

N. (1202)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori CIASCA, AMIGONI, ANGELILLI, ANGELINI Nicola, ARTIACO, AZARA, BARBARO, BARBARESCHI, BERTONE, CADORNA, CAPORALI, CARISTIA, CORNAGGIA MEDICI, CRISCUOLI, CROLLALANZA, DE GIOVINE, DE LUCA Angelo, ELIA, FRANZA, MAGLIANO, MENGHI, MOLINARI, ROMANO Antonio, SALARI, SALOMONE, SANTERO, SCHIAVI, SCHIAVONE, SPASARI, TIRABASSI e VACCARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 1955

Decentramento di uffici dal Capoluogo a centri della Provincia

ONOREVOLI SENATORI — Il presente disegno di legge è l'adempimento di un impegno preso davanti al Senato, discutendosi il bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1955-56. Esso mira a dare forma di legge al principio del decentramento amministrativo della Prefettura, che espressamente menzionato dagli articoli 128 e 129 della Costituzione ed affermato legislativamente dalla legge 11 marzo 1953, n. 150, ha formato materia di un ordine del giorno, sottoscritto da numerosi senatori di ogni settore, presentato al Senato nella seduta del 25 ottobre 1955.

Varie soluzioni in quella ed in altre circostanze furono prospettate in argomento: franco « ritorno al Circondario », inteso come circoscrizione amministrativa locale, o come semplice delimitazione territoriale in cui si attui lo svolgersi di una vera e propria forma di decentramento amministrativo; ripristino, più o meno esteso e graduale, delle Sottoprefetture, abolite senza discussione dal governo fascista, con aggiunta, in qualche caso, di nuove; istituzione di un « circolo ispettivo » con un « ispettore viaggiante »; suddivisione

territoriale e funzionale delle circoscrizioni provinciali, intesa come ulteriore attuazione del decentramento, il cui primo passo è rappresentato dal nuovo tipo di circoscrizione creato dalla Costituzione, e cioè la Regione; istituzione del « Distretto », con funzioni esclusivamente amministrative, ecc. Ma pur nella diversità delle proposte, una comune esigenza fondamentale era costantemente affermata: quella cioè di decentrare gli uffici amministrativi non solo dalla Capitale alla periferia, come prescrivono la Costituzione e la legge 11 marzo 1953, n. 150, ma anche dai capoluoghi ai centri di provincia, posti lontano o male collegati col capoluogo; rendere più facili ed agevoli i contatti dei cittadini con le Autorità e gli uffici amministrativi; avvicinare gli amministratori agli amministrati, rendendo possibile agli uni e agli altri la reciproca conoscenza e l'affiatamento; infine, per venire incontro ad esigenze di pubblico comodo, trasferire alle Autorità periferiche, determinate materie, funzioni di Stato di interesse locale, giusta lo spirito della legge 11 marzo 1953, n. 150.

I proponenti del disegno di legge in esame sono convinti che il ritorno alle Sottoprefetture farebbe di esse un duplicato delle Prefetture, con la tendenza insopprimibile a costituire altrettanti enti accentrati di poteri sia pure di ampiezza minore delle Prefetture, col danno derivante dal loro numero assai più elevato delle Prefetture, e coll'inevitabile ingrossarsi artificioso, non necessario, della burocrazia e di organici nuovi o impinguati, e col risultato di nuove grosse spese per l'Erario e del conseguente maggiore rallentamento della macchina amministrativa.

Il progetto di legge in esame, pur lasciando insostituibilmente al Prefetto le sue funzioni di rappresentanza, di coordinamento, di propulsione e di controllo, mira francamente a decentrare alcuni minori compiti della Prefettura, affidandoli ad uffici staccati, dipendenti da essa, com'è detto nell'articolo 1.

I criteri per la scelta della sede della Delegazione sono fissati dall'articolo 2. Essi sono:

a) lontananza della zona dal capoluogo di provincia, tale che non sia possibile accedere al capoluogo e far ritorno nella stessa giornata, servendosi di pubblici mezzi di trasporto;

b) entità della popolazione di centri abitati, e relazioni così numerose e frequenti col capoluogo, da rendere opportuna e conveniente nell'interesse generale l'istituzione sul posto di una Delegazione.

Quanto al primo punto, è evidente che esso è ispirato dall'intento di evitare che da centri remoti della provincia si debba raggiungere la Prefettura, a volte per una pratica di mediocre portata, percorrendo molte ore di autocorriera, col danno di raggiungere il capoluogo in ore in cui gli uffici pubblici sono chiusi, il che obbliga a pernottarvi, a perdere la giornata seguente, e a riprendere la via del ritorno soltanto al terzo giorno. Situazione incresciosa, che non è peculiare soltanto dell'Italia meridionale, dove le provincie sono assai più estese che nella rimanente Italia, e sono meno servite da strade e da pubblici servizi di ferrovie e di autocorriere, ma anche in località, ad esempio, del Piemonte, quali l'Albese, il Monferrato, il Saluzzese, le zone montane attorno a Susa e le contrade più periferiche

del Piemonte, le quali, per trovarsi in vallate impervie, sono anche scarse di comunicazioni con gli uffici del loro capoluogo; ed infine in altre molte provincie della rimanente Italia settentrionale e in non poche provincie dell'Appennino, dalla Liguria all'Abruzzo.

È ovvio che la Delegazione potrà essere istituita non in tutte le località remote e dalle quali non si può raggiungere il capoluogo se non con disagio e notevole spesa, ma soltanto nei centri di maggiore importanza. Per determinare quest'ultima, l'articolo 3 dispone che si prenda non già il dato oggettivo, puro e semplice, della popolazione — quanto mai vari essendo la distribuzione e l'ammontare di essa —, ma quello delle pratiche per le quali la popolazione della zona è costretta ad andare al capoluogo. E si è presa come misura media, un mese per l'altro, quella di un migliaio circa di pratiche sbrigate ogni mese da quella popolazione, comprendendo in quella cifra media anche le pratiche degli amministratori, dei segretari e degli impiegati degli Enti locali.

Il comma b) dell'articolo 2 non riguarda località lontane e mal collegate col capoluogo, ma centri di tale importanza, per l'ammontare della popolazione e per il numero di pratiche che muovono a viaggiare verso la Prefettura, che si rende opportuno e conveniente, in vista dell'interesse generale, l'attivazione di una Delegazione di Prefettura. E, ad esempio, il caso di Prato nei riguardi di Firenze, di Rimini nei riguardi di Forlì, di Chiavari rispetto a Genova, di Barletta e di Trani nei riguardi di Bari, ecc.; cioè di grossi e popolosi centri di indubbia importanza economica, che posseggono una posizione ed una situazione sociale ed economica di un rilievo del tutto proprio, e che sono spesso fulcri di attività che attorno ad essi si sviluppano, talvolta in zone assai ampie. L'articolo 4 fissa i criteri secondo i quali, in quei centri più popolosi ed importanti si potrà istituire la Delegazione, e cioè: ragioni storiche, geografiche, amministrative ed economiche; motivate richieste di Comuni, specie quando questi si assumano le spese per i locali occorrenti alle Delegazioni; necessità di agevolare aree particolarmente depresse, bisogno di pronta ed efficace assistenza tecnico-amministrativa; popolazione non inferiore alla

metà di quella del capoluogo; oppure 5.000 pratiche mensili in media, che spingono la popolazione ad accedere alla Prefettura.

In quei centri, nei quali il disegno di legge propone di istituire, coi criteri ora illustrati, le Delegazioni di Prefettura, queste funzioneranno come ora funzionano, nei centri principali di provincia, gli uffici distrettuali delle imposte, quelli del registro, le preture, le carceri mandamentali, gli uffici tecnici dipendenti dalle Amministrazioni provinciali.

L'articolo 5 stabilisce quali incombenze saranno affidate alle Delegazioni. Alle Delegazioni staccate, il cui scopo è quello di agevolare i contatti del pubblico coll'Amministrazione, saranno affidati anzitutto compiti di assistenza e consulenza ai Comuni, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, e, in genere, agli Enti locali ed alle private iniziative di interesse generale. E' ciò a patto che quell'assistenza sia richiesta degli interessati; se no, no.

Lungi dal concetto che tuttora ispira alcuni Prefetti della nostra Repubblica, per il quale Prefetture e Questure sono organi di sola vigilanza, incaricati di assicurare l'ossequio alle leggi amministrative o di pubblica sicurezza, le Delegazioni dovranno attuare il principio di una affiatata collaborazione con gli Enti locali, facilitare, indirizzare e secondare quelle pubbliche amministrazioni degli Enti locali e quelle iniziative private di interesse generale, le quali ne facciano espressa richiesta. Non pochi sono i Prefetti che di loro personale iniziativa già si sono orientati verso questo indirizzo e sono utili ed esperti collaboratori degli amministratori locali. Ma è necessario che questa cooperazione sia assicurata ed incrementata, e che col proposto decentramento si arrivi alle zone che, appunto per essere le più lontane e spesso le più povere e trascurate, hanno maggior bisogno di assistenza e di incitamento. Basta avere una nozione anche superficiale delle difficoltà burocratiche da superare per la realizzazione di un acquedotto, la costruzione di una strada o di una scuola, di un asilo o di un ponte, per la stipulazione di mutui con agevolazioni di legge, per la buona preparazione di piani finanziari per spese a lungo respiro, per la preparazione e illustrazione di consuntivi che rispecchino esattamente i risultati economici, finanziari, patrimoniali di pubbliche gestioni, per comprendere l'utilità di una affiatata collabora-

zione fra l'Amministrazione locale periferica e gli uffici provinciali dell'Amministrazione statale.

Anche nell'esercizio della vigilanza, pur necessaria e doverosa, sulla retta gestione del pubblico denaro da parte degli Enti locali, delle Opere pie, ecc., su cui dispongono il comma *d*) e il comma *e*) dell'articolo 5, tornerà opportuno il proposto decentramento di attribuzioni dalle Prefetture alle Delegazioni periferiche.

In vero, è noto come, dal 1915 in poi, il controllo postumo sulle gestioni degli Enti locali sia andato via via perdendo ogni reale efficacia. Durante la guerra 1915-18, l'esame dei consuntivi, da parte delle Prefetture rimase praticamente sospeso. Venne poi la prima legge di approvazione sommaria dei consuntivi, senza esame da parte delle Prefetture, ed i conti trovarono compiacente sepoltura. Il fascismo, con l'ordinamento podestarile e con l'investitura dall'alto degli amministratori locali, non poteva tollerare che le gestioni pubbliche fossero esaminate con severa attenzione, ed i conti degli Enti locali si accatastarono indisturbati in Prefettura, o non furono nemmeno presentati al controllo di esse. Poi venne la seconda guerra mondiale, in occasione della quale molti uffici andarono distrutti con tutti i carteggi contabili, si verificarono devastazioni e dispersioni di atti, occupazioni militari, ecc. Fu invocato il precedente dell'altra guerra mondiale, e i conti consuntivi furono approvati con procedura sommaria, che tuttora viene praticata.

Le proposte Delegazioni daranno alle gestioni pubbliche regolare assestamento. I cittadini potranno così sapere esattamente come viene speso il pubblico denaro. È giusto, infatti, che non permanga la convinzione che nessuno controllerà la retta erogazione dei proventi delle pubbliche entrate da parte di Enti e delle Opere pie. È tempo anzi che gli stessi amministratori di tali Enti, a tutela del loro buon nome, esigano che un controllo obiettivo e pronto venga effettuato, ed in modo palese, alla vista dei contribuenti, non nei lontani e appartati uffici della Prefettura, ma presso il Comune, da parte di funzionari esperti, sotto lo sguardo di chiunque voglia sincerarsene, e tenendo conto di ogni eventuale segnalazione che sul luogo possa essere formulata da qualsiasi cittadino. Il controllo sulla retta gestione del pubblico

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

denaro sarà anche a tutela del buon nome e della reputazione dei pubblici amministratori onesti.

Una norma importante è quella del comma *e*) dell'articolo 5, la quale stabilisce che la revisione dei consuntivi degli Enti locali è definitiva, ove non siano riscontrate irregolarità nei conti o sollevate delle contestazioni.

Altri compiti da affidare alle Delegazioni, meno importanti ma assai più frequenti, sono la legalizzazione di firme di competenza della Prefettura e il disbrigo di pratiche attinenti al servizio autoveicoli (comma *a*) e *b*) dell'articolo 5).

L'articolo 6 prevede che a capo della Delegazione debba esserci un funzionario del Ministero dell'interno, di grado non inferiore a quello di consigliere di prima classe o grado equiparato. Gli impiegati di concetto, d'ordine e i subalterni saranno distaccati dalle Prefetture.

L'articolo 7 propone che le spese per locali e arredamento siano a carico dell'Amministrazione provinciale col concorso delle Amministrazioni comunali, a meno che queste ultime non si accollino tutto l'onere. Le spese per oggetti di cancelleria, carta, stampati, riscaldamento, illuminazione dei locali della Delegazione rimangono a totale carico delle Prefetture (articolo 8).

Questo, in breve, il contenuto del disegno di legge in esame.

Ai motivi finora prospettati per mettere in rilievo la convenienza e l'utilità delle Delegazioni, c'è da aggiungere ancora un altro. Ed è che le Delegazioni, mentre elimineranno o ridurranno fortemente il fastidio per la popolazione di correre, per qualsiasi minima necessità, nel capoluogo, e daranno, in un certo senso, soddisfazione ai centri delle zone prescelte, saranno un utile freno ed eviteranno la già iniziata corsa alla istituzione di nuove provincie, la cui spesa per l'Erario, nella molteplicità degli uffici burocratici che da essa deriverebbe, sarebbe di gran lunga superiore a quella del più semplice invio nelle circoscrizioni circondariali di Delegati di Prefetture. Per intendere ciò, basta ricordare quanto nell'ottobre 1955 è stato detto alla Camera, in seno alla I Commissione, discutendosi il bilancio del Ministero dell'interno, e quanto è stato rilevato in Senato a proposito della costituzione delle nuove pro-

vincie di Oristano e di Isernia, nonchè, in sede amministrativa, a proposito di istanze e di proposte concrete presentate per altri, e spesso antichi, capoluoghi di circondario. Analoga esigenza fu pure favorevolmente prospettata, come risulta dai verbali e dagli atti conclusivi, da parte della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, presieduta dal professor Forti, nella relazione conclusiva pubblicata nel 1948.

Quanto è proposto in questo disegno di legge, già avviene, da alcuni anni, per un caso concreto, quello cioè degli Uffici distrettuali di pubblica sicurezza, che la legge consente vengano istituiti là dove le esigenze lo impongano, con provvedimento del Ministro dell'interno; Uffici che in quest'ultimo decennio sono stati istituiti in numero sempre maggiore, e che sono in funzione per le stesse esigenze per le quali si è imposta la necessità delle Delegazioni di Prefettura.

L'opportunità delle proposte Delegazioni si evince anche dalla considerazione che un Prefetto, messo a capo di una Provincia la quale conti 200, 300 fino a 500 Comuni, abbia una superficie da 4 a 5 mila e fino ai 10 mila chilometri quadrati, ed abbia una popolazione di quattrocento o cinquecento mila fino a un milione ed ottocentomila abitanti, non è in grado di tenersi in immediato contatto con i suoi amministrati e di conoscerne appieno i bisogni e le necessità. Le Delegazioni si presentano così come organi di collegamento, come organi intermedi fra provincia e comune. La loro esistenza è, ripetiamo, giustificata, in linea generale, dalla necessità di avvicinare, quanto più è possibile, l'azione del potere centrale alla periferia, di intensificare sempre più i contatti tra la vita locale e l'attività amministrativa dello Stato; di localizzare, per così dire, l'impulso dell'azione governativa centrale e di dare al Governo un mezzo valido ed efficace d'informazione diretta quanto è più possibile, su tutto quanto attiene alla vita locale; è giustificata dalla necessità, insomma, di avere alla periferia un organo che sia ad un tempo di senso e di azione. Se l'esistenza di un tale organo è giustificata in tesi generale, e se esso esiste, in fatti, non soltanto in Italia, in Francia e nel Belgio, ma altresì in Austria e in Ungheria, in Prussia e nei principali Stati germanici che passano tutti per i meglio organizzati ed amministrati,

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

se tutto ciò è vero, un tale organo deve ritenersi indispensabile anche in Italia, dove la vita degli Enti locali è quasi completamente inerte ed occorre sorreggerla, dirigerla e stimolarla in tutti i modi, e dove il Sindaco elettivo e gratuito, se a volte può rispondere alle necessità dell'Amministrazione comunale, non risponde affatto ai bisogni dell'Amministrazione generale dello Stato, soprattutto nei Comuni minori e non ha nè la capacità, nè spesso la possibilità, nè la buona volontà che occorre per disimpegnare degnamente ed efficacemente le funzioni deferitegli quale ufficiale del Governo.

Il Delegato della Prefettura eserciterà sul posto, più efficacemente e razionalmente di quel che oggi non avvenga attraverso l'apposizione del visto alle deliberazioni comunali, un vigilante controllo sulle Amministrazioni locali e varrà altresì ad infondere in esse una vita più intensa, suscitando, sorreggendo e coordinando le iniziative locali, oggi a volte deficienti od incerte. Quest'opera di più intensa attività, e, all'occorrenza, di stimolo e di coordinamento è assolutamente necessario attuare nella nostra Repubblica democratica, se si vuole che la macchina amministrativa funzioni adeguatamente, che l'organismo statale sia attivo in tutte le sue parti e si eviti il pericolo di una vera e propria congestione cerebrale cui lo

Stato si avvierebbe se, nell'assenza della vita locale, esso si caricasse di un compito tanto gravoso ed inesorabile.

L'istituzione delle Delegazioni di Prefettura entro i limiti segnati, attua, dunque, a nostro giudizio, il concetto espresso dalla 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, discutendosi il bilancio del Ministero dell'interno 1948-49 secondo il quale certe funzioni prefettizie, dal lato strettamente amministrativo possono agevolmente essere ad altri organi deferite senza che ciò abbia a rappresentare pregiudizio alle supreme esigenze dello Stato unitario. Essa è pure in armonia coi principi fondamentali degli articoli 128 e 129 della Costituzione e con quanto ebbe a dichiarare il Ministro dell'interno onorevole Tambroni nel suo discorso di chiusura per la discussione del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1955-56, quando « riconosceva la opportunità di creare nelle zone di maggiore necessità, uffici periferici della Prefettura, che dovrebbero essere strumenti capillari di quel processo di decentramento e di avvicinamento dell'Amministrazione al cittadino, che è voluto dalla Costituzione e che ormai è entrato nella coscienza comune ».

Ciò premesso, i sottoscritti confidano che il Senato voglia onorare del proprio suffragio il presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È data facoltà al Ministero dell'interno di disporre il decentramento di mansioni di competenza delle Prefetture, affidandone l'espletamento ad appositi uffici staccati dipendenti dalle medesime.

Art. 2.

Tali uffici staccati, che avranno le denominazioni di « Delegazioni di Prefettura », potranno essere costituiti:

a) in centri abitati di zone lontane dal capoluogo di provincia e non serviti da pubblici mezzi di trasporto che consentano di accedervi e di far ritorno nella stessa giornata;

b) in centri abitati i quali, per entità di popolazione, abbiano così numerose e frequenti relazioni con la Prefettura, da rendere opportuna e conveniente, nell'interesse generale, la attivazione sul posto di una Delegazione, e, di massima, nei centri che erano capoluoghi di circondario o di distretti amministrativi.

Art. 3.

L'indice positivo di valutazione ai fini della eventuale istituzione della Delegazione di Prefettura nel centro più opportuno delle zone territoriali di cui alla lettera a) del precedente articolo, potrà essere dato da un congruo numero medio di circa 1.000 pratiche mensili, determinatesi per le popolazioni di ogni singola zona di accedere agli uffici della Prefettura per affari che le riguardano, comprendendo nel computo anche gli accessi degli amministra-

tori degli Enti locali e dei relativi segretari o impiegati.

Art. 4.

Ai fini della eventuale istituzione della Delegazione di Prefettura nei centri abitati più popolosi ed importanti di cui alla lettera *b*) del precedente articolo, potranno essere considerati come favorevoli elementi circa la valutazione dell'opportunità dell'istituzione stessa:

a) le ragioni storiche, geografiche, con riferimento alle antiche sedi di circondario e ai centri che sono presentemente sedi di altri uffici periferici statali; le ragioni economico-industriali;

b) le motivate richieste dei Comuni interessati specie quando i medesimi si assumano l'onere della spesa per i locali occorrenti alla Delegazione;

c) la necessità di agevolare le aree particolarmente depresse, prestando alle relative Amministrazioni pubbliche ogni pronta ed efficace assistenza tecnico-amministrativa;

d) una entità di popolazione, di ciascun centro abitato e dei contigui territori, non inferiore approssimativamente alla metà di quella del capoluogo di provincia; ovvero un numero medio di circa 5.000 pratiche mensili che inducano la popolazione stessa ad accedere agli uffici di Prefettura per affari che la riguardano, comprendendo nel computo anche gli accessi degli amministratori degli Enti locali e dei relativi segretari o impiegati.

Art. 5.

I compiti da demandare alle Delegazioni di Prefettura, saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'interno recante la relativa istituzione, e comprenderanno in ogni caso:

a) le legalizzazioni di firma di competenza della Prefettura;

b) le pratiche attinenti al servizio degli autoveicoli;

c) la consulenza ai pubblici amministratori, richiesta dai medesimi, per istruzioni ed informazioni in ordine alla impostazione finanziaria di piani di opere pubbliche, contra-

zione di mutui, ecc. ed agli adempimenti necessari per la loro realizzazione, nonchè ad ogni altra materia nella quale la consulenza tecnico-amministrativa e finanziaria della Delegazione stessa possa facilitare il sollecito disbrigo di pratiche burocratiche attinenti agli affari degli Enti pubblici locali;

d) le ordinarie periodiche verifiche di cassa della gestione dei tesorieri delle Amministrazioni locali;

e) la revisione dei conti consuntivi degli Enti locali, da effettuare tempestivamente presso la rispettiva sede, con carattere di definitività ove non vengano riscontrate irregolarità o sollevate contestazioni.

Art. 6.

L'incarico di reggere le Delegazioni di Prefettura sarà conferito dal Ministro dell'interno a funzionari della carriera direttiva dell'Amministrazione civile dell'Interno di grado non inferiore a quello di consigliere di 1^a classe o grado equiparato.

Con provvedimento prefettizio saranno destinati a prestar servizio presso le Delegazioni stesse gli impiegati di concetto, d'ordine e subalterno occorrenti, distaccandoli dalla Prefettura.

Art. 7.

I locali e l'arredamento di ufficio delle Delegazioni di Prefettura saranno forniti a cura dell'Amministrazione provinciale competente, col concorso nelle spese da parte delle Amministrazioni comunali interessate, le quali potranno anche assumersi l'intero onere.

Art. 8.

Le spese inerenti alla fornitura di oggetti di cancelleria, carta, stampati e quelle per la illuminazione ed il riscaldamento dei locali delle Delegazioni di Prefettura, faranno carico agli ordinari stanziamenti per le spese di ufficio delle Prefetture.