

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2090

## PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

### d'iniziativa del Deputato LA MALFA

Presentata il 16 febbraio 1965

Inchiesta parlamentare sulle sfere di competenza, di responsabilità e di controllo delle Autorità politiche di Governo e degli Organi amministrativi e tecnici, sia delle Amministrazioni dello Stato che degli Enti pubblici non territoriali controllati dallo Stato medesimo

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un recente grave episodio giudiziario, con la sentenza della Magistratura che l'ha concluso in prima istanza, oltre ad aver avuto clamorosa ripercussione in tutto il paese, ha posto sul tappeto una serie di difficili problemi, che concernono direttamente e immediatamente sia l'attività dell'Amministrazione dello Stato, sia l'attività degli Enti pubblici non territoriali che lo Stato finanzia e, quindi, ha il dovere di controllare. Alcuni di questi problemi riguardano quelle che si possono considerare le sfere di competenza proprie del potere esecutivo e del potere giudiziario, e su di esse, anche se è necessario che il Parlamento si pronunci, non sarà possibile esprimere un giudizio definitivo se non quando il caso giudiziario avrà seguito tutto il suo corso e si saranno esaurite tutte le istanze del giudizio. Ma altri problemi non hanno bisogno, per un definitivo e necessario chiarimento, che l'iter di quel caso giudiziario si esaurisca anche perché, in conseguenza degli accertamenti e delle conclusioni cui è arrivata la Magistratura, gli organi tecnici e burocratici, per non dire le stesse autorità politiche, preposti all'Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici non territoriali da esso controllati, si trovano in un imbarazzante e grave stato di perplessità e di incertezza circa i limiti legali entro cui essi sono autorizzati ad eser-

citare certe loro funzioni e certi loro poteri di carattere discrezionale.

Ora è questo secondo ordine di problemi, che la presente proposta, diretta alla costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, intende affrontare. È indubitato che dall'esame di quel caso giudiziario venne praticamente in luce un certo stato di disordine e di confusione circa la sfera di competenze proprie sia dell'Autorità politica esecutiva, sia degli organi tecnici e burocratici dell'amministrazione diretta dello Stato e degli Enti pubblici non territoriali ad essa sottoposti, nonché una situazione di assoluta inadeguatezza di norme rispetto alle funzioni che si devono considerare proprie di un apparato statale moderno. Tale stato di incertezza e di inadeguatezza dura ormai da alcuni anni e la legislazione non è riuscita a correggerlo, quando addirittura non l'ha, forse inavvertitamente, provocato.

È risultato, in particolare, proprio dall'esame di quel caso (ma gli esempi si potrebbero moltiplicare) che disposizioni di legge e non arbitrari esecutivi, hanno accentrato nella stessa Autorità politica esecutiva funzioni di amministrazione diretta e funzioni di vigilanza e di controllo, ciò che da un punto di vista di razionalità giuridica e amministrativa e di un ordine di garanzie non dovrebbe avveni-

re. È risultato, altresì, che la sfera di competenza amministrativa propria dell'Autorità politica non era sufficientemente configurata, sia nei confronti dello stesso organo di amministrazione, del quale l'Autorità politica era parte, sia nei confronti dei dirigenti e dei funzionari tecnici ed amministrativi giuridicamente sottoposti al controllo dell'organo di amministrazione. È risultato, inoltre, che il campo delle decisioni che all'Autorità politica e agli organi tecnici spettavano, rispetto ai fini istituzionali e propri dell'Ente, non erano legislativamente così nettamente precisati, da rendere efficiente e pronta l'azione dell'Ente senza cadere nel rischio o di una violazione di legge o di imporre un rallentamento dell'azione dell'Ente, proprio per tenere conto di tutte le vecchie e nuove disposizioni di legge regolanti la materia.

Si è constatato in sostanza che, per il fatto di una non preliminare e sistematica riflessione sulla materia dei nuovi compiti dello Stato e degli Enti pubblici non territoriali da esso creati, finanziati e controllati, di una produzione legislativa spesso urgentemente imposta dal rapido insorgere di necessità nuove, e quindi non commisurata ai compiti e alle responsabilità che si andavano creando, il grave inconveniente della sovrapposizione di competenze, di responsabilità e di controlli e dell'esercizio sempre più largo di facoltà discrezionali, sia da parte dell'autorità politica esecutiva, sia da parte degli organi tecnici e burocratici, si sia andato estendendo, senza che per altro nessuno fosse sicuro di rimanere nei limiti della propria competenza e, soprattutto, di non incorrere in violazioni di legge o di principi generali riguardanti l'amministrazione della cosa pubblica.

La Commissione d'inchiesta parlamentare che ho l'onore di proporre, senza tendere inenominatamente a interferire con i compiti e le responsabilità proprie dell'autorità giudiziaria e, quindi, senza volere dedicarsi ad accertare se un determinato comportamento passato dell'Autorità politica esecutiva, o degli organi tecnici e amministrativi dell'amministrazione dello Stato e degli Enti controllati sia rimasto nei limiti delle leggi vigenti, intende far fronte, appunto, alle altre esigenze esposte. Analizzando una serie di situazioni concrete, e di rapporti concreti fra l'Autorità politica esecutiva e gli organi gerarchicamente sottoposti, analizzando come in concreto si sia atteggiata e distinta la funzione amministrativa diretta dalla funzione di vigilanza e controllo, analizzando, infine, i compiti che spettano all'amministrazione diretta dello Stato o degli Enti

sottoposti al suo controllo, e la capacità di adempiere a tali compiti senza correre l'alea di violazioni della legge vigente, essa deve proporsi di arrivare a suggerire uno schema generale legislativo, una specie di legge quadro, diretta a un migliore andamento della complessa materia, un quadro di principi direttivi atti ad ispirare e guidare la modificazione della legislazione vigente, l'elaborazione di nuove leggi e la stessa prassi del potere esecutivo.

Qualcuno ha osservato che proponendo una Commissione del genere, non si farebbe che entrare nel campo della riforma generale della pubblica amministrazione, riforma che da più anni si persegue e alla quale il ministro Preti ha annunciato di volere dare attuazione concreta e sollecita, in alcuni aspetti essenziali. Ma non è così. La riforma della pubblica amministrazione rimane un obiettivo generale dell'azione politica del Governo e del Parlamento. La Commissione d'inchiesta dovrebbe occuparsi, invece, di un aspetto particolare ed urgente di quella riforma: delimitazione delle sfere di competenza dell'Autorità politica e degli organi gerarchicamente sottoposti e netta separazione delle funzioni di controllo e di vigilanza dalle funzioni amministrative dirette; individuazione delle funzioni che, nello sviluppo moderno degli Stati, si devono ritenere strettamente allineate ai compiti istituzionali dell'amministrazione diretta dello Stato e degli Enti, anche se le leggi vigenti non le prevedono e modifica, quindi, da questo punto di vista, della legislazione.

La Commissione proposta dovrebbe anche occuparsi della legge 21 marzo 1958, n. 259, che ha disciplinato la partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, dei risultati che la sua applicazione ha dato, soprattutto nei rapporti tra Corte dei Conti e Parlamento, e delle eventuali modifiche che vanno ad essa apportate perché il controllo risulti più efficace e rigoroso e, soprattutto, porti a dei risultati concreti, ciò che sfortunatamente non è avvenuto finora.

Si tratta, come risulta sommariamente da questa breve relazione, onorevoli colleghi, di problemi sufficientemente circoscritti, ma assai importanti, che vale la pena di analizzare specificamente perché l'apparato dello Stato, chiamato in tempi recenti a vastissimi e fondamentali compiti, funzioni in queste specifiche materie adeguatamente. Non dubito che alla proposta venga dato il necessario consenso.

## PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

### ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con i seguenti scopi:

1) accertamento delle forme e dei modi in cui, concretamente, sono state configurate negli ultimi anni e sono configurate attualmente, rispetto alle esigenze di uno stato di diritto, le rispettive sfere di competenza, di responsabilità e di controllo delle autorità politiche del Governo, e degli organi amministrativi e tecnici, sia delle amministrazioni dello Stato sia degli enti pubblici non territoriali, sottoposti alle direttive, alla vigilanza e al controllo delle autorità politiche stesse. Indicazione delle riforme legislative necessarie perché risultino meglio ordinate, ai fini di una più efficiente funzionalità e di un parallelo maggior rigore, le rispettive sfere di competenza, di responsabilità e di controllo;

2) accertamento di come, nel passato, rispetto alle norme predisposte dalla vigente legislazione, amministrazioni dello Stato ed enti pubblici non territoriali abbiano sopperito alle necessità sorgenti dalle rapide trasformazioni tecniche, economiche e sociali in corso e della maggiore estensione e complessità dei loro compiti.

Indicazione delle riforme necessarie perché tale adeguamento avvenga sulla base di aggiornate norme di legge;

3) accertamento di come ha funzionato nel passato ed in concreto, anche nei riguardi del controllo parlamentare, la legge 21 marzo 1958, n. 259 che disciplina la partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Proposizione di eventuali norme modificative e integrative.

### ART. 2.

La Commissione è composta di venticinque membri scelti dal Presidente della Camera.

### ART. 3.

Per l'esecuzione dei suoi compiti la Commissione dispone di tutti i poteri di cui all'ar-

articolo 82 della Costituzione. Essa può chiamare esperti anche estranei all'Amministrazione dello Stato.

ART. 4.

La relazione della Commissione verrà presentata alla Camera entro il 30 giugno 1965.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione saranno a carico del bilancio della Camera dei deputati.