

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3283

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**POLLI, MAGISTRONI, FRONTINI, ONGARO, MAURIZIO
BALOCCHI, LATRONICO, ARRIGHINI, MATTEJA, GIAN-
MARCO MANCINI, ALDA GRASSI, AIMONE PRINA,
FARASSINO, COMINO, BAMPO, BORGHEZIO**

Istituzione di un co-capoluogo, sede di decentramento amministrativo,
nella provincia del Verbano-Cusio-Ossola

Presentata il 26 ottobre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione che qui ci si propone di risolvere è quella che si è manifestata in seguito alla creazione di una nuova provincia all'interno del territorio di una provincia già esistente.

Gli equilibri, di carattere politico-istituzionale e socio-economico, che definivano il tessuto della preesistente circoscrizione provinciale, vengono ad essere stravolti dalla sovrapposizione a quest'ultima di un nuovo soggetto istituzionale e dal suo impianto organizzativo.

Queste considerazioni portano a qualificare come semplicistica una scelta organizzativa che privilegi l'istituzione di un nuovo capoluogo svincolata dalla ponderazione di interessi e realtà oramai consolidati; circostanze oggettive hanno infatti

maturato uno *status quo* che non può essere eluso né tantomeno trascurato.

All'esigenza di trovare forme alternative che consentano una migliore redistribuzione sul territorio degli uffici e delle strutture della nuova provincia in maniera più coerente con un'equa ponderazione di tutti gli elementi che hanno determinato tale *status quo*, è di aiuto il parere espresso dalla I sezione del Consiglio di Stato il 18 marzo 1992 sulla possibilità di istituire un « doppio capoluogo ».

Tale consesso evidenzia l'inammissibilità, allo stato attuale della legislazione, dell'istituzione di una doppia sede legale della provincia neo costituita, con la duplicazione cioè degli organi istituzionali (due consigli provinciali, due giunte, ecce-

tera) svolgenti indifferentemente le loro funzioni nell'una o nell'altra sede.

Il principio dell'unicità del capoluogo viene infatti solennemente affermato per tre ordini di ragioni.

Ragioni giuridiche impongono che ciascuna persona giuridica e, a maggior ragione, ciascun ente pubblico, debba avere una sede legale unica, certa e permanente soprattutto per garantire la chiarezza e la certezza dell'azione amministrativa nei rapporti con i cittadini amministrati (come disposto dalla legge n. 241 del 1990).

Ragioni pratiche impongono, d'altro canto, di evitare gli inconvenienti che deriverebbero dallo « sdoppiamento ».

Infine, si nota che una deroga così innovativa e drastica rispetto al principio dell'unicità del capoluogo avrebbe indubbiamente trovato un fondamento esplicito nell'articolo 16 della legge n. 142 del 1990, che, al contrario, non fa menzione di una simile ipotesi e che addirittura prevede la possibilità di uno scostamento dagli schemi tradizionali solo nella misura in cui ciò implichi un contenimento quantitativo delle sedi degli uffici decentrati dello Stato.

Tuttavia, lo stesso Consiglio di Stato chiaramente afferma la possibilità di istituire un « secondo capoluogo » differenziandone la portata giuridica in relazione alla provincia come ente locale o come circoscrizione degli organi dell'amministrazione periferica dello Stato.

Per ciò che riguarda la provincia come ente locale (articolo 2, comma 1), il Consiglio di Stato non ravvisa alcun ostacolo di principio a che lo statuto adotti scelte organizzative che implicino una distribuzione nei due centri (capoluogo e co-capoluogo) delle sedi degli organi dell'ente provincia e dei suoi principali uffici oppure a scelte che determinino la creazione nel co-capoluogo di sedi secondarie per gli organi istituzionali e di uffici decentrati per l'apparato amministrativo. Quindi, ad esempio, lo statuto potrebbe fissare la sede di alcuni assessorati nel co-capoluogo, città diversa dalla sede legale dell'ente (capoluogo) che, ricordiamo, a pa-

rere del Consiglio di Stato deve rimanere unica; oppure potrebbe individuare degli uffici decentrati per la gestione di alcuni servizi strettamente connessi al territorio di competenza.

Per ciò che riguarda le strutture amministrative periferiche dello Stato (articolo 2, comma 2), lo stesso consesso affermava che formule di decentramento o dislocazione, negli eccezionali casi e nei ristretti limiti in cui possano essere attuate mediante semplici atti amministrativi, dovranno essere valutate dalle singole amministrazioni per quanto di rispettiva competenza. Vista l'esistenza, d'altro canto, di norme che stabiliscono l'ubicazione nel capoluogo di provincia di numerosi uffici periferici statali, ad esempio la prefettura, la scelta organizzativa non può che essere realizzata, appunto, mediante norma di fonte primaria.

A tale scopo la presente proposta di legge precisa che le amministrazioni possano decidere, esercitando la loro discrezionalità sulla base di valutazioni di opportunità ed economicità, l'istituzione di servizi distaccati o di sportelli senza alcuna rilevanza giuridica esterna, ma con la sola funzione di agevolare l'accesso dei cittadini per il disbrigo di pratiche o la presentazione di istanze.

Il problema, peraltro, deve essere ulteriormente approfondito in relazione alla dislocazione sul territorio degli uffici delle società erogatrici di servizi pubblici in regime di monopolio quali, ad esempio l'ENEL e la SIP. L'unico parametro che potrebbe condizionare le scelte organizzative di tali organismi circa la collocazione sul territorio degli uffici, vista l'autonomia organizzativa di cui godono, è quello dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio che, in quanto di interesse pubblico di carattere essenziale, non può sottrarsi al perseguimento dell'utilità della gestione e della razionalità degli interventi.

Così, assumendo come rilevante la questione degli uffici ENEL particolarmente significativa per la zona in analisi, è pur sempre da considerare che, anche nella prospettata ed imminente trasforma-

zione dell'ente in società per azioni, gli scopi che l'ente stesso deve raggiungere nell'esercizio del suo potere di autoregolamentazione attualmente conferitogli dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1750 del 1965, sono di carattere pubblico.

Ciò è agevole desumere dalla costante giurisprudenza in materia quando si specifica che « a fronte del potere di autoregolamentazione espressamente conferito all'ente medesimo (...) le posizioni del privato hanno natura e consistenza di interesse legittimo e non di diritto soggettivo » (Cassazione civile, sezioni unite, 25 ottobre 1978, n. 4822).

L'interesse legittimo, si sa, si configura solo a fronte dell'esercizio di potestà pubbliche che, in quanto tali, devono comunque perseguire fini di interesse generale prevalente.

In aggiunta, con riferimento alle potestà organizzative degli enti pubblici economici « la discrezionalità del datore di lavoro assume i caratteri del potere discrezionale pubblico quando si espliciti in atti di imperio e di supremazia intesi a disciplinare in via generale ed astratta l'organizzazione degli uffici » (Cassazione civile, sezioni unite, 18 novembre 1989, n. 4941).

In conclusione, « l'azione di un ente pubblico economico » e, si aggiunge, necessariamente quella delle società che erogano servizi pubblici in regime di monopolio, deve perseguire « il fine di tendenziale economicità (...) tanto più in presenza di obiettivi vincoli del bilancio statale, originati dal dissesto della finanza pubblica, che non tollerano l'assunzione di

ulteriori oneri, crescenti ed indefiniti » (Corte dei conti, sezione controllo, 19 dicembre 1985, n. 1847).

La giurisprudenza illustrata, assolutamente unanime e pacifica, offre elementi validi di giudizio per escludere in via perentoria la legittimità e l'opportunità di quelle scelte organizzative che comportano il trasferimento di tali uffici, già dislocati sul territorio, nel co-capoluogo di provincia al di fuori di ogni criterio di razionalità ed economicità.

Per « coagulare » tutti i preziosi elementi offerti dalla giurisprudenza citata, con la presente proposta di legge si intende estendere, all'articolo 3, anche agli enti pubblici ed alle società erogatrici di servizi di pubblica necessità, presenti nel territorio della provincia, in riferimento alle loro potestà organizzative di dislocazione degli uffici sul territorio, le disposizioni dettate per le amministrazioni pubbliche provinciali e statali.

In conclusione, ci si deve stupire che sia stato necessario ricorrere all'elaborazione di una proposta di legge nonostante le argomentazioni fornite dalla giurisprudenza più prestigiosa per giustificare l'ovvietà di scelte che già trovano nella Carta costituzionale il loro fondamento più sicuro: l'economicità e l'efficacia nella gestione del bene comune.

È questo l'imperativo che presiede all'attività dei pubblici poteri in qualsiasi società civile e che moralmente deve essere perseguito da ciascun membro della stessa.

Tutto ciò premesso, chiediamo pertanto, agli onorevoli colleghi di approvare la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituito in Domodossola, sulla base delle disposizioni contenute nella presente legge, il co-capoluogo, in sede di decentramento amministrativo, della provincia del Verbano-Cusio-Ossola nell'ambito della regione Piemonte.

ART. 2.

1. Lo statuto del consiglio provinciale determina la distribuzione ed il decentramento degli uffici dell'amministrazione provinciale nel co-capoluogo.

2. Gli uffici dell'amministrazione statale presenti nella circoscrizione provinciale possono istituire nel co-capoluogo sportelli o servizi distaccati al fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, il disbrigo di pratiche e la presentazione di istanze.

ART. 3.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano agli enti pubblici ed alle società erogatrici di servizi di pubblica necessità presenti nel territorio della provincia in riferimento alle loro potestà organizzative di dislocazione degli uffici sul territorio.

ART. 4.

1. Il capoluogo della provincia del Verbano-Cusio-Ossola assume la doppia denominazione di Verbania-Domodossola.