

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 141 e 141-bis-A)

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

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE CREPELLANI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 settembre 1963*

*(V. Stampati nn. 133 e 133-bis)*

**presentato dal Ministro del Tesoro**

**di concerto col Ministro del Bilancio**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 20 settembre 1963*

**Comunicata alla Presidenza il 2 ottobre 1963**

**Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964**

## INDICE

I. — PARTE GENERALE . . . . .	Pag.	3
ESAME DELLA POLITICA GENERALE . . . . .	»	3
PROBLEMI RIGUARDANTI L'ORDINAMENTO DELLO STATO:		
1) <i>Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione</i> . . . . .	»	5
2) <i>Riforma dell'amministrazione dello Stato</i> . . . . .	»	6
3) <i>Ordinamento regionale</i> . . . . .	»	7
4) <i>Riforma della legge comunale e provinciale</i> . . . . .	»	7
5) <i>Legge di pubblica sicurezza</i> . . . . .	»	8
II. — PARTE SPECIALE: . . . . .	»	10
1) ESAME DEL BILANCIO . . . . .	»	10
2) ORDINAMENTO UFFICI E PERSONALE . . . . .	»	11
3) SERVIZI:		
a) <i>Servizio elettorale</i> . . . . .	»	11
b) <i>Archivi di Stato</i> . . . . .	»	12
c) <i>Controllo sugli organi rappresentativi dei comuni, delle provincie e degli enti assimilati</i> . . . . .	»	12
4) FINANZA LOCALE . . . . .	»	13
5) ASSISTENZA PUBBLICA . . . . .	»	14
6) SICUREZZA PUBBLICA . . . . .	»	17
7) SERVIZI ANTINCENDI . . . . .	»	20
8) AFFARI DI CULTO E FONDO PER IL CULTO . . . . .	»	20
CONCLUSIONE . . . . .	»	22
DISEGNO DI LEGGE . . . . .	»	24

## I — PARTE GENERALE

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, avviene, come per la maggior parte degli stati di previsione di spesa dell'esercizio in corso, sotto il segno dell'urgenza, determinato dalle note vicende politiche conseguite alla rinnovazione delle Assemblee parlamentari dopo le elezioni del 28 aprile 1963.

Eppure questa considerazione suggerisce, ancora una volta, la considerazione, che potrebbe apparire a quella contrastante, che la discussione dei bilanci dei vari Ministeri potrebbe svolgersi con maggiore snellezza e forse con maggiore efficacia, se si accogliesse il criterio di riunirli per materie affini, come già si è fatto per il complesso dei bilanci cosiddetti finanziari.

Vi sono fenomeni o attività che impegnano la responsabilità dei vari Ministeri: essi comportano una visione d'insieme che mal si concilia con lo spezzettamento e l'incasellamento dei singoli frammenti in compartistagno.

La conseguenza è che su questi aspetti complessi dell'attività dello Stato si deve necessariamente ritornare più volte, nella discussione degli stati di previsione dei vari Ministeri interessati, con evidente perdita di tempo e a danno di quella visione unitaria che il settore richiede.

E per esemplificare, restando nell'ambito dello stato di previsione in esame, basti pensare agli stretti rapporti che corrono tra l'attività del Ministero dell'Interno e quella del Ministero dell'Igiene e Sanità, in materia di repressione del meretricio e della vigilanza sanitaria, o della pubblica assistenza e della igiene sociale; o a quelli che corrono tra l'attività di prevenzione della delinquenza e quella della rieducazione del delinquente, che impegnano rispettivamente i Ministeri dell'Interno e quello della Giustizia.

Un'altra caratteristica, che potremmo qualificare anomala, presenta la discussione dei bilanci ministeriali per l'esercizio 1963-64. Gli stati di previsione furono predisposti e

presentati al Parlamento da un governo avente una strutturazione politica ben definita. A questo governo, decaduto dopo la rinnovazione delle Camere, ne successe un altro, l'attuale, il quale, pur non rinunciando a tutte le prerogative che sono proprie dell'Esecutivo, tenne tuttavia a sottolineare, sotto il profilo politico, il suo aspetto di transitorietà, con l'indicazione di una precisa data di scadenza.

È quindi da presumere che ancora un altro Governo, di cui non è dato prevedere con certezza l'indirizzo programmatico e politico, sarà quello che dovrà disporre, come strumento finanziario-amministrativo, degli stati di previsione che dovranno essere approvati entro il 31 ottobre 1963.

Questa situazione, che ben può considerarsi eccezionale, se non sarà non senza qualche riflesso sulla discussione che va a iniziarsi, non annulla il contenuto altamente politico della discussione stessa, la quale si impernia sempre su direttrici irreversibili, quali sono quelle delle democraticità e della legalità dell'ordinamento statale consacrate dalla nostra Carta Costituzionale.

## ESAME DELLA POLITICA GENERALE

Nè può esser sottovalutato, per quanto è dalla politica interna, l'impegno assunto dal Governo dell'onorevole Leone, il quale nel suo discorso programmatico del 2 luglio 1963 affermò essere intendimento del Governo: « in politica interna garantire le libertà di tutti nell'armonico equilibrio costituzionale, difendendo le Istituzioni della nostra Repubblica, avvertendo con doverosa sensibilità le istanze sociali, ma rintuzzando i tentativi da qualunque parte promananti contro il nostro sistema democratico ».

Impegno, della cui osservanza fanno fede le normalità in cui si sono svolti, nel Paese, i movimenti dei partiti politici, le competizioni sindacali, le manifestazioni di largo interesse popolare, come l'avvio del nuovo pontificato di Sua Santità Paolo VI, e, dall'altra, la fermezza con cui è stata affrontata la recrudescenza di fenomeni abnormi, come il terrorismo in Alto Adige e l'organizzazione della mafia in Sicilia.

Circa il primo, non possiamo non rilevare, con compiacimento, che la reazione dell'intera nazione e in particolare quella delle popolazioni delle zone insidiate è stata e si mantiene composta e serena: dimostrazione sicura della fiducia che essa nutre nell'autorità dello Stato, nello spirito di dedizione e di abnegazione delle forze dell'ordine, nella imperturbabilità della giustizia.

Gli organi rappresentativi del Governo forniceranno al Parlamento i particolari sull'intensità e sulle modalità con cui si svolge la prevenzione e la repressione di questa attività delittuosa che mira a piegare gli animi e gli spiriti con il timore, figlio del terrore e della violenza.

In questa sede, la Commissione non può che manifestare la più decisa riprovazione per tutti quegli atti che mettono in pericolo non l'integrità del territorio nazionale, che si fonda su basi giuridiche, politiche, storiche, troppo solide, perchè abbia a temere assalti dall'azione inconsiderata di pochi fanatici e dall'ambiguo comportamento di uomini politici di altra nazionalità, ma la tranquillità operosa delle popolazioni alto-atesine, che hanno il diritto di essere assicurate nella loro compagine, nei loro averi, nel godimento dei fondamentali servizi della vita associata.

La violenza deve essere sempre e da chiunque deprecata; particolarmente, in un mondo ordinato democraticamente, dove le istanze dei cittadini trovano sede per la loro prospettazione nei liberi Parlamenti, e quelle eventualmente legittime di altri Stati o Paesi nei normali canali diplomatici.

Circa l'organizzazione mafiosa in Sicilia, devesi ammettere che, negli ultimi tempi, essa ha dato luogo a manifestazioni così imponenti di pericolosità, che si è reso indispensabile passare da quella attività cauta e felpata che mirava a insidiare i gangli di una società che si regge con leggi proprie, inconciliabili con quelle garanti della libertà emanate dallo Stato e con quelle dell'etica più elementare, a una attività più decisa e aggressiva.

Mentre la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, costituita per effetto della legge 20 di-

cembre 1962, n. 1720, avviava i suoi lavori e portava a compimento la prima fase con la relazione e le proposte comunicate al Parlamento in data 7 agosto 1963 (doc. n. 6), il Governo dava corso ad un'azione capillare di prevenzione e di repressione fondata sul più stretto rapporto con la magistratura e con le autorità pubbliche dello Stato e della Regione, che ha portato a debilitare, almeno temporaneamente, il fenomeno, come avviene di un corpo umano a cui si pratici un energico salasso!

Secondo i dati forniti dall'onorevole Ministro dell'Interno alla Camera dei deputati, i risultati delle operazioni di polizia effettuate dal 1° luglio al 15 settembre nelle zone interessate al fenomeno, comprendono: 600 persone diffidate; 300 proposte per il soggiorno obbligato, di cui 272 sotto custodia precauzionale per disposizione dell'autorità giudiziaria; sequestrati 84 fucili, 60 pistole, centinaia di bombe a mano e ingenti quantitativi di munizioni e di esplosivi. Sono state revocate e sospese 192 patenti d'auto, 124 porti d'armi e disposti 113 divieti di detenzione d'armi.

Non pertanto la lotta contro l'ambiente psicologico e morale in cui è radicato il triste fenomeno può ammettere soste e rallentamenti, perchè esso tende a mimetizzarsi e a trasferirsi dal settore delle sopravvivenze feudali, ormai logore e anacronistiche a quei settori in cui pulsa la nuova vita operosa dei traffici e della produttività, mirando sempre ad accaparrarsi beni e fortune senza alcun rispetto dei diritti altrui e non esitando a seminare la strada dei cadaveri di quanti resistono o per affermazione di diritti legittimi o per deprecabile concorrenza di metodi e di finalità.

L'opera di prevenzione e di repressione così vigorosamente condotta, non senza dolorose perdite di uomini e con largo dispendio di mezzi, potrà sortire ancora più efficaci risultati, non appena i suggerimenti dati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta con il documento più sopra citato saranno tradotti in norme legislative, come è stato già preannunciato; ma non si dimentichi, come non dimenticherà la Commissione parlamentare d'inchiesta, che si accinge ad ini-

ziare l'esame più approfondito del fenomeno, per suggerire i rimedi più efficaci ad estirparlo, che non soltanto sui mezzi di polizia o sulle sanzioni giudiziarie, in cui pur si riafferma l'autorità dello Stato, deve farsi assegnamento per raggiungere il risultato ultimo: occorrerà un'azione forse lunga e paziente, diretta a favorire quelle condizioni nuove di cultura, di lavoro, di socialità, di evoluzione economica, che rendano non più tollerabile il sopruso, la prepotenza, l'illecito arricchimento.

\* \* \*

Non sapremmo concludere questa rapida rassegna sull'esame degli impegni programmatici assunti dal Governo Leone e attuati dal Ministro dell'Interno, onorevole Rumor, senza rivolgere un pensiero caldo e riconoscente a tutte le forze dell'ordine che sono impegnate in questa lotta che si va conducendo, senza quartiere, nell'Alto Adige e in Sicilia, per il senso del dovere, per lo sprezzo del pericolo, per la decisione che le anima ed un pensiero reverente alle vittime che cadono nella difesa dell'ordine interno, sacrificio non inferiore a quello di quanti sono caduti nella difesa della patria e della libertà.

#### PROBLEMI RIGUARDANTI L'ORDINAMENTO DELLO STATO.

Innovando sui tradizionali schemi delle relazioni degli stati di previsione, si è preferito anteporre, alla parte destinata a illustrare lo svolgimento e le esigenze dei vari servizi che fanno capo al Ministero dell'Interno, l'esame di quegli aspetti di carattere generale dell'ordine interno che maggiormente hanno impegnato ed impegnano l'attività del governo in carica.

Proseguendo in questo proposito innovativo, faremo seguire l'esame di quelle questioni e di quei problemi che restano alla base dell'ordinamento dello Stato democratico e che, come tali, non potranno non vincolare anche il Governo di cui prevedesi la for-

mazione allo scadere del termine prefissosi dall'attuale Governo, qualunque sia la sfumatura dell'indirizzo politico che potrà assumere e che il Parlamento dovrà convalidare con il suo assenso.

Tali problemi hanno una latitudine che supera e oltrepassa l'ambito *strictu sensu* del Ministero dell'Interno; e attengono piuttosto ai principi fondamentali della costituzione dello stato democratico, ma pare che la sede più idonea per metterli in rilievo sia proprio questa discussione del bilancio dell'Interno.

#### 1. — *Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione.*

Non possiamo non prendere le mosse dal messaggio inviato dal Presidente della Repubblica alle Camere e a queste comunicato nelle rispettive sedute della Camera dei Deputati e del Senato del 17 settembre corrente.

Il documento merita particolare attenzione, non soltanto per lo spirito di sensibilità morale e politica che lo anima, ma anche e soprattutto per il pericolo di disfunzione dell'equilibrio dei poteri costitutivi dello Stato, che esso segnala.

Il caso non ha avuto occasione di verificarsi nel non lungo periodo di vita della nostra Costituzione, ma configurarlo non è ipotesi accademica, sibbene previsione di una delle tante situazioni che l'intrecciarsi e l'incontrarsi delle forze politiche può determinare. Se il divieto fatto dall'articolo 88 della Costituzione al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere o anche una di esse negli ultimi sei mesi del suo mandato, è dettato dall'intento di sottrarre il Capo dello Stato al sospetto e, nell'ipotesi deteriori, alla tentazione di ricorrere al potere di scioglimento delle Camere, per favorire la formazione di nuovi consessi favorevoli alla sua elezione, è ben vero che la sospensione nell'esercizio del potere di scioglimento nel cosiddetto « semestre bianco » può creare situazioni di incertezza, di malessere, nell'ipotesi più favorevole di immobilismo, pregiudizievole per il normale svolgimento della vita politica del Paese.

Il giusto equilibrio tra le opposte esigenze il Presidente della Repubblica ha ritenuto di poter additare, nel suo senno di giurista e d'uomo politico, in una modifica alla Costituzione che ponga il divieto alla rielezione del Capo dello Stato, alla scadenza del settennio, ciò che importa necessariamente la superfluità della cautela imposta dal capoverso dell'articolo 88 della Costituzione e restituisce al Capo dello Stato la pienezza delle sue attribuzioni fino alla scadenza del mandato, nonchè libertà di articolazione agli organi parlamentari anche nel semestre che precede la scadenza presidenziale.

Pare che la soluzione additata dal Capo dello Stato sia da accogliere e si fa voti perchè essa sia rapidamente tradotta in testo legislativo, che dovrà naturalmente seguire la procedura di approvazione propria dei testi di contenuto costituzionale.

## 2. — *Riforma dell'Amministrazione dello Stato.*

È, questo un problema che riguarda tutte le strutture della Pubblica amministrazione, ma che investe in modo particolare l'Amministrazione dell'Interno che, nei suoi organi centrali e in quelli periferici, costituisce quasi il tessuto connettivo dell'intera strutturazione dello Stato.

Il problema è così complesso che i Governi i quali si sono succeduti nella precedente legislatura hanno ritenuto di dover costituire anche un apposito Ministero senza portafoglio, per lo studio e l'apprestamento delle soluzioni più idonee.

Il Presidente del Consiglio dei ministri onorevole Fanfani, con suo decreto del 9 agosto 1962, dispose la costituzione di una Commissione per la riforma dell'Amministrazione dello Stato, cui affidò « il compito di sottoporre ad un approfondito esame i problemi della Pubblica amministrazione e di proporre i provvedimenti di legge e le misure amministrative atte ad aggiornare e a riordinare i servizi della Pubblica amministrazione, nonchè a fissare nuove norme per l'assunzione, il trattamento, le promozioni e la quiescenza dei dipendenti statali ».

La Commissione, presieduta dal Ministro per la riforma dell'Amministrazione, senatore professor Giuseppe Medici, composta da rappresentanti di organizzazioni sindacali, da rappresentanti della Pubblica amministrazione, da esperti di varia provenienza, ha lavorato con lodevole solerzia e ha riassunto i risultati del suo studio nella relazione presentata al Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 maggio 1963.

Il problema è, come si è detto, complesso ma altrettanto indilazionabile è l'urgenza della soluzione.

Il problema non è soltanto di natura tecnica, ma prevalentemente di natura politica, e questo aspetto è sottolineato nella relazione predetta, laddove si legge: « Le strutture amministrative del nostro Stato sono antiquate e sostanzialmente ereditate da uno Stato autoritario di tipo rigidamente accentrato. Il nuovo Stato democratico, concepito dalla Costituzione del 1948, vuol essere profondamente diverso: unitario, sì, ma non dominato da un unico centro di potere; unitario, sì, ma caratterizzato da strutture politico-amministrative che consentano, nell'unità politica della Nazione, il più largo decentramento delle funzioni amministrative e il libero sviluppo delle autonomie locali ».

Ebbene, quel che si chiede è che non siano lasciati cadere i risultati di questo primo studio, al quale hanno partecipato uomini politici esperti di amministrazione pubblica, rappresentanti delle categorie impegnate nelle amministrazioni dello Stato, o delle categorie che hanno più diretti rapporti con le Amministrazioni stesse, nonchè studiosi di questioni amministrative, e si dia inizio a quell'organica traduzione dei risultati in testi legislativi, che, se sollecitamente avviati alle sedi competenti, potranno diventare leggi operanti nella legislatura testè iniziata, ponendosi così termine a quella fatica di Sisifo che discende dal principio (a mio personale avviso non giuridicamente giustificato) della decadenza dei disegni di legge non esaminati allo scadere delle singole legislature.

Da questo problema di impostazione più generale, derivano altri che più da vicino attengono alle materie di competenza

del Ministero dell'Interno e che sono quelli che riguardano le autonomie locali.

### 3. — *Ordinamento regionale.*

Le Regioni sono una realtà costituzionale della quale il legislatore non può disinteressarsi. Se il ritardo nella loro attuazione concreta può trovare spiegazione e giustificazione nella necessità di una cauta sperimentazione dell'istituto, che innovando profondamente sulla tradizionale concezione dello stato unitario, postula tutto un nuovo orientamento concettuale e pratico nei rapporti tra i cittadini e gli organi preposti alla tutela e allo sviluppo degli interessi singoli e collettivi, l'attenzione del legislatore deve essere rivolta a creare tutte le condizioni legislative perchè gli organi regionali possano sottrarre a quelli tradizionali, senza che si formino zone di vuoto o peggio ancora zone in cui si sovrappongano competenze di organi centrali e organi regionali, determinando conflitti di attribuzioni che dal terreno strettamente amministrativo possono scivolare in quello politico e mettere pertanto in pericolo il prestigio delle nuove istituzioni che noi vogliamo vitali e dinamiche.

L'esame delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale in materia di conflitti di legittimità e di attribuzioni mette in particolare evidenza la necessità che oltre alle norme generali, le quali devono disciplinare l'attività e l'attribuzione dei mezzi finanziari delle Regioni, si predispongano i testi normativi ormai noti sotto la dizione di « leggi cornice », i quali precisino con chiarezza i limiti di competenza e di dipendenza tra l'attività legislativa dello Stato e quella delle Regioni, nei settori fondamentali della Pubblica amministrazione.

Indipendentemente, quindi, da quello che è più specificatamente il problema politico dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, che sarà esaminato, come in sede più pertinente, nella discussione sulla fiducia del nuovo Governo che succederà all'attuale, dopo la scadenza del 31 ottobre 1963, può fin d'ora affermarsi la necessità che siano posti allo studio e all'attenzione del Parlamento

tutti quei testi di legge che si reputeranno più idonei a rendere più agile e aderente ai bisogni concreti delle popolazioni, il funzionamento delle autonomie regionali. Alle quali, come è noto, si porranno nuovi compiti, diretti a saldare, con le programmazioni regionali, quella unitarietà di indirizzo dell'economia nazionale, che resta sempre il quadro in cui si realizza il progresso economico e sociale del Paese.

### 4. — *Riforma della legge comunale e provinciale.*

La configurazione dell'autonomia in sede regionale rende più acuto il problema delle autonomie locali.

Queste devono essere messe nella condizione di attuare in tutta la loro pienezza le attribuzioni che sono loro riconosciute dalla legge e che traggono immediato contenuto dal contatto diretto con i bisogni, le necessità, le aspirazioni degli amministrati. Ciò anche ad evitare che sorga nelle Regioni che le contengono l'inclinazione ad assorbire le funzioni, determinando una burocratizzazione regionale non meno deprecabile di quella centralizzata, di cui qualche sintomo abbiamo visto affiorare nelle Regioni a statuto speciale vigenti.

È sostanziale, per il consolidamento della democrazia, cui inerisce il concetto e la esigenza del decentramento autonomistico, assicurare il processo inverso, che del resto la Costituzione ha sanzionato, nel disporre con l'articolo 129 che « le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale ».

Ora, la legislazione comunale e provinciale ancora in vigore, a parte i tempi e le condizioni in cui venne formandosi, è assolutamente incapace di favorire l'azione dei Comuni e delle Province per i compiti che ad essi riconosce la Costituzione e meno ancora per assecondare quell'ampliamento di attribuzioni derivanti dal divenire organi di decentramento regionale.

Molte delle difficoltà che detti Enti trovano nell'esplicazione della loro attività vanno attribuite alla inadeguatezza delle nor-

me sopravvissute dai due testi unici del 1915 e del 1934, a cui si è sovrapposto un cumulo di disposizioni con cui, senza organicità, si è cercato di ovviare alle carenze e alle insufficienze dei due testi unici citati.

Fu con senso di compiacimento e di sollievo che venne accolto il disegno di legge n. 188 presentato al Senato dall'allora Ministro dell'interno onorevole Scelba il 31 dicembre 1961, comprendente 168 articoli. La mannaia della scadenza della legislatura si è abbattuta anche su quel disegno di legge che poteva rappresentare la intelaiatura per la nuova disciplina riordinatrice delle autonomie locali, ispirata alle esigenze della nostra democrazia, la quale intende assicurare alle forze libere della vita associata la più ampia articolazione nella sfera del diritto.

Occorre, dunque, riproporre il problema con la massima urgenza, coordinando ovviamente la riforma della legge comunale e provinciale con l'ordinamento regionale, mediante un complesso normativo che sia agile e chiaro, fissi i concetti fondamentali, evitando le lunghe elencazioni di compiti che, per la loro incompletezza e frammentarietà, finiscono per soffocare le autonomie.

In questo quadro si inserisce la necessità di una nuova disciplina della responsabilità amministrativa, contabile e civile, e l'istituzione dei Tribunali regionali amministrativi.

##### 5. — *Legge di pubblica sicurezza.*

Altro problema che si pone con carattere d'urgenza e che più direttamente interessa il settore d'attività dello Stato affidato al Dicastero dell'interno, è quello relativo alla rinnovazione della legislazione sulla pubblica sicurezza.

Il testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza è, tra i testi legislativi ereditati dal tramontato regime, il più contrastante con le concezioni di libertà e di democrazia consacrati nella Costituzione del 1948.

È ben vero che quel testo si presenta oggi come un edificio pressochè smantellato sot-

to i colpi delle decisioni della Corte costituzionale, e offre molte brecce costituite dai parziali provvedimenti legislativi emanati dallo Stato democratico negli ultimi venti anni.

Basti ricordare tra le decisioni della Corte costituzionale:

la sentenza n. 26 del 1961 che dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 2, entro i limiti in cui detto articolo consentirebbe di derogare a principi generali dell'ordinamento giuridico e a precetti costituzionali;

la sentenza n. 30 del 1962 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, in riferimento all'articolo 13 della Costituzione, nella parte in cui detto articolo 4 prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali;

la sentenza n. 27 del 1958, che dichiara la illegittimità costituzionale (in riferimento all'articolo 17 della Costituzione) della parte dell'articolo 18 relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico;

la sentenza n. 45 del 1957, che dichiara la illegittimità costituzionale (ancora in riferimento all'articolo 17 della Costituzione) della parte dell'articolo 25 che implica l'obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie e pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico;

la sentenza n. 125 del 1963, che dichiara la illegittimità costituzionale, in relazione all'articolo 4 della Costituzione, degli ultimi tre commi dell'articolo 110, nelle parti in cui vietano di concedere licenze per l'uso nei luoghi pubblici o aperti al pubblico di apparecchi e congegni automatici di puro trattenimento dai quali non derivi alcuna possibilità di giuoco e di scommessa;

la sentenza n. 1 del 1956, che dichiara la illegittimità costituzionale dei commi primo, secondo, terzo, quarto, sesto e settimo dell'articolo 113;

la sentenza n. 121 del 1963, che dichiara l'illegittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 41 della Costituzione dei primi quattro commi dell'articolo 128, a proposito del commercio di oggetti preziosi di nuova fabbricazione;

la sentenza n. 2 del 1956, che dichiara la illegittimità costituzionale del primo comma dell'articolo 157 nella parte relativa al rimpatrio obbligatorio o per traduzione di persone sospette e dei commi secondo e terzo dello stesso articolo nella parte relativa al rimpatrio per traduzione.

L'intero articolo è stato poi superato dalle norme della legge 27 dicembre 1956, numero 1423;

la sentenza n. 15 del 1959, che dichiara la illegittimità costituzionale del primo comma dell'articolo 158 (espatrio senza passaporto per motivi politici) in riferimento all'articolo 16 della Costituzione);

la sentenza n. 72 del 1963, che dichiara la illegittimità costituzionale dell'intero secondo comma dell'articolo 162 (sulla traduzione in stato di arresto davanti all'Autorità di pubblica sicurezza dei pregiudicati pericolosi) e la illegittimità costituzionale del primo comma dello stesso articolo nella parte in cui è detto « che si provvede del foglio di via obbligatorio, se necessario ».

Tra i testi di legge che hanno sostituito o implicitamente abrogato disposizioni del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, vanno ricordati:

la legge 13 febbraio 1963, n. 224, che modifica la durata e la validità della carta d'identità (articolo 3 del testo unico);

il decreto-legge 22 novembre 1956, numero 1274, convertito in legge 22 dicembre 1956, n. 1452, sul commercio delle armi (articolo 35 del testo unico);

il decreto-legge 22 novembre 1956, numero 1274, convertito con legge 22 dicembre 1956, n. 1452, sulla detenzione degli esplodenti (articolo 55 del testo unico);

il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 giugno 1946, n. 78, modificato con decreto legislativo 10 luglio 1947, n. 705, e con le norme della legge 8 luglio 1949, n. 478, sul numero degli esercizi di vendita al consumo di bevande alcoliche (articolo 95 del testo unico);

la legge 18 febbraio 1948, n. 47, concernente disposizioni sulla stampa e la legge 12 dicembre 1960, n. 1590, sui manifesti,

immagini, ed oggetti contrari al pudore e all'a decenza (articolo 112 del testo unico);

il decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561, che abroga il quarto comma dell'articolo 114 del testo unico concernente il sequestro in via amministrativa di giornali e scritti periodici da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza;

la legge 21 marzo 1958, n. 253, avente per oggetto la disciplina dell'attività dei mediatori professionali e la legge 2 aprile 1958, n. 339, che vieta l'attività di mediazione in materia di lavoro domestico (articolo 115 del testo unico);

la legge 3 maggio 1955, n. 407, sulla disciplina dei lavori di facchinaggio, modificata con legge 25 gennaio 1959, n. 8, che integrano la parte dell'articolo 121 relativa al mestiere ambulante del facchino;

la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che regola *ex novo* tutta la materia relativa all'ammonizione e al confino di polizia (Capo 3° del Titolo VI del testo unico);

la legge 20 febbraio 1958, n. 75, avente per oggetto: « Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui », che abroga tutto il Titolo VI del testo unico concernente il meretricio;

tutte le norme del Titolo VIII, concernenti le associazioni, enti ed istituti, devono ritenersi decadute per quanto in contrasto con l'articolo 18 della Costituzione, che garantisce la libertà di associazione.

Questa elencazione, che non pretende neppure d'essere completa, dimostra quanto aberrante da una concezione di Stato democratico sia il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ereditato dal regime fascista. Provvedere, dunque, alla sua integrale rinnovazione, costituisce non solo atto politico non ulteriormente prorogabile, ma altresì ottemperanza all'invito consacrato in più sentenze della Corte costituzionale, e risponde alla pratica esigenza della certezza delle norme di diritto e degli imperativi della legge.

Inerente alla materia in esame è un'istanza che è stata avanzata da alcuni settori po-

litici e che ha trovato formulazione in un disegno di legge d'iniziativa parlamentare già trasmesso all'esame di questa Commissione: quello del disarmo della polizia quando trovasi in servizio in manifestazioni di folla.

Non è il caso di anticipare la discussione del citato disegno di legge, ma non può tacersi fin d'ora che una simile disposizione non è facilmente configurabile, non tanto per ragioni contingenti di non ancora raggiunta maturità politica e giuridica delle nostre popolazioni, quanto perchè l'intimidazione e, ove occorra, la coercizione, è un aspetto logico e giuridico dell'autorità dello Stato. La libertà (è un concetto filosofico prima che giuridico) scaturisce da un sistema di limiti e soltanto l'osservanza di questi limiti ne può assicurare il godimento da parte della generalità dei cittadini di una comunità organizzata a Stato. L'osservanza di questi limiti è affidata alla coscienza dei componenti la comunità, ma laddove questa coscienza non operi, lo Stato fa presente che l'individuo può essere ricondotto coattivamente entro quei limiti in cui la sua libertà è compatibile con la libertà degli altri soggetti.

Naturalmente, l'impiego delle armi costituisce l'*extrema ratio* ed è rigorosamente delimitato dalla legge penale; tanto meno si presenterà la necessità di far ricorso a questo estremo, quanto più sarà diffusa e consolidata nel popolo la fiducia verso le forze dell'ordine, le quali non sono create, come nei regimi a base totalitaria, per puntellare situazioni di potere, ma sono create per assicurare quelle condizioni di ordine sociale, per le quali e nelle quali soltanto può esplicarsi l'esercizio delle libertà politiche e concretarsi il benessere delle popolazioni.

Arbitrariamente da talune correnti politiche si è voluto argomentare che un primo passo verso il disarmo delle forze di polizia sia da vedersi nella decisione della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale il disposto dell'articolo 16 del vigente Codice di procedura penale sull'autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia.

La decisione della Suprema Corte presuppone, anzi, il servizio di polizia armata e, affermando il principio della responsabilità personale e diretta dei singoli componenti le forze in servizio, ne eccita il senso della responsabilità nell'ambito dell'articolo 53 del Codice penale.

## II — PARTE SPECIALE

### 1) ESAME DEL BILANCIO

Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1963-64, a seguito dell'approvazione da parte della Camera dei deputati della nota di variazione di 500 milioni al Capitolo 50 - Corpo delle guardie di pubblica sicurezza eccetera - presenta un totale di lire 257.582.848.765, con una maggiorazione di circa 28 miliardi di lire rispetto allo stato di previsione dell'esercizio precedente.

Va posto in evidenza che, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero, sono stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro milioni 9.808,5, per la parte effettiva e milioni 15.000 per il movimento capitali di modo che complessivamente le spese del Ministero dell'interno ammontano, in sostanza, a milioni 266.140,9.

Il maggior onere, rispetto al bilancio dell'esercizio precedente, è pressochè interamente assorbito dalle spese del personale. Apposita tabella allegata alla relazione mette in evidenza che la spesa complessiva per il personale in attività di servizio ed in quiescenza ha subito nell'ultimo quinquennio un aumento del 68,72 per cento, destinato ad accrescersi per effetto dei recenti miglioramenti del trattamento di quiescenza del personale statale.

Altre variazioni sono causate da provvedimenti legislativi approvati nello scorcio della passata legislatura, fra i quali vanno ricordati:

a) provvedimenti straordinari a favore del comune di Napoli;

b) adeguamenti dell'indennità militare delle Forze armate di polizia e dei Vigili del fuoco;

c) adeguamento dell'indennità di alloggio per il personale dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, delle Guardie di pubblica sicurezza, degli Agenti di custodia, del Corpo forestale e dei Vigili del fuoco;

d) contributi a favore dell'Opera nazionale per i ciechi civili e per l'Ente nazionale per l'assistenza e la protezione dei sordomuti;

e) assegno mensile a talune categorie di impiegati civili del Ministero dell'interno.

Tra le variazioni causate dalle maggiori necessità della nuova gestione, sono da segnalare quelle relative:

all'incremento delle spese per i servizi antincendi;

all'incremento delle spese per la pubblica sicurezza;

all'incremento delle spese per l'assistenza pubblica.

Le spese d'investimento ammontano a milioni 5.525,5, pari al 2,15 per cento della spesa complessiva e vanno riferite all'acquisto di mezzi a disposizione della pubblica sicurezza e del servizio antincendi.

Per altre considerazioni sulle risultanze contabili dello stato di previsione si fa riferimento alla nota preliminare che accompagna il disegno di legge.

## 2) ORDINAMENTO UFFICI E PERSONALE

In attesa del generale riordinamento dell'organizzazione dello Stato, di cui si è parlato nella parte generale, l'Ufficio organizzazione e metodo — istituito nel 1962 nell'ambito della Divisione affari generali — ha continuato la propria attività rivolta ad adeguare il funzionamento e le strutture del Ministero dell'interno all'esigenza di una maggiore snellezza e rapidità dei servizi.

Le principali iniziative adottate possono così riassumersi:

a) decreti di deleghe permanenti del Ministero ai Direttori generali ed ai Direttori di Divisione;

b) determinazione delle competenze particolari dei funzionari direttivi ai sensi degli articoli 155 e 159 sullo statuto degli impiegati dello Stato;

c) riesame dei procedimenti speciali di competenza dei servizi centrali e periferici dell'Amministrazione dell'interno al fine di poter pervenire alla razionalizzazione e alla semplificazione delle procedure medesime;

d) riordinamento dei servizi meccanografici, di microfilmatura e di riproduzione grafica, che permette la piena utilizzazione degli impianti e la maggiore economicità dei costi.

Sono allo studio:

a) un provvedimento legislativo per la revisione dell'ordinamento dello stato giuridico della carriera direttiva amministrativa;

b) un provvedimento per l'adeguamento del ruolo organico delle carriere ausiliarie, attualmente insufficiente al disimpegno dei vari servizi.

Sono altresì in corso gli adempimenti per l'applicazione della legge 15 febbraio 1963, n. 241, che ha istituito i ruoli organici del personale degli uffici copia e di archivio della amministrazione civile dell'Interno.

È stata curata in modo particolare la formazione, e qualificazione, del personale, istituendo direttamente corsi di perfezionamento o favorendo la partecipazione da parte dei funzionari a corsi o convegni presso istituti universitari italiani e stranieri.

## 3) SERVIZI

Tra i servizi che fanno capo al Ministero dell'interno sono da ricordare, ai fini illustrativi della presente relazione:

a) *Servizio elettorale*: il servizio è stato impegnato nell'organizzazione tecnica delle elezioni politiche del 28 aprile 1963.

Si è dovuto provvedere alla stampa di 15 diverse pubblicazioni contenenti le leggi elettorali e le istruzioni per l'attuazione di tali leggi, per la distribuzione a tutti gli uffici interessati allo svolgimento delle elezioni stesse.

Per l'attuazione, poi, dei diversi adempimenti relativi allo svolgimento delle elezioni, si è provveduto alla stampa di 43.180.000 certificati elettorali, 7.124.700 duplicati di detti certificati, 2.785.500 manifesti, e 1.231.500 verbali delle operazioni degli uffici elettorali di sezione degli uffici centrali.

Le schede di votazione sono state complessivamente 81.000.000 di cui 43.000.000 per la Camera dei deputati e 38.000.000 per il Senato della Repubblica.

È in corso di pubblicazione la relazione sull'attività del Centro meccanografico elettorale durante l'anno 1962, attività che è in crescente sviluppo specialmente per le nuove applicazioni, elaborazioni ed analisi che in materia elettorale si affidano al mezzo meccanografico.

*b) Archivi di Stato:* Con il passaggio dalle provincie allo Stato degli oneri relativi ai fitti dei locali destinati a sedi degli Archivi di Stato, è stato necessario svolgere un intenso lavoro di accertamento del debito dell'Amministrazione nei confronti delle provincie e dar corso alla regolarizzazione delle posizioni debitorie.

Nel corso di tale lavoro è emerso che gli attuali stanziamenti sono assolutamente inadeguati alla rilevante spesa cui dovrà provvedersi. Pertanto è stato attivamente interessato il Ministero del tesoro perchè lo stanziamento in bilancio venga convenientemente portato al livello necessario.

Gli organi del personale lamentano una deficienza numerica che si è aggravata col tempo in seguito all'accrescimento dei compiti via via attribuiti agli Archivi di Stato.

Sono infatti in servizio appena 170 impiegati della carriera direttiva; 30 di quella di concetto, 155 di quella esecutiva e 140 di quella ausiliaria e 25 operai specializzati: totale 520.

In siffatta situazione di grave disagio, nociva alla funzionalità dei servizi, l'adeguamento degli organici alla situazione attuale

e a quella che potrà determinarsi in futuro si è imposto come indifferibile provvedimento.

Per ovviare a tale urgente ed indilazionabile problema, si è rivelata provvidenziale la legge 17 dicembre 1962, n. 1863, con la quale si delega il Governo ad emanare le norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato.

In virtù di tale legge, il Ministero ha già predisposto uno schema di disegno di decreto presidenziale col quale si provvede all'adeguamento degli organici del personale nel modo seguente:

a) carriera direttiva . . . . n.	280
b) carriera di concetto . . . . »	78
c) carriera esecutiva . . . . »	464
d) carriera ausiliaria . . . . »	320
	Totale . . . . n. 1.142

Lo schema delle norme delegate, tra l'altro, prevede: la riorganizzazione dei servizi; la riforma del Consiglio superiore degli Archivi; la definizione della condizione giuridica dei documenti dello Stato e degli altri enti pubblici, delle modalità e dei limiti per la libera consultazione dei documenti conservati negli Archivi di Stato; la revisione delle norme sulla vigilanza sugli Archivi degli Enti pubblici diversi dallo Stato e sugli archivi privati di notevole interesse storico; la semplificazione del sistema di riscossione dei diritti di archivio; la creazione di una Direzione generale degli Archivi di Stato.

*c) Controllo sugli organi rappresentativi dei comuni, delle provincie, e degli enti assimilati.*

In ossequio ai principi di autonomia locale, il Ministero ha limitato gli interventi previsti dal testo unico 1915 della legge comunale e provinciale ai soli casi in cui il persistente comportamento illegale e fazioso dei Consigli o dei Sindaci non ha consentito di assicurare altrimenti il regolare funzio-

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

namento delle amministrazioni o ha di per sé costituito seria minaccia di turbamenti dell'ordine pubblico.

Negli anni dal 1960 al 30 giugno 1963 sono stati adottati i seguenti provvedimenti di rigore:

	1960	1961	1962	al 30-6-1963
Consigli comunali sciolti . . . . .	8	31	8	8
Consigli provinciali sciolti . . . . .	—	2	1	—
Sindaci rimossi . . . . .	—	—	—	—
Sindaci revocati . . . . .	1	—	2	2

N.B. — Il prospetto non tiene conto degli Enti della Regione siciliana.

Va notato che nella grande maggioranza dei casi il provvedimento è stato disposto per il fatto che, essendosi verificato nelle rappresentanze elettive — per effetto della applicazione, nelle consultazioni amministrative, dei sistemi proporzionalistici — situazione di pariteticità tra forze contrapposte,

si è reso indispensabile nel pubblico interesse, per superare lo stato di completa paralisi funzionale, lo scioglimento del consiglio e la rinnovazione delle elezioni.

Per quanto concerne le altre misure di rigore a carico dei sindaci risultano adottati i seguenti provvedimenti:

	1960	1961	1962	al 30-6-1963
Sindaci sospesi per rinvio a giudizio	40	41	48	12
Sindaci sospesi per motivi amministrativi o d'ordine pubblico . . .	10	1	1	1
Sindaci sospesi dalle funzioni di ufficiale di Governo . . . . .	8	9	4	—

Procedimenti penali instaurati dal 1° luglio 1961:

a carico dei Sindaci . . . . .	n. 260
a carico di Presidenti di Giunta prov. »	—
a carico di Assessori comunali . . . »	156
a carico di Assessori provinciali . . . »	—
a carico di Consiglieri comunali . . . »	98
a carico di Consiglieri provinciali . . . »	3

Procedimenti di responsabilità contabile instaurati dal 1° luglio 1961:

a carico di Sindaci . . . . .	n. 28
a carico di Assessori comunali . . . »	44
a carico di Consiglieri comunali . . . »	3
a carico di Presidenti amministrazioni provinciali . . . . . »	4
a carico di Assessori amministrazioni provinciali . . . . . »	2

## 4) FINANZA LOCALE

Si è già detto della esigenza del riordinamento legislativo della vita degli Enti locali.

Ma in questa sede va rilevato che l'autonomia degli Enti locali è strettamente condizionata all'autonomia finanziaria. In questo settore il disordine determinato dalla mancanza di un quadro ben definito nella distribuzione delle entrate derivanti dalle imposizioni tributarie è altrettanto grave.

La finanza degli Enti locali è caratterizzata dalla crescente espansione del volume dei disavanzi e dell'area degli Enti deficitari. Il diagramma della situazione economica dal 1946 al 1962 presenta una curva decisamente ascendente, la quale dimostra che ci troviamo di fronte ad un fenomeno fortemente dinamico, che non si è molto avan-

taggiato degli interventi statali fin qui operati, sia sotto forma di alleggerimento della spesa (per effetto del trasferimento di oneri a carico del bilancio statale), sia sotto forma di aumento dell'entrata (attraverso la corresponsione di contributi statali, e l'adozione di nuovi criteri di ripartizione dell'imposta generale sull'entrata) di cui alle tre leggi fondamentali del 2 luglio 1952, n. 703, del 16 settembre 1960, n. 1014, e del 3 febbraio 1963, n. 56.

Nel periodo anzidetto, il volume dei disavanzi colmato con mutui è passato da 9.689 milioni del 1946 a 239.133 milioni del 1962 con un incremento medio annuo del 25,3 per cento.

Tale situazione peggiorerà sensibilmente nell'esercizio corrente in conseguenza dell'aumento del costo dei servizi pubblici, sicchè può fondatamente prevedersi che il volume dei disavanzi supererà i 300 miliardi.

Allo stato si ribadisce l'assoluta necessità di addivenire al più presto ad una organica riforma della finanza locale, che andrà vista anche in relazione all'ordinamento regionale, in modo che distribuisca razionalmente il gettito dei tributi in relazione alle funzioni attribuite a ciascun Ente.

L'altro aspetto preoccupante della situazione finanziaria degli Enti locali è dato dal loro indebitamento.

Nel 1962 regioni, provincie e comuni hanno denunciato, nella gestione di cassa, un disavanzo complessivo, da coprirsi con operazioni di debito pubblico, pari a 308 miliardi di lire, contro 283 nel 1961.

Se si considera la gestione di competenza, il complesso degli Enti locali presenta, nella parte effettiva, un disavanzo, nel 1962, di 759 miliardi. Ciò pone un problema di carattere finanziario di non facile soluzione, ma che pure bisognerà affrontare, se si vuole evitare che taluni Enti, giunti al massimo del loro indebitamento, non siano più in grado di far fronte ai compiti d'istituto tradizionale.

##### 5) ASSISTENZA PUBBLICA

L'assistenza pubblica, quale campo di intervento dei pubblici poteri a favore delle

persone bisognose, costituisce una sfera di organizzazione e di attività di eminente rilievo sociale.

Nell'ambito, infatti, delle vaste e poliedriche attribuzioni proprie dell'Amministrazione dell'interno, i servizi dell'assistenza pubblica sono tra quelli che più intensamente perseguono ed attuano finalità di pubblico interesse, essendo questo insito e immanente nell'azione esplicata dallo Stato per migliorare le condizioni materiali e morali dei poveri e per garantire l'efficiente funzionalità degli Enti di beneficenza e di assistenza.

Le funzioni svolte dalla Direzione generale dell'assistenza pubblica, organicamente e istituzionalmente inquadrata nel Ministero dell'interno, possono essere classificate; sotto tre profili in ordine ai quali vanno considerate le attività dei vari esercizi nei quali la Direzione medesima si articola:

- 1) funzioni di controllo e di indirizzo;
- 2) funzioni di integrazione finanziaria;
- 3) funzioni di assistenza, diretta o indiretta, a particolari categorie.

Nel primo dei tre campi di azione sopra indicati, si comprendono le attività inerenti allo studio di problemi assistenziali, alla preparazione legislativa, alla rilevazione statistica e alla documentazione; alla vigilanza sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e su alcuni enti pubblici assistenziali a carattere nazionale o aventi disciplina singolare; al contenzioso in materia di assistenza e di beneficenza pubblica.

Nel secondo campo sono da classificare la concessione di sovvenzioni ad istituti assistenziali pubblici o privati; il finanziamento delle attività rivolte alla tutela, all'assistenza e alla rieducazione delle donne considerate dalla legge 20 febbraio 1958, n. 75; il finanziamento degli Enti comunali di assistenza; il servizio delle anticipazioni delle spedalità dovute dai Comuni agli ospedali pubblici e alle cliniche che esercitano servizi di pronto soccorso.

Nel terzo settore vanno riguardate le attività concernenti l'assistenza ai minori e agli inabili; l'assistenza sanitaria, ospedaliera e farmaceutica alle categorie post-belli-

che assistibili; l'assistenza agli infermi e ai minorati poveri che non ricadono nella competenza di altri Enti pubblici o privati; l'assistenza agli stranieri; l'assistenza ai profughi; l'assistenza in natura; i soccorsi giornalieri alle famiglie bisognose dei militari alle armi.

Riferendosi in particolare all'attività legislativa svolta nell'esercizio decorso, vanno ricordati, per l'incidenza che essi hanno nella materia, i seguenti provvedimenti:

1) la legge 30 gennaio 1963, n. 70, relativa al servizio di anticipazione delle rette di ospedalità;

2) la legge 18 febbraio 1963, n. 67, relativa all'abolizione del fondo nazionale di soccorso invernale e all'incremento dei fondi destinati al finanziamento degli Enti comunali di assistenza;

3) la legge 25 febbraio 1963, n. 319, relativa all'assistenza a favore dei profughi.

Altre attività da mettere in evidenza sono: l'attuazione della Convenzione internazionale per il recupero degli alimenti all'estero; la cura dei rapporti con l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, che è stata trasferita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dell'interno per effetto della legge 12 agosto 1962, n. 1340; il coordinamento dei servizi assistenziali in occasione di pubbliche calamità.

Nell'ambito delle funzioni essenzialmente giuridiche assume particolare rilievo l'esercizio dell'alta vigilanza sulla pubblica beneficenza, che è assegnato al Ministero dell'interno dalla legge fondamentale in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, del 17 luglio 1890, n. 6972 (art. 44) curando in particolare i procedimenti per il riconoscimento giuridico delle istituzioni assistenziali e per le riforme statutarie consentite dalla legge (concentramento, decentramento, raggruppamento, fusione, mutazione del fine).

Al Ministero dell'interno compete pure azione di indirizzo e di controllo su alcuni importanti enti a carattere nazionale che svolgono assistenza per particolari cate-

rie di minorati nonchè su alcuni enti assistenziali retti da disciplina speciale.

Essi sono: l'Opera nazionale per i ciechi civili, l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti, l'Unione nazionale mutilati per servizio, la Fondazione Gaslini con sede in Genova e le Opere laiche patatine pugliesi con sede in Bari, il Pio Istituto di S. Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma e l'Ente nazionale di lavoro per i ciechi.

Agli Enti sopra indicati si è aggiunto un nuovo ente. L'Ordine Mauriziano con sede in Torino.

Nel quadro delle funzioni di integrazione finanziaria, assumono particolare rilievo per i cospicui fondi impegnati e per le finalità sociali perseguite, gli interventi finanziari per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per il funzionamento dei comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

Nel decorso esercizio, i quattro quinti dell'intero ammontare degli stanziamenti di bilancio vennero ripartiti in conformità a quanto disposto dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 19 agosto 1954, n. 968, seguendo un criterio razionale basato, per ciascuna provincia, sui dati obiettivi della consistenza demografica, desunta dalla popolazione residente comunicata dall'I.S.T.A.T., e della situazione economico-sociale, rilevata dalle pubblicazioni ufficiali sul reddito medio individuale.

Il rimanente quinto venne assorbito per la concessione di contributi straordinari a favore delle prefetture impegnate a fronteggiare impreviste esigenze assistenziali, quasi sempre derivanti dalle avversità atmosferiche.

Per tali straordinarie esigenze e per l'aumentato costo dei servizi dell'ente comunale assistenza si sono ottenuti incrementi degli stanziamenti in bilancio per un totale di lire 5.500.000.000.

Il finanziamento degli interventi straordinari attuati fu reso possibile dall'incremento degli stanziamenti di bilancio in argomento.

In conseguenza i mezzi finanziari di cui il Ministero dell'interno poté disporre per l'as-

sistenza ai meno abbienti, mediante l'integrazione finanziaria degli enti comunali di assistenza, ammontavano nell'esercizio scorso a lire 20.100.000.000, mentre nello stato di previsione della spesa in esame rimangono immutati nei precedenti stanziamenti di lire 14.600.000.000.

È vero che con la legge 18 febbraio 1963, n. 27, nell'abolire il Fondo nazionale di soccorso invernale, lo stanziamento del capitolo di parte ordinaria è stato aumentato della somma di lire 5.000.000.000, ma è da considerare al riguardo che fra sovrapprezzi ed oblazioni il Fondo suddetto alimentava di circa 10 miliardi i mezzi per il finanziamento delle attività assistenziali, e pertanto, anziché un aumento, la legge ha portato una diminuzione di 5 miliardi.

Viene quindi ad accentuarsi quella esigenza — da più parti avvertita e conclamata in vari sedi ed in ogni discussione parlamentare dei bilanci — di un incremento dei mezzi finanziari destinati agli enti comunali di assistenza, onde porli in grado, attraverso un più idoneo finanziamento, di realizzare tutti quegli interventi diretti ad un adeguato e dinamico svolgimento delle funzioni istituzionali (assistenza generica o di base) nel quadro di un'operante solidarietà umana e sociale verso gli indigenti.

È pertanto da confidare che il delicato problema del finanziamento degli enti comunali di assistenza possa trovare l'auspicata soluzione nel corso dell'esercizio finanziario, mediante congrue integrazioni degli attuali stanziamenti, per modo da assicurare agli enti stessi i mezzi indispensabili per il soddisfacimento dei bisogni affidati alla loro cura.

Riassumendo, si ha che il bilancio in esame prevede per l'assistenza pubblica, fra spese ordinarie e spese straordinarie, la cifra complessiva di 60 miliardi circa, cifra veramente considerevole anche se inferiore alle necessità effettive, a cui deve aggiungersi la spesa relativa a tutte le varie forme di pensione e per l'assistenza sanitaria specifica, per avere un'idea degli interventi dello Stato nel campo sociale.

Ma il problema dell'assistenza pubblica non è tanto di quantità quanto di qualità.

Insomma, non si tratta più dell'aiuto immediato, del sussidio o del piatto di minestra calda: si tratta di restituire l'uomo alla dignità di se stesso, conscio del suo valore e della sua importanza di individuo nella comunità.

Il problema è quindi quello di istruire, di assistere, di curare, ricreare, in una parola di formare l'uomo.

Per la soluzione di questi problemi, importanza sempre crescente va assumendo il servizio sociale, che può essere definito « un'arte educativa esercitata da un funzionario professionale qualificato al servizio della libertà di tale assistito particolare o tale gruppo determinato di assistiti alle prese con difficoltà personali o sociali che tendono ad annullarla ». Per aiutare l'assistito nel passaggio da una situazione di disperazione e di andata alla deriva ad un « governo ragionevole di se stesso », il servizio sociale, usando delle tecniche che gli sono proprie, deve sapere, di concerto con l'assistito, influenzare quelle circostanze personali o sociali, mitigandone l'influenza negativa ed oppressiva.

Il problema da risolvere è quello di riuscire a superare gli ostacoli che ancora esistono nel nostro Paese per la realizzazione di un adeguato sistema di servizio sociale, molto spesso per incomprendimento verso i fini e le esigenze tecnico-operative del servizio stesso.

Il problema della costituzione di un soddisfacente sistema di servizio sociale è anch'esso strettamente legato al problema di una efficace ed organica riforma di tutta l'assistenza.

Noi viviamo, in materia di assistenza e beneficenza, su una legislazione che si è aperta un secolo fa con la legge 3 agosto 1862, n. 753, improntata ad uno spirito caritativo. Ora, questo spirito deve essere lasciato all'iniziativa dei privati, che pure, almeno in questo campo, si vorrà ammettere essere capace di fare dei miracoli.

Lo Stato deve improntare la sua attività e il suo intervento ad un principio che non è soltanto etico, ma anche giuridico, perchè trova fondamento nel principio della soli-

darietà sociale a cui si ispira la nostra Costituzione (articolo 38).

Ritengo a questo punto opportuno riportare un breve stralcio della relazione ministeriale relativa ai lavori della Commissione che nel 1960 fu insediata dall'allora Ministro dell'Interno onorevole Segni e che sotto la presidenza dell'onorevole Scalfaro ha concluso i suoi lavori lo scorso anno.

Essa mi sembra fondamentale come impostazione della auspicata riforma:

« In conclusione lo Stato ha il compito di rendere vero e sostanziale il diritto del cittadino, della persona, garantendone l'esercizio, la realizzazione. Se tale diritto, nel caso, quello di essere assistito, è garantito dall'attività dei privati, lo Stato può anche non dover intervenire direttamente se non integrando, potenziando l'attività privata al fine proprio di garantire quel diritto: chè se tale attività sia mancante o insufficiente, lo Stato deve essere presente con forza e mezzi propri perchè quel diritto, sancito nella Costituzione, non sia posto nel nulla.

Pertanto l'assistenza va riguardata in una visione generale, quale fenomeno, alla stessa stregua di altri campi, nei quali si muovono organismi pubblici e iniziative private.

L'assistenza pubblica e l'assistenza privata, perciò, intesi questi termini nella accezione soggettiva, con riguardo cioè agli organi e agli enti, vanno considerate, piuttosto che in relazioni reciproche di primarietà, in rapporto di complementarietà rispetto al fine comune di contribuire al benessere di tutta la collettività e, in essa, di ciascuno dei suoi componenti ».

Infine, nel campo operativo dell'assistenza, i concetti di personalizzazione, di individualizzazione, di umanizzazione debbono essere concretamente realizzati, per modo che l'azione assistenziale tenda a liberare i bisogni dalla loro condizione di inferiorità e li aiuti a tornare in pienezza di capacità produttive dove e quando ciò sia possibile; l'applicazione di tali criteri comporta una revisione di metodi e di forme di intervento assistenziale. Occorre fare ogni sforzo perchè l'aiuto giunga al singolo che ha bisogno

e sia idoneo a risollevarlo: ogni forma generica collettiva per categorie ha un che di avvilente per l'uomo e di inidoneo al fine.

Non si cura la malattia, ma l'uomo, si combatte la malattia nell'uomo e ognuno ha una storia, un patrimonio morale e spirituale, una personalità, una sua vita.

Sono finalità assai alte e difficili da raggiungere, ma sono finalità che devono essere poste come orientamento di un lavoro legislativo e di tecnica assistenziale e di preparazione di personale idoneo all'assistenza. La legge deve porsi gli scopi anche più arditi ma veri, e lo sforzo umano sarà di muoversi in direzione, con quell'animo, rimanendo discosti il meno possibile da quella meta.

Anche in questa materia, adunque, i tempi sono maturi, gli studi sono avviati: non resta che auspicare che il Governo prenda l'iniziativa per attuare la riforma, coordinandola con le provvidenze sociali che fanno capo al Ministero del lavoro.

#### 6. — SICUREZZA PUBBLICA.

Si suole da taluni considerare le forze di pubblica sicurezza solo in funzione di contrasto nelle manifestazioni collettive, siano esse comizi di piazza, cortei di protesta, scioperi, eccetera. Nulla di più falso: si è già detto che, in queste circostanze, le forze di pubblica sicurezza hanno una funzione puramente precauzionale, per la tutela della sicurezza e della libertà dei cittadini, i quali pur non partecipando alle manifestazioni, non hanno motivo e titolo a contrastarle, ma non devono parimenti subire limiti, che non siano quelli legali, all'esercizio della loro libertà.

Ben più vasto e complesso è il campo della sicurezza pubblica; esso comprende tutti insieme i problemi dell'autorità dello Stato, dell'ordine pubblico di tutte le libertà pubbliche e private, della pubblica moralità, del rispetto della legge, della lotta e della difesa contro la delinquenza e il terrorismo, della salvaguardia delle istituzioni democratiche, dell'adeguamento del diritto di polizia alla lettera ed allo spirito della Costi-

tuzione, della disciplina giuridica delle autorizzazioni di polizia, e così via di seguito.

Particolare rilievo ha, in questo quadro, la polizia giudiziaria, nel suo compito di prevenzione e repressione delle manifestazioni criminali, le quali se non vanno crescendo di numero, vanno spostandosi dal campo in cui opera l'istinto (omicidi, violenze di ogni genere, eccetera) a quello in cui opera la malizia. Il progresso della tecnica, le accresciute possibilità di mimetizzazione, la rapidità dei mezzi di circolazione sono tutti elementi che concorrono a rendere più raffinata e pericolosa la delinquenza.

Dunque, il problema della sicurezza pubblica è problema di uomini, di mezzi, di spiriti.

Positivo è il bilancio dell'attività svolta, a cominciare dal perfetto ordine pubblico che ha caratterizzato la recente campagna elettorale politica.

In tema di polizia giudiziaria si può sottolineare la costituzione in ogni regione di gabinetti di polizia scientifica, l'assegnazione alle squadre mobili di automezzi velocissimi, con l'adeguamento dei servizi di radio-collegamento, la creazione di speciali albums fotografici di criminali, il potenziamento dei servizi di pronto intervento, l'emissione di specifiche direttive in ogni settore delle più gravi manifestazioni delittuose, il perfezionamento dei servizi di rilevazioni statistiche.

Tali provvedimenti, accompagnati da una continua opera dei dipendenti organi della polizia giudiziaria, hanno consentito di fronteggiare il fenomeno criminoso, lasciandolo in limiti più o meno stazionari.

Una particolare attenzione è stata rivolta naturalmente alla situazione della criminalità in Sicilia ed in Sardegna, rafforzando numericamente gli organici della polizia in quelle regioni. Quando si dice ciò si intende che il rafforzamento è visto sempre nei limiti consentiti dal bilancio e quindi sempre in misura non adeguata.

Per quanto riguarda la Sicilia, l'andamento della criminalità nel 1962 si è mantenuto, sia pure con qualche variazione per le varie ipotesi di delitti, nei limiti dell'anno precedente.

Gli omicidi sono scesi da 144 a 130, i tentati omicidi sono scesi da 188 a 173, mentre l'indice numerico delle rapine è salito da 104 a 130 e quello dei furti aggravati da 13.113 a 14.099.

In Sardegna nel 1962 si è verificata una sensibile diminuzione dei delitti di sangue. Infatti gli omicidi da 52 nel 1961 sono scesi a 32 ed i tentati omicidi da 78 a 70.

In Sardegna anche il furto, che si esplica nella forma tradizionale dell'abigeato, è diminuito.

Intensa è stata — soprattutto in Sicilia per la nota situazione già illustrata — l'attività preventiva per quanto concerne l'applicazione della legge 27 dicembre 1956 numero 1423.

Le persone diffidate sono state 6.491; altre 7.233 sono state rimpatriate con fogli di via; sono state avanzate denunce per l'adozione delle più gravi imprese di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge n. 1423 nei confronti di 1.461 individui; sono stati adottati dai competenti tribunali 1.103 decreti di sottoposizione al vincolo, e più precisamente 853 per la sorveglianza semplice, 17 per il divieto di soggiorno e 233 per l'obbligo del soggiorno.

La Commissione interparlamentare per lo studio del fenomeno della mafia in Sicilia ha richiesto un ampliamento dei casi di applicazione dell'articolo 3, sempre nel rispetto dei principi fondamentali che ispirano la legge.

Intensa è proseguita l'attività dell'ufficio Interpol, con la collaborazione delle polizie aderenti all'organizzazione internazionale di polizia criminale.

Un cenno particolare va fatto alla polizia femminile che, specialmente nei confronti della delinquenza minorile, sta svolgendo un'attività apprezzabile.

L'attrezzatura tecnica in dotazione alle Forze di polizia, nei limiti consentiti dal bilancio, che per l'esercizio di cui si discute, porta la cifra di 420 milioni (di cui lire 200 milioni sono destinate all'acquisto delle attrezzature per la scuola superiore di polizia e per i gabinetti segnaletici) è particolarmente curata.

In riferimento alla molteplicità e complessità degli incarichi, gli organici della

forza di pubblica sicurezza appaiono insufficienti. Tale insufficienza si avverte particolarmente nella polizia della strada di fronte all'immenso sviluppo dei suoi compiti.

Giova riferire qualche dato. Gli incidenti stradali nel 1962 assommano a 315.000 con 2.153 morti, 213.190 feriti, e danni a persone e cose valutabili oltre i 200 miliardi.

Sempre durante lo scorso anno gli organi della polizia stradale hanno elevato 3 milioni e 53.031 contravvenzioni, tutte oblate, con versamento all'erario di lire 5 miliardi e 709.882.495 ed oltre 384.189 contravvenzioni sono state verbalizzate e inoltrate all'autorità giudiziaria.

Attualmente l'organizzazione stradale dipende direttamente dalla Direzione generale di pubblica sicurezza, ed è articolata in:

n. 19 compartimenti;

n. 92 sezioni a carattere provinciale;

n. 53 sotto sezioni e 202 distaccamenti a carattere intercomunale a comunale;

con un organico che si compone di 154 ufficiali, 1.175 sottufficiali, 5.277 appuntati e guardie, 1.360 automezzi e 3.500 motociclette.

Col progettato aumento d'organico si dovrebbe arrivare ad una forza di circa 13 mila unità, rendendo possibile un effettivo raddoppio di tutti i servizi su strada.

Uno dei problemi che si presenta in modo preoccupante riguarda il personale della carriera direttiva. Di fronte a tante altre strade che si aprono ai giovani laureati, questi rifuggono dai concorsi per la carriera direttiva di pubblica sicurezza.

Si tratta di una carriera delicatissima, e bisogna che i giovani vi siano attratti con vantaggi concreti e non con imbonimenti pubblicati nei rotocalchi!

La preparazione dei quadri deve essere particolarmente curata, non solo all'inizio della carriera, ma durante lo sviluppo di essa. Bisognerebbe non limitarsi ai così detti corsi di formazione, ma pensare alla creazione di una *Accademia*, come è stato attuato con favorevoli risultati per altre forze di polizia.

È stato predisposto lo schema di un disegno di legge concernente « Norme sul-

l'avanzamento degli ufficiali del Corpo della guardia di pubblica sicurezza ».

Ai provvedimenti in corso di approvazione, va riferita la maggiorazione di 500 milioni del capitolo 60, proposta con la nota di variazione (disegno di legge n. 141-bis).

Sempre grave è il problema dell'accasermamento, che vale tanto per le forze di pubblica sicurezza come per l'Arma dei carabinieri.

Merita di esser segnalata una soluzione che, se attuata, avrà il vantaggio di trasformare la grossa spesa di locazione prevista dall'articolo 93 (6 miliardi) in spesa di investimento.

È stata infatti ravvisata l'opportunità di far costruire in alcuni capoluoghi di provincia dei complessi di fabbricati nei quali sia possibile sistemare uffici di questure ed altri reparti al fine di utilizzare in maniera più utile ed economica uomini, mezzi e strutture per i servizi di interesse generale.

Il programma predisposto per tali costruzioni prevede — come da accordi già raggiunti col Ministero del tesoro — la concessione di mutui da parte della Direzione generale degli Istituti di previdenza a favore di Enti locali (provincia, comune, eccetera) per il finanziamento per le spese occorrenti per l'acquisto delle aree e la costruzione dei complessi edilizi, nonché la conseguente cessione di tali fabbricati con l'onere, afferente al Ministero dell'interno, di corrispondere alla Direzione generale degli Istituti di previdenza un congruo canone di fitto tale da ammortizzare entro quindici anni il capitale mutato più interessi, tasse ed altre spese accessorie.

È appena da sottolineare il valore rivoluzionariamente risolutivo di questa iniziativa che, oltre a procurare grande vantaggio a favore del demanio dello Stato per l'apporto in breve tempo di notevoli consistenze patrimoniali, avvierebbe verso nuove soluzioni di investimento l'annosa questione dell'accasermamento.

Nel chiudere questa parte della relazione, si ravvisa opportuno raccomandare che sia curata con particolare impegno la formazione spirituale delle Forze di polizia, le quali devono possedere il senso dell'autorità dello

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Stato ma devono altresì avvertire che esse operano in un clima nuovo, scaturito dalla Costituzione del 1948, la quale non è soltanto un complesso di precetti normativi, ma è principalmente una costruzione politica ideale alla cui realizzazione sono tenuti tutti i cittadini, qualunque sia il titolo in cui operano e la funzione che svolgono.

## 7. — SERVIZI ANTICENDI.

Nel 1962 gli interventi di soccorso furono 89.751, contro i 78.580 del 1961, così distinti:

per incendi . . . . .	n.	40.813
per valanghe, frane, sprofondamenti, crolli, lesioni, verifiche di stabilità, eccetera . . . . .	n.	9.285
per soccorso a persone, recupero di salme, salvataggi, recupero animali, eccetera . . . . .	n.	4.139
per incidenti stradali, scontri, investimenti, recupero veicoli, eccetera . . . . .	n.	5.561
per alluvioni, allagamenti ed altri danni d'acqua, eccetera . . . . .	n.	4.264
per aperture porte, riformamenti idrici, trasporti infermi, eccetera . . . . .	n.	25.689

È da segnalare particolarmente l'opera svolta dai vigili del Corpo durante i movimenti sismici che tanto dolorosamente hanno colpito numerose località dell'Italia meridionale.

Anche in ordine ai servizi antincendi si ripropongono le stesse difficoltà già segnalate per i servizi di pubblica sicurezza: insufficienza degli organici, irrazionalità degli accasermamenti, diserzione del personale tecnico dirigente.

In attesa che venga creato il necessario strumento legislativo, il programma organizzativo iniziale, avviato in applicazione della legge 13 maggio 1961, n. 469, sul riordinamento dei servizi antincendi, consiste nella costituzione delle colonne mobili di soccorso e nell'impianto di una rete nazionale di rilevamento della radioattività.

Le colonne mobili sono speciali reparti di soccorso, particolarmente attrezzati e di immediato impiego, in condizione di poter svolgere interventi massicci in favore delle popolazioni colpite.

Di esse, una prima è già in via di costituzione. Tale colonna, della forza di 300 uomini e dotata di 141 automezzi e mezzi speciali (apripista, trattori caricatori, mezzi anfibi, eccetera), sarà dislocata in prossimità di Roma a 35 chilometri sulla Salaria nella zona di Passo Corese e posta a servizio dell'Italia centrale.

Il continuo sviluppo tecnico e industriale del Paese, la necessità di garantire un servizio negli aeroporti, l'estensione degli interventi in relazione all'impiego dell'energia nucleare, sono altrettanti motivi che fanno apparire indifferibile l'adeguamento della forza organica, portando le 8.000 unità dei vigili permanenti ad almeno 10.000 unità. Occorre, inoltre, aumentare a 4.000 unità il contingente massimo dei volontari ausiliari di cui alla legge 13 ottobre 1950 n. 913, stabilito in 2.000 unità.

Per quanto riguarda i problemi dell'accasermamento parrebbe opportuno riferire a questo settore le soluzioni già avanzate per l'accasermamento delle forze di polizia.

Sul totale della spesa di lire 16 miliardi e 346 milioni e 500 del servizio antincendi solo 2 miliardi e 313 milioni di lire possono considerarsi spese di investimento.

Si ravvisa l'opportunità di proporzionare più adeguatamente le spese di investimento, tenuto conto della necessità di dotare il Corpo di mezzi efficienti, moderni, facilmente trasferibili.

## 8) AFFARI DI CULTO E FONDO PER IL CULTO

La Direzione generale degli affari di culto ha il compito di provvedere all'applicazione della maggior parte della legislazione vigente in materia ecclesiastica e più precisamente delle norme dirette a regolare i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, nonché delle norme riguardanti le confessioni religiose acattoliche.

In particolare, tra le principali attribuzioni della Direzione generale è da ricordare

quella concernente l'attuazione pratica delle norme che regolano il riconoscimento della personalità giuridica agli Enti ecclesiastici.

Tra questi si citano i benefici ecclesiastici maggiori e minori (mense vescovili, capitoli cattedrali, parrocchie e vicarie curate autonome e indipendenti), chiese, associazioni religiose, associazioni laicali a scopo di religione e di culto, fondazioni di culto o di religione, eccetera. In connessione con tale compito la Direzione generale tratta, altresì, talune questioni particolari relative alla disciplina di determinate categorie di enti: quali principalmente l'accertamento formale del fine esclusivo o prevalente di culto per le Confraternite, e l'approvazione di eventuali nuovi statuti delle medesime: la costituzione, la composizione e la soppressione delle fabbricerie delle Chiese: la cessione all'Autorità ecclesiastica della gestione dei Santuari in applicazione dell'articolo 27, ultimo comma, del Concordato con la Santa Sede.

Allo stato della vigente legislazione, il riconoscimento giuridico degli enti di cui sopra è disposto con decreto del Presidente della Repubblica. Orbene, tale procedura si è, nella pratica, dimostrata lunga e complessa, e, allo scopo di conseguire una conveniente semplificazione, è allo studio un provvedimento col quale si propone di sostituire, per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti e istituti ecclesiastici, alla forma del decreto presidenziale quella del decreto ministeriale, ferme restando le garanzie sostanziali che l'accompagnano ed in particolare l'obbligatorietà del preventivo parere del Consiglio di Stato.

Con lo stesso provvedimento verrebbe prevista una nuova disciplina del controllo sugli acquisti degli enti morali, ivi compresi gli enti ecclesiastici.

Allo stato attuale della legislazione (decreto del Presidente della Repubblica 19 agosto 1954, n. 968) il controllo sugli acquisti di questi ultimi enti è esercitato dalla Direzione generale degli affari di culto ove il valore degli immobili che formano oggetto della compravendita superi un determinato valore.

Con decreti ministeriali 20 maggio 1963 pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Re-

pubblica n. 146 del 3 giugno successivo, è stata data applicazione, con le modalità del caso, alla legge 5 luglio 1961, n. 580, con la quale (in corrispondenza all'analogo provvedimento di più data n. 579 concernente il clero cattolico) era stato istituito un fondo per l'assicurazione d'invalidità e vecchiaia dei ministri di culti diversi dalla religione cattolica.

Per quanto riguarda l'attività della Direzione generale del Fondo per il culto, essa si concreta nella gestione dei patrimoni provenienti dagli enti ecclesiastici soppressi e nell'adempimento, con le loro rendite integrate da contributi statali, dei compiti che lo Stato si assunse nei riguardi del culto e del clero cattolico, oltre agli oneri che già gravavano gli enti stessi e che facevano carico ai vari Stati italiani prima dell'unificazione.

Tali compiti consistono principalmente nella corresponsione di supplementi di congrua, nella concessione di sovvenzioni per il restauro degli edifici di culto, di contributi per la ufficiatura delle chiese, nonché di sovvenzioni al clero bisognoso, ed inoltre, come si è detto, nell'amministrazione di tutti i compendi immobiliari e mobiliari provenienti dalla indemaniazione dei beni ecclesiastici.

I patrimoni amministrati si accentrano in tre distinte istituzioni, con una propria fisionomia giuridica e finanziaria, i cui bilanci sono allegati in appendice a quello dell'Interno. Si tratta del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, costituiti entrambi con la leggi eversive del secolo scorso, e dei Patrimoni riuniti ex economici, costituiti dopo il Concordato Lateranense, a seguito della soppressione degli Economati generali dei benefici vacanti e comprendenti i patrimoni di tali Economati, nonché quelli dei Fondi di religione dei territori ex austriaci, annessi all'Italia dopo la prima guerra mondiale.

I relativi problemi amministrativi comportano un duplice aspetto pubblicistico e privatistico, come si rileva dai bilanci nei quali, a fianco di stanziamenti per entrate e spese di carattere patrimoniale, ne figurano altri per fini statuali, quali quelli relativi al

trattamento economico del clero, alla riparazione di edifici di culto, all'ufficiatura delle chiese eccetera.

Dotati un tempo di rendite considerevoli, oggi i tre Fondi non riuscirebbero con esse a far fronte che solo ad una parte insignificante delle reali necessità.

Ai loro patrimoni un tempo attinse largamente lo Stato, ma, oggi, per effetto della valutazione monetaria, è, invece, lo Stato che ne integra i bilanci con contributi vari, il più cospicuo dei quali è quello per gli assegni in congrua, in origine straordinario, ma dal 1929 divenuto ordinario, essendosi con il Concordato Lateranense (articolo 30) impegnato lo Stato medesimo a mantenere inalterato, rispetto al valore della moneta, il trattamento economico del clero.

Si potrebbe affermare che il Fondo per il culto rappresenta una grande occasione perduta.

Se si fosse fatto prima della guerra del 1915-18 quello che saggiamente da qualche anno si sta facendo, le sue rendite non darebbero luogo a lamenti.

Infatti, per raggiungere il potenziamento della capacità produttiva del patrimonio dei tre enti si è proceduto ad un'indagine ricognitiva dei beni territoriali sparsi in ogni parte d'Italia, e del loro patrimonio mobiliare, costituito oltre che da rendita pubblica, da un infinito numero di prestazioni (circa 100 mila) reali e personali, riscosse dagli uffici finanziari della penisola.

A seguito di tale indagine, è in corso lo smobilizzo dei terreni meno redditizi per impiegarne i capitali in altre forme di investimento, prevalentemente in fabbricati da adibire a caserme di pubblica sicurezza (si tratta di poche centinaia di milioni), sulla base di un accordo di massima raggiunto con la Direzione generale di pubblica sicurezza.

Ma, l'attenzione della Direzione è stata rivolta anche ai complessi immobiliari di maggior rilievo, nell'intento di migliorarne l'efficienza e di renderli sempre più redditizi.

Infine è in corso la revisione della situazione delle numerose migliaia di immobili, di natura ex conventuali, ceduti ai Comuni in base alla legge 7 luglio 1866 e, per quanto

concerne le Chiese di Roma di proprietà del Fondo di beneficenza e religione, si è proceduto alla ricognizione, con il relativo inventario, dei preziosi arredi sacri e degli oggetti d'arte in esse custoditi.

Bisogna riconoscere che anche nel periodo prebellico il soddisfacimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione richieste ripetute integrazioni finanziarie da parte del Tesoro, ma solo dal dopoguerra è talmente cresciuta la sperequazione tra fabbisogno e disponibilità di fondi da costringere l'Amministrazione a ridurre sempre più la ampiezza, per numero e consistenza, dei suoi aiuti ed interventi. E se non sono mancati a volte notevoli adeguamenti degli stanziamenti di bilancio, tuttavia la carenza di fondi è andata, per un complesso di motivi, sempre più accentuandosi, sia in ordine all'onere di conservazione del patrimonio di culto, che a quello dell'aiuto al clero.

Cominciando da quest'ultimo onere, è certo che se dal dopoguerra gli assegni di congrua sono stati più volte aumentati (l'ultimo aumento del 30 per cento stabilito dalla legge n. 306 ha avuto, com'è noto, decorrenza dal 1° gennaio 1963), tuttavia il trattamento economico del clero è oggi ancora ben lontano non solo da un'adeguata considerazione della dignità sacerdotale e del suo non misurabile valore religioso e spirituale, ma dal congruo riconoscimento di un'attività che si allarga sempre più anche al campo morale e sociale.

## CONCLUSIONE

Onorevoli Senatori, l'urgenza di portare a termine la discussione dei bilanci entro il 31 ottobre e, più ancora, l'insufficiente preparazione del relatore che per la prima volta si misura con lo stato di previsione della spesa di un dicastero così vasto e complesso qual'è quello degli affari interni, sono la causa delle manchevolezze e delle lacune che potranno riscontrarsi nella relazione che si sottopone al vostro esame. Manchevolezze e lacune, peraltro, che, nella discussione, verranno riparate e colmate dalla esperienza

e dalla dottrina di quei colleghi che, con i loro interventi, vorranno portare il contributo della loro preparazione e della loro saggezza.

La 1<sup>a</sup> Commissione, peraltro, nel proporre di dare l'approvazione allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per

l'esercizio finanziario 1963-64, non intende invitarvi ad un adempimento formale, ma a compiere un atto politico responsabile, diretto a migliorare sempre più la struttura dello Stato e a dare sempre nuovo impulso al progresso della Nazione.

CRESPELLANI, *relatore*

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

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

**Art. 2.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo per il culto, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo predetto relative all'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

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

**Art. 3.**

Tutti i pagamenti da effettuarsi sul capitolo n. 30 della parte passiva del bilancio del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi iscritti nell'esercizio 1963-64, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

**Art. 4.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

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

**Art. 5.**

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economici, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

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

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono consi-

derate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali, quelle risultanti dall'elenco n. 1, annesso all'appendice n. 3 della presente legge.

I capitoli della parte passiva del bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali a favore dei quali è data facoltà di iscrivere somme in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 2 annesso all'appendice n. 3 della presente legge.

#### Art. 6.

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1963-64, la spesa straordinaria di lire 12.700.000.000 per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

#### Art. 7.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1963-64, la iscrizione della somma di lire 5.000.000 per provvedere alle spese per il funzionamento della Commissione per la pubblicazione del carteggio del Conte di Cavour.

#### Art. 8.

Per l'esercizio finanziario 1963-64, l'assegnazione a favore della Croce Rossa Italiana per l'espletamento dei servizi di cui all'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256, è autorizzata in lire 190.000.000.

#### Art. 9.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per gli agenti del Corpo medesimo, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio finanziario 1963-64, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

#### Art. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, e su proposta del Ministro dell'interno, il fondo iscritto al capitolo n. 154 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1963-64, in relazione alle esigenze connesse con l'attuazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75.