

(N. 112-A e 112 bis-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA**RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE****(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)**

SUL

DISEGNO DI LEGGE*approvato dalla Camera dei Deputati il 13 ottobre 1948 (V. Stampato N. 8 e 8-bis)***presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio**

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA

IL 14 OTTOBRE 1948

Comunicata alla Presidenza il 15 ottobre 1948

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al giugno 1949.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio il 12 giugno 1948, relativo allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1° luglio 1948-30 giugno 1949, propone le spese in complessive lire 67.517.080.337, così costituite:

spese ordinarie . . .	L.	36.797.246.300
spese straordinarie . . .		30.719.762.430
movimento di capitali . . .		71.612

In confronto all'esercizio 1947-1948 la spesa prevista in aumento ammonta a lire 11 miliardi 380.825.000.

A tali spese contemplate dal Bilancio dell'interno occorre aggiungere le spese relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e servizi dipendenti, risultanti dallo stato di previsione della spesa del Ministro del tesoro e che, per la connessione con i servizi contemplati dal Bilancio dell'interno, può essere opportuno qui riassumere:

<i>Spese ordinarie:</i>	
Uffici di Presidenza . . . L.	126.750.000
Consulta araldica	830.000
Istituto centrale di statistica	584.514.500
Consiglio nazionale delle ricerche	301.580.000
Comitato pensioni privilegiate ordinarie	1.410.000
Consiglio di Stato	142.950.000
Corte dei conti (servizi metropolitani)	951.050.000
Corte dei conti (servizi Africa italiana)	12.300.000
Avvocatura generale dello Stato	334.700.000
Servizi stampa e spettacolo	1.020.100.000
Commissariato per il turismo	10.780.000
Alto Commissariato per l'Alimentazione	589.050.000
Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità pubblica.	9.372.138.000
Alto Commissariato per la Sardegna	50.748.000
Totale spese ordinarie per la Presidenza del Consiglio e servizi dipendenti	13.498.900.500
 <i>Spese straordinarie:</i>	
Comitato centrale per controversie requisizioni . L.	1.865.000
Commissioni qualifiche di partigiano	22.100.000
Spese di assistenza reduci guerra e famiglie Caduti . .	1.076.400.000
Consiglio economico nazionale	18.600.000
Servizi stampa e spettacolo	7.860.000
Commissariato per il Turismo	50.000.000
Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità pubblica.	53.050.000
Totale spese straordinarie per la Presidenza del Consiglio e servizi dipendenti	1.229.875.000

Tali ordini di spese, come dalla Presidenza del Senato è stato segnalato, esulano dalla competenza della Commissione dell'interno e rientrano in quella della Commissione delle finanze e tesoro, se pure la natura di molti dei servizi predetti abbia strettissima connessione con il Bilancio dell'interno, di cui essi già costituivano parte integrante.

Ad ogni modo di fronte alla imponenza di quasi tutti detti capitoli di spese ed il continuo loro incremento, la Commissione deve insistere perchè, attesa la correlazione sopraindicata, in avvenire siano nel Bilancio dell'interno allocate le spese riguardanti tali servizi oppure sia istituito un bilancio per sè stante della Presidenza; del che si potrà discutere a fondo quando sarà presentata al Parlamento la legge sulle funzioni e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Limitandoci pertanto all'esame del nostro bilancio si rileva che per le spese effettive ordinarie non si prevedono diminuzioni, ma solo aumenti per un importo di 11.296.283.000 lire, mentre per le spese effettive straordinarie le variazioni in aumento eccedono di sole lire 84.542.000 le variazioni in diminuzione.

Può essere opportuno segnalare solo le più importanti variazioni proposte in aumento o in diminuzione:

Spese generali L.	+ 2.871.133.000
Debito vitalizio	+ 359.560.000
Spese amministrazione civile	+ 8.690.000
Spese Sicurezza pubblica . .	+ 8.090.230.000
Spese Ispettorato Pubblica sicurezza Sicilia	+ 1.500.000
Spese affari di culto	+ 25.150.000
Spese straordinarie Amministrazione civile (in diminuzione)	— 5.419.850.000
Spese Sicurezza pubblica . .	+ 1.500.000.000
Spese servizi anti incendi . .	+ 1.865.000.000
Assistenza postbellica	+ 2.139.392.000

Il bilancio reca sommarie indicazioni per illustrare le proposte variazioni, e quanto alle voci in aumento relative al personale le giustificazioni sono quasi sempre le stesse, poichè la maggiore assegnazione è dipendente dall'applicazione del decreto 3 agosto 1947, n. 778, concernente miglioramenti economici al personale, oppure dagli adeguamenti trimestrali

dell'indennità di caro vita alle variazioni dell'indice base del costo dell'alimentazione, o dall'applicazione del decreto 27 novembre 1947, n. 1331, concernente la revisione dell'indennità di caro vita, o dall'applicazione del decreto 6 maggio 1947, n. 433, e 17 luglio 1947, n. 734, relativi alla concessione ed all'aumento della indennità caro pane.

Per le altre spese l'aumento è spiegato per le necessità di adeguare lo stanziamento alle maggiori necessità dei servizi, tenuto anche conto dell'aumentato costo dei materiali.

È da notare che in bilancio non figura ancora l'aumento dell'indennità caro pane ultimamente deliberato a seguito dell'abolizione del prezzo politico del pane e neppure il già votato aumento provvisorio delle pensioni, cui si dovrà provvedere con variazioni di bilancio.

È anche utile segnalare il confronto tra la spesa per il personale e quella per i servizi, per cui su uno stanziamento complessivo di lire 67.517.008.725, la spesa per il personale è di lire 28.396.843.000 e cioè il 42,06 per cento e quella per i servizi di 39.120.165.729 e cioè il 57,94 per cento (vedasi prospetto a pagina 7 del Bilancio).

La fiducia nella diminuzione dell'ingente spesa per il personale è solo legata all'auspicata riduzione del costo della vita che dovrebbe portare alla conseguente riduzione delle indennità di caro vita; dirà un prossimo avvenire se questa non sia un'illusione.

Occorre quindi ricorrere ai mezzi drastici di riduzione degli organici e accelerare la definizione della spinosa questione dell'avventiziato.

Si è in questo ultimo periodo accennato nella stampa più che negli atti di Governo ad un cosiddetto Comitato interministeriale della scure, che avrebbe il compito di sfrondate, potare, tagliare gli stanziamenti. Risulta che questo Comitato ha già esaminato il nostro bilancio, introducendo alcune variazioni in diminuzione, il cui importo però è stato superato di gran lunga dagli aumenti resisi necessari per diverse spese; del che si dirà trattando delle Note di variazione al Bilancio dell'Interno in appendice alla presente relazione.

La commissione auspica a che il sistema della scure sia fortemente manovrato, pur avendo anche fiducia nel più modesto sistema della lesina, mercè il cui ricorso nei tempi passati con graduali economie si è potuto perve-

nire al pareggio. Il bilancio di tutti i Ministeri, e forse più di ogni altro quello in esame, possono dare largo campo sia alla scure che alla lesina purchè sia sempre ricordato dai reggitori e dai dipendenti che il risanamento del Bilancio è condizione essenziale per la rivalutazione della moneta e quindi delle retribuzioni e che è dovere di tutti di usare del pubblico denaro come di cosa sacra e con il criterio del minimo mezzo e con un assoluto scrupolo.

La riforma regionale e quella conseguente della burocrazia sono naturalmente i presupposti per la riduzione delle spese, ma nell'attesa è necessario iniziare questa opera di ogni giorno e di ogni ora, lottando contro le sovrastrutture, contro le sinecure, contro le posizioni inamovibili per forza di inerzia, contro i privilegi di fatto, contro le meno fondate domande di dipendenti, di ceti, di classi, contro il diffondersi ormai in ogni regione del concetto che tutto debba venire dallo Stato e che tutto sia lecito contro di esso.

La Commissione non crede necessario a questo punto attardarsi all'esame dei singoli articoli; ciò che potrà essere fatto in sede di discussione avanti il Senato, cui compete proporre quelle varianti che si riterranno del caso. Essa si limita a richiedere che il servizio per l'assistenza pubblica, che sta aumentando di attività, sia unificato e che taluni stanziamenti di notevole importo (per esempio, l'articolo 133 relativo ai Centri di raccolta e di smistamento con un'assegnazione di 3 miliardi, portati in sede di variazione a 4 miliardi e mezzo), siano in Bilancio riportati con più estesa articolazione, distinguendo i diversi servizi, le spese di personale, le spese di forniture, di locazioni, ecc. e ciò anche allo scopo di una migliore valutazione da parte del Parlamento del fabbisogno per ciascun ordine di spese.

La Commissione ha infine ritenuto opportuno un rapido esame di alcuni problemi di grande importanza, la cui soluzione si impone in un prossimo avvenire; mentre per alcuni servizi si è creduto conveniente fornire informazioni e dati anche per la maggiore intelligenza di talune voci del bilancio in esame.

Tratteremo pertanto di questi punti:

- 1° Servizio Elezioni.
- 2° Servizio Pubblica Sicurezza.
- 3° Il Comune e la Provincia.

4° La riforma della Legge Comunale e Provinciale.

5° La Finanza locale.

6° I Segretari comunali.

7° L'ordinamento regionale.

8° La riforma burocratica.

9° Il Fondo Culto.

10° Il Servizio antincendi.

11° L'Assistenza post-bellica.

Saranno infine illustrate, a conclusione, le Note di variazione proposte al Bilancio.

1° - SERVIZIO ELEZIONI POLITICHE.

Se la valutazione politica del Servizio Elezioni politiche esula dal campo della Commissione in sede di bilancio, tuttavia può rientrare nel suo compito l'azione del servizio dal punto tecnico; il che non impedisce di rilevare che le due grandi consultazioni del 2 giugno 1946 e del 18 aprile 1948 hanno dimostrato la bontà dell'ordinamento e la cura posta dal Governo perchè i comizi si svolgessero con piena regolarità e con assoluta libertà.

Dai dati raccolti e di cui infra risulta la grandiosità del fatto, e si giustifica in gran parte anche l'entità della spesa:

Numero degli elettori:

Elezioni 1946 . . .	M.	13.394.604	
	F.	14.610.845	
		<hr/>	
Totale iscritti		28.005.449	
Elezioni 1948 . . .	M.	13.888.943	
	F.	15.217.724	
		<hr/>	
Totale iscritti		29.106.649	

Numero dei votanti:

Elezioni 1946 . . .	M.	11.949.056	= 89,2 %
	F.	12.998.131	= 89 %
		<hr/>	
Totale votanti		24.947.187	
Elezioni 1948 . . .	M.	12.793.873	= 92,1 %
	F.	14.007.699	= 92 %
		<hr/>	
Totale votanti		26.901.57	

Numero schede nulle (bianche o contestate):

1946	1.930.723
1948	539.989

Appare notevole l'afflusso alle urne, ciò che dimostra il vivo interessamento delle masse all'esercizio del voto, base del sistema democratico; mentre la differenza notevole tra l'una e l'altra elezione del numero delle schede nulle prova la migliorata preparazione tecnica degli elettori.

Tuttavia, sia detto d'incidenza, è generale il voto che tutto il congegno elettorale venga semplificato sia nella fase preelettorale (formazione liste, presentazione delle candidature ecc.) sia nella fase conclusiva, avendo ognuno potuto constatare eccessi di formalità e lacune.

Risulta che è allo studio l'impianto di uno schedario elettorale per semplificare e perfezionare i servizi della tenuta e revisione annuale delle liste elettorali, in fase di esperimento in vari Comuni di diversa entità demografica.

Per le elezioni 1946 sono state sino a tutto agosto erogate lire 2.268.762.000, comprensive anche dagli oneri assunti a carico dello Stato per la prima formazione delle liste elettorali e per l'arredamento dei seggi.

Per le elezioni 1948 sono state erogate fino alla data predetta lire 5.245.575.000 comprensive anche degli oneri per la prima revisione annuale delle liste elettorali.

Anche tenuto conto che le cifre predette non sono definitive, la spesa non può a priori ritenersi eccessiva, data la grandiosità delle consultazioni; nè per la necessità ovvia ed assoluta che esse riuscissero tecnicamente regolari si poteva pretendere un'eccessiva parsimonia nei mezzi. Tuttavia può essere utile raccomandare lo sfrondamento e la riduzione di taluni ordini di spesa, quale quella del funzionamento degli Uffici elettorali, mobilitati a piena diaria due giorni più dello strettamente necessario; così dicasi del numero dei componenti degli uffici stessi, che pur essendo già stato ridotto con emendamento del Relatore non senza difficoltà approvato e portante una economia di oltre quattrocento milioni, si è dimostrato tuttavia nella maggior parte delle sezioni ancora esuberante, con conseguente notevole aggravio di spesa; così va ridotta la

serie infinita di moduli e manifesti ufficiali alcuni dei quali, di misura esagerata, furono ancora pubblicati a settimane di distanza dalle elezioni e andarono a finire nella carta straccia.

Questi rilievi non intaccano il successo tecnico delle elezioni che è giusto segnalare a merito dei Ministri e Sottosegretari dell'epoca, del servizio elettorale inquadrato nella II Divisione Comuni e di quanti al centro ed alla periferia, in modo speciale la Magistratura e i segretari comunali, cooperarono all'evento.

2° - SERVIZIO SICUREZZA PUBBLICA.

La sicurezza dello Stato e la garanzia dell'ordine pubblico, la funzione e repressione dei reati hanno sempre costituito uno dei problemi più delicati e forse il più grave dello Stato; e tale constatazione è tanto più vera nei periodi di transizione, come quello che attraversiamo in cui il dissolvimento del regime fascista, la sconfitta, la distruzione dei valori economici e morali, la disoccupazione ed altri ben noti fattori hanno messo in pericolo l'esistenza stessa del Paese.

La durissima prova forse si può dire superata e non è in questa sede che si può fare la valutazione politica dell'azione governativa esplicata a tale fondamentale esigenza; qui sul piano prevalentemente tecnico-amministrativo può essere utile un esame generale dei mezzi con cui i servizi di Polizia si sono riaffermati e ricostituiti dopo il collasso del 1943 e del 1945.

Da dati assunti circa gli organici del Corpo di Polizia risulta:

Ruolo dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza distinti per gruppo e grado:

Ispettori generali capi	4
Questori	122
Vice Questori	115
Commissari capi	282
Commissari di Pubblica Sicurezza	415
Commissari aggiunti	500
Vice commissari e volontari aggiunti	508

	1946

Impiegati di Polizia di 1 ^a classe	82
Impiegati di Polizia di 2 ^a classe	285
Impiegati di Polizia di 3 ^a classe	175
Archivisti capi	74
Primi archivisti	219
Archivisti	340
Applicati	600
Alunni d'ordine	120

	1.895

Personale subalterno 542

Totale unità 4.383

Tale organico dell'Amministrazione deve reputarsi non esuberante in relazione all'entità della popolazione, ai crescenti compiti, alla eccezionalità del periodo, e soprattutto ove si tenga conto che oltre le funzioni relative all'ordine pubblico tale personale deve provvedere in misura crescente alla prevenzione e repressione dei reati. Tuttavia la Commissione ritiene opportuno raccomandare che le formalità di carattere burocratiche relative alle prestazioni richieste dai singoli (licenze, passaporti, visti, autorizzazioni ecc.) siano limitate e sollecitate; quale raccomandazione, che in verità non tocca soltanto l'Amministrazione di Polizia, per la quale anzi essa è meno necessaria, qui si riporta come occasione propizia per segnalare la generale ormai irrefrenabile esigenza del cittadino, che giustamente domanda sollecitudine, tempestività, comprensione, senza superflue spese, perdita di tempo e vessazioni.

Dalla Direzione generale di Pubblica Sicurezza dipende il Corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza che è costituito da un Ispettorato generale presso il Ministero; da undici Ispettorati di zona nei capoluoghi di regione, che esercitano funzioni ispettive alle dipendenze del Ministero e dell'Ispettorato generale; da novantun reparti territoriali di forza e importanza varianti secondo la sede, alla dipendenza dei questori e divisi in nuclei, sottouni, gruppi, raggruppamenti, da quindici reparti mobili di polizia di zona, dipendenti dal Ministero, uno per ogni capoluogo di regione salvo due regioni che ne hanno due ciascuna.

Sono in funzione con buoni risultati quattro Scuole di Polizia (una di allievi ufficiali e sottufficiali, tre di allievi guardie) alle dipendenze del Ministero, da cui dipendono pure un gruppo speciale e l'autocentro.

Gli agenti sono inquadrati in reparti organici ed i celibi tutti decorosamente accasermati e l'armamento e l'equipaggiamento tende continuamente a migliorare compatibilmente coi mezzi.

Il numero delle unità è di 64.827 tra effettivi ed aggiunti, sottufficiali, guardie scelte, guardie e allievi; gli ufficiali tra effettivi ed ausiliari ammontano a 977.

L'entità del Corpo è certamente rilevante e spiega la gravità delle somme bilanciate per tutto il servizio nei diversi articoli (dal 43 al 75) per un importo di quasi 25 miliardi, con un aumento di 8 miliardi in confronto al precedente esercizio.

Proporre riduzioni di tali spese non si ritiene sia ancora il caso; spetta solo al Governo valutare la possibilità di riduzione, attesa la delicatezza del momento e del servizio cui il Senato non può lesinare i mezzi.

Tuttavia la Commissione, mentre si augura che con la normalizzazione del Paese si possa in brevi anni diminuire gli organici, ritiene che in tale eventualità si debbano mantenere brevi le ferme, senza assunzioni a tempo indeterminato e salvo rafferme, date le prevedibili difficoltà per riassorbire nella vita ordinaria migliaia di unità smobilitate.

Mancano, per ovvie considerazioni, i dati sulla forza dell'Arma dei carabinieri. In passato sull'argomento della sicurezza pubblica in sede di bilancio era ricorrente la recriminazione sulla coesistenza di due organismi concorrenti, che sinteticamente venivano chiamati la diarchia, rappresentato l'uno dal Corpo di Polizia dipendente dal Ministero degli interni e l'altro dall'Arma dei carabinieri dipendente dal Ministero della guerra, e si lamentava tale assetto come un ostacolo al perfetto funzionamento delle funzioni di pubblica sicurezza.

È lecito domandarsi se il problema sia destinato a perpetuarsi, e se non sia stato un errore il non aver tentato la fusione nel recente passato, quando forse esistevano le condizioni favorevoli per la riforma e che non si ripresenteranno, come è del resto augurabile.

La Commissione ritiene d'altra parte che al diarchia almeno in questo periodo di assestamento dello Stato costituisca un rafforzamento della funzione e non un elemento di debolezza. Non si deve dimenticare che la Polizia non deve essere fedele ad un credo politico, ma unicamente allo Stato, che fondato sulla democrazia, rappresenta tutta la collettività. Non può esservi questione che un Corpo possa essere più fedele di un altro allo Stato; è essenziale invece che entrambi siano fedeli e che abbiano le stesse supreme idealità; nessuna gara e antitesi tra i corpi, ma solo una feconda emulazione nella tutela della sicurezza pubblica e privata.

La coesistenza dei due corpi non esclude, ma anzi rende necessario che, dopo una così lunga esperienza, sia attuata una definitiva sistemazione dei rispettivi servizi, eliminando interferenze, frizioni, duplicazioni, con vantaggio della funzione e con riduzione della spesa, giacché la generica ripartizione per cui si lasciano all'Arma i centri minori e la campagna ed al Corpo di polizia gli altri centri ed i compiti amministrativi, non è priva di inconvenienti e di dubbi.

È motivo di compiacimento che l'Arma dei carabinieri, che seppe in gran parte scegliere la sua via nel tragico periodo della lotta della Liberazione, stia con vigoroso ritmo ricostituendo i suoi quadri e le sue tradizioni, che per esse non sono mai state una retorica figura.

Ambi i corpi dimostrano disciplina, energia, spirito del dovere, ed in essi i cittadini rivedono i vigili custodi della sicurezza, che gradatamente e pur con difficoltà va instaurandosi nel Paese.

La lotta contro la delinquenza deve però essere condotta incessantemente e più vigorosamente, mentre è dovere del Governo di esperire tutte le provvidenze atte a prevenirla.

Preoccupazione massima deve essere il problema dei minorenni, in armonica azione con tutte le iniziative private, che hanno bisogno di coordinamento e di concorso finanziario per portare a conclusione la durissima lotta.

La Commissione raccomanda la selezione rigorosa degli elementi dei due Corpi, conformemente alla passata tradizione ed è d'avviso che sia agevolato l'accesso di reclute anche a breve ferma, a titolo di equipollente del servizio

militare, in proposito ricordando che, come l'esperienza del passato insegna, l'aver anche per breve periodo appartenuto a tali Corpi conferisce ai congedati un abito di disciplina e di serietà utilissima al fine della tranquillità sociale e della elevazione morale dei cittadini.

È stato pure avviso della Commissione si debba escludere la costituzione di nuovi Corpi speciali di pubblica sicurezza e che si debba anzi cercare di riassorbire quelli esistenti e segnatamente quello di polizia ferroviaria e stradale. L'ordinamento della prima è stabilito dal decreto ministeriale 30 marzo 1920 e dal decreto legislativo 10 luglio 1947, n. 687; la riorganizzazione della seconda dal decreto legislativo 26 novembre 1947, n. 1510. Ai servizi di polizia ferroviaria sono addetti 34 funzionari, 53 ufficiali, 1 impiegati di polizia, 4.500 tra sottufficiali e guardie.

L'organico della polizia stradale è composto di 53 ufficiali e di 2.175 tra sottufficiali e guardie.

Esistono inoltre reparti di Polizia di frontiera terrestre e marittima con altre 2.980 unità.

Aggiungasi che i campi di concentramento sono cinque (Fara Sabina, Fraschette di Alatri, Alberobello, Lipari ed Ustica); al 1° gennaio 1948 nessun internato comune trovavasi in tali campi.

I confinati comuni sono attualmente 137.

Le estradizioni sono trattate dal nuovo Ufficio di polizia internazionale (Interpol), che è in diretto rapporto con le principali Polizie estere a mezzo della Commissione internazionale di Polizia criminale di Parigi di cui fa parte. Sono state trattate in un anno 74 pratiche di estradizione (Belgio 6, Svizzera 10; Francia 41 ecc.).

L'Ufficio Interpol ha una propria voce di spesa, versandosi franchi svizzeri 2,50 all'anno ogni quindicimila abitanti.

La Commissione non ha d'uopo di richiamarsi in materia di estradizioni al principio della Costituzione e che deve essere rigorosamente mantenuto senza deviazioni.

Chiudendo questi rilievi, è giusto far constatare che eccettuati taluni centri e regioni, si va constatando un graduale miglioramento dello stato della sicurezza, malgrado il perdurare della disoccupazione, dello sfollamento,

dell'urbanesimo; e da tutti è formulato l'augurio che questo progresso non si arresti e che le provvidenze sociali di imminente attuazione abbiano ad accentuare il miglioramento, da cui dipende, oltre che la rapida ricostruzione nazionale, anche il buon nome del nostro popolo, che non domanda solo pane, ma sicurezza e pace.

Ma già si intravedono i primi sintomi della ripresa ed un maggiore senso di responsabilità va dimostrandosi da parte dei singoli e della collettività; lo Stato si è arrestato in tempo nel suo dissolvimento e dopo le tragiche prove del fascismo, della guerra e dell'aspro periodo di transizione, sta per riprendere la sua ascesa, rafforzando il suo ordinamento; e poichè a quest'opera dura e quotidiana in modo particolare i Ministri e Sottosegretari dell'interno succedutisi dopo la liberazione hanno dato la loro mente ed il loro cuore, è giusto che questa loro benemerenzza, che ricade pure su tutte le falangi dei dipendenti, sia qui ricordata, anche ad auspicio del sicuro ulteriore progresso sulla via della ricostruzione morale ed economica nazionale.

La Commissione infine, riaffermato il suo fermo pensiero che le funzioni di polizia debbono appartenere unicamente allo Stato, ricorda ed addita alla pubblica riconoscenza i funzionari e i dipendenti dell'Arma dei carabinieri e del Corpo di polizia, caduti o resi permanentemente invalidi nell'adempimento del dovere; e fa voti perchè da parte del Governo sia presa in considerazione la necessità di rivalutare gli assegni straordinari fissati per tali evenienze e che sono insufficienti al bisogno (il decreto legislativo 22 luglio 1947, n. 836 stabilisce che l'indennità fissata con la legge 22 gennaio 1942 n. 181 è elevata fino a cifra non superiore a L. 100.000); quale provvedimento servirà anche di riconoscimento delle benemerenzze acquisite dai due Corpi per l'opera incessante e spesso pericolosa esplicata per il mantenimento dell'ordine e per la tutela della sicurezza pubblica, da cui dipende la stessa esistenza dello Stato.

3° - IL COMUNE E LA PROVINCIA.

I problemi riguardanti gli Enti locali continuano ad essere preminenti, poichè dal loro funzionamento dipende tanta parte della vita nazionale.

Il numero dei Comuni al 1° gennaio 1945 era di 7215 ed al 31 dicembre 1947 di 7681 per l'avvenuta ricostituzione di 466 Comuni che erano stati soppressi dal passato regime. Oltre una cinquantina di domande sono ancora in sospenso, e a quanto risulta la decisione verrebbe rimessa alla Regione, cui la materia delle circoscrizioni territoriali minori è adde-mandata. Se si tiene presente che al 1° gennaio 1922 i Comuni erano oltre 8.000, si può arguire che non tutti i Comuni soppressi per aggregazione hanno domandato la ricostituzione, con implicite dimostrazioni che le stesse popolazioni interessate non sempre sono favorevoli al ritorno ai piccoli Comuni, poveri di mezzi se pur ricchi di tradizioni. Se nel periodo dopo la liberazione si è usata una larghezza di criterio nelle rivendicazioni delle autonomie manomesse dal fascismo e quindi anche Comuni di 600-800 abitanti e forse meno hanno conseguito la ricostituzione, in tratto successivo sarà d'uopo forse evitare che si ripristinino Comuni di minima entità, destinati ad una vita difficile se non impossibile; naturalmente resta ferma la possibilità dei Consorzi intercomunali per i servizi più importanti, con rispetto della autonomia dei singoli Comuni consorziati.

Cade anche in considerazione di contro le opportunità di non accrescere smisuratamente i grandi Comuni, con aggregazione di altri Comuni talora a notevole distanza dal centro, se pure deve essere lasciata una certa libertà agli enti interessati, cui spetta valutare la convenienza dell'aggregazione all'infuori di ogni elemento che sia vanamente esteriore, di cui forse si è abusata nella dilatazione di certi grandi Comuni.

Nessun provvedimento invece si è adottato circa variazioni di circoscrizione provinciale, essendosi ritenuto più opportuno rinviare tali questioni al momento in cui si formeranno le Regioni.

È unanime l'appello dei politici e degli studiosi al maggior potenziamento del Comune; la frase è abusata e vaga; che se si intende con essa ottenere che il Comune abbia la sufficienza dei mezzi, nulla c'è da osservare; che se invece si intende aumentare ulteriormente le sue funzioni, è d'uopo rilevare che è maggiormente diffusa e sentita l'aspirazione a che tale ente

ritorni alle sue origini e riduca le sue mansioni a quelle strettamente attinenti alle sue finalità

Si invoca in particolare che lo Stato, e domani si dirà la Regione, espliciti in modo diretto le sue funzioni mediante i suoi organi decentrati e che abbia a cessare la delegazione attuale di tanti servizi di carattere governativo; e ciò, anche a prescindere dall'onere finanziario, nell'intento precipuo che il Comune possa dedicare alle sue funzioni proprie la pienezza della attività dei suoi amministratori e dei suoi mezzi.

I problemi dell'assistenza del lavoro, della educazione, degli approvvigionamenti, della disoccupazione, delle comunicazioni, dell'abitazione, dei servizi pubblici essenziali ecc. si sono in questo periodo esasperati e i Comuni debbono essere messi in condizione di farvi fronte, per ragioni impellenti di giustizia sociale.

Il Comune non può più limitarsi alla parte formalistica in cui attualmente si sostanzia, specie nei piccoli centri, tutta l'attività comunale, ma deve essere il centro propulsore e coordinatore di tutta l'attività sociale locale.

Le Amministrazioni comunali, ed in modo particolare i sindaci e gli assessori, sono da tempo sottoposti a ben dura prova in confronto ai tempi passati, in cui l'amministrare spesso costituiva una gradita attività; ed è giusto che la Commissione segnali le benemeritenze acquisite da gran parte degli amministratori comunali e dei funzionari, che, con abnegazione e sacrificio spesso notevole, danno alla pubblica cosa attività, intelligenza e passione. Era doverosa questa meritata segnalazione che sarà apprezzata da quanti sanno per esperienza come sia gravoso l'onere del pubblico amministratore, quando esso voglia seriamente attendere al suo mandato.

L'argomento trae seco quello delle indennità ai sindaci e agli assessori; non manca chi è fieramente avverso a tali emolumenti per rispetto alle tradizioni antiche ed in relazione all'auspicata ricostituzione delle classi dirigenti, tratte da professionisti, commercianti, reddituari ecc. che in effetto ascrivevano ad onore il dare un po' del loro tempo e della loro intelligenza alle cose comunali e che erano in effettive condizioni di esplicare con il minor aggravio una proficua attività. Ma queste considerazioni

non sono più efficienti nel periodo attuale, in cui mentre più dura è divenuta l'incombenza delle esigenze di vita per ogni cittadino, si è accresciuta di gran lunga la mole degli affari pubblici, con conseguente necessità di una più intensa e lunga applicazione; senza tacere poi soprattutto che con l'accesso alle cariche anche dei meno abbienti è necessario dare ad essi il modo di attendervi.

Se la Repubblica è fondata sul lavoro, anche dal lavoro sarà per provenire la classe dirigente e non si può quindi rifiutare a priori, per semplici ragioni finanziarie, la risoluzione di questo punto, più importante di quanto non appaia, per assicurare agli Enti locali volenterosi amministratori. I limiti dovranno consistere nelle condizioni finanziarie dell'Ente da una parte e nell'altra nell'esistenza della concreta prestazione.

La misura non dovrebbe mai superare l'importo di quella mercede oraria normale che l'amministratore avrebbe conseguito limitatamente a quel tempo per cui si è applicato alla pubblica funzione; si avrebbe quindi non già una mercede, ma solo la reintegrazione di un lucro cessante concretamente verificatosi; non un emolumento, ma un rimborso.

L'innalzarsi del livello intellettuale ed anche morale degli amministratori servirà di sicuro correttivo e freno ad ogni eccesso ed in ogni caso si potrà legislativamente stabilire dei massimi invincibili, secondo le diverse categorie di Comuni.

In questo rilievo la Commissione è guidata non soltanto dalla idealità democratica, ma soprattutto dalla necessità di assicurare validi e volenterosi amministratori ai Comuni, contro il ritorno dei sistemi dittatoriali o paternalistici di pochi privilegiati.

La formazione comunque di una nuova classe dirigente deve essere uno dei compiti del Governo; ed il riflesso circa la questione dell'indennità è troppo evidente perchè lo si dovesse trascurare in questa sede; onde la Commissione formula il voto perchè il problema sia affrontato e risolto.

Torna anche a proposito la segnalazione della opportunità di elevare in un certo senso il rango del Sindaco, che si addita quale primo cittadino del Comune; che se la considerazione civica dipende dal valore individuale,

tuttavia è necessario anche esteriormente conferire a questa carica la dovuta dignità; fra l'altro anche con il ripristino dell'obbligo della sciarpa coi colori e l'emblema nazionali.

Dalle informazioni assunte risulta che sono allo studio: la riforma della legge 6 luglio 1939, n. 1092, concernente disposizioni contro l'urbanesimo, e che è necessario in massima mantenere per ovvie ragioni, se pur esse contrastino contro il principio astratto della libertà di residenza; la riforma della legge comunale e provinciale, allo studio presso apposita Commissione, in relazione alla ricostituzione democratica delle Amministrazioni, alla riforma dei controlli ecc.; la riforma sulla giurisdizione amministrativa, su testo elaborato da una commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; la formazione degli organi regionali; la riforma della legge elettorale amministrativa ecc. Quest'ultima darà motivo a certe sfere di schierarsi ancora una volta contro il sistema proporzionale nelle elezioni dei capoluoghi di provincia e nei Comuni di oltre trentamila abitanti; e ciò in relazione agli inconvenienti del sistema e che talora si esasperano, perchè non si sa o non si vuole scindere l'amministrazione dalla politica e dal partito, e si dimentica che l'Ente deve essere giusto tutore di tutte le classi di cittadini. Se nei grandi Comuni le discussioni consiliari spesso sono influenzate dai problemi politici del momento, sta al senso di saggezza dei dirigenti dei gruppi il non cambiare l'aula consiliare nella piazza, dappoichè l'introduzione di siffatti sistemi svia le amministrazioni delle funzioni cui debbono in modo esclusivo attendere e come l'interesse degli enti richiede.

È mancato al relatore il tempo ed il modo di avere dati efficienti circa l'andamento dei servizi municipalizzati. Se essi in tempi normali hanno dato buoni risultati e hanno goduto del favore popolare, sia per i bassi costi praticati sia per l'utile conseguito al bilancio, attualmente per le note condizioni generali essi costituiscono in molti casi una grave passività, non sempre eliminabile con l'aumento di prezzi, anche quando si tratta di servizi a privativa di fatto o di diritto.

Si è sentito accennare che la situazione deficitaria dipende in modo essenziale dal rapido

e continuo aumento delle mercedi in base a contratti nazionali di categoria, che fissano minimi spesso superiori di molto ai salari medi della piazza, con rivalutazioni e revisioni periodiche, cui non può tener dietro la revisione delle tariffe dei servizi municipalizzati; donde la conseguenza che lo spareggio va a carico del bilancio dell'ente che in passato si avvantaggiava invece del profitto di tali aziende.

Forse non è inopportuno rilevare la necessità che i rappresentanti degli Enti e quelli dei dipendenti riguardino il Comune non alla stregua di un semplice privato datore di lavoro e sentano maggiormente il vincolo della solidarietà con le sue sorti, anche in relazione alla sicurezza di impiego nonchè alle altre provvidenze che il rapporto comporta ed alla difficoltà per l'azienda di recuperare con nuove tariffe l'eccesso della spesa; che se il servizio municipalizzato non può sempre dare un profitto, non si può ammettere che debba costituire una passività per l'Ente, che già ha fornito il capitale originario di costituzione, in misura spesso ingente e che va comunque anch'esso rivalutato.

Il rilievo torna poi ovvio anche per la necessità di non mantenere la grave sperequazione attuale tra i dipendenti delle aziende in discorso e quelli degli altri servizi (un semplice contabile di un'officina gas di quarta classe ha un trattamento di un terzo superiore a quello del segretario capo del Comune da cui l'Ente dipende...!), data la impossibilità di applicare agli uni ed agli altri le stesse mercedi, con un onere insopportabile per le finanze comunali; quale sperequazione si traduce in un malcontento deleterio riverberantesi sull'andamento dei servizi e che è insopprimibile, malgrado lo spirito del dovere che anima il personale.

Il problema va naturalmente risolto caso per caso se pure dipende da una impostazione di carattere generale; e più d'un Comune, e la cosa dà a pensare, si è deciso all'abbandono della municipalizzazione, sostituita dalla cessione del servizio all'industria privata, per sottrarsi al disavanzo.

Rilevasi infine che se pure molte amministrazioni funzionano stentatamente anche in dipendenza delle difficoltà finanziarie in cui gli enti si dibattono, in casi assai rari si è pro-

ceduto allo scioglimento di Consigli comunali (non più di una decina in un anno), mentre anche pochi sono stati i casi di revoca di sindaci per motivi di ordine pubblico, avvertendo che, secondo la prassi richiamata in vigore, si è subordinato qualsiasi provvedimento di rimozione dei sindaci e di scioglimento dei Consigli comunali al previo parere del Consiglio di Stato, con conseguente garanzia di obiettività e di apoliticità.

Non si hanno dati aggiornati circa gli Enti comunali di consumo, costituiti in conformità al decreto legislativo presidenziale 13 settembre 1946, n. 90 ed al decreto interministeriale 11 ottobre 1946. Risulta che tali enti non hanno avuto finora lo sviluppo desiderato, sia per difficoltà pratiche locali, sia perchè il sistema della garanzia sussidiaria non ha incontrato il favore degli istituti di credito chiamati a finanziare gli Enti stessi. Con il cessare poi del razionamento di diversi generi è venuta anche meno la possibilità dell'entrata che essi si ripromettevano con la distribuzione delle merci razionate e contingentate in concorrenza con i commercianti. È quindi prevedibile un declino di questa istituzione, in cui si era riposta tanta speranza e che fortunatamente è stata in parte sostituita dalle forme cooperative, che anche mercè le assegnazioni dell'U. N. R. R. A., hanno esplicato nei passati mesi una proficua lotta contro il caro vivere e le speculazioni degli intermediari.

Il problema tuttavia dell'annona continua ad incombere in tutta la sua gravità e la Commissione che non può in questa sede trattare a fondo questa materia, che pure ha tanta connessione con l'amministrazione governativa e locale, deve limitarsi a fare voti perchè:

1° sia al più presto soppresso il contingentamento del grano ed il tesseramento del pane, pasta e zucchero liquidando gli onerosissimi uffici relativi, assorbenti di gran lunga la spesa per l'approvvigionamento a mercato libero della quota mancante, a parte le intollerabili vessazioni per i produttori e i consumatori;

2° sia accelerata l'abolizione della bardatura di guerra, che inceppa e aggrava le produzioni e gli scambi;

3° siano potenziati e coordinate le cooperative di consumo ed agevolato il loro ricorso al credito.

La Commissione si è trovata concorde nella segnalazione della necessità delle elezioni dei Consigli provinciali. Attese le funzioni prevalentemente tecniche della Provincia e la incerta sorte di essa, in un primo tempo questo problema è risultato meno urgente; ed era ovvio che prima si dovessero bandire le consultazioni elettorali per la nomina del Parlamento e dei Consigli comunali. Ora per altro che la Costituente, dopo dura battaglia, ha mantenuto la Provincia come Ente autarchico e non come semplice organo di decentramento amministrativo, la ricostituzione della rappresentanza elettiva non sembra oltre differibile.

Si oppone che sarebbe necessario attendere la organizzazione della Regione e la nuova definizione delle funzioni della Provincia; ma, pur non escludendosi che si possano avere in proseguimento modificazioni anche importanti nell'assetto provinciale, la Commissione ritiene che, dato il tempo verisimilmente non lieve che tale riordinamento sarà per imputare, ciò non possa impedire la ricostituzione degli organi rappresentativi. È generale l'aspirazione ad uscire dal provvisorio attuale che impedisce lo studio organico dei servizi provinciali e del loro finanziamento. D'altronde può anche essere utile che attraverso le elezioni provinciali vada ricostituendosi quella classe media dirigente, la cui carenza in questo periodo di transizione è manifesta. Naturalmente può essere opportuno che le elezioni provinciali siano abbinate a quelle regionali o a quelle comunali quando, sia il caso; quale sistema di abbinamento, che già in passato fu applicato tra elezioni comunali e provinciali e che ha fatto anche buona prova nelle elezioni politiche ultime, dovrebbe costituire nei limiti del possibile la norma costante, di fronte alla gravità delle spese delle elezioni ed alla perturbazione e gravami che esse comportano anche all'economia privata; la maggiore esperienza dell'elettore ha superato d'altronde il timore di complicazioni nell'espressione del voto multiplo.

Piuttosto è da formularsi il voto che i partiti, pur trattandosi di votazione a sistema proporzionale, non tramutino le elezioni provinciali in vera e propria prova generale dalle elezioni politiche e di problemi prevalentemente

tecnici facciano questione di parte, se pure non si abbiano mai problemi esclusivamente di portata tecnica che non abbiano incidenza in fattori politici.

La istituzione della Regione non esaurisce adunque la ragione di essere della Provincia, di cui permangono integre le funzioni e che col nuovo ordinamento regionale è da ritenersi possano ancora essere aumentate (l'articolo 76 del progetto di legge per le Regioni prevede che, successivamente alla emanazione delle leggi che a norma dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione dovranno regolare il passaggio delle funzioni statali attribuite alla Regione, la Giunta proporrà un piano particolareggiato di decentramento dei servizi della Regione).

Gravi sono i compiti che attualmente incombono alla Provincia e che richiedono ogni suo sforzo; segnatamente si segnala il servizio stradale che ha assunto tanta importanza per gli interessi pubblici e privati e che in relazione allo stato di decadimento in cui la rete stradale si trova per l'usura di questi anni e per il ritardato ed insufficiente mantenimento richiede ingenti spese. A qual riguardo in conformità al voto di molti Comuni, si rileva l'opportunità di agevolare il passaggio delle strade comunali più importanti alla manutenzione della Provincia tecnicamente attrezzata allo scopo, dietro contributo annuale, rendendo così possibile un migliore e più economico assetto di tali arterie.

4° - LA RIFORMA

DELLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE.

Questa riforma si è resa necessaria con la caduta del regime fascista, che aveva annullato l'autonomia degli enti locali. Un primo passo alla stessa, trascurando la legge 4 aprile 1944, n. 111, è stato attuato con la legge 9 giugno 1947, n. 530, approvata dalla Costituente in sede legislativa, che ha modificato il testo unico fascista 3 marzo 1934, n. 383, della legge comunale e provinciale, su diversi punti.

Con la legge del 9 giugno 1947 non si sono però investiti a fondo i problemi capitali dell'autonomia e della finanza degli Enti locali, per cui non si può ancora parlare di vera e

propria riforma. Tale legge porta peraltro un complesso di norme che preludono alla riforma sostanziale e che in gran parte hanno risposto ai voti degli studiosi e degli amministratori.

Così si è avuto: l'abolizione del controllo preventivo di legittimità, sostituendolo con il controllo successivo di repressione per eventuale annullamento di atti illegittimi; la soppressione del controllo generale di merito prefettizio e del controllo governativo nei capoluoghi di Provincia; l'aumento del numero delle classi in cui sono divisi i Comuni; la soppressione delle funzioni consultive dei Consigli di prefettura; l'elevazione dei limiti dei valori agli effetti del controllo in sede di tutela, dei contratti, dei pareri degli organi tecnici e consultivi, superiori ecc.; la riforma della Commissione di disciplina dei dipendenti; il ripristino dell'azione popolare; il richiamo in vigore del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2831; la assunzione diretta dell'impianto ed esercizio di farmacie ecc.

Tuttavia si tratta sempre di legge incompleta in confronto alle esigenze, se pure è prevedibile che le predette modifiche non avranno durata breve, attesa la lentezza con la quale si procede nelle grandi riforme organiche, quale è quella della legge comunale e provinciale, la cui somma importanza non ha bisogno di essere denunciata.

Sappiamo che una Commissione ministeriale sta elaborando il progetto, e non c'è che da far voti perchè il lavoro sia sollecitato; e nella attesa non si esclude che con ritocchi parziali sia possibile per intanto apportare miglioramenti al funzionamento degli Enti locali.

La grave e spinosa questione dei segretari comunali è trattata in capitolo speciale, attesa la sua radicale importanza.

5° - LA FINANZA LOCALE.

Le condizioni finanziarie dei Comuni e delle Province continuano ad essere assai gravi, malgrado i diversi provvedimenti presi dal Governo per fornire loro nuovi mezzi tributari.

La situazione si sta anzi dovunque aggravando per il crescere incessante del costo dei servizi e delle retribuzioni del personale, cui sono estesi doverosamente tutti gli aumenti

disposti per i dipendenti statali anche quando i bilanci si trovano senza i mezzi per farvi fronte; e la situazione è divenuta anche più disperata per quei Comuni che negli scorsi anni avevano goduto del beneficio dell'integrazione del bilancio, che era stata disposta con decreto legislativo 24 agosto 1944, n. 211 e che è cessato con il 31 dicembre 1947.

Gli Enti locali sono perciò costretti ad una vita stentata e difficile, con impossibilità di riprendere, per mancanza di mezzi, quell'attività che nell'anteguerra aveva segnato un reale e costante progresso in ogni campo della vita economica, morale e sociale.

L'ordinamento della Finanza locale deve essere impostato su nuove e più solide basi, dando agli Enti quell'autonomia finanziaria cui hanno diritto, ma necessariamente tale riforma deve essere collegata con quella tributaria generale, abbandonando i ritocchi ed i rabberciamenti che moltiplicano ed ingigantiscono gli errori iniziali.

L'ideale sarebbe che fosse agli Enti riconosciuto il diritto di amministrare i propri interessi e di provvedere ai propri bisogni, valendosi di tutti i mezzi e di contro che lo Stato assumesse in proprio tutte le spese relative ai servizi di carattere statale. Ma se il primo punto non potrà essere attuato fino a che non si addiverrà ad una netta separazione delle fonti tributarie tra Stato ed Enti locali ed al preciso regolamento delle sovraimposizioni, per il secondo punto si potrebbe già sin d'ora svolgere un'azione diretta ed addossare al bilancio statale quelle spese attinenti ai suoi servizi, e che sono invece poste di diritto e talora di fatto a carico degli Enti.

Il testo unico della Finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175 aveva iniziato tale divisione delle spese e dei servizi, ma la discriminazione ben presto venne arrestata, ed anzi si riprese l'antico sistema, sia pure cercando di salvare talora la forma, riconoscendo cioè bensì il titolo di rimborso della spesa, ma corrispondendo di fatto una somma sempre inferiore all'effettivo onere. Valga l'esempio del rimborso delle spese di riscaldamento degli uffici giudiziari, fissate in cifra fissa da revisionarsi a periodi, ma sempre insufficiente al bisogno; così dicasi della spesa del servizio annuario, in un primo tempo integralmente rim-

borsata dallo Stato e nel 1946 fissata invece in una quota minima per abitante, con un gettito che copre meno di un terzo dell'effettivo onere; così sta avvenendo del servizio antincendi, per il quale la deficienza della cassa di sovvenzione era per intero coperta dallo Stato, laddove, come è detto in altra parte di questa relazione, si è dal 1948 applicata la rivalutazione dei canoni consolidati e del contributo aggiuntivo col rapporto da 1 a 40, con onere gravissimo per i Comuni; così dicasi per il servizio relativo al controllo della disoccupazione indennizzata, per il quale i Comuni percepiscono un compenso assai inferiore alla spesa.

Si impone adunque una riforma che mentre sul piano morale deve essere potente strumento di coraggiosa politica sociale, sul piano tecnico, come il Ministro del tesoro recentemente dichiarava, deve potenziare al massimo il gettito delle imposte dirette in rapporto alle imposte sui consumi; attuare con vigile cura il principio della progressività contemplata dall'articolo 53 della Carta Costituzionale; coordinare in un'unica sistemazione la finanza centrale con la finanza locale; sfrondare l'attuale molteplicità dei tributi, riducendo il sistema a pochi tributi fondamentali; semplificare infine ed unificare le procedure di accertamento e di contenzioso.

Come è noto, è stato provveduto ai ritocchi tributari a favore dei Comuni e delle Provincie con il decreto legislativo 27 marzo 1947, n. 177 e con il decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261. Col primo decreto:

a) si sono adeguati i tributi minori al valore attuale della moneta, con aliquote fisse sui cani, vetture, domestici, pianoforti, bigliardi, insegne, nonchè sulle macchine caffè espresso graduandone la misura in relazione alle classi dei Comuni ed alle categorie degli esercizi;

b) si è riservata ai Comuni la tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale, e non più a favore anche delle Provincie sulle quali è stata devoluta una più cospicua entrata con la partecipazione per la metà alle tasse automobilistiche;

c) si è assegnato ai Comuni l'intero provento netto dei diritti erariali sul prezzo dei biglietti dei cinematografi;

d) si è modificata la tariffa massima dell'imposta consumo nelle bevande, con riduzione del limite di esenzione concessa al produttore;

e) si è limitata l'esenzione dell'imposta consumo sui maiali macellati ad uso particolare;

f) si è concessa l'autorizzazione ad istituire nel limite massimo del 10 per cento nel valore su altri generi di consumo non previsti dalla tariffa, nonchè ad istituire un nuovo diritto nel limite massimo del cinque per cento del valore sui generi di larga produzione locale e del due per cento sul vino, mosto ed uva.

Le nuove entrate a favore dei Comuni dal 1° gennaio 1947 portate dal detto decreto e da altri provvedimenti relativi alla rivalutazione della sovrimposta terreni, del reddito agrario e dei redditi di ricchezza mobile agli effetti dell'imposta nell'industria, furono preventivate in 27.874.000.000; e quelle a favore della Provincia con la metà del provento delle tasse automobilistiche e rivalutazioni sopraindicate in 10.105.000.000.

Ma i predetti cespiti si dimostrarono ben presto insufficienti, soprattutto in dipendenza dei nuovi miglioramenti concessi al personale, per cui si dovette emanare il decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261 già citato, intitolato pomposamente come «assetto della finanza delle Provincie e dei Comuni», il quale ha stabilito:

a) la devoluzione ai Comuni dei nove decimi del provento dell'imposta generale riscossa dagli Uffici Imposta consumo nel bestiame bovino, ovino, suino ed equino e sui vini, mosti ed uve;

b) la devoluzione dei diritti erariali, sui pubblici spettacoli, oltre che cinematografi, di circhi, giostre, caroselli, esposizioni, mostre, fiere, manifestazioni sportive, scommesse ecc.;

c) imposizione del diritto di statistica, magazzinaggio ecc.;

d) modificazioni all'imposta bestiame ragguagliata sul valore, alle imposte tasse di circolazione a trazione animale ecc.

Questi provvedimenti, lungi dall'assettare i bilanci, sono certo inadeguati e tutti gli Enti si dibattono in angustie anche in dipendenza, tra l'altro, del nuovo aumento dell'indennità caro pane al personale a seguito dell'abolizione del prezzo politico del pane.

In modo particolare è difficile la situazione delle Province, che debbono far fronte a gigantesche spese per la sistemazione stradale. Per esse è rimasto come invariata l'aliquota dell'imposta sulle industrie, mentre è tuttora insoluta la questione della sperequazione del carico tributario tra contributi immobiliari e mobiliari. Si invoca da esse l'abrogazione del divieto dell'articolo 162 testo unico di applicare l'addizionale provinciale alla imposta sulla industria ai redditi esenti in virtù di leggi speciali dall'imposta di ricchezza mobile, mentre i Comuni possono applicare tale imposta sui redditi esenti con aliquote superiori a quelle normali fissate per i redditi di ricchezza mobile; e anche per l'imposta di patente si domanda la facoltà di applicare un'addizionale pari alla metà dell'imposta stessa applicata dai Comuni.

La Commissione ha giustamente rilevato la necessità che gli Enti locali intraprendano vigorosamente una riduzione delle spese e particolarmente quelle di personale (sono oltre 300.000 i dipendenti comunali e provinciali), e una sistematica lotta contro le evasioni che, specie in materia di imposte consumo, toccano spesso un limite eccessivo; ed ha ritenuto che per ragioni ovvie non si possa incoraggiare l'agitazione diretta a ripristinare il contributo statale dei bilanci deficitari.

Secondo il decreto-legge 24 agosto 1944, n. 211, le Province ed i Comuni potevano ottenere, fino a tutto l'anno solare successivo a quello della cessazione dello stato di guerra, per fronteggiare i disavanzi economici dei bilanci, la concessione a carico dello Stato di contributi in capitale e l'assunzione di mutui garantiti con concorso dello Stato in ragione del 50 per cento delle rate di ammortamento.

Con il decreto-legge 26 marzo 1948, n. 261, tali contributi, che dovevano cessare col 1947, vennero mantenuti per il 1948 per le Province e per il 1948 e 1949 per i Comuni gravemente danneggiati da eventi bellici.

Si riassumono i dati relativi ai contributi pagati negli scorsi anni, omettendo per brevità la tabella dei singoli enti.

Amministrazione provinciali:

1944	732.362.000	1947	4.737.380.000
1945	1.917.917.000	1948	656.775.000
1946	4.611.746.000		

Comuni capoluoghi di provincia.

1944	1.373.831.000
1945	1.753.698.000
1946	10.500.933.000
1947	16.455.549.000
1948	4.261.169.000

Comuni non capoluoghi di provincia.

1944	749.009.000
1945	1.209.515.000
1946	3.981.342.000
1947	4.113.301.000
1948	493.538.000

Contributi per il 1947 distinti per regioni.

	alle Province	ai Comuni
Piemonte	338.662.000	995.293.300
Lombardia	697.610.000	1.750.201.000
Liguria	410.893.000	1.411.797.450
Venezia Tridentina	53.790.000	234.716.000
Venezia Euganea	200.050.000	604.705.000
Venezia Giulia	192.468.660	247.275.016
Emilia	200.382.000	1.193.352.257
Toscana	491.085.000	1.567.214.609
Marche	109.700.000	312.089.740
Umbria	78.655.000	166.165.000
Lazio	471.820.000	4.005.630.167
Abruzzi e Molise	205.409.000	394.808.482
Campania	450.604.000	3.941.504.000
Lucania	44.542.000	68.068.000
Puglie	85.770.000	567.193.000
Calabria	156.941.000	460.679.000
Sicilia	256.582.500	2.487.526.539
Sardegna	184.816.000	160.642.000

Come è noto, nella recente discussione al Senato della mozione dell'onorevole Fortunati, il Ministro delle finanze si è dichiarato recisamente contrario al ripristino del sistema della integrazione, incitando gli enti a fare una politica di raccoglimento delle spese e di incremento delle entrate.

La Commissione deve raccomandare che nella riforma generale della pubblica finanza sia evitato il fiscalismo derivato dalla molteplicità dei tributi e che, bloccate le imposte consumo antidemocratiche e di costosissima esazione, si perfezioni da una parte il sistema dell'imposta di famiglia che è destinata a costituire la spina dorsale dei bilanci comunali, e dall'altra si esaudisca il voto per la devoluzione agli Enti locali delle imposte reali, che, meglio si prestano ad un rigoroso accertamento e che do-

vrebbero essere applicate con tariffe aggiornate secondo il variare dei redditi; a quel proposito se è comodo e spiccio il sistema delle triplicazioni ed oltre dei redditi base, come ora è avvenuto, deve disattendere tale sistema in avvenire, come quello che ripete ed aggrava gli errori originari e le successive variazioni.

Mentre invoca poi la promessa organizzazione generale del contenzioso tributario, eliminando tutte le giurisdizioni speciali e frammentarie delle singole imposte, con un sistema unitario ed indipendente, la Commissione raccomanda di abbandonare quella sistematica antitesi tra Stato e Enti locali in materia tributaria; è dovere dello Stato di essere sollecito delle necessità di essi, che non hanno sempre modo di valersi di mezzi straordinari e che trovano crescenti difficoltà nel ricorso al credito. In modo particolare deve evitarsi ogni equivoco e malinteso nella impostazione di certi provvedimenti, per cui, per esempio, è avvenuto che attraverso ad una circolare interpretativa quasi si è tolto in concreto efficacia alla devoluzione a favore dei Comuni dell'imposta entrata sulle carni e bevande e di cui all'articolo 1° del già citato decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261, ciò che già fece oggetto di discussione in Senato in base ad un'interpellanza dell'onorevole Montemartini e del relatore; donde nel caso la necessità di un provvedimento che interpreti detto articolo nel senso più largo, dovendosi, in conformità alle intese originarie tra la Finanza ed i Comuni, attribuire concretamente ad essi i nove decimi della imposta entrata predetta, senza alcuna distinzione tra le riscossioni a tariffe effettuate dagli Uffici comunali e quelle effettuate dagli Uffici del registro.

In ultimo si ricorda l'urgente necessità di assicurare quanto meno il servizio di cassa degli Enti locali, che per la lunga e complicata procedura dell'accertamento dei tributi e per il cronico ritardo del Governo a pagare i contributi e i rimborsi, si dibattono spesso in dure difficoltà per pagare gli stessi stipendi, e che per i divieti degli Uffici di vigilanza della Banca d'Italia, non possono sempre ottenere mutui di cassa dalle stesse Casse di risparmio locali, le quali pur avendo quasi sempre ingente patrimonio libero pretendono la corrispon-

sione di tassi d'interesse elevatissimi, che nessuna ragione giustifica e che onerano gravemente gli stremati bilanci; in questa situazione, che purtroppo in molti casi dovrà perdurare, è urgente qualche provvedimento che agevoli il credito per le operazioni di cassa e diminuisca il costo del denaro; e ciò forse si potrebbe raggiungere attraverso la Cassa depositi e prestiti, cui affluiscono ingenti mezzi e che è in condizioni di esercitare un severo controllo.

6° - I SEGRETARI COMUNALI.

Il problema dello stato giuridico dei segretari comunali è tuttora incumbente e dovrà anche esso essere risolto con oculatezza e diligenza, dipendendo da questi funzionari l'andamento regolare dei Comuni che costituiscono le cellule dello Stato.

Il primo ordinamento risale alla legge 7 maggio 1902, n. 1441, trasferita poi nel testo unico della comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, e per esso venivano stabilite le obbligatorietà del diploma e del concorso, l'acquisizione della stabilità dopo quattro anni, ridotti poi ad un biennio, speciali garanzie per il licenziamento, determinazione del minimo dello stipendio in lire 960; ma per tutto il restante stato giuridico ed economico si dettavano solo prescrizioni di massima, lasciandone la facoltà ai regolamenti comunali.

L'esperienza trentennale dimostrò le lacune e le incongruenze di siffatto ordinamento, quali le disparità profonde nel trattamento economico da Comune a Comune; condizioni di carriera non rispondenti alla importanza dei Comuni; mancato sviluppo di carriera; mancanza di garanzie contro rappresaglie locali; necessità del rifacimento del periodo di prova per ogni passaggio ad altro Comune ecc.

Gli interessati si mantennero per decenni in agitazione e si addivenne alla riforma di cui alla legge 17 agosto 1928, n. 1953, commutata nella legge 13 dicembre 1928, n. 1944, basata sul caposaldo della statizzazione del segretario comunale, qualificato funzionario dello Stato. In dipendenza di tale principio si procedette ad un inquadramento di gradi secondo la popolazione di ciascun Comune; si ridusse la prova ad un anno, con esclusione

dell'obbligo di rinnovazione della prova stessa in caso di trasferimento dopo conferma; si escluse l'intervento del Comune nella nomina e nella carriera, limitando l'ingerenza dell'Ente alla qualifica, alla censura, a pareri circa trasferimenti e nomine; si attribuì alla prefettura o ad altri organi governativi quanto attinente alla nomina, alla promozione ed alla carriera; si stabilì che i trasferimenti potessero essere disposti solo dall'Autorità governativa con semplice voto consultivo del Comune e senza possibilità di opposizione da parte del segretario; ed infine fu lasciata allo Stato la deliberazione degli stipendi, da pagarsi però dal Comune.

Questa riforma, se da una parte accoglieva l'aspirazione principale dei segretari con la statizzazione, nei confronti dei Comuni veniva a costituire un grave attentato alla loro autonomia in rapporto ad una delle più delicate loro funzioni, la scelta del primo funzionario. Esso fu definito quindi come uno dei provvedimenti più tipicamente fascisti, che per altro neppure accontentava pienamente i segretari, cui era in fatto negato il trattamento economico dei funzionari governativi e viceversa disconosciuta la stabilità della sede, a seguito della facoltà di trasferimento lasciata al Governo.

Con la legge 3 marzo 1934, n. 183, si fece qualche modifica a questo ordinamento, determinando un ruolo provinciale alle dipendenze della Prefettura per i posti inferiori al 4° grado e un ruolo nazionale per gli altri gradi, ed infine con legge 27 giugno 1942, n. 851 l'amministrazione di tutto il personale fu concentrata nella Direzione generale amministrazione civile.

Contro questo sistema sono scesi in lizza i Comuni, per rivendicare il loro diritto di nomina del segretario, domandando che come si era abolito il podestà, così si dovesse ritornare ai Consigli comunali la nomina del segretario; soluzione semplicista che prescinde alla necessità di un ordinamento che assicura la carriera di tali funzionari e in concreto li sottragga anche dagli effetti delle situazioni amministrative locali, specie in questo periodo in cui anche nei Comuni stanno introducendosi elementi e sistemi politici. Ed ecco allora la opportunità di armonizzare l'ordinamento attuale con i principi democratici del decentramento amministrativo e delle autonomie locali

e cercare una soluzione del problema, che presenta gravi difficoltà. Una Commissione paritetica, costituita da rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e delle Associazioni dei segretari e dipendenti, ha proposto una riforma con cui si è voluto tenere presenti i voti degli uni e degli altri su queste basi: concorsi iniziali di ingresso in carriera su base regionale; assegnazione mediante unico concorso regionale dei posti del grado iniziale ed eventualmente di quelli del grado successivo che si rendessero annualmente vacanti in ogni regione; prenotazione delle sedi preferite da parte dei candidati da farsi nella domanda di ammissione al concorso, con graduatorie per ogni Comune in base a tali preferenze; nomina da parte del Consiglio comunale secondo le risultanze del concorso e della graduatoria predetta; obbligo di nominare il primo ed in via eccezionale per ragioni di pubblico interesse facoltà di nominare il secondo; prova di un anno; promozione degli appartenenti al grado ottavo dopo due anni al grado superiore rimanendo in sede, e così pure per gli appartenenti al grado settimo ed al sesto dopo tre anni; esame apposito di idoneità per le promozioni agli altri gradi e concorsi relativi ecc.

Tale progetto se con il suo ibridismo dà qualche concessione ai Comuni, più apparente che reale, è stato contrastato da ambe le parti, che attendono ora la discussione del nuovo schema di legge predisposto da una apposita Commissione ministeriale. Essa è partita dal concetto che il Comune non possa essere ridotto sostanzialmente ad un ufficio periferico della organizzazione burocratica governativa, e che il segretario a sua volta non possa continuare ad essere uno degli strumenti per l'intervento del potere centrale nell'amministrazione del Comune.

Pertanto, condannato l'attuale stato giuridico come un vero e proprio anacronismo (se pure era stato osservato che la riforma del 1928 per quanto varata dal fascismo non era da ritenersi di spirito fascista...) il nuovo progetto si basa sui seguenti capisaldi: a) restituzione del segretario alla dipendenza diretta del Comune; b) eliminazione del vigente sistema gerarchico; c) ampio sviluppo delle garanzie giurisdizionali; d) stabilità dell'impiego; e) attribuzione dei posti vacanti mediante pub-

blici concorsi; f) possibilità di miglioramento nel trattamento economico indipendentemente dall'avanzamento in carriera.

Manca il tempo ed il modo per un esame particolareggiato del progetto, che mentre ripudia la statizzazione e riporta il segretario su un piano di rapporto diretto ed immediato con l'Amministrazione locale, tiene presente la necessità di eliminare ogni forma di arbitrio e di tutelare le conquiste della stabilità e della carriera.

La riforma dovrà essere profondamente discussa, dipendendo da essa tanta parte dell'avvenire dei Comuni, nonchè le legittime esigenze di una categoria che è a tutti esempio di laboriosità e di dedizione, pur nella onerosità gravissima delle sue funzioni e che anche per le sue benemerite ha diritto, come conclude la Commissione ministeriale, ad una posizione stabile e dignitosa, con possibilità di lavoro sereno e di perfezionamento e progresso professionale.

Al quale concetto anche la nostra Commissione pienamente sottoscrive, esprimendo il voto perchè lo stato giuridico ed economico di tale personale venga al più presto al Parlamento, anche disgiuntamente dalla riforma della Legge comunale e provinciale; ed è ovvio che quanto venne osservato per i segretari comunali si intende riferito anche ai segretari provinciali, identiche essendo la posizione e la benemeritezza.

7° - L'ORDINAMENTO REGIONALE.

Composta l'aspra contesa per cui dopo lunghi dibattiti la Regione è stata riconosciuta dalla Costituzione, occorre infine passare alla sua concreta organizzazione, anche in conformità alle promesse fatte alla Costituente, se pure non sia possibile pensare alle elezioni dei Consigli regionali ancora nell'annata.

Mentre risulta imminente la presentazione del progetto ministeriale per la costituzione di tali Consigli e per l'ordinamento del nuovo ente, la Commissione non si nasconde il diffondersi lento e silenzioso di uno spirito di avversione, di abulia e di scetticismo per quanto si attiene al metodo democratico, che ha la sua espressione nel sistema elettorale; e

ciò soprattutto da parte di certi ceti, che continuano ad avere un concetto paternalistico dello Stato, frutto dell'educazione politica della generazione fascista; come pure nelle stesse sfere è riaffiorata la mal sopita avversione alla Regione con nuovo ricorso ai vecchi argomenti battuti in breccia dalla Costituente (indebolimento dell'unità dello Stato; moltiplicazione degli organi e delle funzioni; aggravamento della pressione fiscale). È superflua ogni contestazione ulteriore in punto; la Regione è nella legge costituzionale; non c'è che da costituirla senza preoccuparsi della congiura del silenzio, poichè le ragioni della riforma sono veramente vitali e decisive. Ma è anche d'uopo ricordare ai regionalisti più convinti la necessità che la discussione del progetto, pur potendo essere sollecitata, debba per altro essere estesa e profonda, dovendo l'ordinamento essere frutto non di una improvvisazione, ma di meditata elaborazione; giacchè, come autorevolmente è stato dichiarato, l'attuazione della regione è problema non meno delicato e ponderoso della stessa riforma.

Concludiamo questo argomento richiamando le norme più importanti del progetto della Commissione Ministeriale, a titolo meramente informativo e con tutte le riserve del caso.

I Consigli regionali sono eletti a suffragio universale in base a liste concorrenti e la rappresentanza è proporzionale. Ogni regione è suddivisa in collegi elettorali corrispondenti alle attuali circoscrizioni provinciali.

Per le elezioni dei consiglieri regionali si osservano le norme per la elezione della Camera dei deputati. Nell'ambito di ciascuna regione il complesso dei collegi provinciali forma il collegio unico regionale ai fini della utilizzazione dei voti residuali.

Sono eleggibili i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione; non sono eleggibili i senatori e i deputati, i consiglieri regionali di altre regioni, i membri delle Commissioni regionali di controllo, i sindaci dei Comuni della regione.

Le liste dei candidati per ogni collegio provinciale debbono essere presentate da non meno di 300 elettori iscritti nelle liste dei Comuni del collegio.

Le schede elettorali riproducono i contrasegni delle liste ammesse; l'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per i candidati della lista votata; il numero delle preferenze va da uno a quattro secondo il numero dei consiglieri.

Il Consiglio regionale è composto di 40 membri nelle regioni con abitanti sino ad un milione, 60 membri fino a tre milioni, 80 membri fino a quattro milioni, 90 membri oltre i quattro milioni. Esso si rinnova per intero ogni quattro anni; i Consiglieri rappresentano l'intera Regione.

Il Consiglio si riunisce in sessione ordinaria il secondo martedì di gennaio, maggio e ottobre di ogni anno; può essere convocato anche straordinariamente dal Presidente, per sua determinazione o su richiesta del Presidente della Giunta o del Commissario del Governo o su domanda scritta di un quinto dei Consiglieri.

Nella prima adunanza si nomina il Presidente del Consiglio, il Vice Presidente, due Segretari, il Presidente della Giunta e dei membri di essa.

Le adunanze sono pubbliche; il Consiglio delibera con l'intervento della metà del numero dei Consiglieri in carica e a maggioranza assoluta di voti dei presenti.

Seguono i compiti del Consiglio, tra i quali le formazione di proposte di leggi al Parlamento, nonchè dei pareri agli articoli 132 e 133 della Costituzione; l'emanazione di norme legislative e regolamentari nelle materie di competenza della Regione; i bilanci e conti; l'imposizione dei tributi regionali, l'ordinamento degli uffici e servizi; la creazione di istituzioni pubbliche regionali; i pareri su questioni di interesse generale, che presentino caratteristiche regionali.

La Giunta regionale è composta dal Presidente e di sei assessori nelle regioni fino ad un milione di abitanti, e di otto nelle altre. Le adunanze della Giunta non sono pubbliche.

Seguono i compiti della Giunta, fra i quali anche le deliberazioni in luogo del Consiglio nei casi d'urgenza.

Il Presidente della Giunta è eletto con l'intervento di almeno due membri del Consiglio. Il Presidente assume la denominazione di Presidente regionale ed ha i normali compiti esecutivi e disciplinari.

Le deliberazioni del Consiglio e della Giunta sono pubblicate sul « Bollettino Ufficiale » della Regione e all'albo pretorio.

La iniziativa delle leggi regionali spetta alla Giunta ed ai consiglieri. L'impugnativa delle leggi regionali è proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri in esecuzione di conforme deliberazione del Consiglio stesso.

È valida la deliberazione d'urgenza ove espressa dalla maggioranza assoluta dei membri del Consiglio regionale.

È istituito il Commissario governativo per la Regione, nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e deve essere scelto fra i funzionari dello Stato di grado non inferiore al quarto; in caso di impedimento o assenza è sostituito dal Prefetto.

È istituita pure una Commissione di controllo amministrativo nominata come sopra; è composta dal Commissario governativo che la presiede, da un vice prefetto, da un ragioniere capo dell'Amministrazione dell'interno, da un funzionario dell'Amministrazione finanziaria e da un esperto nelle discipline amministrative designato dal Consiglio regionale.

Seguono norme sul controllo di legittimità, sulla esecutività delle deliberazioni, sul rinvio, sulle deliberazioni d'urgenza, sul controllo di merito, sul controllo ispettivo, sull'ufficio regionale, sullo stato giuridico del personale, sui concorsi ecc., con rinvio allo stato giuridico degli impiegati dello Stato.

In rapporto alla finanza e contabilità regionale si dichiarano obbligatorie le spese necessarie per adempiere le funzioni trasferite dallo Stato alla regione; per esplicitare le funzioni delegate dallo Stato e quelle per i locali, uffici, stipendi, e assegni al personale, per i contributi alle Provincie e Comuni per le funzioni che la Regione esercita valendosi di tali enti o che essa abbia loro delegato. Sono facoltative le altre spese, e debbono avere per oggetto servizi e uffici di utilità pubblica nell'ambito della Regione.

Le entrate sono costituite da i redditi patrimoniali; dai tributi propri e dalle quote dei tributi erariali attribuiti a norma dell'articolo 119 della Costituzione; dai contributi straordinari assegnati dallo Stato, e si rimanda alla legge la determinazione in modo specifico dei tributi regionali.

Il conto consuntivo è deciso dalla Commissione di controllo. Con disposizioni transitorie e finali si dispone per l'approvazione dello Statuto della Regione e dopo la emanazione delle leggi per il regolamento del passaggio delle funzioni statali attribuite alla Regione, si dovrà provvedere al piano particolareggiato di decentramento dei servizi della Regione.

Alla prima costituzione degli uffici si provvederà con personale temporaneamente comandato dalle Amministrazioni dello Stato e, ove occorra, dagli enti locali; con legge della Regione saranno dettate le norme per l'inquadramento nel ruolo regionale del personale che faccia domanda di passaggio alla Regione.

Basta questo ristretto sunto delle norme essenziali per rivelare da una parte la complessità dell'organizzazione del nuovo ente e dall'altra la gravità dei problemi che si impongono all'attenzione degli studiosi e dei politici; e ben si può prevedere fin d'ora la non breve gestazione avanti il Parlamento, tanto più che, come già fu autorevolmente rilevato, il progetto, il quale non è ancora stato approvato dal Consiglio dei Ministri, non pare abbia troppo rispettato il principio delle autonomie, mentre ha menomato la funzione primaria dei Consigli regionali, che è quella di studiare e di deliberare lo Statuto regionale, poichè risolve in modo uniforme e preventivo molti problemi di loro competenze. Al che è da aggiungere che, dato il termine di fine d'anno per la formazione della legge elettorale, di fatto si impedirebbe la discussione delle molte altre disposizioni il cui studio potrebbe essere rinviato a dopo l'elezione dei Consigli regionali, che dovrebbero anzi collaborarvi.

Del pari non sarà inopportuno rilevare la necessità che nell'organizzazione della Regione si tenga ben presente l'articolo 118 della Costituzione, per il quale la Regione deve normalmente esercitare le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni e ad altri Enti locali, e valendosi dei loro uffici; come pure deve ricordarsi la norma VIII delle disposizioni transitorie e finali, la quale prescrive che per la formazione dei loro uffici le Regioni, salvo casi di necessità debbono trarre il proprio personale da

quello dello Stato e degli Enti locali; ed è con questi principi voluti dalla Costituzione che deve costituire l'ordinamento burocratico regionale, che la Commissione ha voluto richiamare contro le deviazioni che in tale parte già risultano dallo schema di progetto sopra esposto. Ad ogni modo il faticoso esperimento degli Statuti Regionali in questi primi mesi potrà fornire preziosi elementi e suggerimenti, soprattutto alla finalità di mantenere integra l'unità dello Stato in armonia con la attuazione dell'autonomia regionale.

8° - LA RIFORMA DELLA BUROCRAZIA.

Data l'imminenza della presentazione dei progetti della riforma della burocrazia e dell'ordinamento regionale, legati ovviamente tra di loro, la Commissione ritiene non sia il caso di approfondire in questa sede il problema.

Essa si limita a richiamare l'attenzione di tali Commissioni di studio nella necessità di soluzioni radicali, poichè provvedimenti slegati tra di loro e relativi a singoli settori costituirebbero semplici palliativi che aggraverebbero in breve tempo le deficienze già esistenti. Non è solo questione di sfollamento degli avventizi o di riduzione di organici, di riordinamento di carriere o di adeguamento delle mercedi; e neppure è solo più questione della spesa, se pure essa è salita a limiti elevatissimi. La riforma invero si impone soprattutto per accrescere concretamente l'efficienza funzionale dello Stato, che, malgrado le falangi infinite dei dipendenti e forse appunto per tale eccesso, è tardo e debole nella esplicazione della sua attività. Non bisogna decampare, pur trattandosi di funzioni e servizi non paragonabili sempre a quelle del privato impiego, dai principi della responsabilità, del minimo mezzo, del rendimento; che se in teoria ad essi si ispira qualunque organamento burocratico, in pratica si attua di fatto un ordinamento che è la negazione dei principi stessi.

Invero è di cognizione comune che il nostro ordinamento amministrativo è ispirato ai principi della diffidenza e del sospetto, con le complicazioni e gli eccessi delle formalità e dei controlli, che trasformano la burocrazia in

una piovra immane dagli infiniti tentacoli che si moltiplicano incessantemente.

Ad ogni modo è ovvio che alla riforma burocratica si dovrebbe far precedere la riforma dei servizi, il decentramento, la soppressione delle funzioni e delle spese superflue, la semplificazione delle formalità.

Il problema dell'abolizione dell'orario unico si impone, come quello che gravemente incide sul rendimento, con conseguente cronico e spesso esagerato ritardo nella definizione degli affari, con l'aumento del personale, con la maggior spesa del lavoro straordinario ecc.

La riforma della burocrazia deve essere coraggiosa, anche e soprattutto nel senso della semplificazione delle funzioni e delle formalità; se per il moltiplicarsi dei bisogni non è più possibile ritornare alle funzioni essenziali dello Stato, che storicamente sono state alla base della sua formazione, non è men vero che è sempre attuale la risposta data dai Francesi ad un grande Ministro quando gli domandavano soltanto di essere seccati dallo Stato il meno possibile. È stato detto autorevolmente che al disopra del liberalismo economico il Paese chiede non soltanto pane e lavoro, giustizia e libertà, ma anche d'essere infine libero dalle vessazioni burocratiche di ogni specie. Occorre quindi dare ai pubblici Enti lo stile delle aziende private, basate sui presupposti dell'iniziativa e della responsabilità.

Il male è nella radice e sta prevalentemente nell'accentramento e non si ripeterà mai abbastanza che occorre decentrare l'azione governativa, anche all'infuori della istituzione della Regione, per quei servizi che continueranno a spettare allo Stato.

Fin dal 1850 Cavour ammoniva che la centralizzazione amministrativa è una delle più funeste istituzioni dell'età moderna e che da essa nascono quasi tutti i mali; e ciò era detto un secolo fa in rapporto ad un piccolo Stato, con limitate funzioni!

Si facciano passare ad un rigoroso vaglio le funzioni di ogni ramo e più che le funzioni le singole prestazioni ed incombenze in cui esse si esplicano e si sfondono, si sopprima, si decentri. In questa selva selvaggia ed aspra e forte un Commissario valente e paziente e dotato di pieni poteri, per ogni ministero,

saprà fare cose meravigliose, e finalmente il cittadino avrà la consolazione di vedersi servito sollecitamente e competentemente, senza formalismi soffocanti e perdite ingenti di tempo.

L'appello incontenibile a questa riforma viene soprattutto dalla periferia, che sente attualmente una frattura profonda tra le esigenze sue e l'organizzazione governativa, e che è costretta a vedere nel suo rappresentante politico spesso soltanto il sollecitatore di pratiche che dormono da mesi e da anni sui polverosi scaffali governativi.

Torna poi opportuno il voto che in questo periodo di esuberanza del personale non siano banditi concorsi pubblici nuovi, salvi casi eccezionali in cui si richiedano competenze specifiche, e siano invece staccati ai posti vacanti i dipendenti in eccesso in altri servizi, eventualmente anche mediante concorsi interni e a titolo di trasferimento definitivo.

Pure si è ripetuta la raccomandazione perchè sia limitato il numero delle leggi e dei decreti, il cui aumento crescente rende ogni di più onerosa le funzioni dell'interprete e dell'esecutore, e che soprattutto sia alla stessa finalità migliorata la loro formulazione, ad esempio con l'emanazione sistematica dei testi unici in caso di leggi o decreti che hanno subito variazioni o quanto meno in ogni caso inserendo nell'atto modificatorio l'intero testo dell'articolo con la variante subita; e tale raccomandazione, se tocca il Governo per quanto riguarda i decreti, torna anche opportuna per lo stesso Parlamento, il quale deve esigere attraverso alle Commissioni che negli schemi di legge proposti dai Ministri ed in quelli di iniziativa parlamentare sia fatta sistematicamente l'applicazione di queste ovvie regole formali.

La Commissione si è infine anche soffermata sulla conservazione o meno del prefetto.

La Costituente si è d'incidenza dimostrata favorevole alla soppressione, che è stata anche richiesta dal Congresso nazionale delle provincie del 1946.

C'è chi naturalmente vede nel prefetto solo un burocrate alle dipendenze del Ministero dell'interno ed esecutore di ordini e di direttive amministrative e politiche, il che non sarebbe compatibile con l'ordinamento generale democratico e con l'autarchia degli enti

locali; ed altri invece considera nel prefetto colui che è la più genuina rappresentanza del potere centrale, quale il propulsore e coordinatore dei rapporti tra il Governo e la periferia e di ogni pubblica attività.

C'è poi chi oppone ancora che il prefetto non è contemplato dalla Costituzione e che quindi non promana dal potere di sovranità e non può esercitare poteri politici.

La Commissione è d'avviso che, a parte ogni disquisizione teorica, le supreme esigenze dello Stato unitario, che non sono contrastanti con il rispetto alle autonomie locali, esigono che nella periferia esista un organo che riassume e coordina l'azione governativa nella circoscrizione, che dia esecuzione ai diversi provvedimenti, che in ogni campo e specie in quello sociale intenda i bisogni della popolazione e ne provveda il soddisfacimento; e pensa pure che, se dal lato strettamente amministrativo certe funzioni prefettizie possono agevolmente essere ad altri organi deferite, il prefetto sia invece insostituibile nelle funzioni di rappresentanza, di coordinamento, di propulsione, di controllo.

È da rilevare che in base all'articolo 130 della Costituzione con la istituzione di un organo della Regione, che anche in forma decentrata espliciti il controllo di legittimità sugli enti locali ed in casi determinati il controllo di merito (nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione), verrà meno ogni funzione del prefetto nella delicata materia. Tale trasferimento di funzioni non basta a giustificare per altro la soppressione del prefetto, numerosissime essendo le attribuzioni che gli spettano quale rappresentante del Governo nella Provincia e quale organo di collegamento e di decentramento amministrativo del Ministero dell'interno.

È pertanto ovvio che quest'organo debba essere mantenuto; nè è possibile che secondo lo stile di un tempo il problema si possa risolvere solo con il cambiamento della denominazione.

Tali considerazioni sono state valutate recentemente dal Consiglio di Stato che nel dare parere favorevole al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 55, con cui furono aumentati e modificati i ruoli organici dell'Amministrazione dell'interno, ebbe a rile-

vare « è ben noto a tutti il servizio incomparabile che rendono alla pubblica amministrazione e a tutti gli organi dello Stato i funzionari dell'interno sia nella Prefettura sia al Ministero, sia negli svariati uffici nei quali sono distaccati. « Non è prevedibile che nel prossimo futuro le attribuzioni dell'Amministrazione dell'interno possano subire un allievemento. Senza voler azzardare previsioni, tutto induce a ritenere che la riforma della organizzazione statale a base regionale, non solo non condurrà all'abolizione delle Prefetture, ma completerà questi uffici dell'Amministrazione generale dello Stato, la cui importanza ed insopprimibilità si sono rilevate in ogni tempo e specialmente in questi ultimi anni travagliati della nostra vita nazionale, attraverso la capacità, la sagacia e lo spirito di sacrificio dei prefetti e di tutti i funzionari ed impiegati dipendenti ».

Al pensiero dell'Alto Consesso anche la Commissione si associa, se pure non è mancata la riserva da parte di chi, forse con criterio eccessivo, considera il Prefetto attuale come il Prefetto napoleonico, destinato inesorabilmente a cadere, se le autonomie si potranno affermare nella loro interezza.

Concludendo in ordine al poderoso problema della riforma burocratica e prendendo motivo dalle agitazioni in corso da parte degli statali, la Commissione è d'avviso:

a) che la riforma dell'ordinamento delle carriere debba essere preceduta dalla riforma strutturale e funzionale dei servizi governativi, da studiarsi singolarmente e tenendo presente la necessità di limitare al minimo il formalismo;

b) che oltre all'adeguamento delle mercedi alla svalutazione della moneta, l'ordinamento debba attuare una migliore perequazione, onde alla gerarchia del grado corrisponda anche la gerarchia della retribuzione;

c) che il nuovo ordinamento debba considerare l'abolizione dell'orario unico, il diritto di trasferire il personale esuberante da uno all'altro servizio tanto al centro quanto alla periferia, ed anche tra Stato e Regioni, nonchè una più estesa applicazione del contratto a termine, ecc.

d) che, nell'attesa della riforma dei servizi e delle carriere, implicante uno studio

approfondito, sia praticato un congruo aumento della indennità di caro vita alle categorie più bisognose, e che per intanto debba il Governo continuare nell'esplicazione di una azione pronta ed incessante per la riduzione del costo dei viveri, attraverso le forme cooperative ed i diretti acquisti;

e) che anche all'infuori di ogni complicata e pomposa riforma, la disciplinata ed efficiente attività degli enti pubblici debba riconoscersi pur sempre affidata allo spirito del dovere di ogni dipendente ed alla tenace volontà dei capi ed al loro esempio.

9° - IL FONDO PER IL CULTO.

È stato espresso desiderio da parte di qualche autorevole membro della Commissione che fosse anche fornita qualche indicazione nel Fondo Culto, il cui servizio è parte integrante del Bilancio (vedasi Appendice a pag. 52 del Bilancio stesso).

È noto che la legge fondamentale è quella del 7 luglio 1866, n. 3036, che istituì il Fondo culto assegnandogli tutti i beni della cessata Cassa Ecclesiastica, nonché le rendite provenienti dall'incameramento dei beni delle Corporazioni religiose soppresse con detta legge.

Con legge successiva del 15 agosto 1867, n. 3848 furono soppressi altri enti ecclesiastici ed il relativo patrimonio immobiliare fu incamerato dal Demanio con l'iscrizione della rendita relativa in favore del Fondo Culto; inoltre con la legge 19 giugno 1873, n. 1402, fu istituito il Fondo di beneficenza e religione per la città di Roma che ha fini propri.

In seguito al concordato fra l'Italia e la Santa Sede 11 febbraio 1929 fu emessa la legge 27 maggio 1929, n. 848, col relativo regolamento 2 dicembre 1929, n. 2262 ed in riferimento all'articolo 30 del Concordato sono stati portati aumenti di limiti di congrua alle varie categorie del Clero, ed in ultimo con il decreto luogotenenziale 22 gennaio 1948, n. 44.

All'origine il Fondo culto fu posto alle dipendenze del Ministero grazia e giustizia e dei culti, e con Regio decreto 19 agosto 1941, n. 1060, convertito nella legge 6 aprile 1933, n. 455, tutti i servizi fecero passaggio al Ministero dell'interno, e ciò con la motivazione

essenziale della opportunità di coordinare i servizi di accertamento attraverso la Prefettura ed i Comuni dipendenti dal Ministero dell'interno.

Problema particolare del funzionamento del Fondo fu sin dall'inizio quello del coordinamento della sua attività con quella generale dello Stato; esso fu cercato in soluzioni formalmente diverse, ma tutte ispirate al concetto della intangibilità dei patrimoni, escludendosi ogni incameramento.

Il Fondo culto è stato definito talora una grande fabbriceria nazionale ed è organizzato come ogni fondazione; le spese di amministrazione gravano sulle rendite sue proprie e di più esso rimborsa allo Stato le quote di spese per i servizi generali.

La sua funzione ha carattere prevalente di attività giuridicamente vincolate e solo indirettamente e scarsamente discrezionale, poichè, come avverte l'ultima relazione ufficiale risalente al 1931, è un'attività che ha per termini correlativi veri e propri diritti di terzi, sia in base alle leggi eversive, sia in base alla legislazione sul trattamento economico del clero.

Come è noto, i compiti consistono:

a) nella liquidazione e soddisfazione dei diritti dei terzi sui patrimoni degli enti soppressi (rivendicazioni e svincoli, riversioni e devoluzioni ecc.);

b) nella amministrazione del patrimonio di quello costituito dagli edifici in cui dagli enti soppressi, provvedendo alla loro ufficiatura;

c) nella liquidazione degli oneri già gravanti sugli enti stessi, sullo stato e sugli enti locali e nella liquidazione e pagamento degli assegni di congrua e di abolite decime sacramentali a favore del clero.

Circa questo ultimo punto è utile ricordare che il patrimonio degli enti soppressi, tranne una quota del 30 per cento prelevata a favore del demanio, non fu incamerato, ma assegnato al Fondo culto; perciò, mentre nei paesi in cui con le leggi eversive fu incamerato il patrimonio, lo Stato si addossò la spesa del culto, in Italia tale onere fu invece assunto dal Fondo culto, con l'obbligo limitato di sussidiare le chiese ed il clero e di corrispondere agli investiti di taluni enti conservati in sup-

plemento di rendita (congrua), quando il reddito beneficiario non raggiunga un minimo; e ciò in considerazione del carattere di interesse pubblico che il ministero religioso investe in un paese nella quasi totalità cattolico. Naturalmente con l'aumento delle esigenze della vita il Fondo culto, i cui mezzi finanziari sono da tempo consolidati, non è stato più in grado di sopportare per il totale l'onere delle congrue periodicamente aumentate e la spesa fu perciò posta a carico del Tesoro dello Stato e per non pregiudicare le altre finalità del Fondo, pur rimanendo fermi nello stesso obbligo giuridico della liquidazione e della concessione degli assegni.

Mentre si rimanda per le singole previsioni alle cifre riportate nell'appendice al Bilancio in esame, si avverte che il patrimonio del Fondo culto secondo il consuntivo dell'esercizio 1942-1943 ultimo compilato ammonta per le attività a lire 518.681.253 e per le passività a lire 341.270.936, con un'eccedenza attiva di lire 177.410.317.

La previsione dell'esercizio 1948-1949 si chiude in pareggio in lire 1 miliardo e 237 milioni.

L'amministrazione, il cui organico risulta a pag. 41 del Bilancio, importa la spesa di lire 35.905.034 e tratta in media non meno di trentamila pratiche all'anno.

La natura eminentemente tecnica e patrimoniale della funzione del Fondo culto dovrebbe far ritenere più opportuna l'aggregazione di esso alle dipendenze dei Ministeri finanziari; senonchè il cumulo di funzioni che già gravano tali Dicasteri ed il continuo loro aumento dissuadono da tale passaggio, tanto più che l'organizzazione quasi autonoma del servizio ha fatto buona prova. Forse sarà il caso di far ritornare il servizio alle dipendenze del Ministero della Giustizia, nei cui locali il Fondo ha tuttora sede, e ciò anche allo scopo di ridurre l'imponente ordine di servizi che gravano sul Ministero dell'Interno.

La Commissione si limita pertanto a raccomandare una accelerazione e semplificazione delle pratiche di congrua e di quelle relative alle alienazioni, acquisti, donazioni, mutui passivi ecc., riguardanti i benefici che sono però sottoposte alla Direzione generale dei culti.

10° - IL SERVIZIO ANTINCENDI.

Questo servizio grava sul Bilancio dell'interno per la somma di 3 miliardi 865 milioni, con aumento di ben 1 miliardo 865 milioni sullo stanziamento del decorso esercizio, e ciò per adeguare lo stanziamento alle crescenti necessità del servizio, come si legge nella nota sub a) all'articolo 111 del bilancio, che va sotto la denominazione « Contributo alla Cassa sovvenzioni antincendi per il pareggio del proprio bilancio e di quello dei Corpi dei vigili del fuoco ».

Nell'allegato n. 6 a pag. 47 è riportato il quadro del personale dei servizi centrali e direttivi, così suddiviso:

ufficiali permanenti di categoria A	n. 150
ufficiali permanenti di categoria B	» 55
personale civile	» 2
personale d'ordine	» 15

In tutto . . . n. 222

unità con una spesa di lire 101.536.427.

L'impressionante aumento dello stanziamento per la Cassa predetta ed anche la relativa novità del servizio, da pochi anni istituito dal fascismo, possono rendere opportuna qualche notizia sui criteri organizzativi seguiti. Con Regio decreto-legge 10 ottobre 1935, numero 2472, il regime provvedeva alla statizzazione, mediante organizzazione del servizio pompieri su base provinciale, con coordinamento nazionale.

Il Corpo veniva costituito da un Ispettorato centrale con sede presso il Ministero, dai Corpi pompieri provinciali con personale permanente e volontario, dai distaccamenti pompieri di numero vario in sedi minori. Solo gli ispettori e gli ufficiali permanenti facevano parte del personale stabile e spettava al Ministero di stabilire l'organico degli ufficiali, la gerarchia e la destinazione. Il Corpo dei vigili di Roma, pur rimanendo inquadrato funzionalmente nell'ordinamento, restava alle dirette dipendenze del Comune.

Per la prima costituzione dei Corpi provinciali tutto il personale esistente, compreso quello dirigente, passò con le stesse attribuzioni nel Corpo.

Tutti gli impianti e materiali esistenti in ciascuna Provincia, furono rimessi ai Comandi provinciali.

L'ordinamento finanziario era costituito essenzialmente dal contributo sui premi delle polizze di assicurazione e da quello dei Comuni, sotto doppia forma di un primo contributo annuale, rappresentante il consolidamento delle spese sostenute per il Corpo locale da ciascun Comune nel 1935, e di un secondo contributo pure annuale da calcolarsi per ogni abitante.

Con la legge 27 dicembre 1941, n. 1570 si riorganizzò nuovamente il servizio creando i Corpi provinciali autonomi; esso stabiliva che il Corpo è nazionale e che esso è chiamato a tutelare la incolumità delle persone e la salvezza delle cose, mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere, anche ai fini della protezione antiaerea; e si determinava che fanno parte del Corpo nazionale tanti Corpi dei vigili quante sono le provincie, i quali Corpi sono dotati di personalità giuridica, il che costituisce il fulcro della riforma.

In dipendenza di questa autonomia dei Corpi si è istituita presso il Ministero una «Cassa sovvenzioni antincendi» retta da un Consiglio di amministrazione e con bilancio e conto approvati dal Ministro per l'interno. Le entrate di tale Cassa, che deve integrare i bilanci dei Corpi speciali, sono in modo particolare costituiti anzitutto dal contributo del due per cento dei premi annualmente introitati dalle Società di assicurazioni contro i rischi d'incendio, non ripetibile dagli assicurati, nonchè da un contributo a carico dei Comuni commisurato alla popolazione censita.

Con le entrate della Cassa predetta si provvede a favore dell'erario al rimborso della spesa per il trattamento economico del personale dei ruoli stabile, alle spese per le Scuole centrali di applicazione ed istruzione ed altri corsi, e soprattutto alla sovvenzione dei Corpi in relazione alle necessità dei servizi locali ecc.

Le entrate invece dei Corpi provinciali sono costituite dai proventi delle prestazioni a pagamento e dai contributi integrativi della Cassa sovvenzione, nonchè dai canoni dovuti dai Comuni derivati dal consolidamento sulla base delle spese per servizio antincendi riferite al bilancio 1935.

Di fatto, a seguito della guerra, è accaduto che lo Stato, attesa la deficienza delle entrate sia della Cassa sovvenzioni sia dei Corpi, ha dovuto provvedere a dare un contributo annuale alla Cassa predetta e quindi attraverso di essa ai Corpi; sicchè si è pervenuti alla notevole impostazione dei 3 miliardi 365 milioni di cui al sopracitato articolo 111 del bilancio.

Fino al 1947 il canone consolidato a carico dei Comuni fu corrisposto nella misura originaria e il contributo pro capite subì lievi variazioni (lire 0,241 per abitante nel 1936, lire 0,360076 nel 1937, e così via fino a lire una), mentre con la legge 2 ottobre 1940 n. 1416 prorogata fino al 31 dicembre 1947 con decreto legislativo 2 ottobre 1947, n. 1754, l'intero onere del servizio fu assunto direttamente dallo Stato. Questo, per altro, con decreto legislativo 1948, n. 630 ha provveduto a rivalutare i canoni e i contributi dovuti dai Comuni con il rapporto da 1 a 40, riducendo per il solo 1948 ad un quarto quanto dovuto; sicchè, ove mantenuto questo rapporto, un Comune medio di 30.000 abitanti che prima corrispondeva annualmente circa lire 20.000 di canone consolidato e lire 30.000 di contributo aggiuntivo in ragione di lire una per abitante, e in tutto lire 50.000, dovrà corrispondere per il 1949 con il rapporto 1-40 ben due milioni di lire (per il 1948 il quarto di tale importo) e cioè una somma che appare subito sproporzionata alla entità del servizio prestato al singolo Comune e di gran lunga superiore a quello che esso avrebbe dovuto sostenere con il Corpo dei vigili suo proprio a carattere semifisso.

Dai dati raccolti risulta che per l'esercizio 1948 per tutti i Corpi il fabbisogno è previsto in 4.121.452.608, così distinto:

Personale in servizio permanente:

ufficiali gruppo A)	L.	82.029.500
ufficiali gruppo B)		25.361.400
impiegati civili		6.697.690
ufficiali volontari servizio continuativo		28.964.500
sottufficiali e vigili (n. 5234)		2.223.795.508
premio di presenza		89.136.000
compenso lavoro straordinario		85.382.040
oneri per quiescenza ed assistenza		94.509.807
spese vestiario		190.402.000
TOTALE		<u>2.876.278.508</u>

Personale in servizio discontinuo:	
ufficiali	890.000
sottufficiali e vigili	27.282.500
compensi prestazioni	148.495.000
spese vestiario	81.339.000
	<hr/>
TOTALE	258.006.500
Spese diverse per:	
materiali	518.000.000
carburanti e lubrificanti	65.452.600
spese generali dei corpi	328.820.000
cassa sovvenzioni	24.895.000
TOTALE	1.195.174.608
	<hr/>
TOTALE GENERALE	4.121.452.608

A tale somma sono infine da aggiungere lire 682.282.257 per il servizio antincendi dei porti.

Queste cifre, anche rapportate ai costi attuali, alla estensione dei servizi ed al numero dei Corpi, sono indubbiamente rilevanti e meriterebbero attenta disamina che non è possibile svolgere per brevità del tempo; e di fronte soprattutto al grave aumento dei canoni e contributi richiesti ai Comuni, come sopra si è detto, si pone in primo piano il problema se sia opportuno mantenere l'attuale organizzazione nazionale e provinciale o se non sia più conveniente ritornare ai corpi volontari e semifissi comunali.

Bene si comprende come la riforma fosse ispirata in origine non soltanto da considerazioni tecniche dirette al potenziamento dei servizi, ma anche da finalità politiche, in base al principio accentratore del regime cessato, per cui veniva posto alle sue dipendenze un corpo di notevole entità e si toglieva ai Comuni ogni ingerenza e ogni controllo su un servizio indubbiamente importante.

Venute meno le esigenze del periodo di guerra, in cui il Corpo dei vigili ha saputo compiere un'opera generosa che rimane nella memoria di tutti, è diffusa l'aspirazione dei Comuni al ripristino del servizio autonomo alle loro dipendenze, adattandolo alle condizioni locali, con conseguente assai minore onere e con possibilità di utilizzare, anche nei corpi,

a carattere permanente, parte del personale a servizi tecnici ausiliari di interesse comunale.

In tale ipotesi dovrà per altro essere tenuto presente il frutto dell'esperienza ultradecennale attuale, per la quale si è dimostrata la efficienza dei Corpi provinciali nei casi, purtroppo abbastanza frequenti in Italia, di grandi calamità, per le quali è provvidenziale l'intervento rapido e potente del Corpo provinciale ed occorrendo di quelli dei capoluoghi vicini, in collegamento coi distaccamenti locali; ed il relatore che ha potuto constatare l'efficienza di tale organizzazione nelle recenti alluvioni dell'Albese di pochi giorni fa, al lume della dura esperienza fatta, ritiene suo dovere di segnalare la necessità che, qualunque sia la futura organizzazione del servizio con maggiore rispetto all'autonomia dei Comuni e con minore aggravio, debba rimanere come caposaldo il principio della collaborazione e del coordinamento sul piano provinciale o regionale.

Ricordasi infine che presso il Ministero dell'Interno è costituita una Commissione interministeriale per la riforma della vigente legislazione e le soluzioni dibattute sarebbero ovviamente le seguenti: restituzione del servizio ai Comuni, o statizzazione completa di esso, o conservazione della struttura attuale basata su Corpi aventi personalità giuridica propria, con le varianti suggerite dall'esperienza; ma non può essere dubbio che si debba escludere fin d'ora la soluzione della statizzazione: nel che anche la nostra Commissione deve in questa sede pienamente convenire, facendo anche voti perchè sia in ogni caso studiato un piano di riorganizzazione centrale e periferico meno costoso dell'attuale.

11° - L'ASSISTENZA POST-BELLICA.

Con decreto legislativo 14 febbraio 1947, n. 27 venne soppresso il Ministero dell'assistenza postbellica e le funzioni furono ripartite tra la Presidenza del Consiglio, con la istituzione di un Sottosegretariato, e diversi altri dicasteri. La maggior parte delle competenze passò perciò alla Direzione generale dell'assistenza postbellica presso il Ministero dell'Interno, cui fu addemandata l'assistenza gene-

rica ai reduci, alle famiglie dei caduti, ai partigiani, ai civili vittime della guerra, e l'assistenza sanitaria per tutte le categorie.

Durante il primo esercizio 1947-48 la spesa risultò di lire 18.520.000.000, di cui 365 milioni per contributi ad enti, istituti, comitati ed associazioni per i compiti di assistenza generale; 125 milioni per ricoveri; 9 miliardi e 800 milioni per i campi profughi, mense reduci, posti ristoro, case cura e ricovero, rette ospedaliere, ecc.; 4 miliardi e 290 milioni per sussidi continuativi e straordinari e indennità caro pane; 700 milioni per pagamento assegni temporanei ai reduci; 500 milioni per premi di solidarietà ai patrioti e loro famiglie; 2 miliardi per assistenza in natura e assistenza sanitaria; 400 milioni per trasporti e automezzi, ecc.

Nello stesso periodo sono stati assistiti in colonie circa 900.000 minori ed un numero anche maggiore durante la stagione invernale, con refezioni calde, asili, doposcuola ecc. e circa 10.000 bambini furono ricoverati permanentemente.

Sono stati disposti oltre 20.000 ricoveri in ospedali, mentre innumeri sono state le prestazioni sanitarie (l'Ufficio di Roma ha effettuato presso i propri ambulatori 35.000 visite) — oltre alle diverse migliaia di protesi ortopediche, dentarie ed ottiche; e soprattutto è stato notevole il numero dei profughi assistiti, di cui 42,434 con completa assistenza di vitto e alloggio nei campi e 43,471 fuori campo per solo vitto. Alla data del 31 luglio 1948 i profughi assistiti in campo erano ancora 42,264 e quelli fuori campo 45,148, in totale 88,012, in tale cifra compresi i profughi d'Africa, la cui spesa è a carico del Ministero dell'Africa.

Funzionano attualmente 70 campi profughi, il cui sfollamento, che già era stato accelerato, si è reso ora più difficile per il continuo afflusso dei profughi giuliani e dalmati in seguito alla opzione della cittadinanza italiana.

In 42 provincie funzionano mense per i reduci ed altre forme di assistenza.

La grandiosità dell'opera esplicata dallo Stato si rivela dalla considerazione del grande numero di assistiti, che, mentre originariamente erano circa 3 milioni, sono tuttora circa mezzo milione tra capi-famiglia e famigliari a carico.

A tale attività intende un complesso di

3,760 dipendenti, di cui 122 personale di ruolo del Ministero dell'interno, 219 comandati da altre Amministrazioni, 2,749 avventizi e 670 salariati; di tale personale 750 unità prestano servizio presso l'Amministrazione centrale e le altre presso gli Uffici provinciali, i Centri di raccolta, le Commissioni di riconoscimento qualifiche partigiani ecc.

Nel Bilancio in esame per l'esercizio 1948-1949 risultano stanziati lire 9.974.150.000, delle quali lire 1.374.150.000 per il personale ed uffici e lire 8.600.000 per gli oneri effettivi dell'Assistenza postbellica; nella Nota di variazione furono introdotte dal Comitato interministeriale delle diminuzioni per oltre un miliardo e 300 milioni, e di contro furono introdotti aumenti per 2 miliardi e 500 milioni. La spesa complessiva del servizio dell'Assistenza postbellica è salita così a lire 11.133.400.000.

Tali spese, tutte stanziati nella parte straordinaria del Bilancio dell'Interno, sono naturalmente destinate a ridursi in misura notevole nei prossimi esercizi; e la Commissione, mentre segnala doverosamente la benemerita attività esplicata dall'Amministrazione governativa, sotto la direzione dei Ministri e dei Sottosegretari che si sono susseguiti, nonché quella esercitata dalle numerose istituzioni locali, cui tanti cittadini hanno dato la loro opera, formula il voto che in modo particolare siano tutelati i profughi dell'Africa, della Venezia Giulia e della Dalmazia, al fine di accelerarne il riassorbimento nella vita sociale, con lo scioglimento appena possibile dei campi di rifugio; e formula pure l'augurio che la cittadinanza sappia anch'essa dare a questi nostri fratelli tangibile prova della sua solidarietà.

12° - LE VARIAZIONI DI BILANCIO.

Successivamente alla redazione di questa relazione è stata presentata alla Camera dei deputati la nota di variazioni al Bilancio in esame, e che comprende numerose proposte di aumenti e di diminuzione di spesa.

Le variazioni in diminuzione ammontano a circa 6 miliardi, di cui 4 miliardi rappresentano riduzioni apportate dal Comitato interministeriale per la contrazione delle spese dello Stato, mentre gli altri 2 miliardi riguardano

un semplice trasferimento contabile dal Bilancio dell'Interno a quello del Tesoro, essendosi passato all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica in base al decreto legislativo 31 luglio 1945, n. 446, il servizio dell'Opera nazionale maternità ed infanzia.

Tra le predette diminuzioni è notevole quella di 2 miliardi e mezzo per minore importo dei rimborsi dovuti ai Comuni per le spese dei serviziannonari; quella di 865 milioni per minore contributo alla Cassa sovvenzioni antincendi; quella di 500 milioni per minori spese armamento Corpo guardie Pubblica Sicurezza.

Senonchè queste riduzioni, comunque determinate, ed in gran parte dipendenti dalla graduale cessazione di taluni servizi, sono state di gran lunga superate dagli aumenti proposti nella predetta Nota di variazioni. Gli aumenti vi figurano invero per un importo di circa 20 miliardi, sicchè le risultanze conclusive, tenuto conto delle diminuzioni sopra accennate, si concretano in un aumento effettivo di spesa di lire 14.174.359.251, di cui lire 11.328.206.200 nella parte ordinaria e lire 2.846.153.951 nella parte straordinaria.

Tra le variazioni in aumento sono da ricordare quella di 400 milioni in più per stipendi e assegni al personale civile di ruolo in base ai decreti legge 5 gennaio 1948, n. 16 e 3 maggio 1948, n. 455; quella di 400 milioni per contributo straordinario agli Ospedali riuniti di Napoli; quella di cinque miliardi per erogazione dei contributi in capitale per i disavanzi economici dei bilanci degli enti locali; quella di 250 milioni in più per concorso dello Stato nelle annualità di ammortamento allo stesso titolo; quella di un miliardo e mezzo in più per istituzione e mantenimento o centri raccolta, mense, posti-ristoro e per la loro smobilitazione, con un'allocazione complessiva di 4 miliardi e mezzo; quella di 800 milioni in più per sussidi in denaro per assistenza disoccupati, con stanziamento totale di un miliardo e 600 milioni; quella infine di altri 12 miliardi e mezzo in più, ripartita in diversi articoli, tutti relativi ai servizi di pubblica sicurezza, per aumenti stipendi, paghe, assegni, razioni viveri e tabacco, acquisto e manutenzione biciclette e automezzi, indennità giornaliera, premi di presenza, armamento e vestiario, trasferte,

indennità alloggio ecc.; quale notevole aggravio dei già ingenti stanziamenti fatti nel bilancio originario, per quanto si attiene ai diversi rami della sicurezza pubblica, impone a tutti l'obbligo di esplicare una costante azione per il disarmo morale e materiale dei cittadini, con il ritorno all'osservanza della legge ed al rispetto dei pubblici poteri, base inderogabile per la vitalità dello Stato democratico; e ciò anche per ragioni di bilancio, giacchè solo quando sarà attuato questo graduale miglioramento della sicurezza e dell'ordine pubblico, potrà essere risparmiata parte della spesa ingentissima attuale, che grava sul bilancio dell'Interno 1948-49 secondo il preventivo e le note di variazioni per circa 40 miliardi, senza contare la spesa per l'Arma dei Carabinieri, inscritta nel Bilancio della Difesa.

Si rileva ancora che è stata presentata alla Camera anche la Nota di variazioni al bilancio del Ministero del tesoro, da cui risultano pure le modificazioni afferenti ai servizi che dipendono alla Presidenza del Consiglio.

In questa parte la Commissione interministeriale per la riduzione delle spese dello Stato ha forse avuto maggior esito; e così risultano diminuite, fra le altre, per un totale di 7 milioni in meno le spese di indennità di missione, di viaggio, di compensi ad estranei, ecc.; per 50 milioni il contributo al Consiglio nazionale delle ricerche, ridotto da 300 a 250 milioni; di oltre 7 milioni in meno le spese per il Consiglio di Stato; di oltre 40 milioni in meno le spese per l'Avvocatura generale di Stato; di oltre 190 milioni in meno i servizi dell'Alto Commissariato per l'alimentazione.

Ma anche qui gli aumenti proposti per diverse spese e diversi nuovi stanziamenti sono per un importo assai maggiore; di tali variazioni in aumento meritano speciale rilievo il contributo straordinario all'Ente autonomo Esposizione universale di Roma per 50 milioni; le spese per propaganda di italianità un miliardo e 200 milioni; le spese assistenziali di carattere riservato per 100 milioni; la spesa per la Commissione studio problemi Mezzogiorno per 5 milioni; le spese per gli uffici del Comitato interministeriale per la ricostruzione preposto all'attuazione del piano E. R. P. per lire 24.700.000; i rimborsi alla R. A. I. per 65 milioni, ecc.

Figura inoltre il trasferimento dal Bilancio dell'Interno al Bilancio del Tesoro (Alto Commissariato igiene e sanità) dei 2 miliardi e mezzo per il concorso all'Opera nazionale maternità ed infanzia, come già si è detto, mentre nel Servizio stampa e spettacoli sono fatti tre nuovi stanziamenti: il primo per lire 33.134.850, relativo alla quota del 4 per cento dell'introito lordo degli spettacoli in cui siano state proiettate pellicole nazionali di lunghezza oltre i 1.800 metri, da erogare a favore dei produttori giudicati meritevoli per il loro valore artistico; il secondo per lire 808.716.370 relativo alla quota del 12 per cento dei diritti erariali introitati nel primo semestre del 1948 negli spettacoli di ogni genere da erogare per la concessione di contributi per Enti autonomi lirici, concerti Accademia Santa Cecilia e di altri enti teatrali e musicali; il terzo per lire 300.000.000 relativo alla quota del 6 per cento

del gettito dei diritti erariali degli spettacoli, destinata a sovvenzionare manifestazioni teatrali di particolare importanza artistica e sociale.

Ma trattare di questa Nota di variazioni al Bilancio del Tesoro esula dalla competenza della Commissione, come già si è detto nelle premesse.

Onorevoli colleghi. Eesauro così l'esame del nostro Bilancio e della Nota di variazione, il relatore a conclusione propone l'approvazione dei relativi disegni di legge, facendo richiamo ai diversi voti formulati nella relazione, che si è voluto non costituissero sterile critica, ma meditato contributo all'auspicato perfezionamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno e che sono tanta parte dell'attività dello Stato e degli Enti locali.

BUBBIO, *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 1948 al 30 giugno 1949, 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 1948 al 30 giugno 1949, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo predetto relativo all'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949, 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.

I capitoli della parte del bilancio suddetto, a favore dei quali è data facoltà al Governo di iscrivere somme mediante decreti da emanarsi in applicazione del disposto dell'articolo 41, primo comma del citato regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato sono descritti nell'elenco n. 2, annesso all'appendice n. 1 della presente legge.

Art. 3.

Tutti i pagamenti da effettuarsi sul capitolo n. 29 della parte passiva del bilancio del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi iscritti nell'esercizio 1948-49, 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 della città di Roma, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949, 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 1948 al 30 giugno 1949, 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 alla appendice n. 2 della presente legge.

I capitoli della parte passiva del bilancio suddetto, a favore dei quali è data facoltà al Governo di iscrivere somme mediante decreti da emanarsi in applicazione del disposto dell'articolo 41, 1° comma, del citato regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 2, annesso all'appendice n. 2 della presente legge.

Art. 5.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economali, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

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

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

generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del 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 suddetto, a favore dei quali è data facoltà al Governo di inscrivere somme mediante decreti da emanarsi in applicazione del primo comma dell'articolo 41 del predetto regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sono quelli descritti

nell'elenco n. 2 annesso all'appendice medesima.

Art. 6

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1948-49, la spesa straordinaria di lire 4.200.000.000 per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.