parte questa osservazione nel campo di servizi che possono essere qualificati entro una strutturazione particolare e non di chiara competenza per una finanza economicistica, mi pare di poter ancora rilevare quanto emerge non solo dal bilancio in esame, ma da tempo nella distribuzione di compiti e cioè che l'Ente locale sta acquisendo sempre più nuovi servizi e le competenze più varie, competenze che, mentre costituiscono una delle ragioni della sua efficienza e capacità, risultano spesso una dimostrazione di insufficienza e di provvisorietà, se non addirittura di incapacità per adeguarsi — Stato ed Enti locali — a servire effettivamente le esigenze di un ordinato piano di sviluppo civile.

Perciò ritengo che amministrazioni ed organismi, statali o locali, nel predisporre i propri programmi e quindi i relativi bilanci devono muoversi sempre più nel duplice indirizzo: qualificarsi e ammodernarsi nelle strutture organicamente autonome ed agili e quindi proporsi l'efficienza e qualificazione del servizio con strumenti e personale (cui deve ovviamente corrispondere una posizione economica adeguata).

A proposito di quest'ultimo elemento e cioè del personale addetto ai servizi — statali e locali — si è detto che, riprendendo uno dei motivi discussi, la concessione di indennità particolari o accessorie, sia pure *ad personam* o temporanee e quindi assorbibili, si è detto che tali indennità costituiscono per il personale degli Enti locali situazioni di privilegio ponendo esso ad un migliore livello rispetto al personale dello Stato. Anche qui — sperando che non faccia velo a me come al collega Signorello l'affetto e il giudizio di una lunga passata appartenenza alle amministrazioni locali — dobbiamo riconoscere che il servizio, il lavoro svolto dal funzionario, dal tecnico, dal dipendente dell'Ente locale è veramente sempre diverso e spesso più impegnativo e più qualificato di quello di altri pubblici funzionari. È giustificata quindi per detto personale una differenziata normativa e una più idonea retribuzione. Mi sento perciò di dare convinta approvazione, ad esempio, all'adeguamento del premio di fine servizio INADEL, premio che, rispetto a quello precedentemente dato al dipendente dello Stato collocato a riposo, era di misura ben diversa. E tale differenza veniva spesso ripianata con l'intervento diretto dell'Ente locale finchè un decreto del Presidente della Repubblica dichiarò tale integrazione illegittima.

E vediamo brevemente quanto si può dire sul sistema dei controlli. È esatto, a mio parere, il principio che il bilancio di previsione deliberato dal Consiglio ed approvato dall'autorità tutoria debba costituire per l'Ente locale di per sè strumento operativo immediato e autonomo di politica e indirizzo amministrativo per il corso del tempo su cui si sviluppa. L'autorità tutoria quindi non dovrebbe intervenire nelle decisioni particolari per singole deliberazioni quando le spese o gli impegni avvengono da stanziamenti di bilancio approvato e si opera la loro esecuzione. Il controllo può al massimo verificare i limiti ed i rapporti consuntivi.

Parliamo brevemente della situazione della finanza locale. I bilanci deficitari degli Enti locali sono ripianati in molti casi per

esigenze e deficienze operanti ad imputazioni su spese correnti e non solo su quelle per investimenti (o, come oggi si dice, in conto capitale). Per queste ultime il più delle volte l'Ente locale si sostituisce allo Stato nell'erogazione di servizi ad un'azione amministrativa che lo porta, data la situazione finanziaria, alla necessità di accensione di mutui. È allora necessario distinguere nel ripiano dei bilanci degli Enti locali le aliquote riguardanti conti e *deficit* dovuti ad ammortamenti di spese, che si caratterizzano come spareggi di bilancio dovuti ad investimenti, da quelli che ricorrono invece per spese in conto della gestione ordinaria. Ancora una volta mi scuso di un riferimento personale, ma si è che io appartengo ad una provincia in cui, oltre all'amministrazione provinciale, quasi tutti gli Enti locali riescono a mantenere ancora i propri bilanci in pareggio. Ci si domanda, ovviamente, perchè e come ciò possa ottenersi. Ebbene — senza allargare un tema delicato e complesso — a me pare che ciò dipenda non solo da meno pesanti situazioni economiche, ma anche da un costume e da un metro politico-amministrativo, in una parola dalla maniera di amministrare il bene pubblico con senso di prudenza e di realismo.

Per quanto riguarda poi gli amministratori in quanto tali, è stato affermato che si è pensato ad un programma, se non ad un disegno di legge già elaborato che prevede la costituzione di una forma di assistenza e di previdenza per gli amministratori locali. Confesso che non mi sento di essere favorevole a tale prospettiva perchè non vorrei che attraverso tale meccanismo di provvidenze l'amministratore diventasse un professionista incasellato in una gerarchia, in una carriera burocratizzata. Ciò senza dimenticare, anzi comprendendo, la necessità di coprire e compensare oneri, compiti e sacrifici che gravano ogni giorno di più sul cittadino eletto a responsabilità amministrative.

Nell'ampia relazione il collega Signorello si è particolarmente soffermato sul settore assistenziale diretto e indiretto svolto dal Ministero dell'interno. Esistono e prolifera-

rano in ogni regione, in ogni città organizzazioni assistenziali le più varie che hanno creato e creano una confusione ed una evidente poco chiara funzionalità. A me pare che dovrebbero lasciarsi allo Stato (Ministero dell'interno) alcune ben definite competenze in materia di assistenza generale riguardante settori specifici, come quelli dei profughi, ciechi, discinetici, eccetera, ma non entrare in altre organizzazioni e forme che gli Enti locali possono assolvere meglio (quali la gestione di colonie, sussidi temporanei, assistenze post-sanatoriali, eccetera).

Vorrei ora ricollegarmi al primo punto accennato, cioè alla maniera di strutturare i servizi e quindi alle strutture logistiche, ai beni patrimoniali e demaniali delle varie organizzazioni esistenti e fermarmi in modo particolare sul patrimonio dell'ex partito nazionale fascista e della ex-Gil. Esistono in tale settore immobili vari, edifici vetusti, sedi di enti, istituti di assistenza, colonie, con una serie di servizi che non si sa bene come funzionano e da chi sono amministrati. Anche in questo campo sarebbe bene ordinare la materia in modo che locali, immobili per sedi e servizi, fossero assegnati con relative competenze agli Enti locali in modo prevalente, salvo scorporare e definire quelli direttamente a disposizione del Ministero dell'interno. Si semplificherebbero e chiarirebbero quanto meno esigenze immediate di locali migliorando oneri di gestione; e si sopprimerebbero ancora alcuni enti inutili evitando una serie di conflitti tra Ministeri vari e organismi locali.

R I G H E T T I . Credo che si possa largamente convenire con le considerazioni fatte dal relatore, senatore Signorello, benchè siano per larga parte proposte e valutazioni che descrivono la vita degli Enti locali e problemi che si tramandano nel tempo, e da gran tempo. Anche se la relazione è ispirata ad una valutazione obiettivamente realistica delle cose e della situazione, in modo particolare degli Enti locali, credo che il Ministero dell'interno debba prendere atto che le misure che vengono assunte in sede

di programma nazionale, e che poi vengono attuate compatibilmente sia con le disponibilità finanziarie sia con la sensibilità e con l'impegno operativo degli amministratori, sovente trovano ostacolo nelle reali difficoltà finanziarie degli Enti locali e anche nelle disfunzioni dell'apparato statale.

Giustamente è stato sottolineato dal relatore come la stessa legge urbanistica — ad esempio — comporti per gli amministratori locali impegni nuovi, più responsabili e più qualificanti. La redazione di piani regolatori — ad esempio — diventa, nel quadro generale dei problemi urbanistici che sono all'attenzione del Paese, obbligo di legge, ma spesso anche una esigenza reale dell'assetto territoriale e della sistemazione urbanistica dei centri grandi e dei minori. Ebbene, si è verificato e si verifica tuttora che, per carenza di disponibilità finanziarie — teniamo presente la quantità di Comuni che sono in *deficit* e che hanno notevoli mutui consolidati a ripiano di bilancio — gli Enti locali si sono trovati e si trovano in questa situazione: da una parte ricevevano e ricevono il decreto di autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici per redigere i piani regolatori, dall'altra la Commissione centrale della finanza locale depennava e depenna la spesa relativa non solo al conferimento di incarico, ma anche alle procedure preliminari, come ad esempio, per i piani regolatori, i rilievi aerofotogrammetrici, per porre il problema nei termini del mutuo a fronte. Da una parte, cioè, un provvedimento ministeriale conferisce un preciso obbligo ai Comuni, dall'altra si registra l'impedimento di fatto conseguente al depennamento dal bilancio della spesa preventivata per una destinazione a mutuo a fronte della spesa conseguente.

Credo che questo sia un fatto da sottolineare, in modo particolare perchè è fra l'altro nelle direttive della Commissione centrale della finanza locale l'orientamento che non possano essere effettuate scelte discriminanti di tal genere, soprattutto quando si riferiscono a provvedimenti che corrispondono o a degli obblighi di legge o a delle reali, effettive esigenze.

Per quanto riguarda il problema dei dipendenti degli Enti locali, occorre tener presente che è intervenuto, o sta intervenendo, un accordo ANCI-Sindacati dipendenti enti locali, sul quale occorrerà che il Ministero dell'interno su pronunci, perchè i comuni e le province sono ormai pressati — in modo particolare i primi — dall'esigenza prospettata dai dipendenti degli Enti locali di una applicazione dell'accordo intervenuto. D'altra parte, sappiamo però che vi sono direttive e indicazioni che comportano il veto, da parte degli organi stessi di prefettura, a riconoscere gli aumenti in questione.

Un altro punto che ritengo sia opportuno segnalare è quello che riguarda l'affitto dei locali per la Pubblica Sicurezza. Questo giustamente va concepito anche in rapporto all'esigenza di sostenere il settore edilizio con iniziative di carattere pubblico. Conosciamo la legge-ponte. Al *boom* di questo periodo seguirà, probabilmente, una stasi. La scadenza del provvedimento, riguardante la fase transitoria delle licenze scadute il 31 agosto 1968 e i due anni necessari alla realizzazione delle opere di cui si è ottenuta la licenza, prospetta la necessità, così come si rende indispensabile l'esigenza di un rilancio dell'edilizia pubblica e popolare attraverso gli enti preposti, anche di un certo tipo di attività che lo Stato dovrebbe affrontare nel settore dell'edilizia per i servizi statali. Mi spiego: oggi assistiamo al fenomeno dei privati che stabiliscono convenzioni con il Ministero per realizzare — ad esempio — le caserme dei Vigili del fuoco; gli Istituti di previdenza provvedono alla concessione del mutuo e successivamente lo Stato stipula lunghe convenzioni con il privato che realizza l'opera per affittare i locali in questione.

S A R T I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. È questo un punto molto delicato. Per poterne riferire con precisione al Ministro, qual è il quesito che lei pone? Vorrebbe avere un quadro di quella che è stata la politica degli investimenti degli Istituti di previdenza nello specifico settore?

R I G H E T T I . Sarebbe molto opportuno e costituirebbe inoltre un elemento indicativo per valutare l'entità del problema.

S A R T I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. La formula ideale per lei quale sarebbe?

R I G H E T T I . Che intervenga direttamente lo Stato, ovvero che si giunga ad una forma di collaborazione con gli enti locali, eliminando l'intermediazione, forse un po' troppo interessata, del privato.

S A R T I , *sottosegretario di Stato per l'interno*. Come avviene negli Istituti di previdenza, quindi, dove il Comune funge da ente fidejussore?

R I G H E T T I . Questa sarebbe una buona soluzione.

Per ultimo vorrei segnalare il problema della situazione del contenzioso amministrativo. Ho sott'occhio un appunto piuttosto analitico che vorrei evitare di leggere e da cui si evince la situazione dei Consigli di Prefettura, della Giunta provinciale amministrativa, dei Tribunali amministrativi regionali. La sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'incostituzionalità delle giunte provinciali amministrative in materia di contenzioso elettorale e la successiva istituzione delle sezioni del Tribunale amministrativo regionale, a sua volta dichiarato incostituzionale. A Pesaro per esempio — è questa un'altra fra le tante esperienze vissute e sofferte — il ricorso in materia elettorale per la composizione del Consiglio provinciale si è risolto dopo tre anni di attesa con l'istituzione della gestione straordinaria! Non credo che si possa consentire il prolungarsi di un tale stato di incertezza, che danneggia la pubblica Amministrazione nel suo complesso, oltre che i cittadini.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,35

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 1969

Presidenza del Presidente TESAURO

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Bartolomei, Bisori, Caleffi, Corrias Alfredo, Illuminati, Li Causi, Maier, Murmura, Preziosi, Righetti, Secchia, Signorello, Tesauro, Treu, Venanzi e Vignola.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Pennacchio, Schiavone, Fabiani e Perna sono sostituiti rispettivamente dai senatori Morandi, Pasquale Valsecchi, Orlandi e Pirastu.

Intervengono il ministro dell'interno Restivo e il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Pucci.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella 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 1970 — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ».

V E N A N Z I . Onorevole Presidente, nel momento in cui iniziamo a discutere sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970, non si può davvero fare a meno di sottolineare il particolare momento politico nel quale si svolge la nostra discussione; almeno noi, nella nostra parte, riteniamo che questo bilancio sia caratterizzato, proprio nel quadro della situazione politica, dalla presenza del Ministro competente, che assiste alla nostra discussione, e che, per sua fortuna, è lo stesso Ministro con il quale abbiamo discusso il bilancio dell'anno in corso. Egli peraltro non è più, in un certo senso, lo stesso Ministro: appartiene ad un Governo sorto da una crisi politica

particolarmente difficile che ha arrestato i lavori parlamentari nel luglio scorso e che è stato definito dalla pubblicistica politica come un Governo di parcheggio. Non è la prima volta che la pubblicistica politica conia una definizione del genere: già all'indomani delle elezioni politiche del 19 maggio 1968 si parlò di quel Governo — pur esso monocolore — come di un Governo « balneare » e mi sorge il dubbio, data la caratterizzazione stagionale di queste crisi, se l'estate prossima avremo ancora in orbita un Governo monocolore. Comunque, poichè le discussioni che facciamo intorno al bilancio di previsione attirano l'attenzione di quanti intervengono non solo sull'impostazione contabile e sulle variazioni delle rubriche, delle voci che compongono il bilancio stesso di previsione, ma volgono soprattutto a saggiare, a intendere la volontà politica sottostante all'attuazione del bilancio stesso, ritengo che le constatazioni che vado svolgendo caratterizzino la nostra discussione attuale.

E qui sorge il problema fondamentale della volontà politica che oggi presiede, personalmente e collettivamente come Ministro e come Governo, all'attuazione di questa parte di bilancio di previsione concernente il funzionamento di uno dei Dicasteri che proprio oggi, per la situazione politica che si è andata creando e con riflessi così palesi nel Parlamento e nel Governo, diventa delicato, perchè a nessuno di noi può sfuggire quanto in questo momento il Ministero dell'interno sia impegnato nella sua funzione specifica di attendere all'ordine pubblico e all'uso delle forze di polizia.

Proprio in questi giorni il Paese è percorso da una serie di agitazioni sindacali che, appunto perchè investono una pluralità di contratti, appunto perchè investono le condizioni di lavoro di larghissimi strati delle nostre classi lavoratrici, impegnano il Governo a considerare in modo particolare la sua posizione in merito alle questioni dell'ordine pubblico e delle manifestazioni sindacali.

Proprio in questo momento a me milanese giunge *non dico inquietante, ma veramente allarmante* in questo senso la notizia che un grande complesso industriale di Milano,

la Pirelli, ha posto in opera, nella dialettica inevitabile delle contese e delle agitazioni di carattere sindacale, una serrata (come è già avvenuto qualche settimana addietro per la Fiat), mettendo in quiescenza e in aspettativa un numero ingente di lavoratori di alcuni reparti.

Nei confronti del cosiddetto sciopero di agitazione selvaggia la notizia che perviene questa mattina da Milano è veramente inquietante e allarmante, perchè naturalmente provocherà una intensificazione delle manifestazioni dei lavoratori e quindi situazioni di pericolo per quanto attiene l'ordine pubblico; queste situazioni noi, purtroppo, abbiamo molte volte dovuto valutarle perchè talvolta hanno dato luogo a conflitti di carattere sindacale, o ad altre manifestazioni punteggiate da eventi luttuosi, da interventi di polizia che hanno aggravato, anzichè disteso, certe situazioni di tensione. Ecco, quindi, il delicato momento, dal punto di vista politico, che involge l'esame della tabella 8, sottoposta al nostro giudizio.

All'inizio di quest'anno ho ascoltato con grande attenzione le considerazioni dei colleghi della nostra Commissione che, alla sua presenza, signor Ministro, esprimevano con franchezza il loro giudizio sul bilancio in corso e per scrupolo di informazione non mi sono voluto affidare alla memoria, o al ricordo delle impressioni ricevute, ma ho riletto i resoconti di quelle sedute di Commissione, traendo la conferma della serietà delle considerazioni svolte, ad esempio, dal senatore Bartolomei quando affermava che quel bilancio dell'Interno, di previsione per l'esercizio in corso, « si qualificava in modo particolare su un tema centrale, il tema delle elezioni regionali » ed aggiungeva inoltre — e su tale questione pienamente consento — che « a mano a mano che ci si avvicina alla scadenza, tanto meno appaiono le Regioni come un mero adempimento costituzionale e tanto più, invece, come una occasione per iniziare quella radicale riforma dello Stato da tempo auspicata, ma mai finora soddisfacentemente impostata » e aggiungeva ancora: « La politica di piano come metodo, e non dico come contenuto, rende ormai indilazionabile il problema di una

articolazione di partecipazioni democratiche » — e qui è la frase che sottolineo e che è pertinente a questo particolare momento della nostra discussione — « che insieme a più elevati tassi di sviluppo garantisca una più equilibrata diffusione ed uso degli strumenti necessari all'esercizio della libertà ».

Siamo arrivati alla fine del mese di settembre 1969; la scadenza prevista dalla legge per la convocazione dei comizi elettorali è imminente; la qualificazione di questo bilancio dell'Interno sotto il profilo della volontà politica appare invece appannato nei confronti di tale prospettiva. E all'incertezza del Governo, che è anche incertezza di parti componenti il nostro Parlamento, si aggiunge ormai con chiarezza manifesta anche quella della coalizione che sostiene questo Governo monocolor.

Il bilancio del Ministero dell'interno — se così stanno le cose — rende incerta anche un'altra scadenza di legge e cioè quella dell'indicazione dei comizi elettorali per il rinnovo delle amministrazioni comunali e provinciali in tanta parte del nostro Paese.

Quindi, questa incertezza, che pesa, rende il bilancio di previsione per l'anno 1970 come un bilancio meramente di competenza dell'ordinaria Amministrazione del Governo; quindi, il settore del bilancio in esame, appunto perchè queste volontà politiche non sono chiarite ancora, pone grossi interrogativi, pone anche grosse perplessità attorno alla volontà del Governo di attuare non solo gli obblighi della legge, ma di iniziare quella riforma strutturale che tanto bene, a mio avviso, circoscriveva, sottolineava e definiva il senatore Bartolomei agli inizi del 1969, discutendo il bilancio di previsione dell'anno in corso. Perciò mi pare necessario ritornare con urgenza a quello che, in fondo, è uno degli elementi caratterizzanti del nostro bilancio e cioè il rapporto tra l'Amministrazione centrale, e cioè il Ministero dell'interno, e gli Enti locali che formano quell'articolazione del nostro tessuto democratico che tanto, come già è stato ampiamente sottolineato dalla relazione del senatore Signorello, compenetrano la nostra vita generale di democrazia italiana. Consentite a noi di esprimere, con la consueta franchez-

za, che la mancata riforma, più volte sottolineata, della legge comunale e provinciale, è dipesa essenzialmente dalla volontà di mantenere, a dispetto dell'articolo 130 della Costituzione che avrebbe potuto consentire anche un diverso atteggiamento di interventi da parte dei rappresentanti del Ministero dell'interno, quel potere politico di controllo, e cioè di intervento nelle attività degli Enti locali, sia sotto il profilo della legittimità (perchè più volte questa legittima forma di controllo è stata attuata a senso unico — e ne abbiamo un'infinita collezione di esempi — come ulteriore strumento di discriminazione politica) sia negli interventi di un controllo di merito.

Quanti scempi edilizi ed occulti, ma certamente esistenti, ladrocini in proprio e per conto terzi sarebbero stati evitati se il solerte intervento prefettizio si fosse manifestato con il contestare la legittimità di deliberazioni di Giunte municipali (mi riferisco ad un grosso centro come Milano) prese in forza di deleghe concesse da maggioranze consiliari in materia, quale quella di consentire « deroghe » alla normativa vigente, ad esempio di piani regolatori generali e provinciali, di piani particolareggiati, o persino di piani di fabbricazione in piccoli comuni, che ovviamente non possono essere concesse? Queste constatazioni vanno ripetute ora, quando ancora una volta sfumano i propositi e le assicurazioni cordiali, e si devono invece affrontare in concreto le questioni che il ritardato sviluppo delle riforme ha ancora più aggravato e complicato.

A mio avviso l'elemento qualificante in questa discussione di bilancio non consiste tanto in questa o quella variazione che abbiamo visto nella tabella sottopostaci e che sono state anche giustamente considerate dal nostro collega relatore: consiste nel migliore assetto generale, politico, di tutta la materia che qui viene considerata, cioè della funzionalità quotidiana del Ministero dell'interno. Consiste indubbiamente nel miglioramento qualitativo della preparazione fornita ai Corpi armati, alle Forze di polizia e ai Carabinieri che oggi non dispiegano completamente tutta la buona qualificazione, la quale pure viene data attraverso le scuole cer-

tamente pregevoli, sia nella materia di loro stretta competenza, cioè nella lotta e nella repressione della criminalità, sia nelle questioni che attengono ai problemi politici e all'ordine pubblico, ove maggiore è la responsabilità diretta del Ministro e del Governo nel suo insieme. È un fatto, oggi, che l'autodisciplina delle manifestazioni più delicate, cioè di quelle politiche, di carattere sindacale e anche studentesco non hanno trovato sempre riscontro in quella delicatezza di intervento, quella dosatura che debbono essere presenti soprattutto nel Ministro, quando questi deve impartire disposizioni di carattere generale. Troppe volte, infatti, abbiamo dovuto assistere ad interventi brutali, massicci della Polizia, non giustificati dalla situazione italiana quale si è andata creando durante queste manifestazioni. Sempre più evidente, per contro, è la crescente autodisciplina che oggi si impongono le organizzazioni sindacali e che a mio avviso richiede, da parte del Ministro, una particolare attenzione nel seguire gli interventi, che possono presentarsi necessari, della Polizia, e nel valutare con sempre più vigile scrupolo la recente discussione avutasi in Parlamento, nel corso della quale si è invocato, almeno da parte nostra, il disarmo della Polizia: disarmo nel senso che mai, nei confronti delle manifestazioni regolate da vera e propria autodisciplina politica e sindacale (e molte volte anche dello stesso movimento studentesco) si abbia a verificare l'intervento armato delle Forze di polizia.

Ecco perchè oggi, di fronte alle lotte, indubbiamente aspre e lunghe, di lavoratori che si battono per l'affermazione dei loro diritti, si ripropone ancora una volta l'esigenza di dare un contenuto concreto al significato delle parole « tutela dell'ordine pubblico »; una interpretazione autentica delle norme costituzionali poste a garanzia della libertà del cittadino in qualsiasi condizione essa si manifesti. Bene è stato fatto nel corso di questi inizi, diciamo, di una lotta sindacale così aspra e difficile, e ci auguriamo che altrettanto sia per l'avvenire.

Ed ora è necessario intrattenerci su taluni eventi che postulano il miglioramento dell'efficienza delle nostre Forze di polizia

nel settore dell'ordine pubblico vero e proprio e in quello della lotta per la repressione della criminalità. Alcuni esempi recenti di scandali non simpatici che sono emersi dalla cronaca giudiziaria ci dicono che molto ancora deve essere fatto in questo senso, che molto cammino deve essere ancora compiuto per fare di questi nostri « baluardi » dell'ordine pubblico e della difesa della società uno strumento veramente adeguato al livello di civiltà cui è giunto, nello sviluppo faticoso dei principi di libertà e democrazia, il nostro Paese. Ecco gli scandali della Questura di Roma ed altri fatti che sono emersi nell'ambito della repressione del banditismo in Sardegna: sono tutti esempi recenti che siamo indotti a rievocare in questa sede, non per aumentare, diciamo, la diffidenza o il senso di distacco che esiste tra il cittadino italiano e il custode dei suoi diritti, ma perchè questi fatti richiamino la nostra attenzione. Non ci si può adagiare su alcune considerazioni, giustamente sottolineate dal relatore, di compiacimento per certi traguardi che sono stati raggiunti in questi anni; occorre ricordare che questo compiacimento per essere espresso esige anche altri sforzi, altri interventi, altri vigili e oculati controlli da parte del Ministro su tutto il funzionamento nel settore della Polizia.

E il richiamo che qui è stato fatto dal relatore circa le riforme nel settore degli Enti locali oggi ci trova a sottolineare in modo particolare numerose carenze. È chiaro che le contestazioni attuali, le lotte sindacali in corso pongono agli Enti locali problemi strettamente connessi con quelli che vengono oggi portati avanti dalle stesse lotte sindacali. Le questioni del caro-vita in aumento, della mancanza di case, dei pubblici trasporti, infatti, sono anche comprese nel quadro delle lotte per il miglioramento delle condizioni di vita del lavoratore e impongono, quindi, agli Enti locali compiti che oggi non sono in gran parte adempiuti per gravi carenze di carattere legislativo e di rinnovamento. Mi riferisco alla nuova legge provinciale e comunale, al nuovo testo unico della finanza locale, nel quadro di un riordinamento di tutto il sistema tributario italiano.

Vi sono i problemi che riguardano le condizioni di vita soprattutto delle grandi aree metropolitane, che non possono esser risolti, per incapacità della classe dirigente, che non riesce oggi a far fronte ai nuovi compiti, alle nuove forme di rappresentatività. C'è, ad esempio, il problema del decentramento dei grandi centri urbani, come è stato anche sottolineato dal nostro relatore. Ebbene, sono tutti problemi che vengono portati avanti, non solo sotto l'aspetto di uno stimolo puramente astratto, diremo teorico, ma concretamente, cioè come impellente richiesta di milioni di cittadini che in fondo chiedono una nuova articolazione della nostra vita democratica. E certamente è il Parlamento che deve porre mano alle auspiccate riforme, ed attuarle, ma è anche compito della maggioranza e del Governo consentire di mandare avanti certi provvedimenti che sono fermi da troppo tempo.

E quando si parla di riforma della legge comunale e provinciale, di riforma della finanza locale, di riforma del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza, non posso non ricordare (tra i primi disegni di legge presentati alla 1ª Commissione) il provvedimento, di nostra iniziativa concernente il testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza: non abbiamo ancora avuta la possibilità di iniziarne il dibattito.

Vorrei così concludere questo mio intervento che ha richiamato alla nostra coscienza, io credo, il particolare momento politico in cui ci troviamo, che ha ricordato come alla base dei problemi ai quali abbiamo accennato vi siano oggi violente lotte e manifestazioni, che implicano anche le questioni dell'ordine pubblico e che spingono tutti nella direzione di un profondo rinnovamento e di una trasformazione strutturale del nostro Paese a quelle riforme cui accennava il senatore Bartolomei nella relazione che ho prima citato.

Noi condividiamo, evidentemente, alcune sue affermazioni per quanto riguarda i contenuti da darsi a questa ansia, a questo bisogno, a questo stimolo profondo di rinnovamento in tutta la materia di competenza del Ministero dell'interno. Intendo sottolineare soprattutto il bisogno, l'esigenza di

una volontà politica nuova, di una volontà politica che in questo momento appare affievolita dalla crisi che investe oggi la maggioranza e che io mi auguro possa essere corretta e sorretta da alcuni ordini del giorno di cui preannunciamo la presentazione.

M U R M U R A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, consentitemi di rivolgere un saluto particolare al nuovo sottosegretario all'interno onorevole Pucci, qui presente e che per la prima volta vedo in questa specifica veste al Senato.

La discussione del bilancio del Ministero dell'interno costituisce certamente un momento di riflessione sulla struttura dello Stato, specie in direzione della riorganizzazione dei poteri locali il cui riordinamento è certamente pregiudiziale per il rafforzamento della democrazia nel nostro Paese ed è indispensabile per consolidare e realizzare un colloquio utile, proficuo, vantaggioso, produttivo con la società civile.

Mi consenta il collega Venanzi di dire che non è proprio o non è solo colpa del Governo, sia esso balneare o meno (ma sempre governo costituzionalmente investito della pienezza dei suoi diritti e dei suoi doveri), non è soltanto colpa del Governo se determinati disegni di legge per l'ente regione non sono andati avanti: è conseguenza di alcuni fatti, per noi oltremodo spiacevoli, avvenuti nel nostro Paese e dei quali la mia parte politica, la Democrazia cristiana, non ha nessuna colpa (nè ha comunque dato a questi fatti ragione o motivo essendosi essa, e non da ora, ancorata nella formazione del centro-sinistra con decisione, con unitarietà e con impegno) se numerose interruzioni nel lavoro legislativo si sono avute.

L'istituzione delle Regioni, però, in tanto avrà un significato in quanto accompagnata dalle seguenti iniziative legislative. Occorre anzitutto, contemporaneamente alla istituzione delle Regioni, provvedere finalmente alla riforma della legge comunale e provinciale, onde garantire agli Enti locali una sfera elastica di autodeterminazione nell'ambito dei principi generali dello Stato, responsabilizzando sempre di più gli amministratori locali che non possono essere

considerati semplici organi di ricezione di disposizioni che vengono dall'alto o sottoscrittori di attestati e di certificazioni. Inoltre, la riforma della legge comunale e provinciale non solo non costerebbe niente al Paese, ma servirebbe ad incentivare, eliminando controlli, responsabilizzando amministratori ed amministrazioni, lo sviluppo economico e combatterebbe quella minaccia o quelle minacce di congiuntura economica che talvolta si manifestano, creando un immediato contatto tra la deliberazione di assunzione di spesa e l'esecuzione di opere nell'ambito della stessa.

Contemporaneamente a queste, è indispensabile portare avanti la legge sulle procedure della programmazione che il Senato, prima della non felice crisi, aveva cominciato ad esaminare, dando però agli Enti locali più ampi poteri di quelli indicati nelle relazioni e di maggioranza e di minoranza. Questi organismi locali (Comuni, Province, Regioni), infatti, devono diventare protagonisti, nel quadro del disegno costituzionale, della rinascita e dello sviluppo del nuovo tipo di politica che dobbiamo realizzare nel nostro Paese.

Occorre, inoltre, una legge sulla finanza locale. Un primo modesto passo in questa direzione è stato fatto con il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati. Non credo costituisca sconfinamento dai nostri limiti manifestare un giudizio negativo su quanto avviene nell'altro ramo del Parlamento che da troppo tempo discetta su tale disegno di legge! Ma non è certamente colpa del Governo, che ha più volte sollecitato ufficialmente e ufficiosamente la discussione di questo importante disegno di legge, se esso, che costituisce un primo timido accenno per la risoluzione di determinati problemi e rappresenta tuttavia una boccata di ossigeno per gli Enti locali, ora non sull'orlo ma in pieno fallimento, ancora non è stato esaminato compiutamente!

Quando poniamo mente alla circostanza che la Cassa depositi e prestiti non può neanche coprire i due terzi dei disavanzi economici per il 1968 (e siamo al mese di settembre 1969); quando poniamo mente al fatto che tale situazione è oltremodo insostenibile

(ed a questo si aggiunge l'esigenza, evidenziata anche dagli accordi tra i sindacati e l'ANCI e quelli in fieri tra l'UPI ed i Sindacati per equilibrare le retribuzioni e lo stato giuridico dei dipendenti delle Province e dei Comuni; un riassetto dovrà avvenire anche per questo); quando consideriamo la situazione degli Enti locali e, quindi, la situazione del Paese, per i disavanzi enormi che ne affliggono l'esistenza e crediamo non solo a parole nella politica di programmazione (che è di riequilibrio, di riassetto, di revisione delle strutture dello Stato, ma che anche pone i criteri di organizzazione in termini economici oltre che in termini sociali), noi dobbiamo affrontare con un certo spirito di coraggio anche l'attesa ristrutturazione degli Enti locali.

Consentitemi di dire, molto brevemente, come si conviene ad una discussione in Commissione su questi argomenti, che io ritengo doversi adottare due provvedimenti: in primo luogo la diminuzione del numero dei Comuni, perchè questi possano svolgere, anche in previsione di leggi nuove, moderne, economiche i loro molteplici compiti, non solo i cosiddetti compiti di istituto — cui vorrebbero richiamarli i burocrati ministeriali — ma anche quelli che tendono al riassetto territoriale, ai servizi sociali, alla vigilanza igienico-sanitaria, garantendo nel contempo la partecipazione politica dei cittadini attraverso la modifica, ad esempio, dell'articolo 154 della legge comunale e provinciale, cioè consentendo l'istituzione di Consulte rionali e di borgata, aventi valore cogente rispetto ad alcuni problemi. Solo così, forse, si riuscirà ad impedire il consolidarsi o il manifestarsi di quel municipalismo — che esploderebbe in presenza di eliminazione di alcuni Comuni — che fa tanta parte della natura e della struttura del nostro Paese. Attraverso comuni più vasti, garantendo, come ho detto, la rappresentanza attraverso consulte di borgata, di rione, di frazione da crearsi *ex novo*, noi potremmo forse rompere questo ancestrale legame, questo vecchio complesso del popolo italiano!

Il secondo provvedimento da adottare dovrebbe essere l'aumento del numero delle Province, introducendo, come loro elemento

di identificazione, il concetto del comprensorio, dimensione omogenea, stimolante programmi di sviluppo, di decentramento dei servizi e di attività pubbliche, garantendo nel contempo omogeneità ed equilibrio all'espansione dell'attività economica e dell'assetto territoriale.

Bisogna, quindi, respingere la tesi, che io amo definire di archeologia politica, propria dell'onorevole La Malfa e dei suoi amici di partito e di altri appartenenti a molti gruppi politici, quella, cioè, di una abolizione delle Province. Sarebbe questo veramente il più grosso ed il più grossolano degli errori; significherebbe, nel momento stesso in cui con le Regioni si vuole attuare un maggiore decentramento nel Paese, creare nuovi organi di accentrimento, distruggendo non solo lo spirito ma anche la lettera della Carta costituzionale che prevede non solo che le Regioni attuino i loro compiti attraverso i Comuni e le Province ma anche (articolo 129 della Costituzione) l'istituzione di organismi circondariali, e quasi comprensoriali, così anticipando la più moderna, la più recente acquisizione della scienza e della dottrina in campo sociologico.

Da quanto detto si evince l'urgenza di una riforma globale del sistema delle autonomie locali, allo scopo di stabilire, attraverso la semplificazione e la razionalizzazione dei singoli organi, un efficace rapporto fra obiettivi da perseguire e mezzi disponibili, tra fini e risorse.

In questo quadro la provincia-comprensorio potrà avere il compito di promuovere il cosiddetto capitale umano della comunità provinciale nella fascia della scuola superiore ed in sede di attuazione del principio dell'educazione permanente; nonchè il compito di realizzare un sistema di tutela igienico-sanitaria, avente a base l'unità sanitaria locale, quindi, come strumento di secondo livello, anche ai fini di realizzazione degli interventi a tutela degli inquinamenti; nonchè la funzione di organizzare urbanisticamente e territorialmente in comprensorio la provincia, tenendo presenti — ma non sommandoli l'uno all'altro — i vari piani intercomunali.

In questo quadro di revisione, di ristrutturazione che dobbiamo tener necessariamente presente, si pone indiscutibilmente il problema del personale, cui poc'anzi facevo cenno, non soltanto sotto il profilo economico ma anche sotto il profilo della strutturazione giuridica dei regolamenti organici. Occorre guardare con estrema serenità e serietà al problema del personale degli Enti locali. Vi sono stati e vi sono Comuni e Province, vi sono aziende municipalizzate, soprattutto nel Mezzogiorno, ma non esclusivamente nel Mezzogiorno, dove si è fatto largo uso di assunzioni in settori nei quali era meno indispensabile il reclutamento di impiegati. Vi è, comunque, una ragione a tutto questo, che però non elimina l'errore commesso: si è dovuto venire incontro, in un momento di particolari esplosioni e di profonde esigenze, alla carenza (dovuta sia allo Stato che al mondo imprenditoriale) di determinate infrastrutture, di determinati impianti e attività che potessero recepire ed utilizzare manodopera, soprattutto nel settore intellettuale. Giusto il blocco delle assunzioni, del resto stabilito da un decreto del 1947 (sul quale anche di recente la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione di amministratori e di organi di controllo), ma vi sono alcuni settori nei quali nuove assunzioni devono essere fatte!

Quando vediamo, per esempio, lo sviluppo della motorizzazione e della viabilità, quando vediamo lo sviluppo che vi è stato in alcuni settori di ricerche di mercato, di indagini sociologiche, di problemi dell'assistenza, noi non possiamo certamente dire che gli organici debbono rimanere quelli di 15 o 20 anni or sono. Con l'introduzione di nuovi sistemi, quali quelli meccanografici ed elettronici, determinati servizi possono prevedere una riduzione di personale: e in questo senso sarebbe utile far esaminare da commissioni di esperti, con la qualificata rappresentanza di amministratori di Enti locali, questo specifico problema e così anche quello dei bidelli nelle scuole.

Abbiamo avuto, come giustamente si è detto, l'esplosione in tutto il territorio nazionale della scuola materna: ed a questa deve provvedere l'amministrazione locale, oltre

che per i locali, anche per il personale. A questo proposito, e al fine di ridurre il numero dei dipendenti, perchè non dare in appalto determinati servizi di pulizia e di custodia degli edifici scolastici, così come uno Stato moderno, un'organizzazione del 2000, deve pur fare, abrogando le norme attuali di un rapporto tra il personale e le aule?

Il discorso che sto facendo non è indirizzato soltanto alla scuola materna, ma a tutta la scuola della fascia dell'obbligo, che, appunto perchè dell'« obbligo » deve costituire un impegno dello Stato non soltanto per quanto riguarda gli insegnanti, ma anche per quanto si riferisce ai locali, ai servizi, lasciando all'Ente locale la responsabilità delle Università, così come del resto è per gli istituti tecnico-commerciali e i licei scientifici, per gli istituti magistrali, tranne Lucania e Sardegna.

Attraverso un tale sistema io credo che, in definitiva, non solo si andrebbe incontro ad una sensibile riduzione delle spese in determinati settori, ma si riuscirebbe anche ad incentivarne altri, più bisognevoli di vigile cura.

Si è parlato ieri da parte del relatore e del collega Treu dell'assistenza e della previdenza per gli amministratori locali. È un problema che dev'essere affrontato con estrema urgenza e senso di responsabilità, in quanto verrebbe, oltretutto, a gravare limitatamente sugli Enti locali e costituirebbe un riconoscimento per questi benemeriti servitori delle comunità.

D'altronde, come è stato esteso il sistema delle indennità agli amministratori locali, non vedo perchè non debba essere attuato anche un sistema previdenziale ed assistenziale.

Un breve cenno al problema dell'urbanistica, divenuto più pressante per effetto della legge-ponte, in base alla quale conviene adottare i programmi di fabbricazione ed i piani regolatori, onde consentire più alte volumetrie. Ma per l'attuazione di questi è indispensabile modificare la legge del credito, onde gli istituti di credito, tra cui quelli previdenziali dei dipendenti degli Enti locali obbligati ad investire una parte dei loro depositi nei fabbricati già costruiti e realiz-

zati, intervengano invece concedendo mutui agli Enti locali, da impiegare nell'urbanizzazione dei suoli (non legando, invece i mutui, come ora avviene, al sistema delle fidejussioni e delle garanzie dei cespiti patrimoniali), sistema che è stato uno dei motivi del fallimento della legge n. 167.

Uno dei motivi della mancata applicazione di questa legge e del fallimento della Gescal è che la Cassa depositi e prestiti pretende cespiti tributari in garanzia, anche per i Comuni che, per ripianare i loro disavanzi, sono costretti a richiedere l'intervento dello Stato. Nè deve farsi carico a disinvoltanza locale di ciò, quando teniamo conto che tutte le realizzazioni scolastiche, attuate con la legge precedente alla n. 641 sono avvenute attraverso mutui degli Enti locali, che tutte le opere attuate con le leggi numeri 184, 408 e 589 si sono compiute alla stessa maniera: e così ci accorgiamo dell'impossibilità dei Comuni a fornire le richieste garanzie! Ma siffatta riforma delle leggi del credito consentirebbe di sbloccare la situazione, e consentirebbe agli enti di previdenza di rientrare con sollecitudine in possesso delle somme concesse a prestito, e concesse per uno scopo di estrema rilevanza pubblica: e non, come ora avviene, per immobilizzarle a lungo termine.

Altro problema è quello delle condotte mediche ed ostetriche. Ho detto che volevo indicare delle riduzioni di spesa: e con la realizzazione della legge per le unità sanitarie locali estendendosi la mutualità a tutti i livelli, le condotte mediche ed ostetriche sono un puro sperpero di denaro. Dobbiamo dire questo con estremo coraggio e franchezza, anche se il precedente Ministro della sanità, senatore Mariotti, emanò una circolare con cui bloccava ogni revisione e modifica in diminuzione delle piante organiche delle condotte medico-ostetriche. Ho voluto fare un calcolo che sarà senz'altro approssimativo, ma che comunque posso assicurare con estrema certezza, esatto: nel mio comune, Vibo Valentia, ogni parto è venuto a costare intorno alle 700.000 lire e le ragioni di una tale enormità vanno ricercate nell'assistenza al parto limitata a pochissimi casi, in quanto il ricovero in clinica o in

ospedali è divenuto abituale! In una situazione così deficitaria possiamo permetterci questi lussi, questi stupidi lussi? Dobbiamo invece avere il coraggio di limitare e di chiudere e, contemporaneamente, essere prodighi dove maggiori sono le esigenze del Paese, così operando una scelta di civiltà ed una dimostrazione di responsabilità!

Finanza locale. Nè con la nuova « timida » legge, che pure è un fatto positivo, nè con la stessa delega di riforma tributaria (anche perchè diverso è stato il motivo e diversa la finalità della riforma tributaria) si conferiscono nuove entrate. La riforma è uno sforzo di razionalizzazione del sistema, di semplificazione, di maggiore giustizia, non uno strumento per una maggiore acquisizione di entrate. Questo lo dico, del resto, sulla base dei risultati della Commissione preposta allo studio del problema e che ha poi preparato il disegno di legge. Comunque nella proposta di legge in esame alla Camera dei deputati in favore della finanza locale vi è l'addizionale sulla benzina, che viene devoluta agli Enti locali (unica maggiore entrata): ma perchè non si trova, nell'ambito della legge sulla finanza locale, qualche altra fonte d'entrata che abbia, però, valore equilibratore e compensativo, nel senso, cioè, che non vada di più laddove maggiore è la ricchezza e l'agiatezza e meno dove — nelle zone depresse del Paese — minore è la produzione dei redditi.

Qualcuno ha parlato ieri, ad esempio, delle sovrimposte. Debbo dire che in Calabria, certamente la zona più povera del Paese anche sotto il profilo agricolo, si pagano le sovrimposte più forti, persino nel settore fondiario, come risulta da calcoli precisi che vennero anche confermati dal Parlamento nella precedente legislatura quando si esaminò la legge speciale per la Calabria se vogliamo, perciò, veramente riformare questo Stato italiano, dobbiamo concretamente pensare a dare un po' di ossigeno ai poteri locali sui quali deve organizzarsi la nuova struttura statale. Abbiamo presentato (e non solo per omaggio al nostro relatore che segue con particolare cura lo specifico settore dell'assistenza pubblica, ma per un atto di giustizia) un ordine del giorno

che sollecita il Governo a presentare una legge-quadro sull'assistenza pubblica, utilizzando anche qui gli studi fatti ma condensandoli in qualcosa di concreto e a promuovere altresì un'iniziativa legislativa che unifichi intorno agli enti comunali di assistenza, debitamente ristrutturati e potenziati, i molteplici organismi che operano nel settore. Ho appreso stamattina che esistono in Italia circa 40.000 enti che svolgono assistenza e beneficenza. Basta considerare le spese generali e, ad esempio, le spese postali di convocazione dei vari Consigli di amministrazione, per renderci conto di quanto si potrebbe risparmiare ottenendo nello stesso tempo una migliore funzionalità di queste istituzioni e una maggiore rispondenza ai bisogni di tanti concittadini.

Perchè (è un problema che forse può scandalizzare) non si esamina nel quadro di una ristrutturazione organizzativa la possibilità di unificare le due direzioni generali del Ministero, Affari di culto e Fondo per il culto? C'è l'esigenza, l'urgenza della legge sulla protezione civile; perchè non si provvede all'esame del disegno di legge che il Governo ha presentato e il Parlamento non ha portato avanti per le diverse valutazioni emerse? Lo si corregga, lo si integri; ma questo sistema della protezione civile dev'essere una buona volta attuato nel nostro Paese. Non parliamo, poi, del sistema giurisdizionale contabile e amministrativo. Siamo tutti convinti (specialmente i due illustri giuristi qui presenti, il Presidente della Commissione e l'onorevole Ministro, che conoscono questo problema anche dal punto di vista tecnico e teorico) dell'esigenza che si presenta a questo riguardo: ma passi non se ne compiono!

E consentitemi, prima di concludere, di dire qualcosa sul problema della Pubblica sicurezza. Anche in questo campo è indifferibile una riforma che non costa nulla in termini economici e finanziari, ma che rende in termini di progresso, in termini democratici e di civiltà, una riforma secondo principi non demagogici, tenendo conto anche della funzione essenziale dello Stato che è quella di garantire la libertà democratica, in un civile colloquio e l'applicazione della

giustizia. Ora, quando sentiamo (e vorrei augurarmi che non fosse vero) che alcuni rappresentanti del mondo imprenditoriale, alcuni privati cittadini hanno quasi costituito degli organismi di... consulenza nel settore dell'ordine pubblico; quando sentiamo che alcune grosse centrali sindacali in occasione dei recenti scioperi e in previsione di quelli che si annunciano per il rinnovo dei contratti di lavoro, hanno convocato dei... collaboratori da altre parti del territorio nazionale per impedire l'infiltrazione di maoisti, e nello stesso tempo si vedono inibite e vilipesse le Forze di polizia, consentitemi di dire che c'è da rimanere profondamente turbati. Non possiamo non protestare contro questa situazione la quale dimostra che uno Stato così retto non è democratico e non può durare a lungo: è uno Stato che si presta alle esplosioni di dittature!

Dobbiamo essere tutti più responsabili anche in questo specifico settore, onde, più che parlare di argomenti che possono attrarre per un momento o per un giorno, più che parlare di disarmo della Polizia, dovremmo essere sostenitori di un disarmo morale e di una lotta contro il ricorso alla violenza. Occorre che tutti i democratici, Parlamento e Governo compresi, si muovano con una azione, ferma e onesta allo stesso tempo, perchè le leggi e non la violenza siano il codice vero dei cittadini e in questa linea si caratterizzi l'opera di ciascuno di noi. Charles Peguy, se non erro, disse che il disordine crea l'anarchia e l'anarchia la dittatura. Noi, appunto perchè vogliamo la libertà sempre più diffusa e sostanziale, dobbiamo sostenere l'abbandono del sistema della violenza. Io posso comprendere quanto è avvenuto ad Avola ed a Battipaglia, pur condannando le cause di quelle manifestazioni, pur lottando perchè non abbiano più a ripetersi e perchè i patti, i dialoghi, siano sempre improntati alla massima civiltà e al rispetto reciproco. Ma non posso trovare una giustificazione, quando si verificano fatti incomprensibili come quelli di Caserta (badate bene chi vi parla è uno che ama lo sport e, nello sport, in maniera specifica il calcio), perchè si tratta del frutto di un invito diffuso alla violenza che si è via via manifestato nel nostro

Paese ad opera di alcune minoranze faziose di estrema sinistra e di estrema destra, strettamente collegate tra loro, anche al di fuori dell'area politica e rappresentativa della Nazione, che dobbiamo combattere se non vogliamo essere i necrofori delle nostre stesse persone e, quel che più conta, delle istituzioni democratiche.

Chiedo scusa se sono andato un po' avanti nel mio intervento, ma sentivo il dovere di partecipare a questo dibattito per dare una testimonianza modesta di quello che penso e della importanza che annetto agli Enti locali e alle Regioni.

Non solo speriamo, ma insistiamo tutti perchè l'anno 1970 veda nascere le Regioni e, con le Regioni, una nuova struttura dei poteri locali, così come abbiamo delineato, perchè solo allora le Regioni saranno un fatto positivo, un'occasione per reinventare questa fatiscante struttura amministrativa del nostro Paese, un fatto che, non avvenendo, ne impedisce il miglioramento, costituendo così un nuovo motivo di maggiore contrasto tra il cosiddetto Paese legale e il Paese reale.

P R E Z I O S I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, sarò breve anche perchè condivido in buona parte le tesi dei senatori Venanzi e Murmura.

In realtà vi è un problema la cui importanza non può sfuggire all'onorevole Ministro: quale deve essere l'atteggiamento delle Forze di polizia nei confronti delle vertenze dei lavoratori, vertenze che coincidono con il rinnovo dei contratti di lavoro.

Il diritto dei lavoratori al rinnovo dei contratti è sentito non solo da tutti i settori politici, ma da tutti i sindacati (perfino dal sindacato fascista: l'onorevole Roberti ieri in un suo intervento accusava la FIAT!) e questo deve indurre il Ministero dell'interno a far assumere alle Forze di polizia quell'atteggiamento responsabile che altre volte è stato assunto.

Elezioni amministrative provinciali e regionali. Signor Ministro, qui veramente ci troviamo in una situazione che è simile a quella della Sibilla cumana. Si dice che si vogliono fare le elezioni amministrative comunali e provinciali nel mese di novembre.

Anche noi, come partito, abbiamo detto che bisogna rispettare le scadenze costituzionali. Tutti sappiamo, però, che le elezioni regionali debbono essere fatte contemporaneamente a quelle comunali e provinciali. Ormai ci troviamo di fronte alle scadenze: l'ultima domenica utile per fare queste elezioni è quella del 23 novembre e se le elezioni dovessero effettuarsi in quella data, le liste comunali e provinciali dovrebbero essere presentate 25 giorni prima e i comizi elettorali esser convocati 45 giorni prima. Siamo già al 24 settembre. Una parola chiara, signor Ministro! È vero, siamo d'accordo, lei una parola chiara può dirla fino ad un certo punto in questo momento, in quanto lo stesso Governo si adegua alla Sibilla cumana, però è necessario che lei si pronuncii con chiarezza sulla data di queste elezioni. Si faranno o no queste elezioni amministrative comunali e provinciali? Diciamo la verità, non si possono fare, perchè siamo già alle strette con i termini.

In merito alla riforma del testo unico della legge di Pubblica sicurezza, ricorderete che in Senato impiegammo varie sedute per approvare, sia pure con il nostro voto non certo favorevole, quella tale riforma. Bisogna ora arrivare a questa riforma anche per quello che riguarda le licenze, le attività commerciali di tanti cittadini.

Il settore dell'assistenza. Onorevole Ministro, sono stanco di parlare della riforma dell'assistenza: ne parlo dal 1958, da quando cioè presentai un ordine del giorno, firmato anche dai senatori Ferri, Schiavetti, Pieraccini, Corona ed altri. L'allora Ministro dell'interno approvò il mio ordine del giorno e dichiarò che lo condivideva pienamente. Successivamente l'onorevole Segni, si rese conto dell'importanza del problema e nominò una Commissione che fu presieduta da un valentissimo collega, anche se non ne condividiamo le idee politiche, l'onorevole Scalfaro. Questa Commissione si riunì per due anni, discusse il problema e trasse delle conclusioni. Ebbene, io assistetti ad una cosa stranissima: l'onorevole Rumor, Ministro dell'interno nel 1962, non ricordava che c'era stata questa Commissione che aveva studiato la riforma

dell'assistenza ed era pervenuta a delle conclusioni, e su mio intervento nel 1963 disse che avrebbe nominato una Commissione di studio per risolvere i problemi di questo settore. Feci pertanto presente all'onorevole Rumor che evidentemente non aveva buoni collaboratori al Ministero dell'interno, visto che non l'avevano informato che vi erano stati dei lavori così ponderosi da parte di una Commissione presieduta dall'onorevole Scalfaro. Orbene, signor Ministro, ella ricorderà che ebbi perfino il piacere di avere il suo consenso ad un ordine del giorno, approvato all'unanimità nel gennaio 1969 in sede di 1ª Commissione, in cui si sottolineava la necessità di una riforma dell'assistenza, la necessità di un disegno di legge che finalmente provvedesse a mettere ordine in questa situazione caotica esistente nel nostro Paese.

Nessuno può disconoscere, a mio avviso, che vi è una crisi paurosa in molti settori dell'assistenza e in particolar modo nel settore dell'assistenza pubblica all'infanzia e all'adolescenza.

Si è mai domandato, onorevole Ministro, come avviene il ricovero dei minori nei nostri istituti? Quale educazione, quale assistenza hanno questi nostri minori, soprattutto se si pensa che il personale addetto a questi istituti di ricovero non è qualificato, non è adatto? Esiste una seria azione educativa e un'istruzione professionale per questi giovani ricoverati?

Perchè, signor Ministro, non basta ricoverare dei giovani orfani, ma bisogna pensare anche alla loro qualificazione professionale, altrimenti questi ragazzi, quando avranno compiuto i 18 anni e saranno stati dimessi da questi istituti, che cosa faranno? Potranno solo avere del rancore nei confronti di una società che non ha avuto alcun interesse a proteggerli.

Passiamo ora ad un altro problema: l'assistenza ai subnormali. Onorevole Ministro, il 3 per cento della nostra popolazione disgraziatamente è formato di subnormali. Abbiamo avuto degli scandali per istituti di assistenza ai subnormali, tutti lo sapete, ed il Ministero dell'interno è intervenuto. Comunque la situazione è aggravata dal fatto che

mentre l'assistenza e l'educazione dei subnormali fanno parte dei compiti dello Stato, non esiste però alcuna legge che li regoli. Pensate solo alla ridicola situazione esistente: in questo settore si fa riferimento alla legge sui manicomi, quella del 1904, la quale non fa distinzione tra minorazione e alterazione psichica. Molte proposte di legge sono state presentate in tal senso, ma non se n'è tenuto alcun conto.

Infine, che cosa dire dell'altro problema che non può sfuggire alla sua sensibilità, onorevole Ministro, se si pensa che riguarda circa 6-7 milioni di cittadini, il problema cioè dell'assistenza degli anziani? Ho letto la relazione di una attività svolta dall'Amministrazione aiuti internazionali che ha a capo un uomo di grande valore, il collega Ludovico Montini, alla cui attività bisogna dare pieno riconoscimento. Il senatore Montini in questa relazione rivolge un'accusa allo stesso Governo per la situazione esistente quando afferma che l'assenza, nel nostro Paese, di un organismo che formuli una programmazione dei servizi sociali delle persone anziane ha convinto dell'opportunità di trasformare il programma sperimentale di miglioramento dei servizi sociali assistenziali per questa categoria di persone. A tal fine l'AAI ha da tempo avviato in quindici provincie un programma permanente, estensibile a tutto il territorio nazionale.

Questa è una magnifica affermazione, però dove troverà l'AAI i mezzi per condurre in porto questa degnissima azione, veramente necessaria e indispensabile? Pensa il Governo di aver risolto il problema dell'assistenza agli anziani con la pensione sociale di 12.000 lire al mese? Ma quelle persone, signor Ministro, preferiscono essere ricoverate in un istituto adatto, senza prendere quei soldi, che darebbero invece volentieri agli istituti stessi, perchè loro, con quella somma, non riescono a vivere! Il problema dell'assistenza è ancora più ampio, ma non voglio dilungarmi inutilmente; il problema dell'assistenza è non soltanto una questione di coscienza pubblica, ma di civiltà e di progresso sociale nell'interesse del nostro Paese ed io, signor Ministro, non infliggo alla Commissione e a lei un altro ordine del gior-

no: mi basta quello che presentai nel gennaio del 1969 che confermo e ripropongo e che spero possa avere un effettivo seguito in una riforma della legge sull'assistenza che vada incontro alle necessità esistenti nel nostro Paese.

M A I E R . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario; il mio intervento sarà molto breve e si riferirà soprattutto alla situazione degli Enti locali ed in particolare a quella dei Comuni. Questo argomento è già stato trattato dai colleghi che sono intervenuti precedentemente; pertanto cercherò di non ripetere quanto finora è stato detto.

Ritengo che la situazione degli Enti locali ed in particolare dei Comuni sia veramente grave; si può dire, anzi, che il contenimento del disavanzo dello Stato, in questi ultimi anni, è stato possibile unicamente addossando ai Comuni e agli Enti locali in genere, spese che potevano anche essere di competenza dello Stato stesso. Se questa mia affermazione è vera — ed io sono convinto che è vera — ne deriva che è difficile, se non impossibile, effettuare nel nostro Paese una programmazione effettiva, quando abbiamo degli elementi che sfuggono, come i bilanci dei Comuni, i disavanzi dei Comuni, l'indebitamento dei Comuni; quando non si trova il modo di far sì che tutte queste cose si manifestino e si svolgano in una visione generale quale dovrebbe essere la programmazione; e vorrei dire di più: si è fatto cenno, giustamente, alla necessità di riforma della legge comunale e provinciale, della legge sulla finanza locale; si è parlato anche dell'autonomia degli Enti locali ed in particolare dei Comuni. La domanda che pongo è questa: come deve manifestarsi l'autonomia dell'Ente locale? Io credo che essa deve potersi manifestare soprattutto, esclusivamente direi, attraverso la partecipazione ed il controllo degli elettori. Questa è l'unica forma di autonomia democratica. Come è possibile oggi per il cittadino controllare, verificare le capacità dell'amministratore, la giustizia delle sue impostazioni, quando i bilanci dei Comuni sono deficitari, per cui qualsiasi riferimento tra amministratore e

amministratore, tra gruppo politico e gruppo politico diventa assolutamente impossibile? I bilanci dei Comuni, che dovrebbero essere il punto culminante della funzione di verifica della capacità dell'amministrazione, sono incomprensibili, tanto più che l'entità del disavanzo — perchè, purtroppo, di questo si deve parlare — dipende non tanto dalla volontà dell'amministratore, quanto dalle decisioni che verranno prese dagli organi di controllo che supervisionano i bilanci stessi e tutte le altre attività dell'amministrazione. Quindi bisogna a tutti i costi trovare il modo, e al più presto, di favorire questa partecipazione del cittadino alla vita dell'Ente locale, partecipazione che sia veramente possibile e che si manifesti in maniera adeguata; cioè bisogna arrivare a far sì che nell'Ente locale si manifesti la possibilità di vivere democraticamente, che esso diventi una palestra di autogoverno per i cittadini. Noi oggi abbiamo una situazione assurda per cui, nell'impossibilità di coprire le spese, si manifesta la situazione per cui nei Comuni più poveri si tende a diventare sempre più poveri, in quanto in questi Comuni si pagano più tasse attraverso le supercontribuzioni e le sovrimposte e si ricevono minori servizi. Questo influisce in un certo senso anche sulla migrazione interna che spesso viene determinata anche dalla mancanza, in certi Comuni, dell'assistenza che invece altri Comuni, più grossi o più fortunati, possono dare ai cittadini. Il senatore Murmura ha fatto riferimento alla riforma della legge tributaria asserendo che in essa vi è un timido accenno alla finanza locale. Io non lo chiamerei un « timido » accenno, perchè vi è affermato il principio validissimo di ricercare, per quanto riguarda le entrate, una perequazione tra le possibilità dei vari Comuni, ed evitare — come ho già detto — che attraverso il meccanismo delle sovrimposte e delle supercontribuzioni si creino sperequazioni e ingiustizie notevoli. Altro punto grave è quello dell'indebitamento dei Comuni.

Nel nostro Paese, purtroppo, ci troviamo in una situazione estremamente difficile. Sono convinto che molte delle richieste sindacali che oggi vengono avanzate sia possibile

accoglierle, e mi auguro che si riesca a raggiungere una conclusione positiva in maniera pacifica e sollecitamente.

È certo però che dobbiamo preoccuparci della situazione generale finanziaria del Paese. In questi ultimi anni si è verificata una sperequazione tra i finanziamenti attraverso i capitali di rischio ed il ricorso all'indebitamento. Così sono fortemente indebitate le aziende private, le aziende pubbliche, i Comuni, le Province, lo Stato. E questo può determinare una propensione all'inflazione. Spesse volte mi sono chiesto se l'unico mezzo per risanare i bilanci degli Enti locali non possa essere ormai che l'inflazione. Comprendete benissimo quanto sia grave questa mia perplessità. Da qui, allora, la necessità di arrivare, non voglio dire al contenimento delle spese, ma alla possibilità di equilibrarle, di perequare le possibilità di soddisfare determinati bisogni dei cittadini, sia nei Comuni di città come in quelli di montagna, sia nei Comuni del Mezzogiorno come in quelli del Nord, in modo da mettere tutti in una situazione di equilibrio. Da qui la necessità, appunto, della riforma delle leggi comunale e provinciale e della finanza locale.

Per quanto riguarda l'autonomia degli Enti locali io penso che si debba propendere più per un'autonomia nella scelta delle spese che non per un'autonomia nel reperimento delle entrate, proprio in considerazione di quello che dicevo prima: e cioè che la programmazione e le necessità che da essa derivano, impongono che vi sia un certo controllo nella distribuzione delle entrate, mentre per le spese possiamo benissimo attenuare gli attuali controlli.

Non è possibile, a mio parere, attuare facilmente un nuovo ordinamento come quello regionale che auspichiamo, senza avere provveduto per tempo, o comunque senza avere la prospettiva di provvedere, entro breve termine, alla regolamentazione delle funzioni dei Comuni, delle loro disponibilità di bilancio, eccetera. In questa sede si è accennato, se non erro da parte del senatore Preziosi, alla questione delle elezioni, all'abbinamento delle elezioni comunali, provinciali e quelle regionali come fu a suo tempo stabilito nella legge sulle Regioni. Il mio

partito è contrario al rinvio delle elezioni comunali e provinciali, anche perchè il periodo diciamo di legislatura di codeste amministrazioni è stato recentemente elevato da 4 a 5 anni, e portarlo addirittura a quasi 6 anni mi sembra eccessivo. Comunque, non ne faremo un *casus belli*!

Ma proprio parlando di questo argomento, desidero qui esprimere un'opinione personale che vorrei fosse presa in considerazione dai colleghi. Siccome sarà purtroppo necessario rinviare le elezioni amministrative a primavera, mi sembra che sia giunto il momento di avere il coraggio di rivedere il sistema elettorale. Mi riferisco in particolare ai Comuni, e ve ne sono molti, nei quali non è più possibile trovare delle maggioranze che riescano a governare veramente. Forse in questo mio giudizio sarò suggestionato dalla situazione del comune di Firenze in cui da molti anni ormai si riesce a stento a mettere in piedi alcune amministrazioni senza maggioranza che si trovano sempre nella condizione di non poter governare, per cui si deve ricorrere ai commissari, a nuove elezioni, naturalmente con nuove spese e via dicendo.

Ora, il discorso che vado facendo è certamente difficile e anche pericoloso, perchè anche altre volte, quando ho avuto il coraggio di accennarlo timidamente, è stato subito obiettato: Maier vuole la legge truffa! Qui non si tratta, onorevoli colleghi, di legge truffa, ma di trovare la possibilità in molti Comuni di governare, senza che si debba ricorrere ai commissari; perchè oltretutto, anche là dove si riesce a costituire le maggioranze, siamo sempre di fronte a maggioranze « risicate », per cui spesso l'attività dell'amministrazione è subordinata al potere o al prepotere di pochissimi individui, o addirittura di un solo individuo, il che crea un clima di antidemocrazia.

Mi si consenta, quindi, la proposta di valutare se non sia giunto il momento di rivedere il sistema elettorale dei Comuni, in modo da consentire una forma, sia pure attenuata, di elezioni col sistema maggioritario (tipo quello che fu adottato nel 1951), magari in via subordinata, dopo il ricorso alle elezioni normali con la proporzionale. In sostanza, una volta svolte le elezioni generali

amministrative col sistema normale proporzionale, si ricorra ad un sistema parzialmente maggioritario in quei Comuni, nei quali non sia possibile avere una maggioranza che amministri l'Ente locale, per il periodo che ancora rimane da trascorrere in attesa della nuova scadenza elettorale generale.

Per quanto concerne l'ordine pubblico, dirò che la libertà dei cittadini, la possibilità di svolgere la loro attività debbono essere assicurate in modo completo. Ed esprimo un giudizio anche positivo nei confronti delle Forze di polizia che, ne sono convinto qualunque cosa si dica, sono ancora oggi fra le migliori Forze di polizia del mondo. È logico che la loro attività deve essere contenuta nelle forme più democratiche possibili, quando si tratti di agitazioni studentesche, o sindacali. Ma detto questo, vorrei raccomandare al Governo, in particolare al signor Ministro, di cercare di prevenire il verificarsi di certe agitazioni, naturalmente là dove ciò è possibile e cioè quando esse sono il frutto di squilibri sociali troppo evidenti come è avvenuto in alcune località.

E concordo con quanti chiedono la riforma delle leggi di Pubblica sicurezza, alla quale nella passata legislatura dedicammo buona parte della nostra attività. È assolutamente necessario provvedere; ma mi permetto di consigliare al Governo e ai colleghi di non parlare più di riforma delle leggi di Pubblica sicurezza. La questione può sembrare di secondaria importanza; ma a molti di noi non fa piacere dover lavorare sulla base di una legge fascista. Formulo quindi l'auspicio e la richiesta che si provveda al più presto da parte del Governo alla presentazione di una nuova legge di Pubblica sicurezza.

P R E S I D E N T E . Nel dare la parola al Ministro dell'interno, credo di potermi rendere interprete della gratitudine per la sua presenza in Commissione, in questo momento particolarmente delicato, con ciò ponendo in risalto la sua particolare sensibilità.

R E S T I T U O , ministro dell'interno. Desidero anzitutto ringraziare i componenti della Commissione che sono intervenuti ed

esprimere un mio cordiale e vivo apprezzamento particolarmente all'onorevole relatore, il quale, con l'ampiezza della sua esposizione e con la precisione dei suoi rilievi, ha posto la discussione su un binario che, pur tenendo conto delle molte punte polemiche che affiorano in ogni dibattito politico — ed è giusto che affiorino —, a me è sembrato tale da consentire che essa fosse nel suo complesso, animata da un notevole spirito costruttivo.

La prima esigenza che è stata posta a base della relazione del senatore Signorello è quella che riguarda — per usare un termine molto ampio — l'ammodernamento dell'Amministrazione dell'interno; un'Amministrazione che risente, a volte, il riflesso di un vecchio giudizio, in quanto ci si ostina da alcuni a considerarla tradizionalmente come l'amministrazione della centralizzazione. Ritengo che in questo campo, forse per la stessa vivacità dei discorsi che facciamo nel sostenere le varie tesi, finiamo col dimenticare i veri termini di una realtà di cui tutti, in definitiva, siamo stati partecipi, nel senso cioè che ognuno ha dato al suo concretarsi il proprio apporto; infatti, se vi è una amministrazione nell'ambito della quale si è cercato di attuare ampiamente un principio di decentramento, sia sotto un riflesso puramente burocratico, per quanto attiene all'amministrazione diretta dello Stato, sia per quanto attiene all'articolazione della vita pubblica nei vari Enti locali, questa è l'Amministrazione dell'interno.

Si capisce che quando ci si muove per dare attuazione ad un processo così complesso, così circondato da attese ed anche da sollecitazioni, si è più facilmente portati ad accentuare il rilievo delle cose che ancora non si sono conseguite, e si è a volte un po' distratti nel valutare i passi avanti che si sono compiuti.

Certo l'ammodernamento che si viene realizzando non riguarda solo l'articolazione degli uffici — anche se tale articolazione ne costituisca un aspetto molto importante, specie avendo presenti gli ulteriori progressi che saranno compiuti in sede di attuazione della legge delega sulla riforma dell'Amministrazione dello Stato —, ma riguarda al-

trasi la preparazione del personale, l'adeguamento di questa preparazione a una nuova visione del modo di operare e di muoversi dell'Amministrazione dell'interno. Vi è la scuola di Caserta, funzionante da alcuni anni e per la quale sono da prospettarsi perfezionamenti e sviluppi come per ogni scuola che cerca di equilibrare la necessità di un approfondimento teorico con la necessità, forse più pressante, di ancorare questa preparazione teorica a quella che è la pratica della vita a cui bisogna provvedere; il che non è compito facile, specialmente in un Paese come il nostro in cui il commisurare il formalismo della teoria con l'urgere delle necessità reali non è sempre obiettivo facilmente conseguibile. Non vi è dubbio però che ci siamo mossi, sia per quanto riguarda l'Amministrazione in generale, sia per quanto riguarda alcuni organismi che costituiscono un punto di appoggio fondamentale dell'attività del Ministero dell'interno. E sotto questo riflesso accennerò più ampiamente fra breve al lavoro svolto nel campo della formazione del personale addetto ai servizi di polizia.

Questo ammodernamento evidentemente concerne, come dicevo poc'anzi, l'amministrazione diretta dello Stato, ma pone in particolare rilievo i rapporti fra questa amministrazione diretta e la vita locale. E molti dei colleghi che sono intervenuti nel dibattito hanno posto particolarmente l'accento su questo punto, denunciando una situazione che attiene soprattutto agli aspetti finanziari della vita comunale e provinciale, ma allargando il discorso sia alle varie esigenze connesse alla funzionalità dell'autonomia comunale e provinciale, sia inquadrando il tema nella nuova realtà verso cui ormai rapidamente ci avviamo, cioè la nuova realtà dell'ordinamento regionale.

In ordine alle Regioni il senatore Venanzi, che pure è stato così misurato nella sua esposizione, ha preso le mosse da una nota di insoddisfazione, naturale del resto nel suo animo che è portato, per la sincerità della sua convinzione politica, più alla critica che non, evidentemente, all'apprezzamento. Non credo però che questa nota trovi un giusto collocamento in rapporto all'azione che pro-

proprio in questi mesi il Governo viene concretando in materia regionale.

Egli ha detto che questo bilancio, che è il bilancio dell'anno di attuazione delle Regioni, non riflette adeguatamente nella sua articolazione le esigenze derivanti dall'istituzione delle nuove Regioni, e sembra avanzare riserve sul fatto che la limitatezza delle voci previste per le relative spese possa esprimere una volontà politica non proporzionata all'urgenza che la realizzazione della norma costituzionale richiede.

Ricordo in proposito che il Governo ha già presentato il disegno di legge che concerne l'aspetto finanziario della vita regionale e penso che questo schema vada considerato, per i principi a cui si informa, come espressione della serietà e della concretezza dell'impostazione adottata per provvedere all'effettiva costituzione delle regioni, nonchè impegno per una celere definizione di tutta la materia.

Occorre osservare che, secondo il dettato costituzionale, le Regioni, una volta formate, si troveranno di fronte ad un primo compito che è condizionante la loro ulteriore attività, cioè dovranno deliberare i propri statuti. Ed è certo che le assemblee regionali, per quanto desiderio si voglia avere di bruciare le tappe, proprio per la tematica ampia che implica la votazione di uno statuto, saranno impegnate per un periodo necessariamente non breve, e comunque di qualche mese, nella votazione appunto di questi statuti.

La Costituzione prevede poi che gli statuti, prima di diventare operanti, devono essere trasferiti in una legge dello Stato che li approvi, collegando così alla responsabilità del Parlamento il loro inserimento nell'ordinamento generale dello Stato. È bene che questa procedura sia fin d'ora ben presente a ciascuno di noi ad evitare che poi si abbia la delusione di apparenti ritardi.

Se in noi non ci fosse proprio una ferma volontà attuativa, la tematica regionale è così ampia, e la pubblicistica l'ha talmente esasperata e allargata, che sarebbe facile, presentando al Parlamento una serie di schemi di norme di trasferimento di funzioni o di leggi quadro, giustificare tempi lunghi, che

noi vogliamo invece evitare anche perchè non li riteniamo necessari.

Appunto in rapporto a ciò nella legge finanziaria è previsto per determinati adempimenti il ricorso allo strumento della delega.

Nella legge vi è un altro principio che è opportuno qui richiamare; ed è quello diretto ad assicurare l'equilibrio della spesa pubblica nella sua globalità.

Io mi ribello al giudizio secondo cui all'attuazione delle Regioni noi vorremmo giungere più per uno slancio di suggestione della novità che non per meditata convinzione. Si tratta di una critica che noi respingiamo. È vero che le cifre che sono indicate nel provvedimento non rappresentano un limite invalicabile di spesa regionale. Ma ciò che più conta è che esse vengano poste a disposizione della Regione parallelamente a un discarico di oneri del bilancio dello Stato. Il che significa che la situazione di cui il senatore Maier giustamente poc'anzi si preoccupava non deve verificarsi; ed in questo senso la legge predisposta tende ad evitare una dilatazione della spesa, specie di quella per oneri di parte corrente, che finirebbe col comprimere il volume degli investimenti, che è interesse generale del Paese mantenere a un livello rispondente al ritmo di sviluppo dell'economia nazionale.

Peraltro l'obiettivo del contenimento della spesa va posto in rapporto con le finalità primarie che si intendono perseguire con l'ordinamento regionale: lo snellimento dell'Amministrazione, un più rapido procedere delle attività, un più efficace collegamento fra Amministrazione pubblica e cittadino. Finalità, queste, che vanno ricondotte anche a quella capacità che dobbiamo assicurare alle Regioni di essere fattore di perequazione in ordine agli attuali dislivelli che travagliano la vita economica e sociale delle varie zone del Paese.

Ora — mi consentano i senatori che fanno parte del Gruppo che ha presentato una propria proposta di legge sulla finanza regionale — mi rendo conto che, proprio in ordine al punto sopra accennato, in sede di discussione parlamentare su tale materia affiorerà subito il rilievo che l'autonomia finanzia-

ria regionale deve avere la sua prima base sui tributi propri delle Regioni, mentre questi tributi nello schema governativo sono riconosciuti in un ambito che supera di poco il gettito di 125-130 miliardi. Certo lo schema di legge, presentato alla Camera dell'onorevole Ingrao e al Senato dal senatore Terracini, allarga notevolmente la fascia dei tributi propri. Ma vediamo qual è il risultato di tale impostazione: è, o potrebbe essere, un consolidamento di situazioni di sperequazione.

Ritengo che sarebbe un fatto spiacevole, e comunque da evitare, che la spinta regionalistica tradizionalmente collegata all'impostazione del problema meridionale subisse un'attenuazione proprio nelle zone in cui essa è nata e da cui viene in definitiva una delle motivazioni più valide che stanno alla base dell'inserimento dell'istituto regionale nell'Costituzione; e diventasse, invece, quella spinta, particolarmente vivace in altre zone, le quali non correrebbero il rischio di subire particolari conseguenze negative dall'ulteriore irrigidirsi della spesa statale, che obiettivamente riduce e mortifica la funzione di perequazione propria della finanza generale dello Stato. L'interesse di tutto il Paese è che certi processi notevoli di sviluppo nelle regioni più avanzate abbiano a mantenersi e ad ulteriormente svolgersi, ma che ciò non abbia a verificarsi a danno di altre regioni.

Fatto questo accenno, avverto subito che in me è viva la consapevolezza che, in sede di legge sulla finanza ordinaria delle Regioni, ogni criterio perequativo vada contenuto entro ben precisi confini. Si tratta di determinare in modo sempre più incisivo un superamento di situazione di depressione che pesa su alcune zone d'Italia, ma nello stesso tempo di non compromettere il ritmo di crescita che si registra in altre zone, ritmo che è nell'utilità di tutti che continui a svolgersi secondo la maggiore ampiezza che è possibile realizzare nell'equilibrio generale della vita del Paese.

Sotto un diverso profilo, l'attuazione delle Regioni pone il problema di un nuovo assetto degli Enti locali; e in modo particolare nella discussione che si è accentuata in que-

sti ultimi mesi è venuto in rilievo il tema del ruolo delle Province nell'ambito dell'ordinamento regionale. Sebbene alle volte alcune tesi in materia siano enunciate con una radicalizzazione di conseguenze, forse per dare ad esse maggiore capacità di penetrazione nell'ambito del dibattito generale, esse vanno ricondotte nei limiti della nostra realtà politica e nel quadro complessivo delle esigenze di articolazione della vita pubblica in Italia.

Pertanto, parlare oggi di una Regione che, per raggiungere più efficacemente la sua funzione di sintesi, finisca con l'assorbire in sé altri organismi della vita locale, come le Province, a mio avviso significa pretendere di seguire un disegno di astratta razionalità mettendosi fuori da ogni considerazione di vincoli costituzionali, di opportunità, e di giusta attesa delle popolazioni interessate.

Certamente la realtà della Regione pone in termini nuovi la configurazione dei compiti e delle attività delle Province rispetto alle strutture che vanno a costituirsi. Ma questo obiettivo piuttosto che essere perseguito solo dallo Stato nell'autonomia delle sue decisioni, è bene che sia affrontato in collaborazione con le stesse Regioni. E ciò non per un formale rispetto di competenze regionali, che sul piano giuridico non è nella specie vincolante, ma perchè il problema va risolto facendo leva soprattutto sulla funzione della Provincia come punto di appoggio dell'amministrazione regionale, in modo da evitare che la Regione finisca col crearsi una sua attrezzatura di uffici che favorisca duplicazioni di compiti e di attività e quindi appesantimenti del processo burocratico, in sostanziale netto contrasto con i principi stessi dell'ordinamento regionale. Tutto ciò sarà tanto più efficacemente conseguibile quanto più sarà chiaro in tutti il tipo di Regione che vogliamo costituire in armonia allo spirito della Costituzione.

Così, discutendo delle Regioni a statuto ordinario, bisogna aver cura di non confondere la posizione di queste Regioni con la posizione delle Regioni a statuto speciale, anche per quel che riguarda l'organizzazione interna della Regione. Solo in tal modo potrà sfuggirsi alla suggestione del mimetismo sta-

tale, che le Regioni tendono, soprattutto nella fase del loro primo avvio, a subire.

Da questo punto di vista credo che sarebbe bene da parte del Governo, senza che ciò intacchi la priorità della legge finanziaria regionale ai fini della discussione e della relativa approvazione, prendere l'iniziativa di una legge sulla organizzazione interna della Regione, che definisca, sulla base delle norme costituzionali, alcuni aspetti dei rapporti tra assemblea regionale, presidente e giunta regionale. Comprendo che le forze politiche che assolvono un ruolo di opposizione possono considerare favorevolmente, per un loro vantaggio momentaneo e di parte, lo slittamento di questi rapporti nel senso del governo assembleare; ma è certo che la distorsione nel corretto funzionamento degli organi regionali, che così si determina, si risolvrebbe in un danno di tutti, perchè il governo assembleare è governo che incide negativamente sulla vera funzione dell'assemblea regionale, che non è di partecipazione all'amministrazione, ma di indirizzo e di controllo dell'Esecutivo

Garantire la piena funzionalità dell'assemblea regionale in quello che è il suo specifico compito costituisce pertanto un suo obiettivo rafforzamento, con una accentuazione della responsabilità dell'Esecutivo nei suoi confronti e con una opportuna rilevanza delle esigenze connesse all'amministrazione, che, senza nulla togliere al valore politico del nuovo istituto, rappresenta momento essenziale della vita della Regione. Tornando al problema degli Enti locali, a cui ci siamo fin qui riferiti in relazione al modo come esso si colloca nel quadro del nuovo ordinamento delle Regioni, è necessario, però, che, in risposta alle osservazioni fatte in proposito da quasi tutte le parti politiche, a quel problema io ora mi richiami per quel che riguarda gli aspetti più attuali e pressanti, in ordine ai quali occorre con la maggiore immediatezza possibile provvedere.

Il senatore Murmura ha sollecitato opportunamente la definizione del disegno di legge sulla finanza locale. Posso assicurarlo che proprio stamane la Commissione della Camera dei deputati ha deliberato di trasferire

in sede legislativa quel disegno di legge, il quale avrà ormai un suo rapido iter.

Credo che tra breve questo disegno di legge potrà essere esaminato dal Senato. Ciò è stato possibile attraverso uno stralcio, dal testo presentato, di alcune norme relative agli organi del comune e ai termini per l'approvazione dei bilanci.

Queste norme seguiranno un iter legislativo autonomo rispetto alla parte più direttamente pertinente alla finanza locale, di cui è stata unanimemente riconosciuta l'urgenza. Ma urgenti sono anche le norme stralciate, specie se si tiene conto che esse vengono incontro a situazioni di difficoltà delle amministrazioni locali, richiamate da molti colleghi — mi riferisco in modo particolare al senatore Murmura che ne ha parlato con una nota di particolare calore — situazioni che peraltro sollecitano quella modifica della legge comunale e provinciale che deve costituire la base di una maggiore efficienza degli enti autonomi territoriali.

Il senatore Maier ha detto: preoccupiamoci di non trovarci di fronte a consigli che non riescono ad esprimere giunte, a maggioranze che non arrivano a coagularsi, per cui si hanno esercizi finanziari che decorrono senza che ancora si sia avuta l'approvazione del bilancio, con il determinarsi di stati di disagio che la nomina del Commissario non sempre risolve o risolve nel modo migliore.

Sono dell'opinione che l'abbassamento del *quorum* per alcune votazioni determinerebbe in tanti casi la possibilità del permanere dell'organo elettivo e quindi della continuità dell'amministrazione attraverso gli organi che traggono le loro origini da una investitura democratica senza la necessità di ricorrere a gestioni straordinarie, che, nel clima dell'accesa dialettica politica, si pretende di presentare come esorbitanze governative proprio da parte di rappresentanti di forze politiche che in sede parlamentare si oppongono a quelle modifiche le quali hanno come precipuo scopo la limitazione dei casi di nomina di Commissari.

La verità è che spesso, quando si tenta di inserire una norma la quale razionalizzi taluni aspetti del funzionamento della vita locale secondo un evidente interesse di carat-

tere generale, vi è sempre qualcuno che è preso dalla preoccupazione di essere la veste di una autonomia che tuttavia si vuole che viva in concreto.

Ammetto che non è facile raggiungere una visione di sintesi e una prospettiva unitaria in una materia quale è quella concernente l'attività dei Comuni e delle Province, in ordine alla quale talora una conclamata concordanza sui principi si accompagna a notevoli divergenze sui loro riflessi attuativi. Ad esempio, tutti si è d'accordo di non attribuire ai Comuni competenze relative e quindi oneri relativi a servizi che concernono responsabilità e impegni statali. Ma l'esperienza ci dice che in alcuni casi la sottrazione ai Comuni e alle Province di forme di intervento concernente quei servizi, a cui essi in atto partecipano contro un razionale riparto di funzioni, trova elementi di resistenza negli stessi rappresentanti della vita locale.

Ricordo che alcuni anni fa, discutendosi delle norme sulla finanza locale relativamente al settore della pubblica istruzione, che è settore tipico di competenza statale, si sostenne con larga motivazione l'opportunità che in questo campo permanessero nell'ambito comunale e provinciale determinate mansioni, dato che nel concreto svolgersi di quella attività vi sono interessi che investono in maniera rilevante la vita locale e che quindi debbono essere soddisfatti anche attraverso alcuni modi di partecipazione degli organi che di tale vita sono la più diretta espressione.

Parlando dei Comuni e delle Province non si può fare a meno di accennare al problema del personale. Certo vi sono in proposito istanze che meritano tutta la nostra attenzione e nei confronti delle quali dobbiamo fare tutto il possibile perchè esse trovino una tempestiva e chiara risposta. Ma nell'esame di queste istanze abbiamo il dovere di non dimenticarci che vi è una situazione che riguarda l'assetto retributivo dei dipendenti dell'amministrazione statale e che ogni nuova disponibilità della finanza pubblica da destinarsi al miglioramento del trattamento economico del personale deve essere utilizzata secondo criteri di giustizia e di perequazione.

Il richiamo vale anche per quanto riguarda le aziende municipalizzate. Sono un assertore delle municipalizzazioni; e proprio perchè voglio difendere le municipalizzazioni penso che nostro comune dovere sia quello di evitare ogni ingiustificata esasperazione di costi. Bisogna avere una visione globale di queste varie esigenze, evitando le contraddizioni in cui fatalmente si cade quando non si avverte che l'accoglimento al di là di una certa misura di una determinata istanza implica la negativa di un'altra istanza ugualmente o forse più fondata.

Si è accennato da più parti al settore della Polizia. Su questo tema e su quello connesso dell'ordine pubblico io penso che occorre sfuggire alla suggestione e alla insistenza degli *slogan* sull'autunno caldo. Certo il momento richiede tutta la nostra responsabilità, soprattutto nel senso della massima attenzione, senza sottovalutazioni o esasperazioni di ciò che matura nel Paese.

Quando si auspica per le manifestazioni sindacali l'autodisciplina, l'autocontrollo degli interessati, chi più del Ministro dell'interno può far proprio questo auspicio? Ma, nello stesso momento in cui sottolineo questo auspicio e lo faccio mio, dichiaro con estrema chiarezza che l'ordine pubblico inteso nel senso più moderno, con tutto il carico di attenzioni di prudenza e di fermezza che esso richiede, non è materia che può essere oggetto di delega.

Vi è una responsabilità che la Costituzione assegna al Governo ed alla quale il Governo non può abdicare per se stesso e per il Parlamento dinanzi a cui risponde della sua azione.

Il che evidentemente non significa riconoscimento della funzione dei sindacati, a cui incombono compiti e responsabilità proprie dei sindacati stessi nell'ordinato svolgimento delle manifestazioni.

Trattando dell'ordine pubblico, mi sembra opportuno ribadire la grande importanza che il Governo attribuisce all'attività da svolgere con attenta cura in sede di prevenzione delle varie situazioni che si presentano caratterizzate da particolari tensioni sociali.

Questa attività porta il Ministero dell'interno, come è suo dovere, a frequenti con-

tatti con tutte le altre Amministrazioni dello Stato per ogni possibile intervento diretto a rimuovere stati di disagio delle nostre popolazioni nel campo dell'occupazione, della casa, eccetera.

Certo ci sono stati gravi turbamenti dell'ordine pubblico. Vorrei però che, nel riferirsi a queste manifestazioni, si avesse da parte di tutti il senso delle proporzioni. Certo è che dovunque la Polizia ha svolto il suo compito con fermezza e al tempo stesso con grande senso di misura e io sono grato ai senatori che hanno voluto dare pieno riconoscimento alla realtà, al senso del dovere e allo spirito di abnegazione di quei cittadini, per lo più provenienti dalle classi meno abbienti, che adempiono ad un così fondamentale servizio nell'interesse del Paese. La democrazia italiana dispone di mezzi idonei per difendersi. Ed è ingiusto scambiare per debolezza il senso di responsabilità e di misura che guida chi è preposto alla tutela della pace interna.

Si è accennato con un senso polemico che travalica l'obiettivo realtà della situazione ad una massiccia presenza della Polizia in alcune manifestazioni e di incidenti che ne sarebbero seguiti. Respingo nettamente questa interpretazione perchè non vera e a mio avviso ingiusta.

E ugualmente respingo i rilievi del senatore Venanzio che, richiamandosi a determinati episodi, ha formulato alcune sue critiche al Corpo della Polizia, pretendendo di giudicare il valore e la preparazione delle decine di migliaia di appartenenti a quel Corpo alla stregua di qualche caso isolato.

Sono stato lieto che la Commissione interni della Camera dei deputati abbia visitato le nostre Scuole di polizia, constatando il particolare impegno dell'Amministrazione in questo settore e lo sforzo di modernità che è stato compiuto. Voglio augurarmi che la Commissione del Senato accolga ora l'analogo invito che io mi permetto rinnovare.

E vengo ai problemi dell'assistenza. Il senatore Preziosi ne ha parlato con grande passione e competenza. Ma prima di lui ne aveva trattato ampiamente il relatore Signorello; ed anche gli altri senatori che hanno partecipato al dibattito hanno dato un ap-

porto notevole di osservazioni e di suggerimenti.

Posso assicurare che i rilievi e le proposte avanzate saranno oggetto della massima attenzione. Si è parlato degli ECA e della necessità di un nuovo assetto di questi istituti, e si è soprattutto insistito che si proceda ad un riordinamento che, pur nel quadro del necessario pluralismo dell'assistenza, eviti duplicazione di compiti o carenza di interventi. Certo l'imminente istituzione delle Regioni a statuto ordinario prospetta questi obiettivi sotto una nuova luce.

Qualche accenno, infine, debbo fare su singole questioni.

Il senatore Maier ha chiesto che cosa si intende fare per i Consigli comunali e provinciali di imminente scadenza. Il Governo nella prossima riunione del Consiglio dei ministri approverà un disegno di legge in materia, prospettando al Parlamento, nel pieno rispetto del principio già deliberato del contemporaneo svolgimento delle elezioni comunali e provinciali e delle elezioni per le Regioni a statuto ordinario, il rinvio all'a primavera del 1970.

Il senatore Venanzi si è lamentato della pesantezza dei controlli prefettizi. Il suo è stato un rilievo generico senza richiami a casi particolari. Non lo condivido. Alcune considerazioni che sono state formulate a proposito della dilatazione della spesa degli Enti locali sembrano, anzi, profilare una critica in senso opposto. Ma quel che non posso accettare è il sospetto adombrato di inesistenti, inammissibili discriminazioni.

Il senatore Murmura si è soffermato su alcune esigenze di revisione di compiti sanitari del Comune e ha citato i casi dei medici condotti e delle condotte di ostetricia come casi di servizi che, di fatto, nella realtà attuale vengono in gran parte assorbiti nell'ambito delle varie organizzazioni sanitarie nazionali, restringendo a volte in maniera drastica l'area delle prestazioni effettuate tramite l'organo dell'Amministrazione locale. Temo, però, che il problema esaminato dall'angolo visuale della Commissione interni dia luogo a conclusioni diverse da quelle verso cui potrebbe orientarsi la Commissione sanità. A mio avviso, però, quanto è sta-

to detto dal senatore Murmura deve impegnarci in un serio sforzo di coordinamento, tenendo conto particolarmente dei riflessi finanziari che gravano sui bilanci degli Enti locali e vanno, comunque, inquadrati in una valutazione complessiva della distribuzione degli oneri pubblici.

Nel quadro delle iniziative prese o già in corso per la riforma e l'adeguamento degli ordinamenti amministrativi particolare rilievo assumono anche i provvedimenti concernenti l'assetto della giustizia amministrativa periferica.

Voglio accennare, in particolare, al disegno di legge sull'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, in avanzato esame alla Camera — e del quale auspico il più rapido iter — nonchè al disegno di legge, all'esame del Senato, sull'assetto della giurisdizione contabile e sui giudizi di conto.

Si tratta di provvedimenti di notevole importanza, i quali — insieme con il progetto di legge sulla disciplina dell'azione amministrativa — sono indispensabili per assicurare le più adeguate garanzie costituzionali ai cittadini e si inseriscono in un'ordinata disciplina dell'esercizio delle pubbliche funzioni e della corretta gestione del pubblico denaro.

Assicuro pertanto, senatore Righetti, che il Governo sta seguendo con ogni più vigile cura queste iniziative legislative e mi auguro che esse possano essere, al più presto, approvate dal Parlamento.

Il relatore, senatore Signorello, i senatori Murmura e Preziosi hanno, sotto vari aspetti, accennato all'auspicata riforma del vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Tale riforma, com'è ben noto, anche nella passata legislatura è stata auspicata dal Governo, in vista di un miglior adeguamento, sul piano dei principi democratici e costituzionali, delle norme in vigore alle esigenze della vita sociale del Paese e alla luce dei principi emergenti dalle varie sentenze della Corte costituzionale nel frattempo intervenute.

Purtroppo, malgrado l'approvazione da parte del Senato, il testo della passata legi-

slatura non ha fatto in tempo ad essere operante con l'approvazione da parte della Camera: tale normativa è, comunque, oggetto di ulteriore riesame e più approfondito studio, al fine della presentazione del testo al Parlamento.

Nel quadro dei problemi inerenti all'ordinamento delle Forze di polizia, particolare rilievo presenta — come giustamente ha messo in luce dal relatore, senatore Signorello — il problema del miglioramento del trattamento economico ad esse spettante.

Non c'è dubbio, infatti, che si tende ad assicurare a tutto il personale delle Forze di polizia quel trattamento che sia adeguato ai gravosi compiti, ai rischi ed ai disagi cui esse sono continuamente sottoposte; e ciò costituisce un doveroso impegno nei riguardi di una categoria che, senza inutile retorica, è pilastro fondamentale per la difesa delle istituzioni democratiche e quindi della libertà dei cittadini.

I recenti provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri e presentati alla Camera per l'aumento di talune specifiche indennità a tale personale costituiscono un primo passo e — mi auguro — l'inizio di una serie di miglioramenti che il Governo si propone di attuare in connessione con il riassetto del trattamento economico dei pubblici dipendenti, nel quadro della riforma generale della Pubblica amministrazione.

E concludo. Non so se la mia replica, necessariamente frammentaria per la molteplicità dei punti toccati, abbia dato una risposta esauriente a tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito. Comunque — ripeto — reputo mio dovere tener conto dei vari apporti emersi dalla discussione, che ha avuto un suo carattere costruttivo del quale debbo essere grato alla Commissione, la cui collaborazione è elemento fondamentale allo svolgimento della politica nel settore affidato alla mia responsabilità.

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

Comunico che è stato presentato dai senatori Treu, Murrura e Alfredo Corrias il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

considerata l'indilazionabile urgenza di adeguare l'ordinamento assistenziale ai precetti costituzionali e alla mutata situazione socio-economica del Paese, al fine di evitare le presenti lacune e disarmonie, e nella prospettiva della imminente costituzione delle regioni a statuto ordinario,

impegna il Governo:

1) a presentare senza ulteriori remore una legge-quadro sulla pubblica assistenza, in armonia con gli orientamenti espressi dal Piano quinquennale di sviluppo economico in materia di assistenza sociale;

2) a promuovere un'iniziativa legislativa intesa a riordinare l'assistenza di base, in modo che gli Enti comunali di assistenza, debitamente ristrutturati e potenziati, diventino — a livello comunale ed in più funzionale collegamento con le Amministrazioni locali — i centri di coordinamento e di erogazione dell'assistenza sociale ».

R E S T I V O, *ministro dell'interno*. Il Governo è pronto ad accettare questo ordine del giorno, purchè i proponenti sostituiscano alle parole « impegna il Governo » le altre « invita il Governo », e sopprimano le parole « senza ulteriori remore ».

M U R M U R A. Siamo disposti ad appor-
tare le modifiche suggerite.

P R E S I D E N T E. Metto ai voti l'ordine del giorno quale risulta nella forma accolta dal Governo.

(È approvato).

È stato inoltre presentato dai senatori Treu, Murrura e Alfredo Corrias il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

rilevato come con la istituzione delle regioni a statuto ordinario si attui un passo decisivo sulla strada dell'effettiva funziona-

lità, della partecipazione dei cittadini e della democratizzazione dello Stato;

considerato che detta istituzione non può non collocarsi nel quadro di una più esatta e moderna strutturazione degli enti locali minori (comuni e province), ai quali devono essere attribuiti competenze e mezzi, tali da rendere effettiva la loro autonoma capacità di operare per lo sviluppo della società civile,

impegna il Governo a presentare adeguati provvedimenti legislativi intesi a riordinare le unità locali, sia nei riguardi della consistenza, sia per le loro dimensioni, sia per le qualificazioni economiche e giuridiche del personale, fornendole degli indispensabili strumenti giuridico-amministrativi e finanziari ».

R E S T I V O, *ministro dell'interno*. Anche per questo ordine del giorno debbo dichiarare che sono pronto ad accettarlo purchè i proponenti sostituiscano le parole « impegna il Governo » con le altre « invita il Governo ».

M U R M U R A. Siamo disposti ad appor-
tare la modifica suggerita.

P R E S I D E N T E. Metto ai voti l'ordine del giorno quale risulta nella forma accolta dal Governo.

(È approvato).

È stato infine presentato dai senatori Venanzi, Illuminati, Li Causi e Secchia il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

invita il Governo ad esprimersi con esplicita manifestazione di volontà politica diretta a disporre:

a) che le forze di polizia in servizio di ordine pubblico in manifestazioni sindacali, politiche, culturali e studentesche non siano dotate di armi;

b) che le elezioni per le regioni a statuto ordinario e per il rinnovo delle amministrazioni provinciali e comunali avvengano nel rispetto delle scadenze di legge;

c) che sia riformata la legge di Pubblica Sicurezza nel rispetto della Costituzione;

d) che il testo unico della legge comunale e provinciale sia riformato, adeguando le funzioni tutte degli enti locali ai loro nuovi compiti;

e) che sia rapidamente sanata la carenza attuale di controlli giurisdizionali e di giurisdizione contabile ».

R E S T I V O, *ministro dell'interno*. Il Governo accetta i punti c), d) ed e) dell'ordine del giorno, ma non può accogliere i punti a) e b).

P R E S I D E N T E. Metto allora ai voti l'ordine del giorno nei punti c), d) ed e) accolti dal Governo.

(È approvato).

P R E Z I O S I. Dichiaro a nome del mio Gruppo che voterò a favore dei punti a) e b).

M U R M U R A. Dichiaro a nome del mio Gruppo che voterò contro.

M A I E R. Dichiaro anch'io, a nome del mio Gruppo, che voterò contro.

R I G H E T T I. A nome del Gruppo del Partito socialista italiano, dichiaro che mi asterrò dalla votazione.

P R E S I D E N T E. Metto ai voti l'ordine del giorno nei punti a) e b) non accolti dal Governo.

(Non è approvato).

Ringrazio vivamente l'onorevole Ministro per il suo intervento. Ho la certezza che, al di sopra delle valutazioni che possono rimanere divergenti sul piano politico, tutti le sono grati per il contributo portato, per la sua replica serena, approfondita, che ha dato modo a ciascuno di noi di meditare sulla realtà di alcuni fondamentali problemi che travagliano in questo momento la vita del Paese.

A questo punto si può considerare terminato l'esame della Tabella 8.

Poichè non si fanno osservazioni, il relatore, senatore Signorello, è autorizzato a trasmettere alla 5ª Commissione il parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno 1970; nel parere si terrà debito conto delle osservazioni emerse nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 13,50