

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 2091)

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei Ministri**

(FANFANI)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(TAVIANI)

e col **Ministro del Tesoro**

(TREMELLONI)

NELLA SEDUTA DEL 10 LUGLIO 1962

Delega legislativa al Governo per l'attuazione del decentramento amministrativo e per la semplificazione dei servizi e delle procedure della Pubblica Amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. — La Costituzione della Repubblica — come è noto — contempla e regola in più punti il principio del decentramento amministrativo.

L'articolo 5, infatti, stabilisce che « la Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ». Gli articoli 117, ultimo comma, e 118 prevedono varie forme di trasferimento di funzioni, sia dallo Stato alle Regioni, Province, Comuni ed altri Enti locali, sia dalla Regione agli altri Enti suddetti. L'articolo 129 precisa che le Province e i Comuni, oltre che Enti autonomi, sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale e la disposizione finale IX<sup>a</sup> raccomanda di adeguare le leggi esistenti alle esigenze della autonomia e del decentramento.

Analoghi principi si rinvencono negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulle Regioni ordinarie.

Dalle ricordate disposizioni risultano configurati e sollecitati sia il decentramento autarchico (dallo Stato, o da enti pubblici a carattere nazionale, alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali) sia quello burocratico (da organi superiori ad organi inferiori così dello Stato come di enti pubblici a carattere nazionale).

In applicazione di tali principi, con la legge dell'11 marzo 1953, n. 150 — scaduta il 15 aprile 1954, e prorogata al 30 giugno 1954 — il Governo fu delegato a trasferire alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali talune funzioni dello Stato di interesse esclusivamente locale e altre funzioni proprie degli enti pubblici a carattere nazionale nonchè a decentrare attribuzioni proprie degli organi centrali delle Ammini-

strazioni dello Stato ad organi periferici regionali, provinciali, distrettuali o con minore circoscrizione.

Sedici decreti furono emanati in attuazione della citata legge delega, e i risultati ottenuti, anche se non possono ritenersi del tutto soddisfacenti, devono, peraltro, essere considerati proficui, perchè hanno dato l'avvio ad una razionale riorganizzazione dei servizi.

Si tratta, ora, di riprendere e completare la precedente iniziativa, tenendo conto di tutti gli elementi che in un ordinamento democratico caratterizzano il rapporto cittadino-Stato, e che — come sarà detto meglio in seguito — pongono l'esigenza non solo di un ulteriore accostamento del pubblico servizio all'utente, ma anche di una maggiore tempestività ed economicità nella prestazione del servizio medesimo.

Questa esigenza è già stata ampiamente riconosciuta e messa in rilievo nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, e costituisce uno degli obiettivi più essenziali della riforma organica che il Governo si propone di attuare nel campo della pubblica Amministrazione.

A tale scopo è preordinata la richiesta di delega legislativa che forma oggetto del presente disegno di legge.

L'articolo 1 contempla il decentramento autarchico e ne delimita esattamente la portata specificando le materie per le quali esso viene consentito.

Fra tali materie ve ne sono alcune di competenza esclusivamente statale ed altre di competenza anche regionale. Per entrambe, la delega opera limitatamente alle funzioni di esclusivo interesse locale; restano quindi impregiudicate — e se ne fa espressa salvaguardia — le funzioni di interesse regionale, spettanti alla Regione o che alla Regione possono essere delegate dallo Stato ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Nella precedente legge n. 150 del 1953 era anche prevista la possibilità di decentrare agli enti locali funzioni proprie di enti a carattere nazionale. La norma non è stata ripetuta perchè l'esperienza ha dimostrato che per gli enti a carattere nazionale il de-

centramento può più utilmente conseguirsi nell'ambito della rispettiva organizzazione, anzichè avvalendosi di altri enti.

Alla determinazione dei criteri direttivi per l'esercizio della delega — secondo quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione — provvede l'articolo 2. Esso richiede che il trasferimento di funzioni dallo Stato agli Enti locali si traduca in una economia per il bilancio o, quanto meno, in un vantaggio per il cittadino; escludendo, anche in questo secondo caso, la possibilità di spese che eccedano gli stanziamenti iscritti negli stati di previsione.

A salvaguardia delle autonomie locali, si dispone poi che il trasferimento anzidetto non possa determinare aggravii di carattere finanziario per gli enti di destinazione nè modificare, per essi, il sistema di vigilanza e tutela stabilito dalle norme in vigore.

L'articolo 3 regola il decentramento burocratico nell'ambito dell'amministrazione statale e lo autorizza senza limitazione di materie, sia per quanto concerne le funzioni deliberative, sia per le funzioni consultive e di controllo, stabilendo anche la definitività dei provvedimenti emessi dall'organo inferiore nell'esercizio delle funzioni trasferite, salva diversa disposizione delle norme delegate.

Lo stesso articolo dispone la revisione degli attuali ordinamenti al fine di semplificare l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi sia centrali che periferici, di snellire le procedure e di armonizzare le competenze. Si vuole con ciò rendere, oltre che più agevole, anche più sicuro e spedito il soddisfacimento degli interessi del cittadino, eliminando gli adempimenti che non siano strettamente necessari ed evitando, in particolare, che continuino ad operare, nella stessa materia, organi diversi con differenti e talora contrastanti criteri.

L'articolo 4, infine, prevede il decentramento di funzioni nell'ambito degli enti pubblici a carattere nazionale e l'articolo 5 demanda al Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, l'iniziativa dei provvedimenti delegati.

Ognuno che abbia esatta conoscenza dei numerosi e complessi problemi che devono, attraverso accurate indagini, essere identifi-

cati e poi adeguatamente risolti, al fine di ottenere lo snellimento della pubblica Amministrazione, così vivamente atteso in ogni settore delle attività pubbliche e private, sa quanto sia lungo e difficile il cammino del decentramento e della semplificazione dei servizi.

Ma è un cammino che si deve percorrere, sia pure a tappe, se si vuole accostare il cittadino allo Stato consentendogli di godere dei pubblici servizi, senza eccessiva perdita di tempo o di denaro, anche quando egli risieda in un piccolo Comune.

Il nuovo assetto dell'Amministrazione diretta ed indiretta dello Stato dovrà pertanto essere il risultato di una estesa azione decentratrice e semplificatrice che, ai vantaggi destinati ai consumatori del pubblico servizio, aggiunga, per quanti sono chiamati a rappresentare, con l'esercizio di una pubblica funzione, l'autorità dello Stato, quello di consentire una più larga ed immediata conoscenza delle necessità locali e di affinare il loro senso di responsabilità.

Nè, dopo il primo esperimento, potrà ancora oggi prendere corpo il timore di affievolire l'autorità e l'efficienza degli organi centrali, o di rendere pericolosamente difforme la loro azione, o di disperdere quel ricco patrimonio culturale che la pubblica Amministrazione ha potuto formarsi attraverso una progressiva specializzazione di compiti. Infatti con un più largo decentramento si estende e si rafforza il prestigio e il senso dello Stato, si rende l'azione amministrativa — anche se difforme negli aspetti meno essenziali — più rispondente alle esigenze locali e si ottiene, infine, la più utile specializzazione con una approfondita conoscenza dei problemi inerenti alle singole zone di competenza.

Ancor più urgente appare la necessità del decentramento e dello snellimento dei pubblici uffici, se si tiene conto delle attuali particolari circostanze, caratterizzate da una generale istanza di rinnovamento della pubblica Amministrazione.

Oggi, infatti, sia per la incompletezza delle precedenti norme (dovuta alla assoluta impossibilità di esaurire in breve lasso di tempo le indagini sulle disfunzioni derivan-

ti dall'accentramento di potestà deliberative), sia per le nuove necessità imposte dallo straordinario progresso tecnologico di questi ultimi anni, sia per la richiesta di pubblici servizi da parte del cittadino, divenuta più frequente e più esigente a causa delle mutate condizioni economiche del Paese, si è resa indilazionabile una ulteriore revisione delle competenze dell'Amministrazione diretta ed indiretta dello Stato al fine di assicurare una maggiore efficienza dell'azione svolta per il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

L'urgenza di nuovi interventi in materia si rileva con tutta chiarezza dalle numerose, concrete proposte avanzate alla Presidenza del Consiglio dalla data dell'ultimo decreto delegato sino ad oggi.

Tali proposte rappresentano la necessità di un progresso amministrativo che corrisponda alle mutate condizioni economiche del Paese e che estenda agli uffici dello Stato i moderni principi di organizzazione del lavoro già applicati in altri campi di attività.

Oggi, infatti, non esiste alcun settore del lavoro umano che non si sia impadronito delle recenti conquiste del progresso tecnologico e non abbia, di conseguenza, modificato la propria organizzazione amministrativa. Lo sviluppo tecnologico ha, in questo ultimo decennio, radicalmente trasformato anche i pubblici uffici, sostituendo i tradizionali strumenti di lavoro.

Ove si pensi che proprio in questo decennio la meccanizzazione, dopo vari esperimenti e pratiche attuazioni, ha conquistato i gangli vitali di quasi tutte le Amministrazioni pubbliche e che, anzi, i più complessi settori sono ormai decisamente orientati verso le forme più progredite di organizzazione razionale del lavoro, si potrà facilmente comprendere come sia indispensabile riordinare l'assetto dei servizi che dipendono dallo Stato e da Enti pubblici a carattere nazionale secondo criteri più moderni.

Non può, infatti, la pubblica Amministrazione restare ancorata a vecchi criteri organizzativi se ha posto già in opera le migliori iniziative tese al perfezionamento dei metodi di lavoro, alla razionalizzazione dei pubblici servizi e, nei suoi rapporti esterni,

ad un clima di maggiore fiducia e collaborazione.

Occorre, pertanto, indirizzarsi nuovamente verso la via maestra di un decentramento ispirato a criteri di semplificazione, di fiducia, di tempestività e di efficienza.

Il decentramento è voluto, inoltre, dalla più frequente richiesta del pubblico servizio, inteso in senso lato, comprensivo, cioè, dell'esercizio di ogni pubblica attività.

Il cittadino, dall'ultima guerra, si è reso sempre più consapevole dei suoi diritti al godimento dei servizi pubblici e degli obblighi dello Stato a prestare i servizi medesimi. La maggiore ampiezza della vita nazionale direttamente influenzata dalla prestazione del pubblico servizio, la più spiccata idoneità dello Stato allo svolgimento di tipiche attività di produzione e di distribuzione, un tempo riservate esclusivamente ad iniziative di ordine privato, la instaurazione di un pubblico sistema previdenziale ed assistenziale, hanno concorso a dilatare la proiezione dell'attività dello Stato verso il cittadino.

Di tal che, al punto in cui è pervenuta la azione amministrativa, non si può non porre il pubblico ufficio alla portata diretta dei cittadini, eliminando tutte le sovrastrutture che ostruiscono il canale di comunicazione e ritardano la realizzazione dei fini sociali dello Stato.

La valutazione dei costi, infine, e del rendimento dei pubblici servizi non può, ormai, essere considerata come un elemento estraneo all'azione di Governo.

Lo Stato moderno deve, nella organizzazione dei pubblici servizi, tenere conto del loro costo e della loro efficienza in maniera da poterli valutare in termini economici, ispirandosi alla legge del conseguimento del massimo risultato con il minimo mezzo, che,

nella specie, si identifica con il minimo sacrificio della collettività.

L'applicazione del principio economico del minimo mezzo alla organizzazione ed al funzionamento dei pubblici servizi non significa che lo Stato assuma le caratteristiche di una azienda privata, mediante il perseguimento di fini contrastanti con il pubblico interesse. Al contrario lo Stato, così procedendo, non fa che applicare i principi della economicità agli strumenti scelti per la realizzazione dei fini pubblici.

Il decentramento, dunque, anche quando non comporta al momento della prima attuazione, una immediata riduzione dei costi dei servizi pubblici, costituisce comunque un elemento di produttività ed esercita, come tale, un impulso al migliore rendimento delle prestazioni amministrative ed uno stimolo alla riduzione dei costi.

Ma vi ha di più. Senza un largo decentramento ed una contemporanea semplificazione dei pubblici servizi, non sarà mai possibile procedere ad una spedita realizzazione dei programmi di attività deliberati dal Governo.

Il decentramento e la semplificazione dei servizi sono, quindi, condizione essenziale per la buona riuscita della programmazione.

Le considerazioni che precedono hanno indotto il Governo a farsi promotore del presente disegno di legge.

Anche in questa occasione, come in quella precedente, è parso che lo strumento migliore per la realizzazione dello scopo sia la delega legislativa, trattandosi di emanare un complesso organico di norme che interessano l'intero apparato amministrativo dello Stato e richiedono, pertanto, una disamina molto particolareggiata e prevalentemente tecnica, che poco si addice al ritmo e alla natura della discussione parlamentare.

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

Il Governo della Repubblica è delegato a trasferire alle Provincie, ai Comuni e agli altri Enti locali, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, funzioni amministrative dello Stato di interesse esclusivamente locale senza pregiudizio delle funzioni riservate alle Regioni nelle materie di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione e salve, nelle altre materie sotto indicate, le funzioni di interesse regionale, che possono essere trasferite alle Regioni.

Il trasferimento di cui al precedente comma dovrà concernere soltanto le seguenti materie:

assistenza; igiene e sanità; amministrazione degli istituti di istruzione artigiana e professionale; assistenza scolastica; istituzioni culturali aventi carattere regionale, provinciale o comunale; musei e biblioteche di enti locali e tutela del paesaggio; agricoltura; bonifica e colonizzazione, economia montana, usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali; industria, commercio, artigianato, turismo, disciplina dei prezzi dei generi alimentari; caccia e pesca; lavori pubblici; utilizzazione del demanio marittimo e delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni nonchè le altre opere di prevalente interesse nazionale; trasporti su strada, filovie e funivie.

**Art. 2.**

Il trasferimento di cui all'articolo precedente dovrà essere effettuato secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) esso dovrà realizzare una riduzione del costo dei servizi, cui le funzioni trasfe-

rite si riferiscono, o comunque un vantaggio per gli interessati;

b) qualora il trasferimento implichi un maggiore onere finanziario per gli Enti destinatari, le norme delegate indicheranno i mezzi e le modalità per far fronte alle relative spese, senza aggravare i bilanci degli Enti stessi e nei limiti della relativa spesa iscritta nel bilancio dello Stato alla data del trasferimento;

c) nessuna innovazione potrà essere apportata all'attuale sistema di vigilanza e tutela sugli enti locali;

d) nelle norme delegate potranno essere previste direttive generali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

**Art. 3.**

Entro lo stesso termine di un anno, il Governo della Repubblica è altresì delegato a trasferire funzioni amministrative proprie di organi superiori ad organi inferiori dello Stato in conformità dei principi e criteri direttivi di cui al precedente articolo 2, lettera a).

Con le stesse norme delegate saranno riveduti gli attuali ordinamenti, al fine di semplificare l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi sia centrali sia periferici e le relative procedure, eliminando interventi o adempimenti non necessari e duplicazioni di competenze, in modo da assicurare la maggiore tempestività ed efficienza della azione amministrativa.

Ai pareri e ai controlli da parte di organi centrali dovranno sostituirsi, per gli atti inerenti alle funzioni decentrate, pareri e controlli di organi locali.

Salvo che sia diversamente disposto nelle norme delegate, i provvedimenti emessi dagli organi inferiori nell'esercizio delle competenze ad essi trasferite avranno carattere definitivo.

## Art. 4.

Con i principi e i criteri direttivi ed entro lo stesso termine di un anno di cui al precedente articolo, il Governo della Repubblica è altresì delegato a trasferire funzioni proprie di organi superiori ad organi inferiori di enti pubblici a carattere nazionale.

## Art. 5.

Le norme delegate di cui alla presente legge saranno emanate con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.