SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1967

(103ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SCHIAVONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Istituzione del comune di Paterno di Lucania » **(160)** (*D'iniziativa del senatore Battino Vittorelli*) e: « Costituzione in comune autonomo della frazione di Paterno del comune di Marsiconuovo in provincia di Potenza con la denominazione di Paterno » **(1638)** (*D'iniziativa del senatore Schiavone*) **(Discussione e approvazione del disegno di legge n. 1638, con assorbimento del disegno di legge n. 160):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1265, 1271, 1272
ANGELILLI 1270, 1271
BARTOLOMEI 1266, 1270, 1271
BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione* 1270
BISORI 1267, 1270, 1271
CHABOD 1268
DE LUCA 1271
FABIANI 1266
GIANQUINTO 1269
LEPORE, *relatore* 1265, 1267, 1269, 1272
PALUMBO 1266
PETRONE 1265, 1270
ZAMPIERI 1268

« Norme generali sull'azione amministrativa » **(1424)** (*D'iniziativa del deputato Lucifredi*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE, *relatore* . . . . . *Pag.* 1252, 1264
AJROLDI 1255, 1257
BARTOLOMEI 1254
BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione* . . 1254, 1258, 1261
DE LUCA 1263
GIANQUINTO . 1252, 1253, 1254, 1255, 1256, 1257 1258, 1261, 1263, 1264
GIRAUDO 1258, 1262, 1263
PALUMBO 1254, 1255, 1256, 1258
PETRONE 1258, 1263, 1264
PREZIOSI 1253
ZAMPIERI 1254

« Integrazione alla legge 12 agosto 1962, n. 1340, concernente il trasferimento al Ministero dell'interno e l'istituzione dei ruoli organici dell'AAI » **(2290) (Rinvio della discussione):**

PRESIDENTE 1264

La seduta è aperta alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Aimoni, Ajroldi, Bartolomei, Bisori, Chabod, D'Angelosante, De Luca Luca, Fabiani, Gianquinto, Giraudo, Jodice, Lepore, Palumbo, Pennacchio, Petrone, Preziosi, Schiavone, Tupini, Turchi e Zampieri.

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

Intervengono il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione Bertinelli e il Sottosegretario di Stato per l'interno Ceccherini.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del deputato Lucifredi: « Norme generali sull'azione amministrativa » (1424) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E , *relatore*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge d'iniziativa del deputato Lucifredi: « Norme generali sull'azione amministrativa », già approvato dalla Camera dei deputati.

G I A N Q U I N T O . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi! La prima domanda che mi son posto esaminando il disegno di legge in discussione e che rivolgo ora alla Commissione, riguarda la natura del provvedimento giacchè mi è sembrato di capire dalla relazione del nostro illustre Presidente ed anche da qualche accenno nella discussione svoltasi alla Camera dei deputati che esso verrebbe presentato un po' sotto il profilo di uno strumento tecnico. Mi pare, invece, che non sia così: si tratta di un disegno di legge il quale, accanto a innegabili aspetti tecnici, ha un prevalente e determinante contenuto politico. La discussione, quindi, deve essere affrontata anzitutto e soprattutto sul terreno politico.

Su quali motivi baso la mia affermazione? Sul fatto che è uno di quei provvedimenti che si propongono di affrontare e di risolvere in un certo modo i rapporti fra Stato e cittadino, fra enti pubblici e cittadini. Basta porre il problema sotto tale profilo per rendersi immediatamente conto non soltanto del contenuto politico del disegno di legge, ma anche della sua straordinaria importanza nel quadro dell'edificazione dello Stato democratico. Si tratta di un settore nel quale la Costituzione italiana non è stata ancora applicata. È nostro dovere, quindi, erigere questo lato mancante dell'edificio repubblicano e democratico, della pubblica Amministrazione e dare disciplina nuova e democratica a questo aspetto dei rapporti fra cittadino e Stato.

Premesso dunque che il provvedimento attiene alla strutturazione democratica e repubblicana dello Stato, cito un passo della relazione dell'onorevole Presidente, chiarissima come sempre, ove tra l'altro è detto: « Per dare un'idea generale delle norme in esame, dirò che in questo disegno di legge trovano collocazione sistematica vecchi istituti lungamente elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza che tuttavia vengono perfezionati attraverso una serie di nuove disposizioni ». Questa affermazione, onorevole Presidente, mi richiama alla mente quella fatta dal senatore Ajroldi, relatore della nuova legge di pubblica sicurezza, quando sosteneva (in sede di relazione e nel corso del dibattito in Assemblea) che in fondo la riforma si muoveva nel solco dei vecchi e tradizionali istituti che venivano adattati alle nuove situazioni dello Stato italiano. Il criterio, quindi, è lo stesso: là si trattava di innovazioni nel solco della tradizione, mentre nel provvedimento in esame, come è detto nella relazione, « trovano collocazione sistematica vecchi istituti ».

A me sembra che questo sia il primo e fondamentale difetto del disegno di legge: la carenza, cioè di un sostanziale contenuto informatore, la mancanza di un reale adeguamento della legge ai principi costituzionali, l'elusione, in altri termini, ancora una volta, di norme cogenti alla Costituzione.

Non ho trovato, se non per citazioni marginali, richiami alla Costituzione, nè nella relazione nè nella discussione avvenuta nell'altro ramo del Parlamento, mentre la Costituzione come sempre deve essere il banco di prova della valutazione di un provvedi-

mento: dopo più di venti anni di regime democratico e repubblicano, una tale direttiva dovrebbe essere ormai costante.

Sono quindi rimasto stupefatto nel constatare che uno strumento legislativo di tale importanza non tiene conto dei precetti costituzionali talchè, se esso dovesse essere approvato nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, anche in tale campo il nostro Paese si troverebbe nella condizione di avere una Costituzione avanzatissima e una legge positiva arretrata, anzi sotto questo specifico profilo una legge fra le più arretrate del mondo civile, mentre tutti i più illustri cultori del diritto amministrativo, anche della parte della maggioranza, indicano la necessità di una sollecitazione verso una riforma incisiva ed avanzata. La stessa delusione, del resto, è espressa, sia pure in termini cauti, dal professor Benvenuti in un commento al provvedimento in esame. Con le sue affermazioni personalmente mi trovo d'accordo sotto molti profili.

Nessuno nega che il disegno di legge migliora, o meglio rende meno peggiore la legislazione in materia, che, ripeto, è fra le più arretrate del mondo, credo finanche più arretrata della stessa Spagna. Ci vuole poco per ottenere ciò! Non ha quindi valore dire che il provvedimento rende certo quanto finora era incerto, che dà una sistematicità a norme confusissime, quasi che ci trovassimo di fronte ad un testo unico. Onorevoli colleghi, non possiamo metterci sulla strada del « meno peggio », del piccolo ritocco: noi dobbiamo riformare radicalmente lo Stato, anche nel settore della pubblica Amministrazione, e tale riforma non può avere che un solo criterio, una sola legge: l'applicazione integrale della Costituzione.

Con ciò voglio rispondere una volta per sempre alle obiezioni che mi si potranno muovere, che cioè il provvedimento costituisce pur sempre un certo passo avanti. Non significa certo muovere da posizioni estremiste quando si giudica assolutamente inadeguata l'attuale « riformetta », perchè dopo venti anni mi pare che siano più che maturi i tempi per una radicale ristrutturazione della pubblica Amministrazione; tanto più che non si tratta di princìpi generici e astratti. Stabilisce infatti l'articolo 97 della Costituzione: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ». Non è quindi un richiamo generale ed astratto quello dettato dalla Costituzione, ma l'affermazione di un principio che deve essere trasfuso nella normativa.

Vorrei subito liquidare anche un'altra obiezione che probabilmente mi sarà rivolta osservando che nell'altro ramo del Parlamento il provvedimento è stato approvato all'unanimità, come pure unanime pare sia stata in sede di comitato ristretto la elaborazione delle modifiche al testo originario. Tutto dipende, onorevoli colleghi, da quale angolazione si guardi il disegno di legge. Se si pone sotto il profilo puramente tecnico del piccolo ritocco, esso potrebbe anche andare; tuttavia l'esigenza vera è quella di una riforma di fondo. Non mi preoccupa, quindi, e non mi riguarda il fatto che alla Camera dei deputati il provvedimento abbia riportato il voto unanime anche dei rappresentanti del mio partito.

Attenzione, però. Chi legga il resoconto dei lavori parlamentari nel testo stenografico, si accorgerà che non tutto andò liscio, che anche dopo la conclusione dei lavori del comitato ristretto si riproposero in sede di Assemblea problemi di fondo, i quali vennero espressi finanche da precisi emendamenti respinti dalla maggioranza...

P R E Z I O S I . E poi c'è stata l'unanimità!

G I A N Q U I N T O . Sì, ed è strano. Fu respinto, ad esempio, l'emendamento che richiedeva l'obbligatorietà della motivazione in tutti gli atti della pubblica Amministrazione; respinto l'emendamento che reclamava l'istituzione della responsabilità dei pubblici funzionari; respinto l'emendamento che reclamava l'inderogabilità delle competenze. Respinti ancora altri emendamenti, di cui sono testimonianza anche gli

interventi degli onorevoli Gullo, Luzzatto e tanti altri.

Z A M P I E R I . Tuttavia, alla fine hanno approvato il disegno di legge...

G I A N Q U I N T O . Sto dando atto proprio di ciò. Le questioni che solleverò in questa sede non sono nuove, ma sono le stesse che risultano dagli atti dell'altro ramo del Parlamento dove, pur essendosi manifestato un aperto dissenso su problemi strutturali e fondamentali del provvedimento, e reclamata l'applicazione dei princìpi della Costituzione, si è infine arrivati a un voto unanime. Il dibattito ad ogni modo ci fu e proposte concrete furono respinte dalla maggioranza e dal Governo.

Aggiungerò poi che qui al Senato la situazione è ulteriormente peggiorata a causa degli emendamenti proposti dal Governo...

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Gli emendamenti del Governo sono stati concordati in una specie di comitato ristretto.

G I A N Q U I N T O . Sarà stato evidentemente un comitato ristretto composto esclusivamente da rappresentanti della maggioranza. Ad ogni modo all'insufficienza del testo approvato dalla Camera si aggiungono i nuovi emendamenti proposti dal Governo che aggravano vieppiù la situazione.

Eppure i problemi in discussione sono di una semplicità estrema: essi diventano complicati quando non si vogliono risolvere secondo i princìpi voluti dalla Costituzione, quando non ci si pone sulla strada maestra della legge fondamentale dello Stato. In altri termini, dobbiamo partire dalla premessa che viviamo in uno Stato di diritto, il quale promana da una Costituzione rigida...

B A R T O L O M E I . Cosa intende per « Stato di diritto »?

G I A N Q U I N T O . « Stato di diritto » vuol dire anzitutto autolimitazione dei pubblici poteri...

B A R T O L O M E I . Senza voler fare polemiche, lo Stato sovietico è uno Stato di diritto?

G I A N Q U I N T O . Certamente! Ad ogni modo io sono un cittadino italiano, sono un parlamentare della Repubblica italiana, mi occupo della pubblica Amministrazione italiana e quindi gli altri Stati non mi interessano.

Dicevo che lo Stato di diritto comporta anzitutto l'autolimitazione dei pubblici poteri e quindi ogni organo dello Stato deve avere definite per legge le proprie competenze e attribuzioni ...

P A L U M B O . È quanto si cerca di fare con il disegno di legge in esame.

G I A N Q U I N T O . Deve dunque esservi un'autolimitazione da parte della pubblica Amministrazione a fronte dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini, diritti ed interessi legittimi che hanno essi stessi una sfera limitata.

D'altra parte non si può negare che carattere distintivo essenziale dell'attività amministrativa è la sua discrezionalità. I cultori del diritto amministrativo sostengono che l'autorità amministrativa dispone normalmente di fronte alla legge di una notevole libertà che le consente di adottare i provvedimenti che più rispondono all'opportunità del caso; tale discrezionalità — dicono gli stessi studiosi — deriva dalla necessità di adeguare la disciplina di determinati rapporti alle situazioni concrete, multiformi e complesse, che si verificano nella vita reale. Personalmente concordo con siffatte considerazioni. D'altra parte, però, in uno Stato di diritto deve essere pacifico che l'attività discrezionale della pubblica Amministrazione non può equivalere nè ad arbitrarietà, nè a insindacabilità, e che quindi la discrezionalità anzidetta deve essere inquadrata sempre nello Stato di diritto e in

quel particolare Stato di diritto configurato dalla nostra Costituzione.

Ora, può sembrare che sussista una certa contraddizione, o meglio un'antinomia fra l'esigenza della tutela del diritto e dell'interesse legittimo del cittadino e il contenuto discrezionale dell'attività amministrativa. Come si risolve questa apparente contraddizione? Dando ad ognuno il suo. Sotto tale profilo, onorevoli colleghi, il problema si libera di tutta la sua pesantezza tecnica ed assume un fascino che ci dovrebbe conquistare: ci sono diritti ed interessi legittimi il cui esercizio è protetto dalla Costituzione, i quali si trovano a fronte di un'attività essenzialmente discrezionale della pubblica Amministrazione la quale tuttavia non può fare quello che vuole, non può agire in modo arbitrario, non è insindacabile, ma svolge la sua attività nel quadro dello Stato di diritto che è autolimitazione dei pubblici poteri. I problemi esistono, sono complessi, tuttavia non mi sembrano insolubili. Il disegno di legge in esame affronta tali problemi?

P A L U M B O . A me pare di sì.

G I A N Q U I N T O . A me pare di no. Li affronta e non li risolve, anzi li risolve in un certo modo, in gran parte eludendoli. A mio avviso, questi problemi si inquadrano correttamente nei grandi princìpi del decentramento, delle attribuzioni delle competenze ai vari organi, dell'inderogabilità della competenza attribuita agli organi della pubblica Amministrazione; nell'esigenza dell'autonomia e dell'imparzialità delle decisioni nel rispetto delle leggi, delle responsabilità della pubblica Amministrazione e del pubblico funzionario; nella necessità di garanzie di democraticità effettiva del processo formativo della volontà della pubblica Amministrazione. Sotto tale profilo il cittadino non è considerato più come un suddito, ma come un portatore di diritti e di interessi legittimi che come tale ha il diritto di collaborare con la pubblica Amministrazione nell'elaborazione della sua volontà ed anche delle sue decisioni.

Simili concetti, onorevoli colleghi, li ho trovati espressi e sostenuti fra l'altro nella critica al provvedimento in esame fatta dal professor Benvenuti, che citerò spesso nel mio intervento perchè è un autore non sospetto di manìa eversiva nei confronti dello Stato, ma uno dei più eminenti cultori attuali del diritto amministrativo ed una delle più forti personalità che elaborano la base ideologica e politica della Democrazia cristiana (fra l'altro, poi, è un veneziano con il quale ho dimestichezza e consuetudine di attività, perchè è anche uno dei consultori del comune di Venezia in materia amministrativa).

Come è osservato nel disegno di legge il principio del decentramento? Nella solita forma equivoca propria del partito di maggioranza relativa che non si smentisce mai. « Qualora la legge non attribuisca espressamente la competenza ad organi dell'Amministrazione centrale, sono competenti gli organi dell'Amministrazione locale », stabilisce il secondo comma dell'articolo 2. Anzichè affermare a chiare lettere il principio voluto dalla Costituzione del decentramento della funzione amministrativa, qui si pone una riserva...

P A L U M B O . Il principio stabilito del secondo comma dell'articolo 2 del disegno di legge, è proprio quello del decentramento!

A J R O L D I . Con una interpretazione esattamente contraria a quella che sta dando il senatore Gianquinto.

G I A N Q U I N T O . Il principio del decentramento non è espresso in maniera chiara. E badate che non è una questione di forma, ma di sostanza, come vedremo più avanti nel corso della discussione dei singoli articoli.

Lo stesso discorso vale per l'articolo 3, al quale alla Camera dei deputati avete respinto un emendamento...

A J R O L D I . Sarebbe più esatto dire « abbiamo » o « hanno respinto » ...

G I A N Q U I N T O . Dicevo che all'articolo 3 è stato respinto l'emendamento che

sanciva il principio dell'inderogabilità della competenza.

Il disegno di legge d'iniziativa dell'onorevole De Francesco, monarchico, stabiliva che « la competenza degli organi amministrativi è inderogabile ». Tale principio, che risponde a un preciso dettato della Costituzione, è sparito dal testo approvato dalla Camera dei deputati, il cui articolo 3 si limita a dire che « L'incompetenza è rilevabile d'ufficio e su domanda di parte. L'organo amministrativo, che la dichiari, deve trasmettere gli atti all'organo che esso ritiene competente, dandone avviso all'interessato ».

P A L U M B O . L'affermazione dell'inderogabilità avrebbe comportato come conseguenza l'esclusione dalla normativa dei poteri di delegazione e di avocazione, che si devono invece conservare proprio per motivi di utilità generale.

G I A N Q U I N T O . La norma del secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione (« Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ») si pone come principio dell'inderogabilità della competenza, che è una delle garanzie dell'imparzialità della pubblica Amministrazione. In altri termini, ogni organo deve avere attribuita per legge la propria competenza. Sotto tale profilo deve essere valutata la norma stabilita nel disegno di legge in esame.

Ciò è tanto vero, che poi all'articolo 10 del provvedimento in discussione si constata l'effetto della mancata applicazione del principio dell'inderogabilità della competenza, laddove è detto che: « L'organo superiore non può avocare a sè la trattazione di pratiche attribuite alla competenza specifica ed esclusiva di un organo inferiore ». Il che significa che ogniqualvolta non vi sia la specifica attribuzione di un affare ad un organo inferiore, rimane possibile l'avocazione della competenza da parte dell'organo superiore, e conseguentemente il principio dell'inderogabilità della competenza rimane non attuato.

Il Governo ha ora proposto un emendamento alla citata disposizione dell'articolo 10, del seguente tenore « Salvo diversa disposizione di legge, l'organo superiore non può avocare a sè la trattazione di pratiche attribuite alla competenza di un organo inferiore ». Premesso che il principio dell'inderogabilità della competenza non è rispettato, vediamo quali sono le ragioni che inducono il Governo a proporre la anzidetta modificazione. Spiega la nota illustrativa all'emendamento: « L'emendamento tende a meglio inquadrare la formulazione della norma nei criteri direttivi che ispirano la riforma dell'Amministrazione, così come è concepita e progettata dal Governo nei noti progetti. Non sembra infatti possibile escludere in modo pieno la possibilità che l'organo superiore, in determinate circostanze di pubblico interesse, per superiori ragioni di ordine politico, avochi a sè la trattazione di pratiche che normalmente debbono essere trattate dall'organo inferiore, anche a prescindere dal presupposto — cui si ispira il secondo comma dell'articolo — del colposo comportamento inerte dell'organo inferiore, che lascia insoddisfatto un interesse pubblico, cui ad esso tocca provvedere. L'emendamento rende consentita tale possibilità che il testo approvato dalla Camera dei deputati preclude. Ovunque possa verificarsi l'esigenza prospettata, un'opportuna clausola introdotta nella legge particolare che disciplina la materia potrà attribuire all'autorità superiore quel potere di avocazione che si ritenga irrinunciabile. Così, ad esempio, per i rapporti fra Ministri e Prefetti ».

Si giustifica quindi l'emendamento con ragioni di ordine politico, cioè con la nota ragion di Stato. Il principio dell'inderogabilità, previsto dalla Costituzione, viene a cessare tutte le volte che ragioni di ordine politico inducano il Governo a togliere la trattazione dell'affare all'organo competente per attribuirlo all'organo superiore. Sono i soliti poteri cui l'esecutivo non intende mai rinunciare e ciò costituisce uno degli aspetti politici gravi della riforma: tutti gli emendamenti proposti dal Governo sono per ta-

le ragione peggiorativi del testo approvato dalla Camera.

Lo stesso discorso vale per le norme relative al procedimento. Si è detto che occorre istituire un parallelismo fra il procedimento civile e quello amministrativo. Personalmente concordo con tale tesi perchè — ripeto — viviamo in uno Stato di diritto dove ogni persona od organo deve agire nell'ambito delle sue attribuzioni fissate dalla legge. Dobbiamo però essere conseguenti e andare sino in fondo a questa impostazione. Che senso ha, mi chiedo, la riforma processuale nell'ambito della pubblica Amministrazione se il cittadino rimane estraneo al procedimento stesso, cioè alla disciplina del rapporto che si instaura fra lui e lo Stato? Nel processo civile viene garantita la presenza della parte in ogni fase processuale, e siamo su questa stessa via anche nel settore penale con l'avviata riforma del Codice di procedura. Qui, invece, l'intervento della parte rimane sempre ai margini. È vero, qualcosa è previsto, ma non basta. Dopo trenta giorni dalla presentazione dell'istanza o dall'inizio dell'azione amministrativa, la parte può chiedere notizie sullo stato della pratica, e l'organo competente, quando deve procedere ad accertamenti tecnici, preavvisa la parte del luogo, del giorno e dell'ora in cui si procederà alle operazioni, in modo che l'interessato possa intervenire direttamente o attraverso un rappresentante. È tutto qui, onorevoli colleghi.

La parte non è neppure ammessa a comparire davanti all'organo individuale o collegiale se non quando questi ritenga indispensabile la sua presenza; il cittadino non è ammesso a seguire lo svolgimento del procedimento, ma potrà prendere visione dei fascicoli soltanto quando l'istruttoria sarà compiuta. Non è neppure chiaramente previsto che il cittadino possa essere assistito da un difensore davanti all'organo collegiale o individuale...

A J R O L D I . L'articolo 31 stabilisce le norme per la delega. Inoltre il senatore Gianquinto deve considerare che non siamo in sede di contenzioso...

G I A N Q U I N T O . Nel disegno di legge è detto che l'organo individuale o collegiale può ascoltare testimoni, esaminare testi, nominare periti, assumere pareri, fare sopralluoghi, mentre la parte è ammessa soltanto a presenziare agli accertamenti tecnici. E nel momento della decisione del suo affare, l'interessato non ha diritto di intervenire e neppure di essere assistito da un difensore!

Nel provvedimento si stabilisce ancora che le udienze degli organi collegiali non sono pubbliche. Personalmente non riesco a capire come in uno Stato democratico il procedimento amministrativo, che è affidato soprattutto a un organo collettivo, non debba avere nella fase risolutiva la garanzia costituita dal controllo della pubblicità. Onorevoli colleghi, questi rilievi non li faccio soltanto io che appartengo al Gruppo comunista, ma su di essi insiste più che altrove il professor Benvenuti, il quale afferma che occorre avere il coraggio di apportare le necessarie modifiche. La regola è costituita dalla pubblicità delle udienze; l'eccezione può essere ammessa soltanto quando lo richieda la particolarità di determinate materie.

Il cittadino, dunque, è tenuto ai margini di tutto il procedimento istruttorio, ai margini dell'attività dell'organo che istruisce e decide il suo affare. E ancora nel provvedimento è previsto il voto plurimo del presidente, al quale si attribuisce un potere di prevalenza sugli altri membri. Scompare, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, il principio previsto nel disegno di legge d'iniziativa dell'onorevole De Francesco, secondo il quale il presidente deve assicurare anche l'osservanza della legge. Rimane soltanto la funzione di dirigere e assicurare l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle votazioni, in contrasto con la quale si aggiunge successivamente che in caso di parità di voti prevale il voto del presidente. Noi non possiamo accettare questa anomalia che altera tutte le garanzie di democraticità delle decisioni, garanzie che del resto sono già carenti...

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Se così non fosse, in caso di parità di voti non si avrebbe la decisione!

G I A N Q U I N T O . In tal caso la proposta non verrebbe approvata.

P A L U M B O . Ma qui non si tratta di una proposta! L'Amministrazione deve emettere un provvedimento e non può non emetterlo; non c'è altro modo di risolvere il problema quando l'organo che decide è collegiale.

P E T R O N E . Ci si potrebbe comportare come per le decisioni del Consiglio comunale.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Premesso che nella fattispecie ci si riferisce a un provvedimento amministrativo, cioè ad una decisione che deve essere assolutamente presa, io mi domando come si possa risolvere altrimenti l'ipotesi più teorica che pratica in cui il collegio giudicante sia diviso esattamente a metà nella valutazione.

G I A N Q U I N T O . Vi è stata, onorevole Presidente, di fronte all'altro ramo del Parlamento, una grossa discussione sulla materia: sono intervenuti gli onorevoli Gullo, Luzzatto ed altri. È stato proposto anche un emendamento che affermava l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sulle istanze del cittadino e di provvedervi entro un termine preciso. Questa proposta è stata respinta e si è codificato nella vecchia maniera, ancora una volta, l'istituto. Ho trovato, in quella discussione, conforto a ciò che vado dicendo; quando cioè l'onorevole Gullo ha detto che il silenzio della pubblica Amministrazione non può essere interpretato come rifiuto, ma deve essere, invece, interpretato come tacito assenso. Questa proposta, lungamente discussa dall'onorevole Gullo, ha trovato l'adesione tecnica dello stesso onorevole Lucifredi il quale ha detto che, effettivamente, dovrebbe essere così. La sanzione all'inerzia della pubblica Amministrazione non è già quella del rifiuto tacito, ma la sanzione più adeguata al silenzio, all'inerzia dell'Amministrazione pubblica è quella, invece, di ritenere accolta la domanda; però, diceva, se in teoria l'onorevole Gullo ha ragione, il rimedio potrebbe essere peggiore del male; per cui, alla fine, è prevalso questo criterio e si è tornati alla strutturazione antica.

G I R A U D O . Nella Commissione Medici del 1963 il principio di respingere il silenzio-rifiuto era già stato valutato.

G I A N Q U I N T O Quindi questo significa che io, ora, non affermo cose strane.

Mi rendo conto delle serie complicazioni cui si va incontro, però rimane sempre fermo che l'inerzia della pubblica Amministrazione si concreta in un reato, perchè è reato l'omissione degli atti ed è reato il ritardo nel compimento di alcuni atti d'ufficio. Ecco perchè bisogna partire dall'affermazione che la pubblica Amministrazione ha l'obbligo di provvedere sulle domande e sulle istanze e non si può arrivare al capovolgimento del sistema per cui ciò che è, secondo il Codice penale, reato, secondo la legge amministrativa diventa invece, di fatto, una prerogativa della pubblica Amministrazione, tanto più grave in quanto dovrebbe affermarsi il principio dell'obbligo della motivazione dovunque e questo obbligo non è affermato. Che cosa hanno deciso alla Camera? Hanno deciso che dopo 90 giorni la parte può chiedere che sulla domanda intervenga una decisione, a meno che l'organo investito non abbia disposto un'istruttoria per la quale si giunge a 120 giorni e, infine, se si supera anche questo periodo arrivando a 150 giorni, si ha come tacitamente respinta la domanda. Nel prezioso volume del Pastori, prezioso sotto molti aspetti, sono riportati gli ordinamenti di molti Stati civili e tutti hanno affrontato questo problema. Come? Accogliendo la tesi che, secondo me, sarebbe necessario accogliere, cioè interpretando il silenzio come ammissione? No; però in molte occasioni, non solo è affermato l'obbligo della pubblica Amministrazione di provvedere, ma è anche affer-

mato l'obbligo di provvedere entro un determinato termine, scaduto il quale automaticamente il cittadino ha diritto di adire altre autorità. Così, per esempio, l'Austria pone il termine di sei mesi alla pubblica Amministrazione. La Cecoslovacchia pone all'organo amministrativo investito della domanda l'obbligo di decidere entro 15 giorni; se non è possibile che la decisione intervenga in questo termine, l'organo deve rendere edotta la parte dei motivi per i quali non è possibile rendere la decisione entro il termine prescritto e allora deve indicare il nuovo termine entro il quale la decisione va adottata; quindi come regola la pubblica Amministrazione deve decidere entro 15 giorni; ove non sia possibile decidere anche entro questo termine, in seguito alla necessità di compiere determinati atti istruttori, l'organo competente deve rendere edotta la parte delle difficoltà che si oppongono all'osservanza del suddetto termine e deve indicare quali atti deve svolgere ed il termine nuovo entro il quale renderà la sua decisione. La Jugoslavia ha un termine che varia da uno a due mesi; qualora gli organi competenti non siano in grado di rendere la decisione entro i termini così previsti, devono renderne edotta la parte, ma oltre a questa devono rendere edotti anche gli organi superiori. La Polonia pone un termine di due mesi; se questo termine non viene osservato, la responsabilità del funzionario pubblico che deve rendere la decisione è tale che deve rispondere dell'inadempienza: se ci sono delle carenze, delle inosservanze da parte sua, dovrà risponderne. È affermato, così, il principio della responsabilità della pubblica Amministrazione. Da noi questo principio non viene accolto. E la cosa è grave perchè non viene introdotto il principio della responsabilità del pubblico funzionario, così come vuole la Costituzione. Questi sono i lineamenti che assicurano la rapidità nell'attività della pubblica Amministrazione; in tutti questi Paesi dove l'organo amministrativo non provvede, il cittadino è libero di adire le autorità superiori. Anche sotto questo profilo la decantata riforma in esame non è una vera riforma. Lascia sostanzialmente le cose al punto in cui erano prima e il principio cardinale — la responsabilità della pubblica Amministrazione — non viene osservato, non viene applicato.

Si dice che il silenzio-rifiuto è una garanzia per il cittadino. Si dice, infatti, che il cittadino, ad un certo momento, può porre termine all'inerzia della pubblica Amministrazione e rivolgersi ad altri organi per il soddisfacimento della sua domanda. In pratica, onorevoli colleghi, accade il contrario e cioè che il silenzio-rifiuto dà la possibilità alla pubblica Amministrazione di non provvedere: in pratica avviene proprio questo. Ora, non possiamo far passare questo capitolo del disegno di legge senza emendamenti: è chiaro che va corretto, che va adeguato alle esigenze moderne, che va applicato il principio dell'obbligo della pubblica Amministrazione di rispondere entro un determinato tempo ed è chiaro che occorre anche disciplinare l'attività istruttoria. Non basta, quindi, dire che il termine viene prorogato quando la pubblica Amministrazione deve compiere atti istruttori, ma semmai devesi porre l'obbligo di motivare gli atti istruttori che essa va a disporre, altrimenti diamo tutte le armi per l'elusione della legge.

L'altro punto di contrasto sorto alla Camera e non risolto secondo una soluzione logica e giuridica e politica giusta è quello dell'obbligo della motivazione. Non dico che qui di obbligo della motivazione non si parli: se ne parla, però si dice che in alcuni casi è espressamente previsto, in altri, invece, non se ne parla nemmeno. C'è stato anche un emendamento proposto alla Camera dal collega Luzzatto e da altri e poi respinto. A mio avviso si tratta di una carenza gravissima, perchè l'unico modo per garantire che il potere discrezionale della pubblica Amministrazione non si trasformi in un arbitrio, è quello di rendere sempre obbligatoria la motivazione. Qui, invece, l'obbligo è molto relativo, tanto è vero che è stato respinto un emendamento che prescriveva l'obbligo della motivazione in qualunque caso. Quale mezzo abbiamo per garantire al cittadino che l'esercizio della potestà discrezionale della pubblica Amministrazione non sia un arbitrio? È la motivazione che risolve que-

sti problemi, è la motivazione adeguata che garantisce che l'esercizio del potere discrezionale da parte dell'organo investito della decisione sia conforme agli interessi della collettività; altrimenti, quale controllo abbiamo? Come vogliamo noi moralizzare, tra l'altro, la vita pubblica, se non imponiamo alla pubblica Amministrazione di motivare sempre, sia quando accoglie la domanda del cittadino (perchè può essere un accoglimento in violazione della legge), sia quando la respinge? Quindi non è che la motivazione sia necessaria e indispensabile soltanto per porre il cittadino in condizioni di ricorrere contro il provvedimento negativo della pubblica Amministrazione, ma la motivazione è indispensabile anche come mezzo di controllo del cittadino interessato, dell'opinione pubblica, del Parlamento, delle pubbliche amministrazioni, è l'unica maniera per essere sicuri che l'esercizio di questo potere non sia arbitrario ed io credo che siamo d'accordo — anzi, tutti dovremmo essere d'accordo — nel dire che l'esercizio del potere discrezionale non vuole dire insindacabilità della pubblica Amministrazione. Attualmente l'attività è insindacabile se le norme in essere esonerano sempre dal motivare adeguatamente. Ecco un altro difetto gravissimo, un'altra violazione evidente dei più elementari princìpi democratici. La Costituzione, del resto, ha già affermato il principio che, non potendosi negare potere discrezionale alla pubblica Amministrazione, si rende necessaria la motivazione. E vediamo gli altri aspetti; Benvenuti opportunamente dice: ormai c'è un'esperienza consolidata la quale dimostra che il più delle volte il ricorso gerarchico è una inutile perdita di tempo. Egli propone di superare il ricorso gerarchico che, per esperienza sua personale (che io condivido pienamente), impedisce al cittadino di adire le autorità giurisdizionali, data la lunghezza della relativa procedura. Anche qui troviamo il principio del silenzio-rifiuto che dovrebbe essere regolato con altre norme circa i termini e allora io mi domando se non sarebbe il caso di sopprimerlo, oppure di trasformarlo. Comunque è una questione aperta, come è una questione aperta quella del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Comprendo che è il ricorso dei poveri, come si è più volte detto e si dice, però il problema sta in una riforma della pubblica Amministrazione tale, che garantisca al cittadino il ricorso all'autorità giurisdizionale, un ricorso snello, rapido, poco costoso. Ci sono varie opinioni serie che contestano la legittimità costituzionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato. Ho voluto verificare anche una tale questione e ho visto che tra i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica non ce n'è uno che possa farci considerare legittimo il ricorso così come è congegnato. Ricorso amministrativo; ma se il ricorso è ammesso soltanto per ragioni di legittimità? Allora non è più ricorso amministrativo: dobbiamo lasciarlo, dobbiamo sopprimerlo, o dobbiamo trasformarlo? Anche questo, ripeto, è un problema aperto. E sotto questo aspetto il disegno di legge merita un esame approfondito che dovrà impegnarci tutti, con lo stesso entusiasmo col quale ci siamo impegnati nell'elaborazione e nella discussione della legge di pubblica sicurezza.

Dicevo, e finisco, signor Presidente, che gli emendamenti presentati dal Governo peggiorano il disegno di legge; per esempio vi è il principio del preavviso che è giusto, ma che in questo provvedimento è insufficiente. Vediamolo: la pubblica Amministrazione non può adottare provvedimenti d'ufficio se non sia stato dato, da almeno dieci giorni, preavviso agli interessati sulla cui sfera giuridica incide il provvedimento. Ci sono delle limitazioni, però: ove non sia disposto altrimenti e non ostino ragioni di necessità, di urgenza o di riservatezza. Io sono d'accordo che il principio sia affermato e tradotto in precisa norma giuridica e cioè che la pubbliva Amministrazione non possa assumere provvedimenti nei confronti dei cittadini se questi non vengano preavvertiti tempestivamente. Capisco che possano ostare ragioni di urgenza e ne indico una: il trasferimento per motivi di ufficio di un professore; sappiamo che il trasferimento per motivi di servizio si applica quando la presenza del professore è incompatibile con gli interessi della scuola e su questo possiamo anche essere

d'accordo; ma il principio della riservatezza? Qui bisogna precisare meglio. Caro collega Jodice, il Governo illiberale, anche quello di centro-sinistra che non ha cambiato davvero le cose, anzi, se le ha cambiate, le ha cambiate in peggio, pur essendo a partecipazione socialista, elude questi obblighi e dice: potrebbe esserci una ragione di necessità che vieta alla pubblica Amministrazione di avvisare tempestivamente il cittadino. Necessità è un termine vasto che si inquadra nel criterio di discrezionalità che ispira tutta l'attività della pubblica Amministrazione, per cui se passasse questo emendamento è chiaro che la norma resterebbe elusa. Ora io non vedo altra necessità che l'urgenza e la riservatezza, ma quest'ultima fino ad un certo punto perchè in questo caso potrebbe venire messa in discussione la questione del SIFAR, che qui non è il caso di risollevare. Quindi non solo non è accoglibile l'emendamento presentato dal Governo che viene a svuotare un principio democratico che invece deve essere ampliato — e il Governo vuole restringerlo — ma ciò che impressiona è la motivazione di questo emendamento. L'emendamento dice: « ove non sia disposto altrimenti e non ostino ragioni di necessità o di urgenza o di riservatezza, da dichiararsi e motivarsi nel provvedimento, l'organo amministrativo non può adottare provvedimenti d'ufficio se non sia stato dato, da almeno dieci giorni, preavviso agli interessati sulla cui sfera giuridica incide il provvedimento ». Ora la motivazione di questo emendamento, di cui non so come sono venuto in possesso ...

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Gliel'ho comunicata io: avendo presentato degli emendamenti, ho pensato bene di motivarli.

G I A N Q U I N T O . E la ringrazio. La motivazione dice: « L'emendamento tende ad estendere la possibilità di sottrarsi all'osservanza di una norma di cui non si disconosce la fondamentale opportunità di principio, ma che potrebbe dare luogo ad inconvenienti di una certa gravità, ove non fosse accompagnata da idonee valvole di sicurezza che consentano all'Amministrazione di agire tempestivamente ed efficacemente quando lo richieda il pubblico interesse. Il testo della Camera dei deputati considera due di tali valvole di sicurezza; le ipotesi dell'urgenza e della riservatezza. Con l'emendamento proposto si considera una terza ipotesi, quale della necessità che può caratterizzarsi in modo autonomo, sorgendo da ragioni diverse dalla riservatezza e dall'urgenza. Inoltre la formula proposta vale a chiarire che, per poter derogare all'osservanza della norma le tre ipotesi si pongono in via alternativa tra loro, sicchè basta il sussistere di una sola tra le esigenze considerate perchè l'Amministrazione resti esente dall'obbligo di preavviso. La norma conserva, nonostante l'emendamento, il suo largo significato e il suo valore ai fini di una migliore chiarezza ed onestà dell'azione amministrativa, in quanto rimane la prescrizione dell'obbligatoria precisazione motivata delle ragioni specifiche che inducono l'Amministrazione a porsi sulla via della deroga ».

« La norma conserva il suo largo significato e il suo valore ai fini di una migliore chiarezza ed onestà dell'azione amministrativa », dice il testo dell'emendamento, che invece svuota completamente il disegno di legge del suo valore, svuota completamente il principio che, invece, è giusto. Ora nella motivazione di questi emendamenti che il Governo ha presentato ricorre continuamente il principio della ragione politica: il Governo fa quindi valere il principio della ragione politica per derogare a delle norme che attuano la democrazia nell'Amministrazione pubblica.

Signor Presidente, ho finito; credo doveroso scusarmi per questo mio lungo intervento, ma mi illudo di aver portato un contributo serio all'ulteriore discussione del disegno di legge e, tra l'altro, alla dimostrazione delle esigenze di un miglioramento e di un adeguamento reale al principio e alla lettera della Costituzione.

Mi riservo ovviamente di intervenire in sede di discussione dei singoli articoli e di presentare alcuni emendamenti.

G I R A U D O . Non ripeterò il discorso fiume che ha fatto il collega, senatore Gianquinto. Devo dire, molto onestamente, ai colleghi che purtroppo sono venuto a questa discussione impreparato e se prendo la parola è soltanto per porre all'attenzione dei colleghi e del Ministro alcuni profondi dubbi che derivano proprio dall'esposizione, pur così ricca e acuta, del senatore Gianquinto.

Il primo dubbio è questo: in tutto il suo ragionamento si direbbe che il senatore Gianquinto non tenga conto che il nostro ordinamento giuridico e politico si fonda sul principio della divisione dei poteri. Egli ha parlato dell'azione amministrativa e del problema dei rapporti tra il cittadino e l'Amministrazione come se ci trovassimo di fronte non al potere esecutivo, con tutti i compiti, gli impegni, la responsabilità, la discrezionalità che il potere esecutivo ha e deve avere nella sua azione di Governo, ma invece ci trovassimo a parlare delle garanzie che devono essere date al cittadino, in sede giudiziaria, di fronte al potere giudiziario, il quale è un potere al di sopra delle parti ed al quale si accede quando, in sede di contenzioso, l'Amministrazione si presenta e si esprime come una delle parti in causa.

Mi pare che questa distinzione debba essere tenuta presente. L'Amministrazione è lo strumento del potere esecutivo per svolgere una determinata politica. Quando il collega Gianquinto si scandalizza per il riferimento ai motivi di ordine politico che possono o non possono consentire un determinato atto amministrativo, cade in errore, perchè dimentica che il Governo ha una responsabilità politica anche in campo amministrativo e ne risponde di fronte al Parlamento. Le funzioni di controllo degli organi di controllo ed in modo particolare del Parlamento, sono funzioni di controllo sul « come » il Governo esplica la sua attività amministrativa nel rispetto della legge e nell'uso di quella discrezionalità che sempre si accompagna all'attività amministrativa. In una delle mie relazioni sulla riforma della pubblica Amministrazione sono giunto a parlare di responsabilità *quasi politica* di taluni organi amministrativi; responsabilità quasi politica che oggi si viene tanto più giustificando con l'impegno maggiore che l'attività esecutiva deve assumere nell'attuazione di una politica di programmazione.

Riferendomi proprio al volume del Pastori cui si è riferito e dal quale ha tratto tante osservazioni il collega Gianquinto (sulle quali sono in parte d'accordo), ricordo che ad un certo punto è detto che oggi il pubblico amministratore — intendendo per tale persona il burocrate — non si trova soltanto di fronte a compiti di ordine giuridico, che esigono una preparazione ed una sensibilità soltanto giuridica, ma si trova di fronte a compiti di natura complessa, a problemi per i quali l'elemento economico è prevalente, problemi che hanno un carattere vario, data appunto la complessità degli aspetti della nostra società. Questa complessità si riflette naturalmente sulle decisioni degli organi amministrativi, specie a certi livelli, e quindi nell'uso più o meno largo di un margine di discrezionalità, se e quando la legge lo consente.

La discrezionalità, che non è arbitrio, ubbidisce a motivi di opportunità e non soltanto di necessità. Sotto questo aspetto posso comprendere l'emendamento del Governo, cui ha fatto riferimento il senatore Gianquinto e che egli naturalmente respinge. Dobbiamo stare attenti a non scivolare su un piano, secondo me, errato, che può intaccare i princìpi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, con il risultato di irrigidire ed anchilosare l'attività amministrativa.

È vero che l'articolo 97 della Costituzione predispone che la legge stabilisca le competenze da distribuirsi fra i vari organi ed uffici della pubblica Amministrazione. Questa è cosa indubbiamente da farsi con chiarezza ed in ciò sta tanta parte di quella riforma dello Stato cui faceva appello all'inizio del suo dire il senatore Gianquinto. La necessità della riforma amministrativa è da riferire all'ordine vigente, non a quello che dovrebbe risultare dall'applicazione integrale della Costituzione. In attesa di questa riforma, il presente disegno di legge rap-

presenta un notevole passo avanti, un notevole perfezionamento dell'ordinamento attuale, particolarmente in riferimento alle garanzie del cittadino, perchè siano chiare le sue posizioni di diritto e di fatto e perchè venga meglio determinata la responsabilità dell'Amministrazione, vincolata a determinate scadenze, ad un determinato modo di procedere, onde consentire al cittadino di essere liberato in tempo utile dall'attesa di una procedura indefinita e di poter accedere, entro termini ragionevoli, all'autorità giurisdizionale per far valere i propri diritti. Il problema della riforma della pubblica Amministrazione, come problema di fondo, è stato posto, ma siamo rimasti fermi. La discussione generale su taluni disegni di legge non ha avuto luogo. Diciamocelo chiaramente, con molta onestà: questo è ormai problema della quinta legislatura, non è problema che si possa affrontare oggi agli estremi margini della quarta.

D E L U C A . Oggi, però, uno sforzo maggiore si potrebbe anche fare!

G I R A U D O . Una riforma dello Stato che rispetti e realizzi le norme della Costituzione impegnerà tutta la quinta legislatura, che tuttavia, probabilmente, non sarà sufficiente. Allora, perchè non assicurare nel frattempo l'esistenza di una legge che regoli meglio l'azione amministrativa e consenta, per intanto, un ordinamento più chiaro e adeguato, una interpretazione più democratica dei rapporti tra cittadino e Stato? Senza scendere nel merito di altre critiche avanzate dal senatore Gianquinto, vorrei osservare anche che la pubblica Amministrazione come è concepita nell'ordinamento costituzionale ha una sua organica unità. Non dimentichiamo che, oltre all'articolo 97 della Costituzione, c'è anche l'articolo 95, quello che affida al Presidente del Consiglio il compito di coordinare l'attività amministrativa di tutti i Ministeri e ad ogni Ministro la responsabilità dell'amministrazione del proprio dicastero. Voi sapete che una cosa è la responsabilità amministrativa prevista dall'articolo 28 della Costituzione, e altra cosa è la responsabilità politica per la quale il Ministro, di fronte al Parlamento, risponde di tutti gli atti dei suoi dipendenti, anche di quelli che sono avvenuti senza una sua diretta conoscenza e alcuna sua partecipazione. Questo principio dell'unità dell'organizzazione amministrativa esige ovviamente un contemperamento tra la responsabilità del singolo funzionario, così come previsto dall'articolo 97 della Costituzione e la responsabilità del suo superiore gerarchico, fino ad arrivare, in virtù dell'articolo 95, alla responsabilità del Ministro ed a quella del Presidente del Consiglio. Mi pare che il principio dell'inderogabilità della competenza...

P E T R O N E . Ma c'è l'articolo 28!

G I R A U D O . Vi ho fatto riferimento! Esso tratta della responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato per gli atti compiuti in violazione di diritti; voglio dire al senatore Gianquinto che il principio di « inderogabilità » è chiaramente posto all'articolo 10 del disegno di legge. L'inderogabilità di competenza del funzionario deve essere rispettata, ma deve essere stabilita da altre leggi, quelle che devono appunto realizzare la riforma: all'articolo 10 è detto chiaro che l'organo superiore può avocare a sè la competenza su un determinato atto soltanto nel caso che l'organo inferiore non vi abbia provveduto. Ciò perchè l'Amministrazione è responsabile di fronte al cittadino, indipendentemente dalla specifica sede di una singola competenza.

G I A N Q U I N T O . Questo è un caso!

G I R A U D O . Il principio della inderogabilità non deve ferire l'unità dell'organizzazione amministrativa dello Stato. In una mia relazione, che la Commissione conosce, mi riferivo a casi di avocazione per ragioni di ordine politico e prevedevo, ad esempio, che per ogni atto amministrativo che venga avocato in particolare dal Ministro debba darsi informazione alla Corte dei conti, in modo che il Parlamento e gli organi di controllo in genere possano sape-

re quali sono gli atti che sono stati avocati e possano indagare sulle ragioni per le quali sono stati avocati, tutto ciò senza annullare il potere discrezionale dell'Amministrazione, e consentendo nel contempo la possibilità del controllo esterno.

Questo disegno di legge, stando le cose come stanno, è non solo opportuno, ma necessario. Se dobbiamo essere grati al ministro Bertinelli per gli sforzi che sta facendo in questi mesi per avviare — almeno in qualche settore e in qualche misura — alcuni ritocchi alla struttura burocratica dello Stato, dobbiamo anche ritenere che si tratta soltanto di tentativi che si riferiscono ad aspetti parziali, in specie relativi al trattamento economico dei funzionari, nonchè alla ristrutturazione delle carriere. Sono contributi alla riforma, non sono la riforma. Un buon contributo è da considerasi anche il presente disegno di legge, che migliora senza dubbio, e notevolmente, i rapporti tra Stato e cittadino consentendo, a quest'ultimo, maggiori garanzie per la certezza del suo diritto, per la difesa di esso dopo che lo Stato ha esaurito, autonomamente, per conto proprio, le proprie determinazioni. Era stato, per esempio, stabilito che il silenzio-rifiuto era un istituto assolutamente superato, e non soltanto consideravamo di respingere il silenzio-rifiuto come tale, ma consideravamo addirittura che esso significasse consenso, e questo per spingere l'Amministrazione ad agire, ad operare; ma è cosa che potrà essere fatta quando però avremo garantito allo Stato una sua efficienza di responsabilità e di agibilità, in cui lo Stato possa agire in determinati termini e quindi, se lo può, lo deve; oggi nella situazione in cui siamo una soluzione di questo genere potrebbe essere grave.

G I A N Q U I N T O . Allora non si potrà mai rompere questo cerchio?

P E T R O N E . Vorrei fare una proposta: è vero che ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che è stato approvato all'unanimità dalla Camera, però si tratta di un complesso di norme che lo stesso Governo ha sentito il bisogno di emendare, una volta giunto in Senato. Questo vuol dire che ci sono e ci possono essere dei motivi di ripensamento per cercare di apportare qualche utile perfezionamento e ritocco. Perciò mi pare che il provvedimento non possa essere rapidamente avviato a conclusione; se dobbiamo presentare degli emendamenti, dato che all'ordine del giorno dell'odierna seduta ci sono altri disegni di legge altrettanto importanti, sospendiamo per il momento la discussione di questo provvedimento, rinviandola alla prossima settimana, cosicchè nel frattempo potremo prepararci e presentare gli emendamenti che riterremo opportuni.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, aderendo alla proposta del senatore Petrone, rinvio ad altra seduta il seguito della discussione del disegno di legge.

Rinvio della discussione del disegno di legge: « Integrazione alla legge 12 agosto 1962, n. 1340, concernente il trasferimento al Ministero dell'interno e l'istituzione dei ruoli organici dell'AAI » (2290)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Integrazione alla legge 12 agosto 1962, n. 1340, concernente il trasferimento al Ministero dell'interno e l'istituzione dei ruoli organici dell'AAI ».

Il relatore, senatore Bartolomei, mi ha fatto presente l'opportunità di chiedere alla Commissione finanze e tesoro il parere su due emendamenti aggiuntivi che egli intende proporre.

Se la Commissione è d'accordo, penso che si possa autorizzare il relatore a chiedere tale parere.

Poichè non si fanno osservazioni, la discussone del disegno di legge si intende pertanto rinviata ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Battino Vittorelli: « Istituzione del comune di Paterno di Lucania » (160) e del disegno di legge d'iniziativa del senatore Schiavone: « Costituzione in comune autonomo della frazione di Paterno del comune di Marsiconuovo in provincia di Potenza con la denominazione di Paterno » (1638). Approvazione del disegno di legge n. 1638 con assorbimento del disegno di legge n. 160

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Battino Vittorelli: « Istituzione del comune di Paterno di Lucania » e del disegno di legge: « Costituzione in comune autonomo della frazione di Paterno del comune di Marsiconuovo in provincia di Potenza, con la denominazione di Paterno », del quale sono io stesso proponente.

Dichiaro aperta la discussione generale sui due disegni di legge.

L E P O R E , *relatore*. Il disegno di legge n. 160, d'iniziativa del senatore Battino Vittorelli, penso possa ritenersi assorbito dal disegno di legge n. 1638 presentato dal senatore Schiavone. Pur avendo ambedue lo stesso oggetto, cioè la costituzione in comune autonomo della frazione di Paterno in provincia di Potenza, il disegno di legge di legge d'iniziativa del senatore Battino Vittorelli è meno ampio di quello d'iniziativa del nostro Presidente. Mentre la relazione che accompagna il disegno di legge n. 160 è assai succinta, quella unita al disegno di legge n. 1638 illustra in maniera assai dettagliata ed esauriente le ragioni della proposta.

Il disegno di legge risponde a quei criteri che il Senato della Repubblica accolse quando, nel novembre 1950, approvò la cosiddetta legge Rosati per la ricostruzione dei Comuni soppressi dal fascismo. La frazione di Paterno ha, infatti, tutti i requisiti occorrenti per essere eretta in Comune autonomo, e cioè: una popolazione di 3.000 abitanti; l'autosufficienza dal punto di vista finanziario; condizioni topografiche tali da giustificare e legittimare la separazione proposta. La frazione è inoltre fornita di Ufficio di stato civile e di servizio medico ed ostetrico: essa ha, insomma, tutto quello che occorre per rendersi autonoma.

In generale, sono favorevole alla costituzione di nuovi Comuni. Se ci sono difficoltà di ordine finanziario, esse non riguardano soltanto i Comuni che vengono a costituirsi. Credo che dove sorge una chiesa o un municipio, si metta in essere un nucleo di propulsione e di progresso per tutta la zona. E ricordo a me stesso di aver ottenuto da questa Commissione la costituzione di quattro comuni nella provincia di Benevento, che vedo continuamente fiorire, migliorare anche dal punto di vista estetico oltre che da quello industriale, agricolo, commerciale.

Ora, chi legge la relazione che precede il disegno di legge d'iniziativa del presidente Schiavone, si convince che poche volte ci si è trovati dinanzi ad una situazione come quella della frazione di Paterno: ragioni economiche, oltrechè sociali, storiche e geografiche dimostrano l'opportunità del distacco della frazione dal comune di Marsiconuovo.

Se la Commissione lo desidera, potrò fornire elementi di maggior dettaglio. Ma a me pare che quelli forniti dalle relazioni unite ai due disegni di legge dovrebbero essere sufficienti a farci approvare la proposta.

La Commissione esprimerà il suo parere. Io dichiaro di essere assolutamente favorevole al provvedimento.

P E T R O N E Prendo la parola, anche perchè l'erigendo comune riguarda la mia provincia.

La popolazione di Paterno attende da decenni di vedere la propria frazione eretta in comune autonomo. Un disegno di legge analogo a quello in esame venne presentato nella passata legislatura dal senatore Mancini, comunista, ma purtroppo non andò in porto.

Per l'istituzione del comune di Paterno vi sono tutte le condizioni necessarie. Basterebbe pensare al numero degli abitanti. Io appartengo ad una provincia nella quale ci sono 99 comuni; e su 99 comuni appena 10 superano i 10 mila abitanti; una ventina superano i 5000 abitanti; la maggior

parte ha una popolazione di 3000-4000 abitanti. Quindi, rispetto alla generalità dei comuni della provincia, Paterno si trova in una condizione, se non privilegiata, per lo meno di parità.

La frazione di Paterno ha delle caratteristiche topografiche che lo differenziano, anche dal punto di vista economico, dal Comune di origine. Mentre il comune di Marsiconuovo è costituito quasi interamente da terreni montani e boscosi, Paterno ha invece terreni pianeggianti ed irrigui. E mentre per Marsiconuovo, come per tutti i Comuni montani della provincia, esiste il fenomeno dell'emigrazione, per Paterno tale fenomeno non esiste, appunto perchè l'irrigazione, favorendo la trasformazione delle colture, ha reso fertile la zona.

Penso che approvando questo disegno di legge si compia un atto di giustizia riparatrice nei confronti di una popolazione che da così lungo tempo attende di veder soddisfatta una reale esigenza.

Io sono pienamente favorevole al provvedimento, anche se da un punto di vista generale si potrebbe osservare che competente primaria in questa materia, secondo lo spirito della nostra Costituzione, dovrebbe essere la Regione.

Però io ricordo ai colleghi che un anno fa noi approvammo un disegno di legge per l'erezione in comune autonomo della frazione di Ginestra, in provincia di Potenza, una frazione che — diciamolo francamente — in confronto a Paterno è assai povera, tanto che mi domando se essa abbia ricevuto un danno o un vantaggio dalla costituzione in comune autonomo. In quella occasione io sollecitai l'approvazione del disegno di legge ora in esame. Penso, che avendo dato il nostro assenso alla costituzione di un comune che si trovava in condizioni meno favorevoli, non possiamo non essere d'accordo sulla costituzione del comune di Paterno, che si trova in condizioni più favorevoli.

B A R T O L O M E I . Non entro assolutamente nel merito del provvedimento. La frazione in questione avrà tutte le caratteristiche richieste dall'attuale legislazione per essere eretta in comune autonomo. Ma desidero dichiarare la mia astensione dal voto per una questione di principio.

Ritengo che in un momento in cui è assolutamente improrogabile il problema di una riforma sostanziale dell'ordinamento comunale e provinciale, non si debba favorire la proliferazione di piccoli e piccolissimi comuni, quando forse l'orientamento dovrebbe essere sostanzialmente diverso: quello cioè del raggruppamento di più comuni nell'ambito di zone omogenee e di una differenziazione delle funzioni di ciascuno nel quadro dell'assetto complessivo di detta zona. Abbiamo avuto occasione di parlare dei problemi della finanza locale. Io vado sempre più maturando la convinzione che anche questi problemi si potranno risolvere solo se si affronterà contestualmente il problema della radicale riforma di un sistema che è nato da impostazioni giuridiche e da esigenze diverse da quelle che abbiamo oggi.

La mia non è, quindi, una valutazione del caso specifico (anzi, motivi di amicizia deferente mi potrebbero spingere a prendere un altro atteggiamento), ma è una valutazione di carattere generale, che si riferisce ad una tesi che in altra occasione ho sostenuto. Nel momento in cui si parla di programmazione, di soluzione organica di certi problemi, diventa sempre più necessario superare determinate esigenze settoriali per inquadrarle nella prospettiva generale e ad esse assolvere in maniera più razionale.

P A L U M B O . Anch'io mi asterrò dal voto, per le ragioni esposte egregiamente dal collega Bartolomei.

Il problema delle amministrazioni locali nella Repubblica italiana andrebbe rivisto, ma proprio in senso inverso, cioè nel senso di raggruppare i Comuni cercando di fare in modo che abbiano una sicura auto-sufficienza finanziaria.

F A B I A N I . Sono pure io perplesso di fronte a questo disegno di legge, anche perchè penso che non basta sapere che il Comune che si va a costituire è in grado di provvedere a se stesso, ma bisogna anche vedere come rimane il Comune da cui la

frazione viene distaccata. Spesse volte di un Comune che vive discretamente se ne formano due che vivacchiano, o se ne lascia uno non più in grado di vivere.

D'altra parte sono anch'io d'accordo con il senatore Bartolomei che bisogna rivedere la materia delle nostre circoscrizioni comunali; e questo può farlo solo chi la Costituzione indica come competente. Penso che una riorganizzazione delle nostre amministrazioni comunali non deve tendere a creare più comuni, ma a creare delle zone omogenee; e deve essere basata anche sul principio del decentramento. Mi pare che alla Camera dei deputati siano stati presentati disegni di legge che affrontano questo problema. È a quel principio che dobbiamo ispirarci e non appoggiare certe posizioni di carattere municipalistico e campanilistico, che possono portare ad una proliferazione di Comuni, creando una situazione difficile anche dal punto di vista finanziario e amministrativo.

Con questo non voglio dire che sono contrario al disegno di legge. Poichè ne abbiamo approvati altri, analoghi, non mi sento di dare parere contrario a questo. Avendo, infatti, dato non molto tempo fa voto favorevole alla costituzione del comune di Ginestra, non so come potrei giustificare un voto contrario al provvedimento per la costituzione del comune di Paterno. Ho voluto soltanto approfittare di questa occasione per osservare che il problema va affrontato nel suo insieme: bisogna prima provvedere alla costituzione delle Regioni e poi affrontare la questione del decentramento.

Concludo, dichiarandomi favorevole all'approvazione del disegno di legge.

L E P O R E , *relatore*. Vedo che il senatore Bisori ha chiesto di parlare. Io so già quello che dirà. Della questione dei Comuni ci siamo occupati sin dal 1948. Abbiamo sempre sostenuto che bisogna provvedere ad una riforma della legge comunale e provinciale. Ricordo però che questa Commissione ha dato il suo assenso alla costituzione di ben 28 Comuni! Che non si sia provveduto con legge per una riforma generale, è vero; ma quello che si doveva fare e non si è fatto non può danneggiare dei cittadini i quali hanno ragione di chiedere l'erezione in comune autonomo della propria frazione per ragioni di libertà, di necessità e di giustizia.

Mi rimetto comunque alla Commissione, sperando che si voglia tener conto delle osservazioni che ho fatto.

B I S O R I . Nel primo Senato della Repubblica si discusse a lungo e aspramente sulla costituzione di nuovi piccoli Comuni.

Io sostenni anzitutto che è oggi, in linea generale, antistorico costituire dei piccoli Comuni dove non esistono. I Comuni, dove avevan ragioni di vita, si formarono già nei secoli passati, quando le spese per il loro funzionamento non eran pesanti come oggi, mentre le comunicazioni fra i vari centri abitati eran più lente e difficili che oggi. Dove non nacquero allora, il voler farli nascere oggi sarebbe andare contro il corso dei tempi.

Ad ogni modo, poi, non bisogna dimenticare che la vigente legge comunale e provinciale ammette la possibilità che vengan costituiti nuovi Comuni e detta regole al riguardo. Infatti il legislatore stabilisce, in quella legge, quali sono le condizioni occorrenti e quali le procedure da svolgere per costituire un nuovo Comune. Esige un minimo di abitanti, determinate condizioni topografiche, autosufficienza finanziaria perchè un nuovo Comune possa esser costituito. Stabilisce poi che, per costituirlo, occorre raccogliere un certo numero di firme; va sentito il Consiglio del Comune dal quale il nuovo dovrebbe staccarsi; va sentito il Consiglio provinciale; la pratica va poi sottoposta al Consiglio di Stato per parere; infine il Ministro dell'interno propone, se lo crede, al Presidente della Repubblica, l'emanazione di un decreto per la costituzione del nuovo Comune.

Ora — dopo che il legislatore ha disciplinato quella materia attribuendo alla pubblica Amministrazione il provvedere su di essa secondo i criteri ed i metodi che ha determinati e che ora ho ricordati — il cercare invece, per iniziativa parlamentare, di provvedere mediante legge su un caso singolo che, a termini di legge, la pubblica Am-

ministrazione dovrebbe, secondo gli anzidetti criteri e metodi, affrontare è cosa, secondo me, che bisognerebbe evitare per riguardo all'armonico funzionamento dei vari poteri dello Stato. A questo proposito quando, in ogni legislatura, sono state avanzate proposte di legge per costituire Comuni singoli che, secondo legge, eran costituibili con atto amministrativo, ho sempre detto che l'accogliere una di quelle proposte è quel che sarebbe l'accogliere una proposta di legge per nominare, ad esempio, un usciere, quando i relativi posti ed i metodi per le nomine sono già stati dal legislatore stabiliti con una legge ed è stato attribuito alla pubblica Amministrazione il provvedere in quella materia secondo quella legge.

Scendo a dettagli.

Si è parlato della « legge Rosati ». Preciso di che si tratta.

I requisiti che la legge comunale e provinciale esige, come ho accennato, per la costituzione di un nuovo Comune sono, in dettaglio, i seguenti: popolazione non minore di 3.000 abitanti; separazione topografica dal capoluogo; autosufficienza finanziaria.

Nel 1953 approvammo la cosiddetta « legge Rosati » che in qualcosa modificò quei requisiti; ma ciò solo quando si trattasse di ricostituire Comuni soppressi dal fascismo.

Quella legge, dunque, non ha nulla a che vedere con disegni, come quello che ora esaminiamo, per la costituzione di Comuni nuovi.

Contro questi disegni, invece, sono — nel merito — validissime le considerazioni politiche di fondo che sono state benissimo svolte dal senatore Bartolomei e riprese dal senatore Palumbo.

Si è accennato alla competenza delle Regioni in materia di Comuni nuovi. È vero, rispondo, che secondo l'articolo 133, secondo comma, della Costituzione « La Regione . . . può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni . . . ». Ma questo potrà avvenire quando tutte le Regioni funzioneranno. Finchè alcune non funzioneranno non è concepibile che nei relativi territori le materie indicate nel precitato articolo 133, secondo comma, debban rimanere inaffrontabili.

Ferme queste regole, io credo che si possa anche fare qualche eccezione: così per esempio quando una frazione — pur avendo una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, minimo voluto dalla legge vigente — sia molto distante dal capoluogo del Comune ed abbia (per esempio) un patrimonio boschivo o forti entrate che le assicurino autosufficienza finanziaria. Poichè in tal caso la legge ordinaria non sarebbe applicabile, il legislatore potrebbe allora intervenire, in via di eccezione, con una propria iniziativa, per costituire un nuovo Comune.

Ma casi come quello credo sian rari. E per la frazione di Paterno, comunque, gli eccezionali estremi cui ora ho accennato non ricorrono. Il nuovo Comune, invece, potrebbe esser costituito in via amministrativa, con decreto del Presidente della Repubblica. Così stando le cose, perchè voler deviare dalla procedura tracciata dalla legge?

Dopo aver esposte queste mie considerazioni concludo dichiarando che non posso votare in favore del disegno di legge.

D'altra parte non voglio neanche spingermi a votar contro quel disegno di legge data la deferenza che ho per la persona illustre e carissima del nostro Presidente che l'ha presentato, e per l'amicizia che porto al collega Battino Vittorelli che ha presentato altro disegno analogo.

Mi asterrò, pertanto, dalla votazione allineandomi alla posizione del senatore Bartolomei.

C H A B O D . Mi associo alle considerazioni del collega Bisori e dichiaro che anche io mi asterrò dalla votazione. Dovrei votare contro: *errare humanum est, perseverare autem diabolicum!*

Non nascondo che vi siano difficoltà a raggruppare i Comuni. Ma è certo che se continueremo ad operare in senso completamente contrario, non risolveremo mai il problema!

Z A M P I E R I . Sono anch'io d'accordo sui princìpi di ordine generale esposti dal collega Bartolomei e richiamati da altri colleghi.

L'intervento del senatore Bisori mi ha convinto solo in parte. Mentre, infatti, è assai preciso l'articolo 117 della Costituzione che stabilisce per quali materie la Regione può emanare norme legislative, indicando tra esse anche quella delle circoscrizioni comunali, non altrettanto preciso è l'articolo 133, che al secondo comma recita: « La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ». È imperativa questa norma? La Regione ha facoltà di intervenire con sue leggi? I Comuni possono essere costituiti anche per iniziativa del Parlamento? Ma allora potrebbe sorgere un conflitto tra Regione e Parlamento.

Ad ogni modo, è vero che le Regioni non sono state ancora costituite. Noi però ci troviamo di fronte al fatto (credo che su questo possiamo essere tutti d'accordo) che l'istituzione delle Regioni è uno dei princìpi fondamentali della Costituzione. Si stabilisce, poi, all'articolo VIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione: « Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione ». Ora, questa norma transitoria non è stata osservata. Dunque: *quid iuris?*

Dovrei concludere dicendo che trovo non più applicabile la disposizione della legge comunale e provinciale richiamata dal collega Bisori. Si può sostituire alle istituende Regioni, in questa materia, il Parlamento che è l'organo che rappresenta la volontà popolare? Naturalmente tutte queste questioni avrebbero bisogno di essere approfondite; ad esse per il momento non mi sentirei di dare una risposta.

Ad ogni modo, salve ed impregiudicate le premesse di carattere generale, concordo sull'opportunità di evitare al massimo la costituzione di nuovi comuni ed anzi giudico necessario cercare di concentrare quelli esistenti là dove per una migliore organizzazione dello Stato sia possibile, così da evitare la costituzione di quei piccoli comuni che vengono a mancare delle più elementari risorse.

Dobbiamo peraltro, tenere conto, onorevoli colleghi, della volontà delle popolazioni locali ed io dico che se siamo in regime democratico non possiamo disattendere tale volontà. Pertanto, dichiaro che darò il mio voto favorevole al disegno di legge.

G I A N Q U I N T O . Nel corso di questa legislatura abbiamo approvato la costituzione di 28 comuni . . .

L E P O R E , *relatore*. È dal 1948 che stiamo approvando la costituzione di nuovi comuni ed ogni volta si sono ripetute sempre le stesse osservazioni che sono state fatte questa mattina!

G I A N Q U I N T O . Prego i colleghi di considerare questo aspetto della situazione: che senso ha votare contro o astenersi rispetto a questa proposta di legge che risale addirittura al 1963, quando proposte presentate successivamente hanno ottenuto il voto favorevole del Parlamento?

Sono d'accordo sulle questioni di principio, però quando si fanno valere nei confronti di tutti, quando si stabilisce una regola e si osserva, non quando si fanno valere solo per alcuni casi, perchè allora si commette un'ingiustizia.

Il senatore Petrone ci ha informato che nella provincia interessata la maggior parte dei comuni ha dai 3 ai 5 mila abitanti. Sono, quindi, tutti piccoli comuni. Noi non stiamo votando una legge di polverizzazione dei Comuni, ma ci troviamo di fronte ad una provincia nella quale il piccolo comune realizza quasi una democrazia diretta.

Ora, per una questione di principio, dobbiamo rispondere negativamente alla richiesta unanime di una popolazione, quando sappiamo che proposte simili presentate successivamente hanno ottenuto l'assenso della Commissione?

Per i motivi esposti, invito i colleghi ad esprimere voto favorevole al disegno di legge al nostro esame, altrimenti saremmo responsabili di un'ingiustizia e ingiustizie in

questa Commissione finora non ne sono mai state fatte.

Abbiamo votato provvedimenti sbagliati, e non possiamo non riconoscerlo; però, una volta decisa la costituzione di altri Comuni, non si può fare un'eccezione per il caso in questione.

A N G E L I L L I . Io voterò a favore del disegno di legge, proprio per le ragioni che sono state testè enunciate da altri colleghi: la Commissione, cioè, in altre circostanze ha riconosciuto l'opportunità di rendere autonome alcune frazioni, per cui non vedo in base a quale principio dovremmo esprimerci negativamente per un caso analogo.

Del resto il Parlamento è espressione popolare e non può quindi non accogliere — come giustamente sosteneva il collega che mi ha preceduto — la volontà espressa da una parte della popolazione italiana. È questo soprattutto che deve indurci ad approvare il disegno di legge; e colgo l'occasione per pregare la Commissione di voler accogliere, nello stesso spirito, la proposta di legge da me presentata per la costituzione in comune autonomo della frazione di Sipicciano nel comune di Graffignano, in provincia di Viterbo.

B I S O R I . Non mi sembra il caso di creare precedenti, anche perchè disegni di legge di questo genere ce ne sono ben sei all'ordine del giorno.

B A R T O L O M E I . Gli argomenti addotti da alcuni colleghi in favore della costituzione di nuovi comuni non ha alcuna consistenza nè sul piano della logica nè su quello del diritto: anzitutto per il fatto che dal 1948 ad oggi le condizioni del nostro Paese sono notevolmente mutate; e, in secondo luogo, per il verificarsi di un fatto nuovo ed assolutamente determinante che ha separato completamente la presente legislatura dalle precedenti. Mi riferisco alla programmazione. Essa non è solo il programma di sviluppo quinquennale, è soprattutto una questione di metodo politico che in coerenza a ciò impone un riesame dell'ordinamento periferico dello Stato in relazione al suo assetto globale: e qui non intendo aprire un discorso sul concetto di autonomia nell'ordinamento dello Stato unitario, su quello che essa è stata nella realtà e sulle diverse implicazioni cui, inevitabilmente, la politica di piano, la conduce, riservandomi di sviluppare in altra occasione gli argomenti cui questa mattina ho semplicemente accennato.

Io, dunque, mi asterrò dalla votazione, soprattutto per richiamare l'attenzione su un argomento che sta diventando uno dei problemi-cardine della situazione politica italiana, oltre che per rilevare come l'approvazione di un provvedimento del genere a fine legislatura abbia un sapore elettorale dal quale dobbiamo cercare di liberare le nostre decisioni, per quanto è possibile, nello scorcio di tempo che ci rimane.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Per la verità, competente per la materia sarebbe stato il Sottosegretario di Stato per l'interno Ceccherini. Purtroppo proprio io, ritenendo che la seduta sarebbe stata interamente dedicata alla discussione del disegno di legge d'iniziativa del deputato Lucifredi, « Norme generali sull'azione amministrativa », ho consigliato l'onorevole Ceccherini ad insistere presso il Presidente affinchè lo esonerasse dal restare; il che è avvenuto. Ora, quindi, non avendo una competenza esplicita sulla materia, e se non si riterrà opportuno rinviare il seguito della discussione del provvedimento ad altra seduta per conoscere il parere del Ministro dell'interno, non posso da parte mia che rimettermi alla volontà della Commissione.

P E T R O N E . Desidero far rilevare che si tratta di una provincia alla quale sono direttamente interessati tre parlamentari: il senatore Battino Vittorelli, che rappresenta la parte socialista e che ha presentato un disegno di legge nel 1963, il nostro Presidente, senatore Schiavone, che rappresenta la parte democristiana e che conosce bene la situazione, ed io che rappresento la parte comunista. Inoltre, ho già fatto

presente che un nostro collega, il senatore Alfredo Mancini, nel corso della precedente legislatura aveva presentato un provvedimento analogo. È chiaro, pertanto, che se tutte le parti politiche hanno manifestato l'esigenza di soddisfare la richiesta di questa popolazione, significa che tale esigenza è reale ed io affermo che, se per caso questo disegno di legge non dovesse essere approvato, si commetterebbe veramente un atto di ingiustizia nei confronti della frazione interessata, ingiustizia che comporterebbe disagio, sacrificio, sofferenza ed incompatibilità perchè attualmente vi è una lotta fra Paterno e Marsiconuovo e quest'ultimo è d'accordo che la frazione di Paterno si distacchi per trovare una maggiore tranquillità e serenità di vita.

Si tratta, quindi, di un problema inderogabile ed insisto affinchè il provvedimento sia messo ai voti oggi stesso.

P R E S I D E N T E . Poichè il ministro Bertinelli ha fatto rilevare che potrebbe essere utile sentire il parere del Ministero dell'interno, spetta alla Commissione decidere se è più opportuno rinviare la votazione del disegno di legge ad altra seduta oppure votare oggi stesso.

D E L U C A . Poichè il Ministro ha giustamente richiamato la nostra attenzione sull'opportunità di ascoltare il parere del Ministro competente, cioè del Ministro dell'interno, e poichè — aggiungo io — questo ultimo ci potrà fornire dettagli più specifici circa la consistenza di questa frazione che vuole costituirsi in comune autonomo, ritengo che sia opportuno rinviare ad altra seduta la decisione della Commissione.

B I S O R I . Il ministro Bertinelli, se ho ben capito, ha avanzato una tesi e una ipotesi — come diciamo noi avvocati —; ha detto, cioè, di non poter esprimere il parere del Governo non essendo competente in questa materia, per cui sarebbe stato opportuno rinviare la decisione sul provvedimento; in secondo luogo ha detto che, in caso di diverso parere dei senatori, si rimetteva alla Commissione. In ogni caso, la tesi da lui enunciata è quella del rinvio ad altra seduta.

A N G E L I L L I . Desidero sottolineare che il Parlamento è espressione popolare e che non possiamo essere proprio noi a soffocare la volontà del popolo per tutte quelle frazioni che vogliono costituirsi in comuni autonomi. Pertanto dichiaro che voterò a favore di questo provvedimento.

B A R T O L O M E I . Dichiaro che voterò a favore del rinvio perchè gradirei che ad una discussione di questo genere fosse presente un rappresentante del Ministero dell'interno.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la proposta di rinvio avanzata dal senatore De Luca.

(*Non è approvata*).

Dichiaro quindi chiusa la discussione generale.

Do anzitutto lettura del disegno di legge n. 160, del quale il relatore ha proposto l'assorbimento nel disegno di legge n. 1638

Art. 1.

Paterno di Lucania, frazione del comune di Marsiconuovo, è distaccata dal capoluogo e costituita in Comune autonomo, secondo i confini stabiliti dal Genio civile di Potenza.

Art. 2.

Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare le disposizioni necessarie per l'esecuzione della presente legge.

Passiamo ora all'esame ed alla votazione degli articoli del disegno di legge n. 1638, di cui do lettura:

Art. 1.

La frazione di Paterno è distaccata dal comune di Marsiconuovo e costituita in co-

mune autonomo con la denominazione di Paterno.

(*È approvato*).

Art. 2.

La determinazione dei confini tra i comuni di Marsiconuovo e di Paterno verrà disposta con decreto presidenziale, su proposta del Ministro dell'interno.

Il Prefetto di Potenza, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà, con suo decreto, al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari tra i comuni di Marsiconuovo e Paterno, nonchè alla ripartizione tra gli stessi, previo parere delle rispettive Amministrazioni, del personale attualmente in servizio presso il Comune di Marsiconuovo.

(*È approvato*).

L E P O R E , *relatore*. Ho riferito favorevolmente sul presente disegno di legge anche perchè mi è stato assicurato che il Ministero dell'interno è d'accordo sulla costituzione del Comune di cui trattasi. Come ho già dichiarato nel corso della mia relazione, voterò quindi a favore del provvedimento nel suo complesso, perchè ritengo che non approvandolo si commetterebbe una gravissima ingiustizia.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge n. 1638 nel suo complesso. Resta inteso che in detto disegno di legge la Commissione ritiene debba considerarsi assorbito il disegno di legge n. 160.

(*È approvato*).

La seduta termina alle ore 13,25.

Dott. MARIO CARONI
Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari