

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI
E PERIFERICI DELLO STATO**

Resoconto stenografico

15ª SEDUTA

GIOVEDÌ 28 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 375, 378, 379 e <i>passim</i>	D'ALBERGO	Pag. 375, 378, 381
CODACCI PISANELLI	379		
MODICA	379		

Interviene alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Salvatore D'Albergo, ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Pisa.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

SCUTARI, deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato.

Saluto il professor D'Albergo, dell'Università di Pisa, che abbiamo invitato come esperto docente universitario. Egli è informato della nostra tematica, molto più estesa di quanto non dica il riferimento formale ai modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato. Il campo della nostra indagine si è infatti esteso anche a monte: a tutti i problemi, cioè, preliminari, come quelli del trasferimento, della delega, eccetera. Questo non toglie il nostro interesse per la prospettiva operativa di quella che sarà la riforma della pubblica Amministrazione, che evidentemente non è necessariamente ed esclusivamente legata all'attuazione regionale, ma vale anche come ricerca di un nuovo tipo di produttività nella pubblica Amministrazione. A lei, professor D'Albergo, la parola.

D'ALBERGO. Un primo chiarimento si fa indispensabile, a proposito di pubblica Amministrazione e della sua riforma, e cioè che non si può affrontare responsabilmente tale discorso continuando — in nome della « specificità dell'organizzazione amministrativa » — a separare, come nelle aule universitarie e nei manuali per gli studenti, gli istituti del diritto amministrativo dagli istituti del diritto costituzionale, perdendo di vista quindi quella realtà che ci presenta l'organizzazione pubblica come un fenomeno da valutare in termini « com-

plexivi ». A tal fine, va anzitutto considerata la natura dello Stato che ci troviamo di fronte, e che per quanti mutamenti vi siano stati dal 1948 al 1974 tuttavia va correttamente visto alla luce dei principi non affatto superati — sol perchè non interamente attuati — con cui le forze politiche posero il loro patto costituzionale. La notazione che non può sfuggire — ma non solo a fini enfaticamente definitivi, bensì per cogliere la realtà politica e sociale rappresentata dallo Stato contemporaneo — è che lo Stato gestisce sempre più ampiamente e profondamente l'economia, sicchè dobbiamo renderci conto delle conseguenze che a livello istituzionale ne discendono, sia dal punto di vista della natura e dei rapporti fra gli organi dello Stato visto nel suo momento centrale, sia nel suo momento decentrato. Noi non possiamo parlare della riforma dei Ministeri, se preliminarmente non ci sforziamo di dare significato alla funzione complessiva ed unificante adempiuta dallo Stato con tutti i suoi strumenti di intervento. C'è quindi la necessità di distinguere i Ministeri che agiscono con atti amministrativi dai Ministeri che agiscono con atti politici, però nella valutazione della sostanziale omogeneità di destinazione di tutti i meccanismi politico-amministrativi, nella visione unificante della programmazione economica nazionale.

Ma proprio perciò occorre porsi i problemi che allo stato attuale risultano affrontati solo dalle Regioni, tra le quali si segnala la Toscana, che com'è noto ha provveduto a dare un impianto « dipartimentale » all'organizzazione degli uffici regionali secondo una linea di tendenza fatta propria da vari Statuti regionali, e che si tratta di approfondire a sua volta. Quel che in questa sede sembra importante avvertire, frattanto, e che oggi vi sono ragioni di accentuata necessità — rispetto ad un passato nel quale sempre il rapporto fra Governo e Amministrazione ha dato luogo ad incertezze teoriche, che hanno coinvolto la stessa nozione di « funzione di governo » — di chiarire natura e funzione dell'apparato di governo, non solo in relazione ai compiti di indirizzo politico, ma anche ai compiti

di indirizzo amministrativo, non dissociabili fra loro. Il difetto fondamentale cioè del dibattito che anche ora si va sviluppando per proporre una riforma dell'organizzazione amministrativa è quello di ritenere che la problematica del potere amministrativo sia diversa da quella del potere politico, quando invece è una verità emergente sempre più chiaramente — contro le remore frapposte dalle ideologie giuridiche tradizionali — che l'una e l'altra sono strettamente compenstrate e interconnesse. E gli effetti sono negativi a tutti i livelli, perchè l'esperienza ci dimostra appunto quanti equivoci sono stati alimentati — in nome dell'efficienza dell'azione politica del Governo — sull'azione concertata fra Ministri titolari di distinti dicasteri, che nella forma istituzionalizzata del « Comitato interministeriale » ha raggiunto una consolidazione tale che quasi si perde la possibilità di capire quanta è la responsabilità del Consiglio dei ministri e quanta la responsabilità di ogni singolo Comitato interministeriale, a cominciare da quel CIPE che avrebbe voluto essere il collettore di tutte le forme organizzative del potere di governo, e che in ogni caso risulta uno strumento di elusione del confronto democratico in tema di scelte di indirizzo. Al difetto che i Comitati interministeriali presentano sul versante dell'attività di indirizzo politico — ciò che tra l'altro mette in evidenza i limiti ormai scarsamente sostenibili del segreto del Consiglio dei ministri, cui al contrario corrisponde il privilegiamento dei centri di potere economico nei Comitati interministeriali — si aggiunge sul versante dell'azione amministrativa e della sua « efficienza » l'ineadeguatezza di ogni tecnica di aggiustamento nei vertici politici rispetto all'azione susseguente, che rimane vittima della « separazione » istituzionalizzata fra i diversi dicasteri in relazione alle « materie » rimesse alla rispettiva competenza. Quello che sta dimostrandosi fallimentare — a livello della funzione amministrativa — è la tecnica dei procedimenti amministrativi come strumento inevitabile di una « ricomposizione » della frantumazione dell'organizzazione amministrativa: poichè la connessione per affinità

o complementarità fra organi appartenenti a branche distinte della pubblica Amministrazione, dà luogo a quella « lentocrazia » che invano si tenta da ogni parte di superare con generiche ed enfatiche invocazioni di snellimenti e di sveltimenti, impossibili sino a quando non si risale alle reali cause delle disfunzioni lamentate.

Ogni Ministero si configura e si comporta come un corpo chiuso, che nei collegamenti procedurali con gli altri Ministeri tende ad irrigidire le ragioni della propria competenza istituzionale, cosicchè anche l'adozione di strumenti di collaborazione e di coordinamento a livello politico è destinata a perdere di efficacia, perchè la collocazione degli apparati amministrativi è per principio divaricata rispetto alla logica unificante che i Comitati interministeriali perseguono « tendenzialmente », a loro volta essendo viceversa espressione di un principio di « deconcentrazione » rispetto al Consiglio dei ministri, che non giova al corretto rapporto fra gli organi costituzionali, vanificato rimanendo in tutto ciò il ruolo del Parlamento.

In quale prospettiva, allora, proporre riforme dell'organizzazione amministrativa che siano coerenti con la natura dello Stato gestore dell'economia, in una società capitalistica cui la Costituzione democratica ha predisposto strumenti di direzione pubblica? Sebbene in questa sede non ci si possa limitare che ad un'enunciazione schematica, va detto che per un verso è da respingere la tendenza, che anche in tema di rapporti fra Stato e Regioni va confermandosi, ad istituire Comitati interministeriali che al tempo stesso vanificano la responsabilità reale del Governo e il ruolo di potere del Parlamento, poichè l'indirizzo politico richiede unità effettiva e non fittizia; e, per un altro verso, è da invocare l'impostazione di un modo nuovo di raccordare « politica » e « amministrazione » attraverso cioè l'accorpamento delle materie e delle funzioni, cioè dei Ministeri, nonchè attraverso l'eliminazione al centro e il trasferimento alle Regioni di meccanismi pubblici incompatibili con il decentramento e il sistema delle autonomie.

Se è vero che la programmazione è il criterio, il metodo nuovo della gestione e organizzazione dei pubblici poteri, allora anche gli interventi pubblici amministrativi come quelli economici devono muovere secondo un principio di « integrazione » per linee « interne » e non per linee « esterne », cioè con l'unificazione di Ministeri in grandi unità operative dirette al vertice politico da più Ministri — e la cosa è tanto più interessante nell'esperienza dei governi di coalizione —, e organizzate in modo poi non tanto da dar luogo a procedimenti che occultino — come oggi — una complessa e indecifrabile conflittualità politico-amministrativa, ma ad un coinvolgimento più razionale e consapevole degli organi amministrativi in procedure attuative della volontà politica espressa al livello di Governo e dei dirigenti politici dei singoli e ridotti Ministeri. È questo il senso della concezione dipartimentale fatta palese soprattutto in alcuni Statuti regionali, come quello della Calabria, che vedono la struttura della Giunta regionale in relazione al superamento degli assessorati ed al raggruppamento in dipartimenti per settori omogenei delle unità politico-amministrative che devono dare corpo all'apparato organizzativo di vertice della Regione.

Qual è il nucleo essenziale delle nuove prospettive, che vanno approfondite per essere poi tempestivamente concretate? La maturata convinzione che la dicotomia « politica-amministrazione » è stata indebitamente ideologizzata in nome della falsa concezione che fra i « poteri » pubblici solo quello di governo (in un raccordo adulterato con il Parlamento) sia « politico », mentre il potere amministrativo e il potere giudiziario dovrebbero solo caratterizzarsi come imparziali e indipendenti, e comunque non come politici. È evidente la necessità di combattere teorie che non hanno reale fondamento, poichè confondono le forme e il grado di responsabilità degli appartenenti all'ordinamento amministrativo e giudiziario con la qualità del potere che essi esprimono in vista dei rispettivi compiti di attuazione della legge, e dei principi istitu-

zionali in genere. L'amministrazione fa politica, con una copertura che — secondo le concezioni dello Stato autoritario — ai funzionari e data politicamente dal Governo, quando invece è da riconoscere che la pubblica Amministrazione rappresenta quella fase dell'azione politica che è rivolta al conseguimento concreto degli obiettivi posti dalla legge, la cui volontà generale si articola, si segmenta per il soddisfacimento dell'interesse di singoli o di gruppi. L'inefficienza, quindi, dell'azione amministrativa è la misura dell'inefficienza del complessivo apparato di governo, che include e non esclude gli organi amministrativi, ed una prova dei vizi teorici che alimentano le confusioni è data dal fatto che anche autorità politiche come il Presidente della Repubblica, di fronte alla mancata attuazione delle leggi — specie del centro-sinistra — che è imputabile al raccordo Governo-pubblica Amministrazione, indulgono all'accusa di inefficienza di un Parlamento che altro non è che la vittima più illustre delle concezioni « giuridiche » che non fanno mai del Parlamento un organo politico « decisionale », ma solo di « controllo ». Ne viene la necessità di quel ribaltamento teorico generale che, sul fondamento di una corretta interpretazione della Costituzione democratica conferisca un potere reale al Parlamento; e che, nel caso che ci riguarda più da vicino in questa sede, non si persista nella linea di conferire deleghe legislative la cui natura ormai è sempre più coincidente con le deleghe in bianco che i governi autoritari si sono attribuite per l'esercizio di pieni poteri.

La delega, infatti, come è attualmente concepita, rappresenta una esasperazione del modello che il costituente ha previsto, tant'è che il disegno di legge n. 114 non è nella sostanza diverso dalla delega in bianco del 1922. E sotto questo profilo non è certo infondata una eccezione di costituzionalità. In secondo luogo, dobbiamo poi pensare che la delega al Governo è in sostanza una delega ad un istituto che cambia. Si delega cioè la funzione legislativa ad un Governo che può durare sei-otto mesi...

PRESIDENTE. La delega è conferita al Governo come organo permanente dello Stato, non a questo o quel Governo in particolare.

D'ALBERGO. Qui il riferimento è fatto non solo perchè al vertice del Governo che fa il decreto delegato — esso in concreto può essere ben diverso da quello stesso che ha patrocinato la delega: cambiando maggioranza l'organo delegatario si trova in una posizione politica diversa — si finisce per dare una sostanziale esclusiva di potere di scelta politica, ma perchè già una prima manifestazione del potere politico della burocrazia si ha nella funzione determinante che essa esplica nella formazione dei decreti — che è funzione « normativa » e quindi anche formalmente « politica » —; mentre al ruolo di organo « amministrativo » (secondo l'insegnamento ufficiale di quel che è organo di tale tipo) è ridotta la Commissione parlamentare che, in quanto « sentita », si riduce al rango di organo « consultivo », quando viceversa dovrebbe essere considerata come proiezione del Parlamento per una sorta di garanzia di un potere che si possa considerare « ritenuto » dal massimo organo rappresentativo dello Stato.

PRESIDENTE. Credo opportuno di precisare che questa indagine conoscitiva fu decisa in un momento nel quale la questione del rinnovo della delega al Governo era quiescente. Si era già avuto, infatti, un primo esame in sede referente del disegno di legge n. 114 da parte della 1ª Commissione. Era seguita poi la discussione generale in Assemblea, con l'inizio dell'esame degli articoli. A questo punto si ebbe un rinvio in Commissione. Fu allora che venne decisa l'indagine conoscitiva.

La prego quindi di considerare che l'indagine tende a preparare materiale di studio per la fase successiva. In ipotesi, anche se non venisse rinnovata la delega, il Parlamento dovrà preoccuparsi prima o poi della riforma della pubblica Amministrazione. A questo problema evidentemente non si può sfuggire. Questo materiale viene pertanto

raccolto per chiarezza culturale, al fine di vedere il meglio possibile ciò che, comunque, si dovrà fare per un migliore funzionamento dello Stato. Quindi più che riferirsi alla questione del metodo (che è questione di competenza della 1ª Commissione la quale sta esaminando il disegno di legge n. 114), la pregherei di esprimere il suo giudizio sui contenuti della riforma, in relazione ai compiti che potrebbero essere assegnati in materia a questa Commissione intercamerale.

D'ALBERGO. Ho parlato del ruolo del Parlamento non tanto per una critica a un dato che può sembrare congiunturale, ma perchè il Parlamento non può essere considerato solo quale organo di controllo, quale sede nella quale svolgere il dibattito sulle proposte del Governo. Allora il sistema degenererebbe inevitabilmente in quello della delega permanente o, peggio, della decretazione d'urgenza. Il Parlamento, invece, deve essere un'altra cosa. Deve riassumere il ruolo di organo decisionale, quindi, occorre che non si dia luogo alla frantumazione di quella volontà unitaria che il dibattito parlamentare tende ad esprimere facendola sboccare negli enunciati legislativi, con apparati di governo che — come già avvertito — nè garantiscono l'unità di direzione politica nè realizzano quell'attuazione efficiente che è impedita dall'eccessiva settorializzazione della funzione esecutiva. Funzione che in quanto politica, anche se in base ad una disciplina diversa da quella concernente gli organi rappresentativi (direttamente o indirettamente) richiede una impostazione nuova dei criteri stessi dell'organizzazione e dell'azione amministrativa: sia nel menzionato rapporto fra capi dei dicasteri, da ridimensionare anche in relazione all'attuazione del sistema delle autonomie incentrato sulle Regioni, sia nell'attitudine stessa dei funzionari ad avere la necessaria « lealtà » verso lo Stato, le finalità da esso perseguite e gli obiettivi che per legge l'Amministrazione deve conseguire concretamente. Non avrebbe senso continuare ad isolare le questioni concernenti la funzionalità dello Stato come se fossero essen-

zialmente di idoneità delle assemblee elettive a fare le scelte di fondo e le riforme, per un verso; e di capacità degli organi amministrativi di esplicare le proprie competenze istituzionali con puntualità, quasi che esistessero regole oggettive idonee di per sé a dare snellezza e rapidità di funzionamento agli organi amministrativi, e per di più le forze politiche non sapessero o non volessero individuarle, ed imporle, per un altro verso.

Si tratta invece di fare un salto qualitativo senza residui, coinvolgendo in un discorso nuovo sulla pubblica Amministrazione anche la natura e la posizione del pubblico dipendente, oggi chiuso da un'ideologia giuridica che è causa di fondo di un comportamento politico-amministrativo che lacera le istituzioni.

In tale contesto, un chiarimento si può dare anche a quell'aspetto dell'organizzazione pubblica che è costituito da enti pubblici, imprenditoriali od erogatori di servizi, che si pongono illegittimamente come alternativi alle istituzioni direttamente collegate con la società (Regioni ed enti locali), o con le istituzioni rappresentative (come gli apparati tradizionali della pubblica Amministrazione), e che sempre più si sostituiscono individualmente e complessivamente allo Stato, cooperando al degradamento della vita politica e amministrativa del Paese.

P R E S I D E N T E . Professore, lei ci ha offerto un tipo di intervento diverso da quelli che abbiamo sperimentati ascoltando la precedente serie dei docenti; ma non per questo siamo meno lieti di averla ascoltata. Ora non voglio ritardare l'apertura del dibattito, perchè so che lei ha dei limiti di tempo. Tuttavia voglio salutare la presenza del Sottosegretario alle Regioni, onorevole Azzaro.

M O D I C A , *senatore.* L'esposizione del professor D'Albergo evita una ripartizione settoriale dei problemi riguardanti enti locali, Regioni, Ministeri, e ci porta al nocciolo politico del problema, del modo di essere di uno Stato democratico nell'attuale situazione del mondo e del nostro Paese e di fronte

ai crescenti compiti di intervento economico dei poteri pubblici, che costituiscono una realtà obiettiva con la quale tutte le forze politiche debbono fare i conti.

Purtroppo, il tempo che rimane per una discussione è assai stretto e quindi mi limito a fare soltanto una domanda. Ma più che di una domanda, si tratta di una richiesta di precisazioni circa l'esperienza degli statuti regionali.

Il professor d'Albergo si è riferito chiaramente all'organizzazione dipartimentale degli esecutivi regionali. Penso che sarebbe utile se, nell'economia di una replica che purtroppo non ha di fronte a sé molto tempo, il professor D'Albergo portasse qualche approfondimento di questa esperienza. Non è una esperienza del tutto tranquilla, anzi estremamente contrastata per il fatto che le Regioni hanno ereditato la struttura tradizionale e perfino la burocrazia tradizionale dello Stato.

Questo ha portato nelle Regioni ad un'applicazione contraddittoria degli statuti. È una tendenza che si presenta anche al di sopra della stessa volontà delle forze politiche, anche in Regioni in cui la maggioranza è su posizioni politiche che dovrebbero essere più disponibili ad accogliere il significato profondamente rinnovatore di certe istanze che in sede culturale e tecnica ci ha stamattina proposto il professor D'Albergo. Quindi, ciò vuol dire che c'è qualcosa di molto profondo da rimuovere.

C O D A C C I P I S A N E L L I , *deputato.* Qui parla il veterano. Avendo partecipato ai lavori dell'Assemblea costituente, risento naturalmente della concezione che cercavamo di tradurre nella Costituzione e che evidentemente non siamo riusciti a tradurre in modo completo. Infatti, le interpretazioni sono molto diverse da quelle che noi avremmo voluto che fossero. Certo, nella interpretazione della legge bisogna stare alla formulazione testuale e non alle intenzioni di coloro che l'anno redatta, anche se di esso si può tenere conto.

Ho ascoltato con molto interesse tutto quello che il professor D'Albergo ha detto circa l'istituto della delegazione legislativa

ed i principi che lo regolano. Devo dire che mi trovo d'accordo con lui e credo che da parte del Parlamento sarebbe opportuno procedere con maggior cautela appunto perchè esso è stato immaginato, almeno da parte dei costituenti, come l'organo fondamentale della vita di questo nuovo Stato. Altrimenti il Parlamento finisce con lo spogliarsi in maniera eccessiva dei suoi poteri, mentre la delega è stata ammessa con grande cautela, tanto da imporre la fissazione di limiti temporali e di limiti oggettivi.

Quell'inciso relativo ai principi generali delle leggi che possono essere stabilite dalle Regioni, fu introdotto proprio secondo una enunciazione che non voleva arrivare allo Stato federalista, ma desiderava che in definitiva fosse proprio consentito al Parlamento di intervenire nei casi in cui fosse necessario. Questa è stata l'intenzione di chi ha partecipato alla « Commissione dei settantacinque » e poi alla stesura definitiva del testo della Costituzione.

Certo, il problema allora veniva trattato in maniera puramente teorica, perchè non si aveva alcuna esperienza e non si poteva immaginare, dal punto di vista pratico, quali sarebbero state le conseguenze.

È evidente che ora che siamo a contatto con la realtà, ci troviamo talvolta in situazioni piuttosto difficili: cioè assai spesso nell'indicare questi principi generali si è finito per essere un po' troppo vaghi oppure addirittura si è invasa la riserva di legislazione regionale.

Ho ascoltato con molto interesse le osservazioni circa l'attività amministrativa e quella politica. A questo proposito debbo dire che l'idea cui si ispirò la maggioranza della Costituente fu proprio quella delle tre funzioni sovrane dello Stato, con un'applicazione del principio della revisione dei poteri come tendenziale attribuzione di competenza.

Ossia era chiaro che una meccanica separazione poteva essere effettuata tra funzione esecutiva e funzione legislativa, era cioè importante che chi amministrava non legiferasse nè giudicasse, ma per quanto riguarda, in particolare, la terza delle funzioni sovrane si è molto discusso sulla sua denominazione (è molto frequente chiamarla funzione

esecutiva anche se io ho apprezzato molto il fatto che il professor D'Albergo non ha mai usato questa espressione) e sull'esatto modo di intenderla. In essa infatti si è individuata un'attività di carattere più elevato (politica) ed un'attività di carattere prevalentemente pratico (amministrativa). In questo modo noi ritenevamo che si risolvesse il problema relativo a tutti gli enti che collaborano con lo Stato per l'esercizio delle funzioni sovrane. Quindi concordo con il professor D'Albergo quando dice che non si può immaginare che l'attività propria dei comuni e delle province, per esempio, sia esclusivamente amministrativa e non anche politica. Quindi distinguere tra attività amministrativa e politica, ritengo corrisponda al sistema dello Stato italiano postunitario, in fondo sanzionato e confermato dalla Costituzione.

Non sono perfettamente d'accordo quanto all'altro accenno ossia a quello secondo cui nella funzione giurisdizionale si allineerebbe una manifestazione di carattere politico, pur riconoscendo che è evidente che anche il giudice deve tenere conto della realtà in cui vive; tuttavia l'idea che si è cercato di introdurre nella Costituzione è stata quella di porre chi esercita la funzione giurisdizionale in condizioni tali da non dover risentire di influenze politiche. L'idea di una necessità di avere una funzione amministrativa a carattere imparziale è un'idea antica, penso quanto l'unificazione del nostro Stato. Essa nasce infatti dalla preoccupazione che l'alternarsi dei partiti al Governo — è stata questa una caratteristica del nostro sistema quando non vi è stata una tirannia —, possa portare ad atti che non siano sufficientemente imparziali. La garanzia del principio di imparzialità è stata in fondo una caratteristica della nostra concezione del sistema amministrativo — avanzata in modo chiaro e consapevole per la prima volta da Silvio Spaventa in un famoso discorso sulla giustizia amministrativa — che, in sede di assemblea costituente, abbiamo tenuta ben presente. Con questo non voglio dire che l'attività politica non abbia la sua importanza, anzi ha tanta importanza che viene ad essere considerata come una forma di attività amministrativa che non si riduce semplicemente

al negozio giuridico. Certo era una concezione che derivava da una visione ottocentesca della giustizia amministrativa ma anche una idea che alla prova dei fatti si era mostrata non indifferente, non inutile se si tiene presente che gli organi di giustizia amministrativa avevano funzionato anche in periodo di tirannia. Basterebbe pensare all'atteggiamento del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale di fronte alla posizione dei professori israeliti per farsi un'idea della giustizia amministrativa.

Voglio ringraziare infine il professor D'Albergo per la sua esposizione, che ho trovato di grandissimo interesse perchè ispirata a concezioni molto moderne, delle quali è opportuno che tenga conto chi ha un compito non facile come quello di mantenere i rapporti fra Parlamento e Regioni.

PRESIDENTE. Avrei anch'io molte cose da chiedere, ma vi rinuncio per dare al professor D'Albergo la possibilità di replicare prima di essere costretto a lasciarci.

D'ALBERGO. Sono stato io stesso la causa di una lunga discussione, perchè non ho frenato, perchè indubbiamente avevo bisogno di freni. Ho parlato dei dipartimenti ed ho segnalato oltre al caso della Regione Toscana anche quello della Calabria, che è il prototipo dove gli assessori sono nominati dal Consiglio sulla base di una scelta dipartimentale. Quindi guai a chi pensasse che dipartimento deve essere solo un modo di articolazione degli organi amministrativi, poiché in tal modo trascurerebbe la cosa principale, che è quella riguardante gli assessorati. Sono i membri di giunta che si devono articolare fra di loro. Il discorso sui dipartimenti chiama in campo quello complessivo nel quale io senza volere ho taciuto la parte che più mi preme dell'organizzazione pubblica incentrata sullo Stato e sulla Regione e cioè quanto è stato ricordato dall'onorevole Codacci-Pisanelli a proposito degli enti pubblici. In realtà esiste un'ambiguità di riforme determinata dal fatto che alcuni enti sono inquadrati in un rapporto esclusivamente democratico ed altri, come quelli economici, hanno invece un'altra configurazione. Noi ab-

biamo un potere reale degli enti economici e non abbiamo un corrispondente potere reale degli enti politici che sono invece frenati nella loro azione dalla legge e che devono trovare un ruolo per il tramite di apposite deleghe. Sono favorevole all'idea che si realizzi una diretta trasformazione dello Stato perchè non è vero che ci sia confusione nella ricerca.

A proposito del discorso sui Ministeri, bisogna riconoscere che i vari Petrilli, i vari Girotti, sono soggetti di governo, sono dei superministri che fingono di essere sottogoverno. È il partito liberale che si compiace di chiamarli sottogoverno; i liberali, che di solito sono così puri nel parlare delle cose, una volta tanto sono stati impuri. Una proposta di riforma delle Partecipazioni statali doveva avere come sbocco di porre il Parlamento in condizione di controllare le società a partecipazione statale: avremmo così l'unificazione attraverso il Parlamento, e non dovremmo andare avanti col sistema IRI-ENI che trova collegamenti interni attraverso il collegamento delle società per azioni (non c'è una forza politica che abbia ancora detto che la riforma delle società per azioni deve coinvolgere anche le società a partecipazione statale). Anche il problema delle società finanziarie regionali si inquadra in questo discorso, e deve tenere conto di questi elementi decisivi della funzione pubblica. E non è vero che la società per azioni è soggetta ai controlli e al codice civile. Basti pensare alla RAI che tutto è tranne che una società per azioni. Occorre invece fare una legge generale che si riferisca anche a questo campo e cerchi di chiarire il discorso sullo Stato anche con elementi che apparentemente sembrano avulsi da esso.

Queste sono le ragioni del coinvolgimento naturale del diritto amministrativo nella discussione. Tutta la cultura italiana giuridica, e forse persino parte di quella politica, sta accettando l'idea dell'indipendenza del giudice in modo, a mio avviso, completamente sbagliato. Non esiste imparzialità e indipendenza. Il discorso dell'indipendenza del giudice va collegato al discorso dei controlli. Il controllo indipendente è una mistificazione. La Costituzione afferma che la magistra-

tura costituisce un ordine autonomo e indipendente, ma afferma anche che il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge. Il problema è allora quello di individuare un rapporto con la sovranità: anziché il collegamento col re prima e con l'esecutivo-governo oggi, il giudice deve direttamente collegarsi con l'ordine del popolo, cioè con la legge. La apoliticità del giudice viene spezzata dalla situazione politica in cui esso vive, e dal contesto sociale che lo circonda, al quale non può essere evidentemente insensibile. Quella situazione che è portata alla sua conoscenza infatti è lo spaccato della situazione generale complessiva e la riflette. Quando dunque il giudice emana la sentenza non fa la legge del caso singolo, ma un atto politico che equivale a una scelta, anche se priva di carattere generale ed astratto. La legge del legislatore decide per tutti, ma deve essere l'espressione normativa della situazione reale; sicchè, quando si scrive indipendenza del giudice, si deve intendere: indipendenza dall'esecutivo. Il giudice deve essere soggetto solo al popolo e, per esso, alla legge.

Mi preme fare un ultimo rilievo, che verta sull'articolo 12 delle preleggi, dove si dice

che l'interpretazione della legge deve essere, tra l'altro, effettuata secondo l'intenzione del legislatore. Ma l'intenzione del legislatore è complessiva, quindi essa può essere ricavata solo come sintomo di una situazione più generale. Ciò deve quindi rappresentare un vincolo, e quando insegniamo che l'intenzione del legislatore non conta, andiamo certamente contro la legge.

P R E S I D E N T E . Ma lei riconoscerà che, molte volte, si tende a mettere in conto all'intenzione del legislatore solo l'aspetto della conservazione. Perciò, chi pretende di far dire alla legge ciò che essa non dice, tende troppo spesso a dimenticare le buone regole del sistema.

La ringrazio, professor D'Albergo, della sua esposizione.

La seduta termina alle ore 12,15

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO