

## CAMERA DEI DEPUTATI N. 2331-A

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO  
AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

(RELATORI DOMINEDÒ E SAMPIETRO UMBERTO)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*nella seduta del 20 giugno 1956 (Stampato n. 1348)*PRESENTATO DAL MINISTRO DEL BILANCIO E AD INTERIM DEL TESORO  
(VANONI)*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera  
il 22 giugno 1956*Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957*Presentata alla Presidenza il 14 luglio 1956*

## INDICE

I. - PIANO DELLA RELAZIONE . . . . .	Pag. 2	V. - LE GUARANTIGIE COSTITUZIONALI DELLA POLITICA INTERNA . . . . .	Pag. 14
II. - I DATI DEL BILANCIO IN GENERALE . . . . .	» 3	VI. - LA PARITÀ DI DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI . . . . .	» 15
III. - LA POLITICA INTERNA IN SENSO GIURIDICO . . . . .	» 5	VII. - IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E LE AUTONOMIE LOCALI . . . . .	» 16
A) Generalità . . . . .	» 5	A) La riforma comunale e provinciale: i Prefetti . . . . .	» 16
B) Della riforma della legge di pubblica sicurezza . . . . .	» 5	B) Il problema regionale . . . . .	» 18
C) Della riforma dell'istituto del « fermo » di polizia . . . . .	» 6	C) La finanza locale . . . . .	» 18
IV. - LA POLITICA INTERNA IN SENSO SOCIALE . . . . .	» 8	VIII. - CONCLUSIONI: LIBERTÀ E GIUSTIZIA . . . . .	» 19
A) Generalità . . . . .	» 8	DISEGNO DI LEGGE . . . . .	» 20
B) Dell'assistenza sociale: la protezione civile . . . . .	» 8		
C) Della tutela della moralità pubblica . . . . .	» 12		

ONOREVOLI COLLEGHI! — La precedenza che il dibattito sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli interni, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 31 giugno 1957, ha quest'anno ricevuto al Senato della Repubblica, consente forse di poter valutare con maggior rapidità gli aspetti strettamente contabili delle singole parti del bilancio.

Tuttavia, i Vostri relatori, sorretti in ciò dalla volontà della I Commissione legislativa da cui hanno ricevuto il mandato, hanno ritenuto di dovere particolarmente indugiare, specie nell'attuale momento, sui più rilevanti aspetti politici della materia, vista organicamente nella sua inscindibile unità. E ciò proprio a soddisfare quelle aspettative della comunità nazionale, a cui tutela il bilancio è in definitiva predisposto e discusso.

Di qui l'intento di esaminare i più delicati problemi della politica interna italiana in modo possibilmente sistematico, secondo l'ordine che segue.

## I.

## PIANO DELLA RELAZIONE

È sembrato anzitutto necessario segnare una linea di demarcazione fra i due diversi aspetti in cui può snodarsi una concezione moderna della politica interna: l'aspetto sempre più intenso di politica della *socialità* e quello tradizionale di politica della *sicurezza*.

Come il concetto stesso di Stato si è venuto trasformando dalla fine del secolo scorso ai nostri giorni, integrando l'originaria sua funzione *giuridica* (produzione del diritto e garanzia dell'ordine) con una sempre più vasta funzione *sociale* (intervento nell'economia e azione per il benessere), così la politica interna — immediata proiezione di una data idea dello Stato nell'attività dell'amministrazione — non poteva non risentire dell'evoluzione in atto. Nessuno con ciò dimentica la relatività della distinzione, ove si pensi che non v'è esigenza sociale la quale non si attui attraverso il momento giuridico, così come, per definizione, il diritto ha funzione essenzialmente sociale. Tuttavia la distinzione ha una

sua portata storica la quale assume altresì un valore politico che qui non si vuole sottolineare.

Di qui il piano della presente relazione. §

Premessi alcuni rilievi generali sui dati tecnici del bilancio, idonei a dimostrare l'andamento di esso anche in relazione al precedente esercizio finanziario, sembra di dovere anzitutto guardare alla politica interna sul piano più strettamente giuridico, concernente la garanzia dell'ordine costituito. Di qui, insieme all'esame della situazione di fatto, alcune considerazioni sulle più importanti riforme legislative in corso: fra cui prime quelle sulla legge di pubblica sicurezza e quella sull'istituto del fermo di polizia.

Ciò posto, sembra di dovere altresì toccare i problemi della politica interna in senso sociale, esaminando, sotto questo angolo visuale, i più vivi aspetti della materia: tali dicansi, oltre il tema del lavoro, quelli dell'assistenza sociale, quivi inclusa la protezione civile, quello della stampa e della moralità.

Ma, considerati così gli aspetti essenziali di una politica interna compiutamente intesa, non si può non aggiungere che, operando da poco in Italia il supremo controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale, diventa palese l'influenza di questa innovazione ai fini di assicurare ulteriormente la giuridicità nell'opera dell'amministrazione: ciò che significa chiarire la portata e gli effetti delle pronunce della Corte ai fini dell'adeguamento delle leggi alla Costituzione.

Sottolineate in tale modo le garanzie che lo Stato democratico oggi offre per incanalare negli argini della legittimità l'azione della politica, a servizio dei singoli e della comunità, ne consegue naturale la possibilità di dare nuovo risalto — dinanzi all'attività dello « Stato di diritto » — il principio della parità di diritti e doveri di tutti i consociati. Di qui la condanna di ogni presunta politica di discriminazione, ma ad un tempo la riaffermazione dell'obbligo di solidarietà sociale e politica da parte dei cittadini, i quali, proprio se non vogliono autodiscriminarsi, non debbono venire meno alle ragioni di vita della comunità stessa.

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Visti i criteri ispiratori di una politica interna modernamente considerata, restano a considerarne le irradiazioni alla periferia, secondo un criterio di libertà nell'unità. Si tratta allora di toccare il delicato tema del decentramento amministrativo e quindi della fioritura delle autonomie locali: donde alcuni fra i problemi della materia, come la riforma comunale e provinciale, le regioni e la finanza locale.

Raggiunta così una sintetica visione delle forze propulsive della materia nell'attuale momento storico, è sembrato ai Vostri relatori di potere accennare ad una conclusione di massima, almeno per quanto concerne l'aspettativa della pacificazione nazionale sotto il segno della legge e nello spirito della libertà: *sub lege libertas*.

Da tutto ciò il seguente quadro, lungo cui si snoda la relazione:

- I. — Piano della relazione;
- II. — I dati del bilancio in generale;
- III. — La politica interna in senso giuridico;

- IV. — La politica interna in senso sociale;
- V. — Le garanzie costituzionali della politica interna;
- VI. — La parità di diritti e doveri dei cittadini;
- VII. — Il decentramento amministrativo e le autonomie locali;
- VIII. — Conclusioni: libertà e giustizia.

II.

I DATI DEL BILANCIO GENERALE

Ai fini di una valutazione sintetica del bilancio di previsione dell'attuale esercizio, conviene stabilire l'andamento delle singole voci che lo compongono in confronto delle corrispondenti voci del bilancio di previsione del precedente esercizio.

Si tenga anzitutto presente il quadro della spesa dell'attuale esercizio:

*Esercizio 1956-57.*

	Spese ordinarie	Spese straordinarie	Totali
Spese generali . . . . .	15.842.435.000	19.200.000	15.861.635.000
Debito vitalizio . . . . .	9.109.000.000	—	9.109.000.000
Amministrazione civile . . . . .	193.800.000	1.097.625.000	1.291.425.000
Archivi di Stato . . . . .	82.000.000	85.000.000	167.000.000
Pubblica sicurezza . . . . .	68.908.225.000	249.000.000	69.157.225.000
Affari di culto . . . . .	84.850.000	7.500.000	92.350.000
Servizi antincendi . . . . .	1.200.000.000	—	1.200.000.000
Assistenza pubblica . . . . .	14.868.000.000	23.797.357.680	38.665.357.680
<b>TOTALE GENERALE . . . . .</b>			<b>135.543.992.680</b>

Le stesse voci importavano invece il seguente quadro della spesa nel precedente esercizio finanziario:

*Esercizio 1955-56.*

	Spese ordinarie	Spese straordinarie	Totali
Spese generali . . . . .	14.081.800.000	19.200.000	15.101.000.000
Debito vitalizio . . . . .	7.512.000.000	—	7.512.000.000
Amministrazione civile . . . . .	189.800.000	2.149.000.000	2.338.800.000
Archivi di Stato . . . . .	87.000.000	5.000.000	92.000.000
Pubblica sicurezza . . . . .	64.345.850.000	209.000.000	64.554.850.000
Affari di culto . . . . .	84.350.000	7.500.000	91.850.000
Servizi antincendi . . . . .	1.200.000.000	20.000.000	1.220.000.000
Assistenza pubblica . . . . .	14.501.700.000	24.679.729.355	39.181.429.355
<b>TOTALE GENERALE . . . . .</b>			<b>129.091.929.355</b>

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Dalla comparazione fra i due prospetti risultano pertanto le seguenti differenze, in più o in meno, nelle singole voci fra i due esercizi 1955-56 e 1956-57:

	Differenze in più o in meno
Spese generali . . . . .	+ L. 760.635.000
Debito vitalizio . . . . .	+ » 1.597.000.000
Spese per l'Amministrazione civile . . . . .	— » 1.047.375.000
Spese per i Servizi degli Archivi di Stato . . . . .	+ » 75.000.000
Spese per la sicurezza . . . . .	+ » 4.602.375.000
Spese per gli Affari di Culto . . . . .	+ » 500.000
Spese per i Servizi antincendi e della protezione antiaerea . . . . .	— » 20.000.000
Spese per l'assistenza pubblica . . . . .	— » 516.071.000
<b>TOTALE DELLA DIFFERENZA NETTA IN PIÙ</b>	<b>+ L. 5.452.063.325</b>

I risultati della comparazione fra i due esercizi finanziari consentono allora qualche rapido rilievo, sia generale sia particolare.

Anzitutto, in via generale, non si può non esprimere riserva sul fatto che da più esercizi perdura il metodo di contemplare spese straordinarie, per l'Assistenza pubblica e per l'amministrazione civile, che superano, addirittura, quelle ordinarie. Sappiamo che

la riserva potrebbe parimenti concernere i bilanci di altri rami dell'amministrazione dello Stato: non sia senza significato sollevarla qui esplicitamente.

In particolare, sono poi da sottolineare i maggiori stanziamenti, sia pure contenuti proporzionalmente in termini modesti, per la Pubblica sicurezza (circa 4 miliardi e mezzo su un totale di 70), per il Debito vitalizio (circa 1 miliardo e mezzo, su un totale di 9, a causa della corresponsione al personale di un assegno integrativo), per le spese generali (circa tre quarti di miliardo su un totale di quasi 16): e ciò oltre i minori aumenti in tema di Servizi per gli Archivi di Stato, mentre pressoché immutati rimangono gli stanziamenti per gli affari di Culto.

Per converso risultano diminuiti gli stanziamenti per l'Amministrazione civile (circa 1 miliardo) e per l'Assistenza pubblica (circa mezzo miliardo), nonché, sia pur lievemente, quelli per i Servizi antincendi.

In ogni caso deve osservarsi che gli spostamenti fra i due esercizi difficilmente avrebbero potuto essere più rilevanti, anche perché pesavano per notevole parte delle variazioni le attuali leggi sul personale, oltre gli oneri in corso di maturazione per pensioni, per debito vitalizio e via dicendo.

Passando alla distribuzione degli stanziamenti complessivi fra spese per il personale e spese per i servizi, può essere interessante il seguente prospetto, da cui emergono le rispettive percentuali:

Esercizio 1956-57.

	Stanziamenti complessivi	Spese per il personale	Spese per i servizi	Percentuale delle spese per il personale in rapporto all'ammontare delle spese effettive	Percentuale delle spese per i servizi in rapporto all'ammontare delle spese effettive
Spese generali . . . . .	15 861.635.000	14 663.235.000	1.198.400.000	56,83	43,17
Debito vitalizio . . . . .	9 109 000 000	9.109 000 000	»		
Spese per l'Amministrazione civile . . . . .	1 291.425 000	104.425.000	1.187.000.000		
Spese per i servizi degli Archivi di Stato . . . . .	167 000.000	»	167.000.000		
Spese per la sicurezza pubblica . . . . .	69 157.225 000	53.162 000 000	15.995.225.000		
Spese per gli Affari di culto . . . . .	92.350.000	3 850 000	88.500.000		
Spese per i servizi antincendi e della protezione antiaerea . . . . .	1 200.000.000	»	1.200.000.000		
Spese per l'assistenza pubblica . . . . .	38.665.357.680	»	38.665 357.680		
<b>TOTALE GENERALE . . . . .</b>	<b>135.543.992.680</b>	<b>77 042.510.000</b>	<b>58.501.482.680</b>		

Comparando i precedenti dati con quelli dell'esercizio 1955-56, quali emergono dal prospetto generale premesso al disegno di legge, risulta che le spese per il personale implicano complessivamente un sensibile aumento (oltre 9 miliardi e mezzo), nel mentre la spesa per i servizi denota una certa contrazione (circa 1 miliardo): questo contrasto potrebbe essere oggetto di meditazione ai fini della produttività della spesa.

### III.

#### LA POLITICA INTERNA IN SENSO GIURIDICO

Prima della funzione più largamente *sociale*, la politica interna è destinata ad assolvere una funzione più strettamente *giuridica*, che risponde all'esigenza primaria ed inderogabile di ogni Stato: garantire l'ordine costituito, assicurando così l'essere prima ancora del *benessere*.

##### A) GENERALITÀ.

Garanzia dell'ordine costituito significa realizzazione della sicurezza pubblica, intesa come presupposto per l'esercizio di ogni diritto civile, economico e politico. Ed è quasi superfluo aggiungere che una tale garanzia della libertà si manifesta nel duplice senso della vigilanza e della repressione.

Sotto il primo aspetto, la politica interna, realizzandosi attraverso una politica della sicurezza, è chiamata a collaborare alla tutela dei diritti ed insieme alla prevenzione dei reati. Sotto il secondo aspetto, laddove non sia stato possibile prevenire le manifestazioni anti-giuridiche, spetta alla politica interna, attraverso gli strumenti di cui dispone, intervenire per la più pronta repressione, secondo le forme previste dalla legge nell'interesse della comunità e dei consociati.

Per quanto concerne la situazione interna italiana, i fatti attestano come, attraverso la graduale ricostituzione delle forze armate e delle forze di polizia, l'ordine sia stato costantemente garantito nella legalità: il perfetto svolgimento delle recenti competizioni elettorali, comunali e provinciali, ne costituisce la più chiara fra le riprove. In questo quadro assume rilievo — anche sociale ed umano — la recente approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge presentato il 6 ottobre 1955 per la « Sistemazione in ruolo del personale assunto in servizio temporaneo di polizia, ai sensi del decreto legislativo 20 gen-

naio 1948, n. 15, e della legge 3 ottobre 1951, n. 1126 ». Secondo gli articoli 2 e 3 della legge, potranno ottenere il passaggio in servizio effettivo, al grado iniziale, 10 mila unità del personale attualmente in servizio temporaneo, già sperimentate nel servizio, le quali siano in possesso dei requisiti previsti. Quanto alla sistemazione del restante personale in servizio di polizia, risulta ai relatori che il Ministero dell'interno ha già formulato concrete proposte per la revisione del ruolo organico del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, proposte che dovrebbero essere definite in schema di decreto legislativo delegato, in attuazione della legge delega (articoli 5 e 6), onde addivenire alla completa sistemazione dell'organico.

Aggiungasi che l'autorità locale di pubblica sicurezza, anche avvalendosi delle forze mobili di polizia, ha adeguatamente vigilato allo scopo di contenere nella legalità le agitazioni sociali, che hanno spesso afflitto la nazione, danneggiando il potenziale produttivo e quindi il processo di occupazione: particolare impegno si è dato — e ad avviso della Commissione devesi dare — per assicurare sempre la libertà del lavoro, la quale costituisce uno dei fondamentali diritti garantiti dalla Costituzione.

Ma la valutazione della complessa attività attraverso cui si svolge l'opera di sicurezza preventiva e repressiva — polizia amministrativa e sociale, rete di polizia giudiziaria, polizie speciali, dalla ferroviaria alla postale, dalla stradale a quella di frontiera — apre alcuni rilevanti problemi di politica legislativa, fra i quali sembra ai Vostri relatori di dovere particolarmente accennare alla riforma della legge di pubblica sicurezza ed alla riforma dell'istituto del fermo di polizia.

##### B) RIFORMA

##### DELLA LEGGE DI PUBBLICA SICUREZZA.

Da parte di vari membri della Commissione si è insistito sulla necessità di adeguare organicamente alla Costituzione le vigenti norme del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e del relativo regolamento: per la minoranza ha particolarmente indugiato sul tema l'onorevole Ferri.

Ora non v'è dubbio, in linea di principio, sulla bontà della impostazione. Il rapporto fra la legge e la Costituzione è infatti duplice. Da un lato si tratta di tradurre in norma legislativa i precetti costituzionali che ciò esigano: così è stato per la Corte costitu-

zionale, così sta per essere per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, così dovrà essere per altre norme fondamentali, prime fra cui l'articolo 40 in tema di « diritto di sciopero », e l'articolo 39 in tema di « contratti collettivi di lavoro », laddove perdura un'assurda situazione che potremmo dire di vuoto giuridico. D'altra parte, quasi con opposto e coevo moto, si tratta di risalire dalle esistenti norme di legge alle sovrastanti norme della Costituzione per adeguare, in quanto occorra, le prime alle seconde: così dicasi, ad esempio, in tema di pubblica sicurezza. In ogni caso si tratta di tendere verso una certezza e una compiutezza del diritto, su cui non senza significato indugiò anche l'onorevole Bubbio nella relazione al bilancio del precedente esercizio.

Le recenti sentenze della Corte costituzionale, cui è dedicata altra parte della presente relazione, sono intervenute quasi a puntualizzare dinanzi alla pubblica opinione un problema già tempestivamente veduto dal governo democratico, il quale, con disegno di legge n. 254, presentato al Senato della Repubblica dall'allora Ministro dell'Interno onorevole Fanfani nella seduta del 10 dicembre 1953, propose « *Modifiche alle disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e del relativo regolamento* ».

Ora la Commissione ritiene che, proprio raccogliendo il frutto dell'iniziativa di governo e valutando ad un tempo le varie manifestazioni dell'iniziativa parlamentare al Senato della Repubblica (disegno di legge n. 35-a, 254-a, 400-a, del 1953 e n. 400 del 1954) e della Camera dei Deputati (proposta di legge n. 394 del 1953), si tratta di rivedere organicamente la complessa materia nello spirito della Costituzione.

Ed il conseguente vantaggio sarà questo: che mentre in sede giurisdizionale una Corte suprema non può pronunciarsi se non nei confronti dei punti strettamente ad essa sottoposti, in sede legislativa le Camere sono invece chiamate ad una visione panoramica della materia, senza discontinuità e tanto meno senza disarmonie. Il Parlamento, quasi precedendo la Corte, dovrà organicamente dettare le norme che oggi sono carenti, a seguito di una specie di vuoto giuridico — quasi più pericoloso della stessa incertezza del diritto — determinatosi per effetto della pronuncia della Corte come, ad esempio, quella sull'illegittimità dell'ammonizione.

Ben venga pertanto l'opera di riforma, la quale, con senso di responsabilità, dovrebbe

in un certo senso prevenire — nel rispetto del principio della divisione dei poteri — la possibilità di ulteriori declaratorie di illegittimità, sia pure parziale, da parte della Corte Costituzionale.

#### C) RIFORMA DELL'ISTITUTO DEL FERMO DI POLIZIA.

Altro problema di primaria importanza è quello venuto a maturare in conseguenza delle disposizioni abrogatrici contemplate nella legge 18 giugno 1955, n. 517, seguita dalle norme di attuazione emanate con decreto presidenziale 8 agosto 1955, n. 666. In forza di tali disposizioni, portanti modifiche al Codice di procedura penale, si è ridotto in ben più angusti limiti l'istituto del fermo, già contemplato dall'articolo 238 del Codice di procedura penale: e ciò sia per eliminazione del cosiddetto fermo di polizia per le persone socialmente pericolose per l'ordine costituito o la sicurezza pubblica, sia per la limitazione di esso ai soli casi di mandato di cattura obbligatorio.

Quando a ciò si aggiunga che, alla loro volta, i casi di mandato di cattura obbligatorio, in forza della nuova formulazione dell'articolo 593 del Codice di procedura penale, sono notevolmente diminuiti di numero, tanto da rimanere esclusi persino nella previsione di reati gravissimi, quali la rapina, l'estorsione, il peculato, la concussione, la violenza carnale e via dicendo, ne deriva evidente la grave difficoltà degli organi di polizia giudiziaria di adempiere la loro funzione di pubblico interesse, sia dal punto di vista della prevenzione dei reati, sia dal punto di vista dell'accertamento delle responsabilità.

L'allarme da ciò derivante presso larghi strati della pubblica opinione fu altresì espresso dai Procuratori Generali dei maggiori centri, i quali hanno esplicitamente parlato di « evidente limitazione al buon funzionamento della giustizia » ed hanno altresì espresso lo stato di « disorientamento degli organi di polizia giudiziaria ».

Si è creata addirittura un'atmosfera di perplessità sull'efficacia dell'azione che lo Stato è chiamato a compiere in tema di repressione dei reati. La riprova più palese di questo diffuso stato di disagio è data non solo dall'accresciuta richiesta di licenze per porto d'arme a scopo di difesa personale, ma altresì dalla significativa recrudescenza della criminalità, la quale, dopo una costante flessione dal 1946 in poi, ha manifestato una pericolosa

tendenza all'aumento, che è andata peggiorando nell'ultimo anno in corso.

Secondo i dati desumibili dal Foglio d'informazioni dell'Istituto centrale di statistica, noi constatiamo quanto segue.

Il numero complessivo dei delitti preveduti dal codice penale e dalle leggi in materia commerciale denunciati alle preture e alle procure della Repubblica, e sui quali si è provveduto nel primo trimestre 1956, è stato di 155.707, con un aumento di 4.155, cioè del 2,7 per cento, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. In particolare tale aumento si ripartisce come segue tra i delitti contro il patrimonio e quelli contro la persona:

a) I delitti contro il patrimonio sono risultati 74.514, pari al 47,9 per cento del totale dei delitti indicati, ed hanno registrato un aumento di 917, cioè dell'1,2 per cento, rispetto a quelli del primo trimestre 1955: le denunce di rapine, estorsioni e sequestri di persona a fine di rapina o di estorsione, sono aumentate da 747 a 897.

b) I delitti contro la persona, denunciati nel primo trimestre dell'anno 1956, sono stati 55.795, con un aumento di 1.539, cioè del 2,8 per cento, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente: il numero degli omicidi volontari, di quelli preterintenzionali e degli infanticidi è risultato di 450, con un aumento di 26, cioè del 6,1 per cento, rispetto al primo trimestre 1955. Non sono compresi 20 delitti di omicidio volontario e 217 delitti di rapina, estorsione e via dicendo, del triennio 1943-1945, comunicati dal Tribunale supremo militare, e definiti nel primo trimestre dell'anno 1956.

I delitti preveduti da altri codici e da leggi speciali sono risultati nel primo trimestre del 1956 pari a 23.915, con un aumento di 2.826, cioè ben del 13,4 per cento, rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

Il numero delle contravvenzioni nel primo trimestre del 1956 è stato di 193.468, con un aumento del 10,4 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno 1955.

A tali percentuali sull'indice della criminalità aggiungasi il perdurante fenomeno della detenzione illegittima d'armi. Ecco infatti l'elenco delle armi e munizioni rastrelate nell'ultimo esercizio:

Mortai e lanciagranate . . . . .	N.	33
Mitragliatrici . . . . .	»	95
Fucili mitragliatori . . . . .	»	197
Fucili e moschetti da guerra . . . . .	»	2893
Pistole e rivoltelle . . . . .	»	2828

Di tutta evidenza, dinanzi a ciò, appare pertanto la necessità di una riforma, la quale sia idonea a superare il dubbio della grandissima maggioranza della popolazione che il cittadino non sia sufficientemente tutelato nella persona e nei beni dagli organi di polizia: stato d'animo assai pericoloso, che incide sul senso dello Stato e sulla sua autorità verso i consociati.

Per superare la diminuita efficienza degli organi dello Stato nella prevenzione e repressione del reato, non v'è intanto che procedere ad una immediata modifica dell'articolo 238 del Codice di procedura penale, la quale si renda sin d'ora armoniosa con i criteri che dovranno poi organicamente essere affermati in sede di riforma della legge di pubblica sicurezza. A questo proposito, i Vostri relatori di maggioranza si ritengono in dovere di segnalare alla Camera gli studi apprestati dal Ministero per la grazia e giustizia, in tema di riforma dell'istituto del fermo di polizia. Secondo tali progettazioni, lasciate inalterate le disposizioni concernenti la durata del fermo e gli incumbenti posti a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria, si svincola il provvedimento dalla obbligatorietà del mandato di cattura, stabilendosi che esso può essere adottato nei confronti delle persone su cui gravino fondati indizi di aver commesso un reato per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione per un tempo non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni o una pena più grave. E per le persone più pericolose, ripudiato il riferimento alla « condotta particolarmente pericolosa per l'ordine sociale o la sicurezza pubblica », contenuto nel testo abrogato, che potrebbe involgere un giudizio di troppo lata discrezionalità, si fissano in circostanze obiettive e facilmente accertabili le condizioni di implicita pericolosità del soggetto: ossia si stabilisce che il provvedimento può essere adottato, oltre che nei casi suddetti, anche nei confronti di persone « su cui gravano fondati indizi di aver commesso un reato per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione per un tempo non inferiore nel massimo a quattro anni, quando sono state condannate più volte per delitto non colposo o altra volta per delitto della stessa indole ovvero quando non hanno la residenza nel territorio dello Stato ».

Con queste enunciazioni casistiche, pur senza scendere nel merito, i Vostri relatori sono lungi dal pensare di avere definitivamente trattato uno fra i più scottanti ed urgenti problemi della materia, ma pensano di aver compiuto il proprio dovere, sottoli-

neando il tema e ponendo così le condizioni favorevoli per l'apertura di un dibattito in profondità.

## IV.

LA POLITICA INTERNA  
IN SENSO SOCIALE

## A) GENERALITÀ.

Ma la politica interna oggi tende ad estrinsecarsi non solo nel senso strettamente giuridico: il momento sociale preme anche sul piano della politica interna. Come dicemmo, lo Stato è chiamato a garantire ai consociati non solo l'essere, ma altresì il benessere, in senso materiale e in senso morale.

Questa evoluzione interna dello Stato si ricollega in modo significativo ad una corrispondente, anche se meno accentuata, evoluzione della comunità internazionale: palese è lo sviluppo dalla Società delle Nazioni del primo dopoguerra alle attuali Nazioni Unite, dove le funzioni sociali si moltiplicano vicino a quelle di sicurezza. Tale tendenza non poteva pertanto non investire, nell'ambito dei singoli Stati, oltre il settore immediato della politica interna, anche ulteriori settori della pubblica amministrazione. Basti pensare ai grandi rami della politica della spesa, intesa in senso produttivistico, e della politica del lavoro, intesa nel senso dell'occupazione del popolo italiano.

Comunque, in una attenta divisione dei compiti, largo posto compete anzitutto alla politica interna, chiamata particolarmente ad assicurare l'assistenza sociale, così come la politica del lavoro è chiamata ad assicurare la previdenza sociale. Ma non bastano, per la politica interna, le tradizionali e sempre più vaste forme di assistenza e di beneficenza: ad esse oggi si aggiungono le particolari forme di assistenza alla gioventù e all'infanzia, nonché molte altre ipotesi collegate ad eventi straordinari e culminati in forme varie di protezione civile.

Né ciò basta. Poiché, se tutto ciò opera in definitiva sul piano dell'assistenza materiale ai consociati, non può peraltro trascurarsi un settore di primaria importanza e di alto significato ideale, come quello della tutela della moralità pubblica: e ciò per quanto concerne sia la stampa, sia gli spettacoli, sia altre manifestazioni caratteristiche della vita contemporanea.

Infine, v'è un ultimo aspetto, che qui ci limiteremo a menzionare, date le interferenze che esso presenta con la competenza di altro

ramo dell'Amministrazione dello Stato: diciamo gli essenziali problemi del lavoro e dell'occupazione. Ora una sana concezione della politica interna non può non essere destinata a contribuire per il formarsi di condizioni propizie per l'incremento del lavoro nel clima della libertà. E non è chi non veda come questo compito spetti, oltre che all'autorità centrale, anche all'autorità periferica: i Prefetti, quali rappresentanti dello Stato nella provincia, sono chiamati, attraverso una prudente funzione moderatrice e propulsiva, a favorire le condizioni in cui il processo del lavoro e della produzione possa liberamente e più idoneamente svolgersi nell'ambito della circoscrizione.

Diremo ora dei due aspetti principali in cui si estrinseca la politica interna in senso sociale: l'assistenza materiale e la tutela della moralità.

## B) DELL'ASSISTENZA SOCIALE.

Per quanto riguarda il settore dell'assistenza pubblica, mentre nell'altro ramo del Parlamento si è insistito sulla persistente inadeguatezza degli stanziamenti di bilancio, sembrano qui opportuni alcuni rilievi sugli aspetti qualitativi dell'assistenza esercitata dagli organi dello Stato. Se cioè è auspicabile un aumento *quantitativo* dei mezzi, l'amministrazione può puntare fin d'ora sul miglioramento *qualitativo* che si renda possibile pur nell'ambito delle attuali disponibilità. Si spenda pertanto di più, se ciò si può: comunque, si cerchi di spendere sempre meglio. Ed a tale fine si pone organicamente il problema dei rapporti fra l'intervento pubblico e la libera iniziativa.

a) *Rapporti fra lo Stato e l'iniziativa.*

Il miglioramento delle prestazioni assistenziali è già stato da più parti auspicato: ed il Governo ha dimostrato la sua comprensione del problema, avviando allo studio la riforma della legge assistenziale, sì da tendere ad un effettivo coordinamento delle attività rivolte ad aiutare la popolazione in stato di bisogno. Ma, affinché l'intento di rinnovamento possa tradursi nei fatti, occorre che esso si fondi su una chiara visione della problematica del bisogno: negli ultimi anni la materia si è infatti arricchita di nuovi aspetti, nel mentre alcuni suoi connotati hanno perduto molta della originaria importanza.

Conviene riconoscere che la lontana legge del 1890 sulle istituzioni pubbliche di assi-

stenza e beneficenza si presenta oggi tecnicamente inadeguata a coprire gli stessi compiti che il legislatore del tempo le aveva affidati. Quella legge, che pretendeva di vincolare allo Stato la secolare attività dell'assistenza privata, oggi, quasi per una eterogenesi dei fini, viene a inceppare lo svolgimento della stessa attività pubblica. Gli è che quasi 70 anni di vita politica e amministrativa dello Stato italiano non possono non avere trasformato il tipo di rapporto che intercorre tra assistenza e bisogno, tra Stato e privati. Ciò che, del resto, emerge esplicitamente dall'articolo 38 della Costituzione, là dove si fonda l'assistenza sociale su un « *diritto da parte del cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere* », considerando quindi il rapporto assistenziale come un rapporto di tipo pubblicistico, cui non può essere estranea la responsabilità dello Stato. Ma correlativamente la Costituzione statuisce che: « *L'assistenza privata è libera* » (articolo citato, comma 5). Ed infatti, non senza significato, il relatore onorevole Ghidini dichiarò in Assemblea Costituente di non potere concepire che lo Stato debba avere « il monopolio dell'assistenza ».

Con questo resta pertanto fissato il valore dell'autonomia privata, valore rispondente a un diritto sancito dalla stessa Costituzione. Ma, poiché gran parte dell'assistenza privata viene svolta anche con il contributo dello Stato, compete altresì a questo il diritto di assicurarsi che le prestazioni assistenziali siano rispondenti agli effettivi bisogni: ciò risponde a un fondamentale criterio di giustizia distributiva. Il vero è che anche qui ricorre l'essenziale rapporto che normalmente passa fra intervento e iniziativa, voluto dalla Costituzione alla base di un ordinamento libero. Come nel campo del pensiero e della economia lo Stato di regola non è chiamato né a creare una cultura, né a svolgere il processo produttivo, bensì a determinare, quale moderatore, le condizioni più propizie perché pensiero ed economia spontaneamente progrediscono, così in definitiva, *mutatis mutandis*, avviene in tema di assistenza sociale. Sembra ai Vostri relatori che, in ogni caso, il problema è quello di realizzare l'*optimum* così dell'iniziativa come dell'intervento: questa è forse una caratteristica essenziale del nostro tempo e del nostro divenire.

#### b) *Miglioramenti dell'intervento pubblico.*

Ma, mentre si attende a una riforma legislativa secondo lo spirito della Costituzione — ed è auspicabile che a tale opera possano

collaborare tutte le forze assistenziali, pubbliche e private, attraverso opportune forme di consultazione — un costante miglioramento delle prestazioni assistenziali può intanto essere conseguito attraverso le vie di tipo amministrativo.

La prima via sembra quella di modificare i criteri in base ai quali la pubblica amministrazione fornisce contributi finanziari a enti privati: si dovrebbe far sì che ad ogni intervento dello Stato corrisponda l'impegno del ricevente a porre in essere il tipo di prestazione più idoneo al fine. Per esemplificare in un campo delicato, qual'è quello dell'assistenza all'infanzia e alla gioventù, su cui diremo fra breve, basterà ricordare il settore degli istituti cosiddetti di « ricovero » per i bambini bisognosi: è ormai da anni che sul piano internazionale e nazionale si afferma la necessità che tali istituti non siano dei falansteri o delle caserme, accoglienti meccanicamente centinaia e centinaia di bambini, bensì delle comunità non troppo numerose e possibilmente operanti a tipo familiare. Orbene, sarebbe palese il miglioramento della struttura assistenziale, qualora gli organi del Ministero in futuro condizionassero i contributi agli istituti di nuova costituzione alla osservanza di siffatti criteri. Ciò che avviene, per esempio, in Inghilterra, là dove ricevono contributi dallo Stato soltanto quegli istituti che si attengano alle direttive indicate da un'apposita Commissione reale, incaricata di studiare i criteri per un buon rapporto assistenziale. Conviene pertanto che il Ministero dell'interno non si limiti a un controllo puramente contabile sugli Istituti finanziati, ma che entri prudentemente nel merito della qualità dei servizi assolti dagli istituti stessi: questo non significhi soffocare, bensì sorreggere, l'iniziativa rispondente a fini di utilità generale.

Un'ulteriore via per realizzare delle migliori prestazioni assistenziali può essere offerta nel settore delle cosiddette « rette di ricovero »: cioè nell'ambito di quelle erogazioni che lo Stato fa ai singoli, affinché essi siano assistiti negli istituti loro adatti. Anche qui si pone anzitutto il problema di ordine quantitativo, che dovrebbe essere risolto attraverso un preliminare studio sull'effettiva spesa che il ricovero di un minore o di un inabile comporta: è indubbio che con le 230 lire giornaliere, attualmente erogate dall'assistenza pubblica, tale spesa non è coperta, onde occorre analizzare quali siano le componenti della spesa stessa. Tuttavia, ancora una volta, l'aspetto qualitativo è preminente: si tratta di fare sì che da un lato non si creino i

profittatori dell'assistenza e che dall'altro non vi siano coloro che all'assistenza non ricorrono perché non sanno far valutare il proprio diritto. Talché, in primo luogo, è sempre più necessario che anche gli organi dello Stato approfondiscano il possesso della tecnica assistenziale: e in primo luogo la tecnica del servizio sociale, che nei paesi moderni precede l'erogazione di qualsiasi bene di tipo assistenziale. Crediamo di poter dire che alla solerte attività degli uffici assistenziali delle prefetture, delle provincie, dei comuni potrebbe corrispondere maggior efficacia se all'attitudine dei funzionari si unisse la possibilità loro accordata di attuare i principi fondamentali della tecnica sociale, attraverso un oculato reperimento dei casi di bisogno, onde, data l'insufficienza dei mezzi, venga maggiormente assistito chi ha maggior bisogno.

Il vero è che soltanto un'attenta diagnosi del caso di bisogno, idonea a determinarne le cause, può avviare un bisogno alla vera soluzione dei suoi problemi. Spesse volte può essere vano distribuire singolarmente pacchi o elargire sussidi, quando, con più attenta diagnosi, si potrebbe affrontare il male alla radice, trattasi di disoccupazione o di mancanza del tetto o di disattamento ambientale. È per tutto ciò che preferiamo non insistere sul ripetuto tema dell'inadeguatezza dei fondi, almeno sino a quando il bisogno cui i fondi si riferiscono non sia più attentamente diagnosticato: e ciò allo scopo di evitare sperperi che, nonostante un eventuale valore propagandistico, non hanno valore risolutivo.

A tali criteri il Ministero dell'interno peraltro ha già dimostrato di volersi attenere, come è comprovato anche dall'esperimento in atto presso alcune provincie, ad opera della benemerita Direzione generale dell'assistenza pubblica, per l'istituzione di un Servizio sociale, che è per ora affidato al personale specializzato dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo. Ma molto cammino v'è ancora da battere: appare importante che esso sia percorso con chiarezza e con coraggio, superando, sul piano amministrativo come su quello legislativo, il pericolo della conservazione di metodi superati dall'evolversi della tecnica del bisogno.

#### c) Assistenza alla gioventù e all'infanzia.

Quanto si è fin qui detto assume un particolare rilievo, se riferito al settore assistenziale dell'infanzia e della gioventù. Appare infatti evidente che, mentre per l'adulto lo

stato di bisogno rappresenta soprattutto un problema di sofferenza materiale e di disadattamento ambientale, per l'adolescente — orfano illegittimo, abbandonato, povero o vittima dei cattivi esempi — lo stato di bisogno rappresenta una carenza nel processo formativo e rischia di compromettere per sempre la futura personalità dell'uomo.

Nei riguardi della gioventù e dell'infanzia il problema assistenziale, lungi dall'essere riducibile alla semplice erogazione di un bene materiale, investe necessariamente una funzione educativa. È in vista di questa esigenza che, mentre l'assistenza agli adulti viene esercitata prevalentemente attraverso le Prefetture, le Provincie e i Comuni, per la gioventù e per l'infanzia, oltre alla normale azione di tali organi, si sono venuti configurando degli enti specializzati, i quali tendono appunto ad assicurare un'assistenza di carattere educativo. Tali enti, come è noto, sono l'Opera nazionale per la maternità e l'infanzia, l'Ente nazionale per l'assistenza ai lavoratori italiani, l'Opera nazionale orfani di guerra, l'Ente nazionale per la Protezione morale del fanciullo: e ciò nel mentre la stessa Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali ha inserito nei suoi programmi una forte aliquota di assistenza tecnica alle opere per l'adolescenza. Il vasto campo dell'assistenza alla gioventù richiede pertanto una convergenza di sforzi, che peraltro non sono soltanto di competenza del Ministero dell'interno e degli organismi citati, investendo anche i Ministeri della Pubblica Istruzione, del Lavoro e della Previdenza sociale, della Grazia e Giustizia.

Il vero bisogno della gioventù, infatti, non è soltanto quello del pane e del tetto, intorno al quale l'attuale struttura assistenziale gravita, ma è soprattutto bisogno di orientamento morale, di qualificazione professionale, di avviamento al lavoro; è bisogno di campi ricreativi e di mezzi per trascorrere il tempo libero; è bisogno di attività integrative, di assistenza climatica e sanitaria. Di tali peculiarità deve essenzialmente tener conto nella futura riforma della materia.

È poiché è particolarmente nel settore della gioventù che urge il bisogno di un coordinamento tra l'opera degli enti nazionali sopra citati e dei ministeri interessati, allo scopo di evitare duplicati o frizioni, sono da apprezzare le dichiarazioni del governo relative a un futuro organo coordinatore degli enti assistenziali. Ma si deve in pari tempo sottolineare l'importanza che si giunga alle opportune forme di coordinamento anche

attraverso un movimento di opinione, che rispetti l'autonomia dei settori della pubblica assistenza, che valorizzi l'apporto dell'assistenza privata e che lasci le porte aperte a ogni fecondo sviluppo della materia.

Da questo punto di vista è da segnalare lo sforzo di cinque tra i maggiori enti assistenziali italiani (l'Amministrazione per e Attività assistenziali italiane e internazionali, l'Ente Nazionale per la Protezione morale del fanciullo, l'Opera Nazionale Maternità ed infanzia, l'Opera Nazionale per gli orfani di Guerra), i quali, di intesa con il Ministero dell'Interno e con gli altri Ministeri interessati, hanno promosso due conferenze nazionali sui problemi dell'assistenza pubblica alla gioventù e all'infanzia.

La prima conferenza del luglio 1954 ha segnato un'incipiente svolta nell'opinione pubblica assistenziale. La seconda, aperta nel dicembre 1955 con un organico intervento del Sottosegretario Bisori, e svoltasi con la partecipazione di 1.200 esperti dell'assistenza italiana, pubblica e privata, ha dato vita ad un *Comitato d'intesa* fra gli enti promotori della conferenza, il quale è giunto a delle conclusioni concrete su alcuni degli argomenti accennati. Se questo spontaneo movimento sarà favorito, c'è da sperare che l'aspettativa di una riforma dell'assistenza diventi viva realtà. Ma sarebbe erroneo pensare che qui si debba fermare l'impegno sociale dei pubblici poteri. Alla base di una ordinata organizzazione dello Stato, lungi dal soddisfare il solo bisogno materiale, preme badare prevalentemente al bisogno morale: e questo valga anzitutto per l'adolescenza. La più perfetta tecnica assistenziale rischierebbe di essere inutilizzata in uno Stato dove fosse data libera via a ogni forma di immoralità, la quale potrebbe corrompere le nuove generazioni. Si entra così per connessione in un campo che trascende i problemi dell'assistenza, esigendo fra breve apposita menzione.

d) *Forme particolari d'assistenza sociale: la protezione civile.*

La visione dei problemi dell'assistenza e della beneficenza in generale, non deve tuttavia fare perdere di vista i problemi che riferiscono in particolare a vari settori della materia. Si pensi all'opera svolta dall'E.C.A. (lire 13.500.000.000), al funzionamento del *Fondo invernale* (lire 7.300.723.675) e del *Fondo alluvionati* (lire 7.390.427.974), ai programmi dell'U. N. R. R. A.-C.A. S. A. S., all'assistenza ai profughi, all'assistenza per i poveri

(in forza del decreto presidenziale 19 agosto 1954, n. 968), all'incipiente attività della *Opera nazionale ciechi civili*, allo sviluppo delle iniziative dall'*Ente nazionale per la protezione e l'assistenza di sordomuti*.

Nel merito si potrebbero fare rilievi particolari sul *Fondo invernale*, sul *Fondo pro alluvionati* e sui contributi straordinari E. C. A. nel caso di interventi per causa di pubbliche calamità. Ma l'osservazione d'insieme che i Vostri relatori credono di dovere qui formulare concerne un ulteriore obbligo dello Stato, qual è quello della protezione dei cittadini in caso di pubbliche calamità: ed in proposito si può affermare che il problema di una legge sulla *protezione civile* a questo punto appare ormai maturo.

Come è noto, la Camera dei Deputati già approvò l'11 luglio 1951 un disegno di legge sulla difesa civile, presentato dall'allora Ministro dell'interno onorevole Scelba: ma l'iniziativa decadde per l'anticipato scioglimento del Senato della Repubblica.

Ora, l'esigenza di uno strumento legislativo il quale, pur con opportune modifiche su quello originario, consenta l'organizzazione di un sistema di protezione civile, a tacere qui dei motivi di ordine internazionale, è determinata da due ragioni essenziali di ordine interno:

a) la necessità, purtroppo comprovata in occasione dei disastri che periodicamente si sono abbattuti su zone più o meno vaste del territorio nazionale, di poter disporre di una organizzazione unitaria di soccorso;

b) il dovere di provvedere tempestivamente a tutelare le popolazioni dall'ipotesi di irreparabili distruzioni che i moderni ordigni di guerra sono suscettibili di appor-tare.

Per quanto riguarda il primo punto è noto che, in occasione di inondazioni, nubifragi, eccezionali neviccate e gelate, l'opera di soccorso, nonostante l'abnegazione dei singoli, si è spesso rivelata deficiente e, soprattutto, confusa a causa della mancanza di un organo investito dalla legge del compito di coordinare gli sforzi delle varie amministrazioni si da pervenire ad una direzione unitaria delle operazioni. Benché le amministrazioni interessate, attraverso lodevoli iniziative e contatti diretti, abbiano cercato di rimediare alla deficienza lamentata, la mancanza di un organo direttamente responsabile di tutta l'opera di soccorso, e capace di imprimere unità di impiego ai diversi mezzi apprestati, può avere influito negativamente sulla tempestività e sulla efficienza dei soccorsi stessi

Soprattutto si è dovuto lamentare un uso non sempre sufficientemente oculato dei mezzi disponibili, essendosi talvolta verificate eccessive concentrazioni di mezzi e di aiuti in determinate località a detrimento di altre.

Circa il secondo punto è bene non dimenticare che, con i moderni mezzi di distruzione, anche una nazione che non partecipi direttamente ad un deprecato conflitto è interessata allo svolgimento del conflitto stesso. Tra le conseguenze dello scoppio di una bomba termo-nucleare è, infatti, da tener presente la ricaduta di elementi radioattivi che vengono sospinti dai venti dominanti nella zona e coprono generalmente un'area la cui lunghezza va dai trecento ai quattrocento chilometri e la cui maggior larghezza è compresa tra i trenta ed i quaranta chilometri. Appare quindi evidente la necessità di apprestare a tempo una rete di allarme e di ricoveri atti alla tutela delle popolazioni. Gli esempi degli altri paesi non mancano, fra cui Inghilterra e Svizzera in primo piano.

e) *Assistenza estiva ed invernale.*

Infine, a proposito di questo settore, che tutti concordano nel voler potenziare, i pareri sono diversi, almeno per quanto si riferisce all'intervento dello Stato. Dinanzi all'incremento di tale forma di assistenza, taluni vorrebbero ricalcare gli angusti limiti della legge dal 1890, soggiacendo a quelle disposizioni che sostanzialmente miravano a sottrarre l'assistenza a quella privata iniziativa: così — Costituzione a parte — si trascurerebbe l'inaridimento economico e morale cui si andrebbe certamente incontro, e non si terrebbe conto alcuno del valore sociale che le iniziative d'ordine caritativo ed educativo hanno per la società proprio in ragione dell'ispirazione ideale che le muove. Altri vorrebbe che lo Stato demandasse l'organizzazione dell'assistenza estiva per la gioventù ai Comuni ed alle Provincie: l'onorevole Viviani ha sottolineato il punto dinanzi alla I Commissione. Lo Stato provvederebbe a sorreggere unicamente gli enti promossi dalle amministrazioni comunali e provinciali, con il compito di un'organizzazione tabellare dietetica ed alberghiera.

Dato questo divario di posizioni, appare opportuno l'atteggiamento assunto dal Ministero dell'Interno, a mezzo della Direzione generale dell'assistenza ed in collaborazione dell'Amministrazione per le Attività assistenziali italiane ed internazionali. L'importante è che, ferma la libertà della iniziativa,

si attui un vigilante controllo, onde nelle varie istituzioni di assistenza siano attuati criteri di sano indirizzo educativo e di rigorosa organizzazione sanitaria, specie nei riguardi delle Colonie marine, montane, elioterapiche.

Lo Stato deve essere ancora una volta lo stimolatore ed il moderatore di ogni sana iniziativa, la quale, per metodo per tecnica e per ispirazione, si dimostri rispondente all'utilità sociale: solo in tale modo iniziativa e intervento si integreranno a vicenda, realizzando fini di comune interesse.

Se si seguiranno tali criteri, forse i consuntivi dei prossimi esercizi potranno segnare dei progressi che peraltro fin d'ora si preannunciano. Basterebbe considerare che la spesa complessiva — per l'assistenza estiva, l'assistenza invernale presso le Scuole, i doposcuola, gli Asili ed i Refettori — importa un onere di circa 4 miliardi di lire. Se lo Stato sarà anche sollecitatore delle più feconde energie dei privati, non è azzardato pensare ad una assistenza la quale, integrata dalla libera iniziativa, possa toccare il traguardo dei 10 miliardi di lire.

C) DELLA TUTELA  
DELLA PUBBLICA MORALITÀ.

Ma l'azione dello Stato rivolta a favorire il benessere *materiale* dei cittadini sarebbe monca, o addirittura vana, là dove non fosse integrata dalla difesa del benessere *morale*: ossia non si traducesse in un più pieno intervento sociale, tendente altresì alla tutela della moralità pubblica.

L'eccezionale importanza del tema, cui appare connessa la sanità morale e fisica delle generazioni che salgono, è stata già accennata, pur di strarso, quando in questa relazione si è parlato dell'assistenza sociale alla gioventù e all'infanzia.

Ma, affrontando ora di proposito il tema, i Vostri relatori pensano che siamo giunti al punto in cui spetti al Parlamento assumere le proprie responsabilità di fronte al paese, impegnando il Governo ad un'iniziativa d'ordine legislativo ed amministrativo, la quale, per il solo fatto che sia possibile, deve dirsi politicamente doverosa.

In sì delicata materia conviene muovere dalle disposizioni vigenti: Costituzione e leggi. Secondo l'articolo 21 della Costituzione, nei casi previsti dalla legge della stampa, (articolo citato, 3° comma), sempreché « vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria », il sequestro della stampa periodica

« può essere eseguito dagli ufficiali di polizia giudiziaria » (articolo citato, 4° comma). Essi dovranno immediatamente, e comunque non oltre le 24 ore, farne denuncia all'autorità giudiziaria: con la conseguenza che, se questa non convalidi il sequestro nelle 24 ore successive, esso si intende revocato (*ivi*).

Ma, se queste sono le norme che la Costituzione detta per la stampa periodica in genere, appare qui di particolare interesse considerare come il tema della stampa oscena trovi apposita disciplina in ulteriore disposto della Costituzione. Questa sancisce espressamente che per la stampa immorale la legge è chiamata ad elaborare provvedimenti adeguati alla materia, non solo ai fini della repressione, ma altresì e soprattutto della prevenzione dei fatti socialmente pericolosi: « La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni » (articolo 21, ultimo comma).

Ora, se non si vuole pervenire all'assurdo di considerare una norma della Costituzione come priva di significato concreto, è giuocoforza ritenere che, in tema di flagrante offesa alla morale, risulta costituzionalmente prevista la legittimità di una censura preventiva, la quale comprende « le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume » (*ivi*).

Di qui la carenza che la I Commissione crede di dovere rilevare a mezzo dei Vostri relatori: non è ammissibile che ancora perduri in questa materia il vuoto giuridico, tanto più che v'era un disegno di legge sulla stampa presentato dal Governo nel corso della prima legislatura, ma rimasto lettera morta a seguito della decadenza legislativa.

Fatti questi rilievi preliminari, dev'essere inoltre considerato che comunque, in tema di stampa, sono oggi in vigore le disposizioni adottate dall'Assemblea Costituente con legge 8 febbraio 1948, n. 47. E se esse non accolgono tutte le proposte fatte dai costituenti (vedasi in proposito l'emendamento Dominè e Moro sul sequestro della stampa immorale, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. XI, pag. 3740), tuttavia contengono qualche spunto utile sia nell'ambito delle pubblicazioni destinate all'infanzia e all'adolescenza (articolo 14), sia nei riguardi delle pubblicazioni a contenuto impressionante e raccapricciante (articolo 15).

Ora, ferma la necessità di una nuova legge sulla stampa al pari di una nuova legge sulla pubblica sicurezza (la legge vigente, come è noto, contiene le disposizioni degli articoli 70, 73, 76, 78 in tema di divieto di

spettacoli e trattenimenti pubblici contrari alla morale o al buon costume, di rappresentazioni teatrali, di pellicole cinematografiche, nonché gli articoli 81 e 82 in tema di vigilanza sulle rappresentazioni da parte dell'autorità di pubblica sicurezza), sembra doveroso il seguente rilievo. Allo stato della legislazione, secondo il combinato disposto delle norme del 1948 e dei principi della Costituzione, nel mentre la possibilità di sequestro di « libri » offensivi della morale compete solo all'autorità giudiziaria, tuttavia, per quanto concerne i « periodici », l'autorità amministrativa è chiamata, se del caso, ad operare senz'altro il sequestro provvisorio, salva sempre la convalida da parte dell'autorità giudiziaria: e ciò sia nei confronti della stampa palesemente licenziosa, sia nei riguardi di quella a contenuto impressionante o raccapricciante.

Non si indugi sul luogo comune che qui sia questione di costume prima che di legge: crediamo infatti di avere detto anche in altra occasione del rapporto di vicendevolesse influenza che può intercorrere fra evoluzione del diritto e miglioramento dei costumi. E ricordiamo qui le vivide pagine di Alexis de Toqueville sull'influenza che un solo diritto, come quello della libertà di stampa, può avere sulla formazione del costume (*Oeuvres*, II, 15).

E è proprio per ciò che noi non intendiamo venire meno per una sola frazione al nostro dovere, morale e politico, di legislatori: che è quello di alimentare, secondo la spinta della giustizia, la formazione del diritto nella società (*ubi societas ibi jus*). Ci sia consentito di ricordare con Dante che il diritto, se preservato, preserva la società, se corrotto, la corrompe.

Ora, tanto più ciò dicasi in quanto l'esperienza attesta quanto possa la prevenzione, prima ancora di ogni repressione, allo scopo di cooperare alla formazione del costume in una società libera. Gli è che qui non si fa più questione di libertà, certamente intangibile anche in tema di stampa, bensì dev'essere constatata un autentico fenomeno di licenza, fra i più sfrenati e rivoltanti. Forse non si era mai giunti a tali degradanti forme di pubblico adescamento dei sensi: il vizio è oggi strumento di speculazione. E l'attentato ai giovani significa insidia alle famiglie: ossia pericolo per la società stessa.

La Commissione deve pertanto elogiare nel modo più alto la fermezza dimostrata di recente dalla pubblica autorità nel soffocare una sentina di vizio, infiorata da nomi

dell'aristocrazia dimentichi di ogni valore della tradizione. L'episodio sia un monito. E si colpiscano senza esitazione quei parassiti della società, che fanno ingiuria alla legge del lavoro e alla sofferenza degli indigenti.

V.

LE GUARENTIGIE COSTITUZIONALI DELLA POLITICA INTERNA

Nello Stato democratico il retto indirizzo della politica interna sul piano sociale e sul piano giuridico è ancorato anzitutto all'osservanza della Costituzione: nel binario di questa si muove l'attività dell'amministrazione secondo l'idea ispiratrice dello « Stato di diritto ».

Ma, oltre l'osservanza delle norme scritte della Costituzione, oggi in Italia deve tenere conto della funzione di un organo preposto alla custodia della Carta, in quanto chiamato ad esprimerne perennemente il contenuto e lo spirito. Tale è infatti la Corte costituzionale, investita del giudizio sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi valore di legge, dello Stato e delle Regioni (articolo 134 della Costituzione).

In un certo senso — se è consentita la metafora — noi abbiamo oggi, sul piano costituzionale, la duplice garanzia della parola scritta e della parola vivente.

È innegabile che le pronunce della Corte — pur nel sistema costituzionale della divisione dei poteri — costituiscano il presupposto per la messa in moto di un altro organo, il parlamento, chiamato dalla Costituzione alla formazione delle leggi nella costante osservanza dei principi costituzionali: e questa può dirsi la « efficacia positiva » della pronuncia della Corte. Di qui — pur nella sovranità dell'esercizio parlamentare — l'impegno delle Camere a provvedere, sempreché esse lo ritengano necessario, all'adeguamento della legge alla Costituzione nelle forme previste dalla Carta (articolo 136, 2° comma, Costituzione).

Ma, ad un tempo, le pronunce della Corte determinano un secondo ordine di effetti, per cui potremmo altresì parlare di una « efficacia negativa » della sentenza costituzionale. Alludiamo alla cessazione di efficacia della norma, di cui fu dichiarata l'illegittimità costituzionale: cessazione che si verifica automaticamente dal giorno successivo della

pubblicazione della sentenza (articolo 136, 1° comma).

Come è noto, ha suscitato particolare eco nella pubblica opinione la prima pronuncia, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto parzialmente illegittima rispetto all'articolo 23 della Costituzione la norma dell'articolo 113 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con decreto 18 giugno 1931, n. 773, e, di conseguenza, l'articolo 1 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382. A tale specifica pronuncia varie altre hanno fatto seguito, sempre in relazione a norme determinate, quali l'articolo 157 dello stesso testo unico sul rimpatrio obbligatorio, l'articolo 2 di detto testo unico sul potere dei prefetti di emanare ordinanze in caso di necessità, l'articolo 1 della legge regionale sarda del 24 febbraio 1950 sul canone di affitto dei fondi rustici, e via dicendo.

Ora, sarebbe in errore chi pensasse che l'invalidazione dell'articolo 113 o di qualsiasi altra norma di legge per parziale disformità rispetto a un principio dell'ordinamento costituzionale, debba significare automatica applicazione della sovrastante norma di Costituzione, pur senza l'emanazione di una legge corrispettiva: questa, infatti, può essere indispensabile al fine di tradurre in atto quella, una volta che altro è la statuizione di massima di un diritto, altro è il suo esercizio concreto.

Appare, pertanto, di essenziale importanza sottolineare a questo punto che l'avvento della Corte costituzionale lascia immutate le distinzioni già elaborate dalla dottrina, e confermate dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, sulla diversa natura ed efficacia delle varie norme della Costituzione: talune aventi un contenuto normativo di carattere *concreto*, talaltre — e sono molte — limitanti a segnare un indirizzo di carattere *astratto* e per ciò stesso bisognevole di applicazione legislativa allo scopo di essere reso operante. La distinzione — estremamente sintomatica — che la stessa Corte costituzionale attua infatti, fra norme *precettive* e norme meramente *programmatiche*, rappresenta la riprova più sicura dell'assunto: essa offre altresì un sintomatico esempio dell'armonia con cui hanno operato e debbono operare le due supreme Corti — la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale — entrambe destinate a realizzare, pur nell'ambito di sfere diverse, comuni fini di giustizia.

Non senza significato la stessa Corte costituzionale ha invero espressamente sta-

tuito: « *Tuttavia è da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non esclude il regolamento dell'esercizio di esso* ». E qui v'è un chiarissimo riferimento alla distinzione fra momento costituzionale e momento legislativo, l'uno e l'altro naturalmente integrantisi nell'armonia del sistema. E la stessa Corte ha aggiunto: « *Una disciplina della modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività dell'individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concilii con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pur si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto* ».

Le conseguenze di tutto ciò sono chiare. Il rilievo precedentemente fatto sulla concomitanza fra la decisione della Corte e l'iniziativa del Governo per la riforma di determinare leggi nello spirito della Costituzione, assume così il dovuto risalto. Siamo pertanto pronti alla innovazione legislativa, una volta che, come disse Montesquieu, una cosa non è giusta per il solo fatto che è legge, ma deve essere legge perché è giusta.

Un ordine democratico nulla ha da temere, bensì tutto da auspicare, dal costante adeguamento della legge alla Costituzione. A differenza dello Stato dittatoriale od oligarchico, che attua la tirannia di una o più persone, lo Stato democratico deve considerare come rispondente alla sua più intima essenza il fatto che la politica sia incanalata nella legalità. Mai come in tal momento il diritto è chiamato ad assolvere la sua più alta funzione, che è quella di rendersi progressivamente strumento di giustizia: individuale e sociale, interna e internazionale.

Di qui la spinta verso un ordine di sempre più piena garanzia di legittimità, la quale in Italia tocca il vertice per il fatto di essere oggi ancorata all'azione di una Corte costituzionale. In tal modo si perviene al risultato che ad ognuno dei tre momenti attraverso i quali si attua la sovranità dello Stato — la legge, la sentenza, l'atto amministrativo — si ricollega la rispettiva garanzia dell'osservanza dei precetti costituzionali, i quali ne regolano lo svolgimento autonomo e pur responsabile. Sta qui la forza intrinseca di uno Stato, che, condannando arbitri e sopraffazioni, garantisce la libertà di ciascuno nel rispetto delle libertà altrui: ed è questo il più delicato campo di esplicazione della politica interna in un ordinamento libero.

## VI.

LA PARITÀ DEI DIRITTI E DEI DOVERI  
DEI CITTADINI

L'aver considerato la politica interna sotto il segno della legalità consente di porre con particolare energia il tema — mai come oggi significativo — della parità di diritti e di doveri dei cittadini.

Uno Stato democratico, operante nella pienezza delle guarentigie costituzionali, può e deve parlare alto ai consociati: tutti uguali davanti alla legge e per ciò stesso « *aventi pari dignità sociale* », (articolo 3, comma I della Costituzione), ma tutti corrispettivamente « *tenuti all'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale* » (articolo 2 della Costituzione).

In questa sintesi fra due norme basilari della Costituzione — quali l'articolo 2 e l'articolo 3 collocati infatti sotto la rubrica dei *Principi fondamentali* della Carta — sta, ad avviso dei Vostri relatori, forse la chiave del tema: parità di diritti, ma insieme parità di doveri. E come non v'è diritto senza dovere, o potere senza obbligo, così logicamente all'esercizio del diritto si ricollega il necessario adempimento del dovere.

Questa impostazione porta evidentemente alla conseguenza che nessuna discriminazione è possibile fra i cittadini di una società libera, ma consente al tempo stesso di chiedere ai consociati se non siano proprio taluni di essi a rischiare di autodiscriminarsi, per mancato adempimento dei loro precisi doveri costituzionali di solidarietà « *politica, economica e sociale* »: ossia, in una parola, di solidarietà nazionale.

E qui alcuni pacati quesiti siano legittimi.

a) È conciliabile col dovere della solidarietà nazionale la conclamata volontà di rifiutarsi, in date ipotesi, alla difesa della nostra Patria, quale essa è oggi storicamente e democraticamente organizzata, cioè di mancare, in caso di suprema e pur deprecata necessità, a un « *sacro dovere del cittadino* » (articolo 52 della Costituzione)?

b) È conciliabile col dovere della solidarietà democratica — la Costituzione stessa si apre all'articolo 1 definendo « *democratica* » la Repubblica Italiana e si svolge attraverso tutto un tessuto atto a preservare i valori della libertà — il metodico atteggiamento di una corrente politica italiana, la quale mostri di subordinare la sua azione ai dettami esterni, si da istituire una sorte di legame gerarchico

verso altro regime al quale pur si attribuiva di recente, da parte del capo della stessa corrente, non solo il compimento di « atti delittuosi e moralmente repugnanti », ma altresì lo stesso « soffocamento della vita democratica » ?

c) È conciliabile col dovere della solidarietà politica sancito dalla Costituzione (articolo 2), il fatto che un dato partito, sia nell'ordinamento interno sia nella soggezione esterna, legittimi — secondo l'esperienza storica e le fonti ideologiche (Lenin, *Sul movimento italiano operaio*, Edizioni Rinascita, Roma 1952, pagina 144) — il dubbio di venir meno all'obbligo costituzionalmente incombente su tutti i partiti di concorrere « con metodo democratico » (e quindi tanto a maggior ragione con *fine democratico*) a determinare la « politica nazionale » (articolo 49 della Costituzione) ?

d) È conciliabile col dovere della solidarietà « economica e sociale », imposto dalla stessa Costituzione (articolo 2), il fatto che una data organizzazione sindacale mostri di piegare la tutela del lavoro ai fini del partito, non solo con l'aprire agitazioni estranee al metodo e ai fini previste della Costituzione (la quale, notisi bene, contempla lo sciopero solo nell'ambito del contratto di lavoro strettamente detto e sotto il titolo dei « *Rapporti economici* »), ma anche con l'imporre decisioni dall'alto, senza alcun controllo della volontà di base, venendo così meno all'obbligo di un « *ordinamento a base democratico* » (articolo 39, Costituzione) ?

Tutte queste non sono evidentemente che domande atte piuttosto ad aprire che non a chiudere un grave dibattito. Ma riteniamo che il popolo italiano attenda che esse siano poste dinanzi al paese e dinanzi al Parlamento, là dove, del resto, non senza significato è stata già da tempo depositata una mozione a firma dell'onorevole Giorgio Mastino del Rio e di altri 158 deputati per richiamare il Governo alla considerazione dei casi di denigrazione e di vilipendio compiuti contro l'Italia al soldo dello straniero.

In un momento in cui essenziale problema della politica interna del nostro paese è quello di acquisire sempre nuove forze alla democrazia — dentro e non fuori la sua cittadella — è sembrato doveroso sottolineare quali forze possano stare per la democrazia o contro la democrazia, almeno nel senso in cui questo termine è inteso secondo la volontà delle nostre leggi e lo spirito della nostra civiltà. Non si dimentichi che, essendo la libertà un valore morale irrinunciabile, sussiste, di

fronte al paese e di fronte alla storia, un preciso dovere di difesa della democrazia: come diceva il rivoluzionario Saint Just, sussistono tutte le libertà meno quelle di essere liberticide.

## VII.

### IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E LE AUTONOMIE LOCALI

I delicati problemi che sogliono ricollegarsi al tema delle autonomie hanno già costituito oggetto di dibattito nelle relazioni al bilancio di previsione dei precedenti esercizi finanziari. E di recente il dibattito si è trasferito dal parlamento nel paese, in occasione dell'ultima competizione elettorale per i comuni e le provincie in Italia: persino il Capo dello Stato ha creduto di intervenire allora con solenni affermazioni.

La I Commissione legislativa della Camera dei deputati, esaminando ampiamente la materia, ha tuttavia ritenuto che essa fosse oggi suscettibile di ulteriori rilievi, la cui formulazione è ora affidata ai Vostri relatori.

I termini del problema sono chiari. La Costituzione, facendo propria una tendenza fondamentale della giuspubblicistica moderna, ha sancito che la democrazia trovi una delle sue maggiori garanzie in operanti forme di decentramento istituzionale. Di qui la spinta verso una complessa autonomia degli enti locali — amministrativa finanziaria e normativa — la quale tocca il vertice nell'istituto delle Regioni, investite del potere di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (articolo 117, Costituzione). E ciò a tacere delle Regioni confinarie — Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta — già operanti a Statuto speciale, sulle 5 previste dalla Carta costituzionale che contempla anche la Regione del Friuli-Venezia Giulia (articolo 118, Costituzione).

In questo quadro la I Commissione ha indugiato soprattutto su alcuni temi di particolare importanza, quali possono considerarsi quelli della riforma comunale e provinciale, della disciplina dei Prefetti, dell'ordinamento delle Regioni. Diremo partitamente su ciascuno di essi.

#### A) LA RIFORMA COMUNALE E PROVINCIALE: I PREFETTI.

La situazione dei massimi enti locali della nazione forse oggi è tale che alcune conside-

razioni appaiono legittime e doverose. Sussiste qualche sperequazione fra comuni e comuni, fra provincie e provincie: e tale sperequazione, connessa a ragioni storiche orografiche e demografiche, viene accentuata da una legislazione la quale, pur permettendo una libera scelta degli amministratori in senso democratico (non si vuole qui toccare il problema della legge elettorale, la quale probabilmente ha reso più difficile la formazione di amministrazioni omogenee e funzionali per i Comuni superiori a 10.000 abitanti), non sempre tuttavia consente alle Provincie e ai Comuni di realizzare, attraverso una piena e responsabile autonomia, indirizzi amministrativi tali da potere sfruttare al più alto grado le capacità economiche e sociali del luogo.

Di qui il problema della riforma dell'ordinamento comunale e provinciale: tema tanto più attuale in quanto dalle dichiarazioni responsabili del Governo è emersa recentemente la volontà concreta di condurre avanti gli studi per la riforma. Sul tema hanno particolarmente indugiato in Commissione gli onorevoli Bubbio, Tozzi Condivi e Ferri.

Sembra ai Vostri relatori che nell'opera innovatrice il Governo debba tenere conto di due esigenze fondamentali: da un lato, accentuare pur gradualmente il principio di autonomia nell'ambito delle singole circoscrizioni comunali e provinciali; dall'altro, modernizzare quelle forme di controllo che, pur essendo chiamate ad assicurare l'unità dell'ordinamento, non possono tuttavia ferire una sana funzionalità dell'autonomia. In altri termini, si tratta di tendere verso una più intensa e feconda integrazione fra i momenti dell'autorità e dell'autonomia, dell'unità e della libertà: momenti destinati, per legge storica e naturale, a integrarsi vicendevolmente, non mai a contrapporsi.

Su questo piano sembra doversi anzitutto menzionare, nello spirito di una sana libertà, la tendenza a facilitare la costituzione di nuovi Comuni, estendendo la procedura amministrativa attualmente retta dagli articoli 33 e seguito dal testo unico della legge comunale e provinciale a tutti i casi di erezione in enti autonomi di frazioni o di borgate, senza limite formale di popolazione, come da studi di riforma legislativa in corso.

Più in particolare sembrerebbe ai Vostri relatori — e sarà interessante sentire in proposito l'opinione del Governo — di dover prospettare alcune esigenze particolarmente considerate.

#### a) *Controlli di merito.*

Un savio e prudente alleggerimento dell'intervento statale sugli atti dei Comuni e delle Provincie potrebbe far sì che i controlli di merito siano sostanzialmente circoscritti alle fondamentali ipotesi che si riferiscano: al bilancio di previsione e agli storni di fondi per spese facoltative; agli impegni di spese oltre certi limiti di tempo e di valore; ai trasferimenti di diritti reali immobiliari o di titoli di credito oltre certi limiti di valore; alle locazioni immobiliari eccedenti i 12 anni o certi limiti di valore all'ordinamento degli uffici; alle ipotesi previste da speciali disposizioni di legge. Si potrebbe così puntare, anche attraverso graduali riforme legislative, verso la realizzazione di una più piena autonomia amministrativa.

#### b) *Funzione ispettiva.*

Secondo il costante principio che l'ingerenza statale deve essere contenuta nei limiti dell'utile e del necessario, si potrebbe altresì studiare una trasformazione del servizio ispettivo delle prefetture secondo criteri di gradualità. Si tratterebbe soprattutto di conferire ad esso compiti di assistenza e di consulenza tecnica nei confronti delle rappresentanze locali, allo scopo di realizzare un rapporto di più operante collaborazione fra organi statali e organi autarchici.

#### c) *Poteri delle Giunte comunali e provinciali.*

Al fine di conseguire una maggiore speditezza nell'azione amministrativa della Giunta probabilmente si tratterà di deferire ad essi più vasta competenza per valore, si da ridurre opportunamente l'attività dei Consigli comunali agli affari di maggior rilievo. Importerebbe altresì studiare, in armonia dei principi generali di democrazia, una forma di responsabilità delle Giunte verso i Consigli, ai quali si potrebbe riconoscere la facoltà di poter disporre, pur attraverso prudente cautela, la revoca della fiducia nei confronti della Giunta o dei suoi componenti.

#### d) *Composizione della Giunta provinciale amministrativa.*

Per quanto riguarda la Giunta provinciale amministrativa (per evitare confusioni di termini, rispettando la tradizionale terminologia di tale organo, si potrebbe invece pensare, nei confronti delle Giunte provinciali,

ad un ritorno alla originaria denominazione di Deputazioni provinciali), il problema è forse assicurare al collegio in sede tutoria una maggiore rappresentatività degli interessi amministrativi ed economici della provincia, sino a pervenire ad una parità fra membri di diritto e membri elettivi: quanto a questi ultimi, fu già proposto che tre siano nominati dal Consiglio comunale, uno dal Consiglio provinciale del capoluogo e uno dalla locale Camera di commercio.

Evidentemente questi che non sono che spunti per impostare un problema, allo scopo di aprire un dibattito su un tema di alto interesse nazionale: la vitalizzazione degli enti locali.

Nessun dubbio che siffatto processo debba investire le Province al pari dei Comuni: ciò che significherà consolidare sempre di più un'istituzione viva e vitale, di comprovata esperienza storica e di sicura funzione sociale. L'autonomia della Provincia porta seco, per necessario ed armonioso contrapposto, la difesa dell'istituto del Prefetto, a cui proposito furono formulate espresse riserve da alcuni membri della Commissione, come l'onorevole Ferri, e fatte invece vivaci difese da parte di altri, come l'onorevole Graudo.

Sembra doveroso ai Vostri relatori, in conformità dello spirito costituzionale illuminato dai lavori preparatori, affermare che il Prefetto deve restare il simbolo vivente ed intangibile dell'autorità dello Stato: organo preposto proprio ad assicurare l'armonia fra i due termini di libertà e di unità. Lo Stato non può abdicare in modo alcuno ad una funzione essenziale che serve l'interesse della comunità, e che anche di recente ha trovato l'alto riconoscimento della Corte costituzionale attraverso il riconoscimento del potere dei Prefetti di emanare ordinanze di necessità. Il Prefetto, che assicura l'ordine pubblico, il controllo di legittimità, una mediazione degli interessi in contrasto fra gli enti locali, non può non continuare ad assolvere integralmente i suoi compiti di pubblico interesse. Egli resta e resterà organo di coordinamento, di informazione, di propulsione: questa necessità è stata sperimentalmente comprovata nei riguardi delle Regioni ad autonomia speciale dove pure opera il Commissario di Governo. E tanto più valida ed efficace sarà la sua opera, in quanto sappia adeguarsi alle esigenze della circoscrizione territoriale, le quali, come disse Vittorio Emanuele Orlando, tendono sempre « a formarsi e a svolgersi per via di uno sviluppo storico e naturale ».

#### B) IL PROBLEMA REGIONALE.

La I Commissione ha altresì particolarmente indugiato sul tema della Regione, essendosi lamentato da parte di alcuni membri della Commissione che, a quasi un decennio della promulgazione della Carta costituzionale, le regioni non siano state ancora istituite: e ciò nel mentre, d'altra parte, non sono mancate riserve verso le attività delle Regioni ad autonomia speciale già costituite. A proposito delle quali ultime è comunque da osservare subito come l'entrata in funzione della Corte costituzionale dovrà definitivamente influire sul problema delle coesistenza dell'Alta Corte siciliana, al fine di ovviare ai maggiori inconvenienti della materia.

Ma mentre varie voci si sono levate per invocare l'attuazione delle norme costituzionali in tema di Regioni — e fra di esse particolarmente insistente quella dell'onorevole De Vita — altre voci hanno sollevato espresse riserve nella delicata materia. Così l'onorevole De Francesco ha sostenuto che l'introduzione delle Regioni, con la loro inerente potestà normativa, accentuerà il senso di incertezza nella produzione del diritto. Così l'onorevole Almirante ha espressamente invocato l'articolo 138 della Costituzione, ai fini di una riforma del titolo V sulle Regioni che egli ha configurato come un pericolo per l'unità dello Stato.

Dinanzi a questa varietà di atteggiamenti, la posizione della maggioranza della Commissione, che i Vostri relatori intendono qui esprimere con assoluta fedeltà, è assolutamente chiara. La Costituzione segna sempre un binario lungo il quale è nostro dovere procedere. È vero, come fu detto da altissima autorità, che la Costituzione si osserva in due modi: attuandola o riformandola. Ciò che porta ad una conseguenza: in difetto di riforma, si tratta di tradurne in atto le norme.

È doveroso ricordare che, comunque, la legge generale (10 febbraio 1953, n. 62) sulla costituzione e il funzionamento degli Organi regionali è stata da tempo approvata e quella elettorale è all'ordine del giorno della nostra Commissione in sede referente.

I Vostri relatori, di concerto con le dichiarazioni rese in Commissione, dal Sottosegretario di Stato Pugliese, ritengono pertanto che al Parlamento spetti la sovrana decisione per gli sviluppi della materia in avvenire.

#### C) LA FINANZA LOCALE.

Senza scendere in questa sede nei dettagli dell'importante tema, sia tuttavia lecito os-

servare che, secondo lo spirito della Costituzione, si rivela ormai necessaria la revisione delle vigenti norme secondo più adeguato criterio.

Se gli enti locali costituiscono elemento essenziale dell'ordine democratico, non sembra possibile continuare a tratto indeterminato nella situazione finanziaria di cui oggi vivono Comuni e Province. Da una parte gli enti locali sono chiamati a soddisfare sempre nuove esigenze di vita delle popolazioni; dall'altra essi vedono sempre più circoscritte le possibilità di fruire dei mezzi necessari a coprire la spesa. Praticamente le vie non sono aperte se non per quei Comuni e quelle Province che abbiano ancora cespiti da vincolare e siano altresì in grado di ottenere l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti.

In materia si cominciò col colpire l'introito della imposta generale sull'entrata, ripartendone una quota in sede nazionale ed adottando in favore degli enti locali il criterio, soltanto apparentemente valido, della proporzione demografica. Si continuò abolendo la sovrimposta sul bestiame; si limitarono quindi le sovrimposte sui terreni. D'altra parte, non v'è miglioramento di provvidenze per i dipendenti statali che non si ripercuota — in modo sostanzialmente cogente anche se apparentemente facoltativo — nei confronti dei dipendenti degli Enti locali. Nè in proposito, sarebbe possibile ai Comuni e alle Province darsi organici speciali o costituirsi a volontà in forme consortili.

Si spiega, almeno entro certi limiti, che l'amministrazione delle Finanze intervenga restrittivamente presso gli enti locali, nell'intento di assolvere più adeguatamente il proprio compito a servizio dello Stato: si spiega parimenti che l'amministrazione dell'Interno influisca allo scopo di diminuire la spesa degli Enti locali.

Ma tutto ciò non esclude, bensì postula, che si possa ormai muovere verso un nuovo e più armonioso assetto della materia, atto a restituire il dovuto concetto fra l'amministrazione delle Finanze e quella dell'Interno, sì da assicurare, nell'interesse comune, l'esigenza di sorreggere finanziariamente l'opera dei Comuni e delle Province.

La I Commissione, pensosa delle libertà comunali e considerando che non esiste autonomia amministrativa senza autonomia finanziaria, si è vivamente interessata del problema, chiedendo anche al Governo di essere possibilmente informata dello stato dei lavori per la preannunciata riforma delle leggi sulla finanza locale.

## VIII.

## CONCLUSIONI: LIBERTÀ E GIUSTIZIA

Siamo lungi dal pensare che una relazione parlamentare, per quanto stringata, possa toccare tutti i momenti di una sì complessa materia.

Ma, nel vasto panorama, pensiamo che due picchi emergano all'orizzonte. Da un lato: il profilo *sociale* della politica interna. Dall'altro: il suo evolversi nel segno della *legalità*.

Ed è proprio in relazione a questi aspetti essenziali di una politica interna modernamente intesa che va oggi concepita la garanzia della *parità di diritti* per tutti i consociati. Parità che deve abbracciare — pur se con il necessario gradualismo — non solo l'aspetto tradizionale dei diritti civili e politici, ma altresì quello dei diritti economici solennemente affermati dalla Costituzione attraverso l'impegno di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitino di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» (articolo 3, 2° comma): ed infatti non crediamo si possa dubitare che massimo impegno del nostro tempo è proprio quello di alimentare gli schemi della democrazia politica del contenuto vitale della democrazia economica.

Ma parlare di parità di diritti significa parlare ad un tempo di *parità di doveri* nell'adempimento dei precetti costituzionali: ossia dell'obbligo di solidarietà di tutti i consociati verso la nazione democratica, nel preciso senso in cui questo termine è moralmente e storicamente inteso in Italia.

Di qui, a chi ben guardi, l'impegno per tendere verso una possibile acquisizione di ulteriori energie alla nostra giovane democrazia, individuando le forze che la democrazia intendono servire rispetto a quella che della democrazia mostrano di volersi servire.

Ecco — a noi sembra — le vie acciocché, nella concordia degli italiani, possano essere preservati sempre più alti i valori della libertà in Italia. In definitiva compito supremo della politica interna è quella di garantire nella legge la libertà, così come meta ultima della politica estera è quello di realizzare nel rispetto dei popoli la pace. Libertà e pace: valori il cui senso sta nell'essere fondati sulla forza della giustizia. Ci sia quindi consentito di concludere con Pascal, affermando che mai come nel nostro tempo preme la necessità di fare sì che ciò che è giusto sia forte e che ciò che è forte sia giusto.

DOMINEDÒ E SAMPIETRO UMBERTO, *Relatori*.

## DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

### ART. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, 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 1956 al 30 giugno 1957, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo predetto relative all'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

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

### ART. 3.

Tutti i pagamenti da effettuarsi sul capitolo n. 28 della parte passiva del bilancio del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi iscritti nell'esercizio 1956-57, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

### ART. 4.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, 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

## DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

### ART. 1.

*Identico*

### ART. 2.

*Identico.*

### ART. 3.

*Identico.*

### ART. 4.

*Identico.*

finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, 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.

ART. 5.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economici, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, 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 economici, quelle risultanti dall'elenco n. 1, annesso alla appendice n. 3 della presente legge.

ART. 6.

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1956-57, la spesa straordinaria di lire 11.700.000.000 per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

ART. 7.

È autorizzata, per l'esercizio 1956-57, la iscrizione della somma di lire 5.000.000 per provvedere alle spese pel funzionamento della Commissione per la pubblicazione del carteggio del Conte di Cavour.

ART. 8.

Per l'esercizio finanziario 1956-57, l'assegnazione a favore della Croce Rossa Italiana per l'espletamento dei servizi di cui all'arti-

ART. 5.

*Identico.*

ART. 6.

*Identico.*

ART. 7.

*Identico.*

ART. 8.

*Identico.*

colo 2, lettera a), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256, è autorizzata in lire 75.000.000.

ART. 9.

L'assegnazione prevista dall'articolo 7 della legge 25 marzo 1948, n. 181, per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza, è elevata a lire 1.900.000.000 annue a decorrere dall'esercizio finanziario 1956-57.

ART. 10.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per gli agenti del Corpo medesimo, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio finanziario 1956-1957, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

ART. 9.

*Identico.*

ART. 10.

*Identico.*