

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

3^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 NOVEMBRE 1976

Presidenza del Presidente GUI

INDICE

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE	Pag. 9, 15
COSSIGA, <i>ministro dell'interno</i>	10, 14
MAFFIOLETTI (PCI)	13, 14

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

A N D Ò, f. f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Interrogazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di una interrogazione dei senatori Cossutta ed altri. Ne do lettura:

COSSUTTA, BERTI, BOLLINI, MAFFIOLETTI, MODICA, VENANZI. — *Al Ministro*

dell'interno. — Per conoscere quale sia l'opinione del Governo in merito alla potestà ispettiva dei prefetti.

In particolare, gli interroganti intendono conoscere se il Ministro non abbia avvertito la gravità delle disposizioni impartite con la circolare del 15 luglio 1976, rivolta ai prefetti ed ai commissari del Governo per le provincie di Trento e di Bolzano, che richiamava un parere del Consiglio di Stato del 9 gennaio 1976. Tale parere, espresso in contrasto con i principi delle autonomie locali, non solo ribadisce una potestà statale di supremazia che non tiene conto dei poteri conferiti alle Regioni dall'ordinamento costituzionale, ma è rivolto a sostenere una persistenza del potere ispettivo generale dei prefetti sugli Enti locali, del tutto estraneo al vigente sistema dei controlli.

In special modo, si intende ottenere un chiarimento urgente circa la posizione del Governo sull'assurdo richiamo contenuto nel parere del Consiglio di Stato circa la continuità di indirizzo politico, nell'esplicazione

1^a COMMISSIONE3^o RESOCONTO STEN. (23 novembre 1976)

delle sopraindicate facoltà ispettive, che sussisterebbe in ordine al rapporto tra i prefetti e le autonomie locali, con la citazione di una circolare illuminante del ministro Federzoni del 24 marzo 1926, epoca della fascistizzazione dello Stato e dei prefetti, che spiegava il compito ispettivo quale collaborazione « che illumina ed interessa gli enti locali ai problemi della vita cittadina, dando istruzioni e consigli, segnalando manchevolezze dei servizi, eccetera ».

Gli interroganti intendono conoscere, infine, dinanzi a tali inaccettabili formulazioni, quali provvedimenti immediati il Governo intenda assumere per ristabilire serietà, correttezza ed aderenza ai principi costituzionali nel rapporto con gli Enti locali.

(3 - 00139)

C O S S I G A, *ministro dell'interno*. Desidero innanzitutto ringraziare il senatore Cossutta per la cortesia personale usatami nell'accettare che la risposta a questa interrogazione, già all'ordine del giorno dell'Assemblea, venisse, a causa di una mia improvvisa indisponibilità, trasferita in Commissione.

Credo, tra l'altro, che sia bene che questa risposta venga data proprio quando è in discussione in questa Commissione lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno perchè, pur costituendo, dal punto di vista regolamentare, un atto autonomo, sono certo che i senatori interroganti vorranno inquadrare la mia risposta nel tema più vasto che, al termine della discussione, affronterò in sede di replica agli interventi sul bilancio del Ministero dell'interno.

L'interrogazione verte sostanzialmente sul contenuto della circolare diramata dal Ministero dell'interno il 15 luglio 1976 agli organi periferici per chiarire i limiti della potestà ispettiva del prefetto, a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni di controllo sugli atti delle province, dei Comuni e dei loro consorzi.

Gli onorevoli interroganti si dolgono, in particolare, che il parere del Consiglio di Stato, richiamato nella circolare in questio-

ne, abbia recepito un concetto enunciato in una remota circolare ministeriale del marzo 1926, diretta ai prefetti, in base alla quale agli « ispettori provinciali » si demandavano anche compiti di collaborazione, intesa ad illuminare ed interessare gli enti locali ai problemi della vita cittadina e a dare istruzioni e consigli.

Va detto subito che la caratterizzazione altamente giuridica e l'assoluta indipendenza del collegio da cui il parere è stato espresso precludono qualsiasi valutazione di carattere politico in ordine a tale pronuncia e, in particolare, alla ricordata citazione di disposizioni emanate in un'epoca ormai tramontata.

Potrebbe, anzi, addirittura, rilevarsi che il richiamo fatto dal Consiglio di Stato, nel contesto del parere, ha valore solo cronistorico e che, comunque, il criterio ricordato non riflette nemmeno le posizioni di centralismo e di autoritarismo, proprie del passato regime.

In ogni caso, sta di fatto che la questione appare di ordine meramente formale, tant'è che il Ministero dell'interno, nella circolare diramata a seguito del parere del Consiglio di Stato non ha ravvisato la necessità di riportare l'accennata citazione, badando invece a rendere edotti gli organi periferici del contenuto sostanziale della pronuncia consultiva.

Il Ministero, infatti, ha ritenuto di promuovere il parere del Consiglio di Stato per dissipare alcune perplessità insorte circa la persistenza del potere dei prefetti di disporre ispezioni e indagini presso i Comuni, le Province e i loro consorzi in seguito al passaggio agli organi delle Regioni a statuto ordinario del controllo sugli atti dei detti enti. E sulla traccia del parere acquisito, il Ministero ha, appunto, diramato la circolare cui si riferiscono gli onorevoli interroganti, ritenendo opportuno, data la rilevanza della materia, di precisare le finalità ed i limiti della potestà ispettiva.

In sostanza, il Consiglio di Stato, rilevato in linea di fondo che il potere ispettivo comporta una interferenza sulla sfera giuridica dei terzi e che nella specie può incidere sul-

1^a COMMISSIONE3^o RESOCONTO STEN. (23 novembre 1976)

l'autonomia degli enti locali, ha inteso segnare i limiti entro i quali il detto potere può essere esercitato e le modalità di tale esercizio.

Dal parere di cui trattasi risultano, in sintesi, conservati al prefetto sia il potere di ispezione in ordine ai servizi di interesse generale (come l'anagrafe e il servizio elettorale), sia il potere ispettivo nei riguardi dell'attività che svolge il sindaco nella sua qualità di ufficiale di Governo. Inoltre, il Consiglio di Stato ha rilevato che in base al diritto positivo non può non intravedersi un collegamento tra il potere ispettivo e il potere di controllo. Pertanto, essendo riservato all'autorità statale il controllo sugli organi degli enti locali — sospensione e scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sospensione e rimozione dei sindaci — compete a tale autorità la potestà ispettiva finalizzata a tale controllo, potestà da esercitare qualora gli organi regionali, all'uopo previamente interessati, a norma dell'articolo 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, non forniscano i necessari elementi istruttori, ovvero quando ricorra la necessità di provvedere d'urgenza, come nel caso di provvedimenti da adottare per motivi di ordine pubblico.

Il Consiglio di Stato ha confermato altresì la legittimità della potestà ispettiva dei prefetti ai fini dell'istruttoria occorrente per l'esercizio del potere straordinario ed eccezionale di annullamento in qualsiasi tempo degli atti illegittimi dei Comuni e delle Province, ai sensi dell'articolo 6 della legge comunale e provinciale, precisando peraltro che l'invio sul posto di un ispettore deve essere limitato ai casi in cui non sia stato possibile ottenere sufficienti dati ed elementi di giudizio da parte degli organi regionali di controllo.

Ma il problema che i senatori interroganti sollevano non riguarda solamente la circolare che il Ministero dell'interno ha inviato ai prefetti sulla base del parere emanato dal Consiglio di Stato.

In particolare il senatore Cossutta, in modo pacato ma incisivo, ha ricordato a questa Commissione con molta sincerità che il pro-

blema è di rimettere ordine nel governo locale del nostro paese e, in conformità ai precetti costituzionali ed anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale, di identificare quali siano le ripartizioni reali di competenza politica ed amministrativa tra i vari enti che si muovono nell'ambito dell'ordinamento repubblicano.

In realtà la lunga astinenza regionalistica, con manchevolezze da parte dei partiti allora al Governo — cosa che non ha alcuna difficoltà ad ammettere — ed una certa miopia politica di alcune amministrazioni dello Stato, che hanno tardato ad accettare, nello spirito e nella lettera, la realtà del nuovo ordinamento regionale, insieme a fenomeni complessi di dilatazione della classe politica del nostro paese all'interno delle stesse forze politiche, anche di quelle della maggioranza relativa, hanno in realtà, di fatto, con la creazione delle Regioni, prodotto grande confusione nel disegno, peraltro, chiarissimo previsto dalla Costituzione.

Da una posizione, quindi, non conforme allo spirito della Costituzione, che aveva — mi si consenta l'espressione — congelato la attuazione dell'ordinamento regionale, si è passati poi ad una fase in cui si è posto in essere un ordinamento che non ha realizzato pienamente il dettato costituzionale. Da qui la necessità, sentita da tutti i gruppi politici, di nuove forme di decentramento alle Regioni stesse: ciò che ha creato, a livello regionale, spinte di natura politica dirette ad alterare, almeno nel desiderio di alcuni, il disegno previsto dalla Costituzione, non solo a danno dello Stato ma anche a danno delle Province e dei Comuni.

La Costituzione, con una formula molto chiara ma molto tormentata (come si può ricavare leggendo i lavori dell'Assemblea costituente) ha respinto ogni idea di stato federale o parafederale, così come era nella intenzione di taluni ed ha sancito che la Repubblica si riparte in Regioni, in Province e in Comuni. Orbene, dobbiamo prendere atto che vi è una buona parte della classe dirigente che ritiene, invece, che la Repubblica si riparta in Regioni e che siano queste, poi, a suddividersi in Province e Comuni.

1^a COMMISSIONE3^o RESOCONTO STEN. (23 novembre 1976)

Le Province e i Comuni, insomma finirebbero per essere enti di derivazione regionale e lo Stato, in questa prospettiva, si avvierebbe a diventare — l'ho già detto scherzosamente altre volte — niente più che un consorzio forse neppure obbligatorio, tra Regioni!

Tutto questo, è evidente, non ha niente a che fare con la Costituzione.

Credo, però, che la classe dirigente del nostro paese abbia al riguardo la sua buona parte di responsabilità! Quando, infatti, si lascia irrealizzato per tanto tempo un progetto organico, quale era quello voluto dal costituente, la forza delle cose è tale che finisce per sostituire al progetto delle situazioni prive di ogni organicità che possano condurre a distorsioni del sistema e, persino, ad aberrazioni ed a modificazioni che definirei di carattere folcloristico, quali i rapporti speciali della Regione sarda con la Repubblica popolare di Albania.

Ciò premesso, ogni problema deve essere riportato a quello che è l'ordinamento delle Comunità locali, quale è stato voluto dalla Costituzione. Avete di fronte a voi una persona che ha sempre creduto che la Provincia, così com'è configurata, sia un ente inutile e addirittura un ente dispendioso; tuttavia, è innegabile che nel nostro ordinamento, come è stato designato dalla Costituzione, la Provincia e i Comuni non sono organi di derivazione regionale. Nell'ordinamento dei poteri locali, i Comuni e, finchè vi saranno, le Province sono enti di diretta derivazione dell'ordinamento statale, dato che le norme costituzionali determinano in modo chiaro e preciso che ordinamento, funzioni e attribuzioni di tali enti sono di competenza della legge statale e identificano nei Comuni e nelle Province non soltanto organi di decentramento locale, ma organi di decentramento delle funzioni regionali. Non va dimenticato, al riguardo, che la Costituzione mentre dispone che le competenze legislative delle Regioni non possono essere derogate dalla legge statale, prevede invece che la competenza amministrativa delle Regioni che è collegata alla competenza legislativa, possa, non dalle Regioni ma dallo Stato, per

quanto attiene l'esercizio, essere distribuita alle Province ed ai Comuni.

Si può insomma dire che vi è una riserva di competenza legislativa regionale nei confronti dello Stato, ma che non vi è una riserva di competenza amministrativa regionale nei confronti delle Province e dei Comuni. Ed il *dominus* di questa ripartizione di competenza non è neppure la Regione, ma è lo Stato.

Allo Stato è rimasta, nei confronti delle Province e dei comuni una serie di poteri tassativi che non rientrano più nel concetto generico di tutela, qual era quella di antica memoria: una serie di poteri che, ancor prima che dal Consiglio di Stato e dalla circolare del Ministero dell'interno, sono stati indicati dalla Corte costituzionale la quale, con sentenza n. 21 del novembre 1972, ha ritenuto non fondata la questione di illegittimità sollevata circa la permanenza del potere di controllo dello Stato non sugli atti, ma sugli organi degli enti locali. Secondo la Corte, questo potere di controllo sugli organi degli enti stessi da parte dell'autorità statale, è espressione di un potere politico di sovranità che non può non rimanere di pertinenza dello Stato.

Ed ancora, la stessa Corte costituzionale, commentando l'articolo 128 della Costituzione, ha rilevato che esso esprime la volontà di mantenere alle Province e ai Comuni la figura, da essi tradizionalmente rivestita, di parte dell'ordinamento generale dello Stato al quale, pertanto, deve rimanere riservata l'intera disciplina organica e funzionale.

I Comuni e le Province — ma soprattutto i Comuni, perchè di questi si discute — continuano ad avere una forma di subordinazione particolare, specifica, non più generale e generica nei confronti dello Stato; ed è questa la diversità di posizione rispetto all'ordinamento prerепubblicano, ove esisteva un'azione generale non solo di controllo ma di tutela nei confronti degli enti locali.

I Comuni esercitano funzioni di natura statale e sono organi indiretti, decentrati dell'amministrazione dello Stato, gestendo per conto dello Stato servizi di natura squisitamente statale: ad esempio, l'anagrafe e il

1^a COMMISSIONE3^o RESOCONTO STEN. (23 novembre 1976)

servizio elettorale. Il sindaco si trova in una posizione di subordinazione particolare nei confronti dello Stato, perchè proprio il sindaco — e non invece il presidente dell'amministrazione provinciale — è ufficiale del Governo e cioè è rappresentante dello Stato, non a titolo proprio ma a titolo delegato. Il sindaco, ove manchi l'ufficio locale di pubblica sicurezza, è anche autorità di pubblica sicurezza, non a titolo proprio, ma per funzione delegata dallo Stato.

La Corte costituzionale, con la sentenza precitata, che non è l'unica, ha riconosciuto che il controllo della Regione sugli atti dei Comuni è un controllo tipico, un controllo specifico che si riferisce agli atti e non agli organi per i motivi anzidetti; ed in un'altra sentenza ha riconosciuto la validità della norma che attribuisce all'ordinamento generale dello Stato il potere di annullamento di atti amministrativi per motivi d'interesse generale, indipendentemente dal periodo nel quale sono stati emessi.

Il potere ispettivo non è un potere che abbia un suo contenuto specifico. Il potere ispettivo non è altro che un potere strumentale e corrispondente a quelle competenze che non hanno un contenuto autonomo. Si è voluto, insomma, affermare che, fino a quando i Comuni eserciteranno funzioni delegate dallo Stato, quali sono quelle relative all'anagrafe e al servizio elettorale; fino a quando il sindaco sarà organo ufficiale del Governo e nella misura in cui, per motivi di organizzazione statale, sarà autorità di pubblica sicurezza, fino a quando la Corte costituzionale non cambierà la sua giurisprudenza, si deve riconoscere la permanenza dei poteri statali in materia di controllo sugli organi. Questo potere ispettivo, in quanto potere strumentale dello Stato, potrà ovviamente essere esercitato solo ed esclusivamente sulle materie che costituiscono competenza delegata dallo Stato e solo ai fini dell'esercizio dei controlli principali che lo Stato esercita sui Comuni. Quindi, non un potere ispettivo sulla integralità della vita del Comune, che sia manifestazione di una superata nozione di tutela, ma un potere ispettivo dello Stato che sia strumentale e

funzionalizzato a quelle posizioni di subordinazione speciale che le leggi vigenti e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno riconosciuto tra Stato ed enti locali.

Posso assicurare che questo potere ispettivo sarà esercitato solo ed esclusivamente nei limiti di questa specifica subordinazione degli enti locali nei confronti dello Stato, e non come sovrapposizione o come strumento surrettizio per un'ispezione anche non formale di controllo sugli atti. Nè esso viene considerato o lo sarà mai dall'Amministrazione degli interni come espressione di un potere generale di vigilanza e di tutela, ma solo come espressione di poteri giuridici specifici di sovraordinazione, la cui legittimità è stata riconosciuta — come ho già detto — dagli organi massimi della nostra giurisdizione.

M A F F I O L E T T I. La questione meriterebbe una trattazione più ampia, ma cercherò di essere molto breve.

Debbo dichiararmi del tutto insoddisfatto ed anzi meravigliato della risposta del Ministro, perchè mi sarei aspettato che egli ci avesse detto che, di fronte all'entrata in vigore del controllo regionale sugli atti dei Comuni, di fronte alla logica delle norme costituzionali ed alla inadeguatezza della vecchia legge Scelba, che riguarda anche questa materia, la esistenza di un'intricata legislazione sopravvissuta alla Costituzione non poteva dare per risolto il problema del controllo sugli organi. Mi sarei perciò aspettato che il Ministro ci avesse detto che questo è un problema ancora aperto e che il Governo intendeva studiare un'iniziativa legislativa per regolare la materia in modo organico.

Ci siamo imbattuti in questa circolare in una posizione aberrante, perchè il Ministro dell'interno ha sostenuto, il 15 luglio 1976, rivolgendo un quesito al Consiglio di Stato, che persiste una potere dei prefetti di disporre indagini generali sulle amministrazioni comunali e di avere a tal fine un proprio servizio ispettivo, che risale all'epoca fascista, quando furono emanati — se non erro

nel 1925 — i famosi decreti di fascistizzazione dei Comuni.

Questo, ripeto, lo ha sostenuto il Ministero dell'interno ponendo il problema al Consiglio di Stato; per cui si verifica che la logica del Ministero è sconcertante e decrepita, immersa in una cultura amministrativa ormai superata dalla cultura costituzionale, che tende ad una compenetrazione tra diritto amministrativo e diritto costituzionale.

Il parere del Consiglio di Stato è più moderato rispetto a quello del Ministero dell'interno, anche se è prigioniero di una logica precostituzionale arrivando a citare testualmente un passo della circolare di Federzoni del 1926 per dire che il potere ispettivo, tuttavia, non è da considerare una forma inquisitoria, ma è un momento di collaborazione del prefetto con l'amministrazione comunale. Ma il Ministero dell'interno nel proprio quesito tende a staccare il potere ispettivo dal sistema dei controlli per dare autonomia generale a questo potere. Il parere del Consiglio di Stato è così rivolto a contenere quasi la spinta ministeriale che tende a riproporre per intero il problema del potere ispettivo.

C O S S I G A, *ministro dell'interno*. Accetti però le dichiarazioni che ho fatto io in questa sede!

M A F F I O L E T T I. Non mi tranquillizzano; il suo Ministero sostiene che questa potestà ispettiva, anche se sopravvivesse, avrebbe carattere meramente ricognitivo. La opinione è disattesa dal Consiglio di Stato che, sia pure con la logica precostituzionale che arriva a citare Federzoni, dice: no, stiamo attenti, perchè il potere ispettivo comporta sempre una interferenza ed ha un carattere autoritativo che può incidere sulla autonomia comunale. Allora si riconosce che il potere ispettivo può sopravvivere solo se finalizzato all'esercizio del controllo sugli organi in quanto sopravviva alla Costituzione, e nei casi e nei limiti in cui esso può essere esercitato.

Lei ha fatto riferimento a quei poteri che il Comune esercita per conto dello Stato: la

leva, l'anagrafe e così via. Ma qui andrebbe tutto bene se il Ministero non cercasse di dilatare ancora più questo potere, rendendolo autonomo dal sistema dei controlli sugli organi. Infatti, il principio in base al quale si vuole reintrodurre una potestà ispettiva generale è questo: esiste il servizio ispettivo che è ordinario, e sempre pronto ad inquire, ad intervenire e per questo si pretende di giustificare la finalità del potere ispettivo, che anzi può essere dilatato. E quanto può essere dilatato? La legge Scelba presuppone che il prefetto si debba rivolgere agli organi regionali per avere informazioni. Quando gli organi regionali non rispondono o per motivi di urgenza, c'è un potere discrezionale del prefetto di intervenire per acquisire elementi e disporre servizi ispettivi.

Vi è poi una facoltà del Governo di annullamento degli atti, che sopravvive in base all'articolo 6 della legge comunale e provinciale. Anche qui si passa in modo illegittimo a dichiarare che tale mezzo di annullamento è generale, essendo facoltà del Governo quella di annullare tutti gli atti illegittimi; ed il Consiglio di Stato afferma che è fuori del sistema di controllo, per cui il prefetto potrebbe avere una potestà istruttoria per acquisire elementi e fornire al Governo tutti gli atti e le informazioni utili per esercitare quelle facoltà di annullamento generale.

Ecco quindi allora che il prefetto riprende in mano una facoltà ispettiva generale, avendo la possibilità di disporre ispezioni su tutti gli elementi della vita nazionale che possano abilitare, in ipotesi, il Governo all'esercizio di annullamento di ogni atto.

Pertanto il principio dell'urgenza e dell'ordine pubblico, il principio dell'esercizio straordinario da parte del prefetto della suddetta facoltà in relazione all'annullamento degli atti, introduce una facoltà che è aberrante e distorta rispetto alla legislazione attuale ed ai limiti con cui essa è stata interpretata dalla Corte costituzionale, che stabilisce eccezioni relative alla riserva di competenza statale nei rapporti con gli organi dei Comuni, ma senza arrivare al

1^a COMMISSIONE

3° RESOCONTO STEN. (23 novembre 1976)

punto al quale siamo arrivati a proposito della potestà ispettiva e che richiede ripensamenti e chiarimenti sulla condotta del Governo. Il relativo parere è stato infatti inviato a tutti i prefetti e si chiede ai commissari di Governo di farlo conoscere alle Regioni; ma non è un problema che si possa chiudere con questa risposta di tipo burocratico, palesemente scritto con una mentalità arretrata. Reclamiamo quindi non solo un ripensamento politico, ma la discussione in questa sede delle iniziative legislative più proprie, per colmare le lacune esistenti

nella legge Scelba, per mettere ordine nella materia, in armonia con le norme della Costituzione.

P R E S I D E N T E . Lo svolgimento di interrogazioni è esaurito.

La seduta termina alle ore 11,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI