SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

565ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 19 FEBBRAIO 1987

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente OSSICINI
e del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

SENATO

Composizione 3

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 3

Assegnazione 3

CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze 4

DISEGNI DI LEGGE

Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti» **(2219)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE ..... *Pag.* 4, 5, 8
GARIBALDI *(PSI), relatore* 5, 6
TARAMELLI *(PCI)* 5, 8
BIGLIA *(MSI-DN)* 6
POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'ambiente* 7

Discussione:

«Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» **(1782)** (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Napolitano ed altri; Napolitano ed altri; Fusaro ed altri; Ferrara ed altri; Alibrandi*):

PRESIDENTE 8, 19
* SAPORITO *(DC)* 8, 31

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

BIGLIA *(MSI-DN)* ..... *Pag.* 9
MAFFIOLETTI *(PCI)* 20
MILANI Eliseo *(Sin. Ind.)* 24
FONTANARI *(Misto-SVP)* 29
* SCHIETROMA *(PSDI)* 36

Richiesta di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica 44

Trasmissione dalla Camera dei deputati 45

Annunzio di presentazione 45

INTERROGAZIONI

Annunzio ..... *Pag.* 45

Da svolgere in Commissione 50

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI VENERDÌ 20 FEBBRAIO 1987 50

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

DE CATALDO, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del giorno precedente.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Campus, Castelli, Colella, Cuminetti, Curella, Falcucci, Fanti, Gallo, Granelli, Gusso, Malagodi, Martorelli, Mascaro, Meoli, Pasquino, Pollini, Pucci, Riva Massimo, Sclavi, Venanzetti.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: La Valle, a Managua, per una sessione dell'Unione interparlamentare.

Senato, composizione

PRESIDENTE. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, nella seduta del 18 febbraio 1987, ha verificato non essere contestabile la elezione del seguente senatore e, concorrendo nell'eletto le qualità richieste dalla legge, l'ha dichiarata valida:

per la regione Lombardia: Italo Nicoletto.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e dichiaro convalidata tale elezione.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 18 febbraio 1987 è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

SAPORITO, VITALONE, COCO, D'AMELIO, FERRARA Nicola, FIMOGNARI, SALERNO, e BERNASSOLA. — «Norme in materia di lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie degli animali» (2221).

È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, FIORI, GRAZIANI e NICOLETTO. — «Aumento delle paghe nette giornaliere spettanti ai graduati e militari di truppa in servizio di leva» (2222).

È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale:

«Norme in materia di avviamento al lavoro per la realizzazione degli interventi urgenti per la manutenzione e salvaguardia del territorio nonchè del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo» (2223).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede deliberante:

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

Deputati CACCIA ed altri. — Norme relative al trattamento economico di trasferimento

del personale militare» (2215) (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

— in sede referente:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

GIANOTTI ed altri. — «Riforma del Ministero degli affari esteri» (2084), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª, della 7ª e della 10ª Commissione;

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sul passaggio degli Organi esecutivi al valico autostradale di Coccau-Arnoldstein, firmato a Vienna il 3 aprile 1986» (2131), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 6ª e della 8ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Adattamento della capacità di produzione della flotta peschereccia italiana alle possibilità di cattura mediante ritiro definitivo del naviglio e fermo temporaneo delle navi adibite alla pesca marittima» (2173) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Bernardi Guido; Ciancio ed altri*) (*Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 11ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Corte costituzionale, trasmissione di sentenze

PRESIDENTE. Il Presidente della Corte costituzionale, con lettere in data 17 febbraio 1987, ha trasmesso, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

degli articoli 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 50 (esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, nonchè per quelle dei Consigli comunali della provincia di Bolzano), 16, secondo comma, della legge regionale 6 aprile 1956, n. 5, come modificato dalla legge regionale 10 agosto 1974, n. 6 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), e 15, secondo comma, del testo unico delle leggi regionali 27 marzo 1980, n. 445 sulla composizione ed elezione dei predetti organi, nelle parti in cui prescrivono «almeno due anni di ininterrotta residenza nel territorio della provincia di Bolzano ai fini dell'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei Consigli comunali compresi in detta provincia». Sentenza n. 42 dell'11 febbraio 1987 (*Doc.* VII, n. 137);

in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, dell'articolo 2, primo comma, numero 8, della legge 23 aprile 1981, n. 154 («norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale»), nella parte in cui non dispone l'ineleggibilità dei dipendenti dell'unità sanitaria locale facenti parte dell'ufficio di direzione ed i coordinatori dello stesso, per i consigli dei Comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria da cui dipendono. Sentenza n. 43 dell'11 febbraio 1987 (*Doc.* VII, n. 138).

Detti documenti saranno inviati alle competenti Commissioni permanenti.

Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti» (2219) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'ar-

ticolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti», già approvato dalla Camera dei deputati.

Ha facoltà di parlare il relatore.

GARIBALDI, *relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge prende atto della grave situazione connessa al problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, dei rifiuti speciali e di quelli tossici e nocivi. Constata le difficoltà e l'impossibilità da parte di enti e di imprese di proseguire, dopo il 31 dicembre 1986 nello smaltimento di tali rifiuti in termini compatibili con le disposizioni vigenti.

Quindi, il provvedimento propone interventi di carattere economico per consentire ai comuni l'adeguamento degli impianti e delle strutture esistenti e altresì per nuovi impianti ed attrezzature all'interno dei piani di smaltimento che avrebbero dovuto essere predisposti dalle regioni.

Inoltre, il decreto-legge originario proroga al 30 giugno 1987 i termini entro i quali gli impianti e le attrezzature esistenti per lo smaltimento dei rifiuti dovrebbero essere adeguati alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 e altre disposizioni di carattere garantista sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della salute umana.

Nell'altro ramo del Parlamento sono stati introdotti rilevanti aspetti di migliore qualificazione nel contenuto di questo decreto-legge. In particolare, è stata ipotizzata la realizzazione e la predisposizione a carico delle regioni dei piani per la bonifica, entro il 30 giugno del 1988, delle discariche e dei siti usati come luoghi di smaltimento dei rifiuti, e per salvaguardare l'ambiente da questi ultimi è previsto, fra l'altro, nel decreto-legge al nostro esame, uno stanziamento specifico ad uso dei comuni.

Ad avviso del relatore non può esservi dubbio che il provvedimento è straordinariamente necessario e urgente. Tuttavia, la Commissione, a maggioranza, ha ritenuto di dover proporre questa decisione alla valutazione dell'Aula.

PRESIDENTE. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 78, quarto comma, del Regolamento, sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione può prendere la parola un senatore per ciascun Gruppo e per non più di dieci minuti.

TARAMELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Signor Presidente, in più occasioni il nostro Gruppo ha manifestato critiche ed anche proteste per l'eccessivo uso ed abuso dello strumento dei decreti-legge, ma, dopo aver manifestato queste critiche, eravamo in condizioni di esprimere un parere circa la sussistenza o meno dei presupposti di necessità ed urgenza (in qualche caso ci siamo astenuti) sui vari testi legislativi che venivano al nostro esame.

In questo caso, come ha riferito il relatore, la Commissione ha deciso «a maggioranza» il riconoscimento della sussistenza dei presupposti non perchè il Gruppo comunista fosse contrario o si fosse astenuto sul merito del decreto, ma perchè ha manifestato l'impossibilità di esprimere al riguardo un'opinione.

Pongo una domanda alla Presidenza, e sono certo che avrò una risposta chiara e precisa: su che cosa oggi noi siamo chiamati a votare? Ci si risponderà che siamo chiamati a votare sui presupposti di necessità ed urgenza di un decreto-legge. Sono certo che la Presidenza ha avuto occasione di vedere il testo che è oggi al nostro esame e si è sicuramente resa conto, salvo un mio eventuale sbaglio, che del decreto-legge che noi dovremmo esaminare si è letteralmente salvato un solo comma del testo originario — precisamente il comma 2 dell'articolo 1 — perchè l'intero provvedimento che ci perviene dalla Camera dei deputati è del tutto nuovo.

Nel passato si è detto più di una volta che noi dobbiamo votare sui presupposti di necessità ed urgenza e più volte abbiamo denunciato che ciò era ormai diventato un puro rituale vista la quantità dei decreti, e visto che anche quando le osservazioni erano fondate si continuava comunque a riconoscere la sussistenza di tali presupposti.

Oggi non possiamo votare i presupposti del decreto-legge al nostro esame, perchè ci è pervenuto dalla Camera dei deputati un testo interamente rifatto, salvo appunto — se non mi sono sbagliato nel confrontare i testi — un solo comma di tutto l'articolato, mentre tutti gli altri articoli sono stati innovati completamente. Lo ripeto: mi domando su che cosa dobbiamo votare.

Mi si può rispondere che comunque si vota sul testo del decreto-legge, ma in questo modo mi sembra che si offenda l'Assemblea e la nostra intelligenza. Possiamo certo modificare quanto approvato dalla Camera dei deputati, ma sappiamo anche che in questo momento abbiamo, rispetto al testo originario del decreto-legge, un solo comma rispetto a sei articoli: il resto, lo ripeto, è totalmente nuovo.

D'altra parte, signor Presidente, l'articolo 78 del nostro Regolamento, al quinto comma, prevede che si possa chiedere che si voti per parti separate e anche non riconoscere i requisiti per alcune parti del decreto. Come possiamo esercitare questa facoltà prevista dal Regolamento di fronte a quel testo? Potrei avanzare la proposta di non riconoscere i presupposti, ma sul testo trasmessoci dalla Camera dei deputati, non sul testo originario del decreto. Infatti non ritengo che sia da decreto-legge l'articolo 4-*bis* del testo della Camera, ove si stabilisce di istituire l'albo per le imprese esercenti servizio di smaltimento dei rifiuti (al di là della mia opinione sugli albi, perchè ogni tanto inventiamo un albo e alla fine avremo più albi di coloro che si devono iscrivere). Mi pare d'altra parte superfluo l'articolo 4-*ter*, sempre del testo proveniente dalla Camera, laddove si dice che il Ministro dell'ambiente può costituire un comitato scientifico sulla materia, quando il comma 7 dell'articolo 11 della legge n. 349 consente al Ministro di costituire tutti i comitati che vuole. A meno che mi si risponda che lì non era previsto il soldo e che quindi si fa un articolo per definire il compenso in gettoni.

Vorrei chiedere che non si approvassero questi due articoli perchè non mi sembrano nè urgenti nè pertinenti al decreto. Ma il decreto originario è rimasto appunto in un solo comma per cui il Gruppo comunista non ha espresso stamattina un voto su questo decreto perchè non sappiamo su che cosa votare: ora, signor Presidente, la sua sapienza e la sua esperienza ci daranno sicuramente una risposta che ci consentirà di decidere. A me pare che votare sul decreto sia proprio un'offesa alla nostra intelligenza.

GARIBALDI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GARIBALDI, *relatore*. Signor Presidente, pur considerando le perplessità del collega del Gruppo comunista, senatore Taramelli, sia pure frettolosamente, perchè il materiale ci è pervenuto soltanto stamattina, ho potuto con convinzione verificare che quello che il collega Taramelli chiama «nuovo decreto» è, a mio giudizio, sostanzialmente una rielaborazione più puntuale, più efficace, meglio finalizzata a conseguire quegli obiettivi che nella sua concisione il decreto originario dimostra con tutta evidenza di voler conseguire. È vero che ci sono degli screzi rispetto ai postulati dell'articolo 77 della Costituzione; però credo che debba fare premio, per la nostra valutazione, l'importanza dei risultati che l'intervento d'urgenza si propone di conseguire. Da questo punto di vista non credo di aver fatto torto all'intelligenza di alcuno se mi sono reso interprete di questa opinione che non è un'opinione di schieramento, ma un'opinione scaturita dalla valutazione oggettiva di una situazione che tutti riconosciamo essere di estrema precarietà e di notevole pericolosità per la pubblica salute, oltre che per l'ambiente.

Per questi motivi mi sono sentito di sostenere la tesi che ci viene proposta in termini istituzionali.

BIGLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, colgo l'occasione, evidenziata dall'intervento del senatore Taramelli, per riprendere in due minuti una tesi che è già stata sostenuta altre volte da

parte mia in quest'Aula circa l'opportunità di modificare la norma del Regolamento del Senato che impone all'Aula di esprimere un giudizio sulla sussistenza dei presupposti fissati dall'articolo 77 della Costituzione anche quando il decreto-legge non sia stato presentato in prima lettura al Senato, ma provenga dall'altro ramo del Parlamento. La tesi che ho sostenuto in altra occasione, alla quale mi richiamo, è appunto che, quando un decreto-legge proviene dall'altro ramo del Parlamento, se è stato modificato, non ci può essere un rifiuto, da parte del secondo ramo del Parlamento che lo esamina, a deliberare su un testo che risulta dalle modifiche apportate dall'altro ramo, perchè ormai si tratta di un disegno di legge che proviene dall'altra Camera e che quindi deve comunque essere assoggettato ad un voto da parte del secondo ramo del Parlamento; ma anche nel caso in cui tale decreto-legge non sia stato modificato, deve comunque intendersi che la volontà del ramo del Parlamento che lo ha esaminato in prima lettura ha fatto proprio il testo del decreto-legge, per cui, a quel punto, si è già ritenuta la sussistenza dei presupposti richiesti, in quanto l'altro ramo ha formulato una proposta di conversione in legge sulla quale comunque occorre prendere una decisione.

Mi sono permesso di cogliere questa occasione per evidenziare nuovamente questa esigenza. Personalmente sono anche perplesso circa l'utilità di questo esame pregiudiziale anche nel ramo del Parlamento al quale, per primo, il provvedimento viene presentato per la conversione, ma comunque volevo sottolineare l'inutilità di compiere questo rito, questa verifica della sussistenza dei presupposti, verifica che dovrebbe essere condotta su termini di pura costituzionalità e che è invece sempre affrontata sulla base di considerazioni politiche e sulla base degli schieramenti di partito: quindi volevo richiamare ancora una volta l'attenzione sull'opportunità di correggere il Regolamento del Senato al riguardo.

Per queste considerazioni, da parte del Gruppo cui appartengo, si ritiene di doversi astenere dal voto circa la sussistenza dei presupposti richiesti per il decreto-legge in esame proprio perchè è un non senso quello di andare adesso a verificare l'originaria sussistenza dei presupposti quando del decreto-legge originario, come evidenziava il senatore Taramelli, è rimasto soltanto ben poco. Quindi, annuncio l'astensione del Movimento sociale italiano sulla proposta formulata dal relatore.

POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'ambiente*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'ambiente*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, obiettivamente la Camera dei deputati ha lavorato molto attorno al decreto-legge originario. Requisiti di necessità e di urgenza sicuramente potevano essere riscontrati nel decreto originario, ma requisiti di necessità e di urgenza debbono essere riscontrati comunque anche nel testo che ci proviene dalla Camera dei deputati. Infatti, è vero che in larga parte il decreto-legge è stato — per così dire — riscritto, ma è altrettanto vero che gran parte della materia contenuta nel decreto originario è rimasta nel testo che ci viene trasmesso dalla Camera, sia pure ordinata in maniera più sistematica ed organica. La proroga delle scadenze contenuta nel decreto originario è anche nel testo oggi in esame; la previsione di alcuni interventi di carattere finanziario era contenuta nel decreto originario ed è contenuta nel testo oggi in esame.

Comunque il Governo si associa, signor Presidente, alle considerazioni fatte dal relatore e raccomanda all'attenzione del Senato la necessità di esprimersi favorevolmente sulla sussistenza dei requisiti richiesti dalla Costituzione.

PRESIDENTE. Il senatore Taramelli ha, nel suo intervento, domandato alla Presidenza su cosa si sarebbe votato: voteremo sulle conclusioni della 1ª Commissione in ordine al testo del decreto come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati. È vero che nello stampato recante il disegno di legge di conversione noi abbiamo anche il testo origina-

rio del decreto, ma compito del Senato è convertire o non convertire — o modificare, se lo crede — il decreto nel testo comprendente le modifiche apportate dalla Camera.

Lei, senatore Taramelli, fa inoltre osservare che il testo pervenuto dalla Camera può essere oggetto di giudizi disparati. Indichi, quindi, se crede che si debba votare per parti separate, su quali disposizioni ritiene si debba dare un voto favorevole o contrario alla proposta illustrata dal relatore.

TARAMELLI. Signor Presidente, io ritengo che l'articolo 4-*bis* non meriti il riconoscimento dei presupposti dell'urgenza in quanto la costituzione di un albo per le imprese mi sembra proprio che non comporti richieste di urgenza. L'urgenza, a mio parere, non riguarda poi l'articolo 4-*ter* perchè già la norma è contenuta nel comma 7 dell'articolo 11 della legge n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente dove si prevede che costituire tutti i comitati che vuole è una facoltà concessa al Ministro.

Quindi una norma è superflua e l'altra non mi sembra urgente e pertanto chiedo che su questi due articoli si voti separatamente.

PRESIDENTE. Il senatore Taramelli ha dunque richiesto che la votazione delle conclusioni della 1ª Commissione permanente, in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione per il disegno di legge n. 2219, sia fatta per parti separate, nel senso di votare le conclusioni della 1ª Commissione relativamente agli articoli 4-*bis* e 4-*ter* del decreto-legge n. 924 e poi relativamente ai restanti articoli del decreto.

Non facendosi osservazioni, si procederà alla votazione per parti separate.

Metto ai voti le conclusioni della 1ª Commissione permanente in ordine agli articoli 4-*bis* e 4-*ter* del decreto-legge n. 924.

Sono approvate.

Metto ai voti le conclusioni della 1ª Commissione permanente in ordine alle restanti parti del decreto-legge n. 924.

Sono approvate.

Discussione del disegno di legge:

«Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (1782) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Napolitano ed altri; Napolitano ed altri; Fusaro ed altri; Ferrara ed altri, Alibrandi*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Napolitano, Spagnoli, Barbera, Loda e Fracchia; Napolitano, Spagnoli, Ingrao, Loda, Barbera, Calvanese, Fantò, Moschini, Occhetto, Soave, Strumendo, Virgili e Zangheri; Fusaro, Battaglia, Arbasino, Arisio, Biasini, Castagnetti, Cifarelli, Da Mommio, Del Pennino, Di Bartolomei, Di Re, Dutto, Ermelli Cupelli, Germanà, Gunnella, La Malfa, Martino, Medri, Monducci, Nucara, Pellicanò e Poggiolini; Ferrara, Rodotà, Bassanini, Masina, Mancuso, Nebbia, Codrignani, Onorato, Giovannini e Minervini; Alibrandi.

SAPORITO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAPORITO. Signor Presidente, immagino che ci sia un errore, e lo richiamo poichè si tratta di un punto essenziale, all'articolo 13. A me non risulta che la Commissione abbia approvato un emendamento così come appare nel testo a noi distribuito. All'articolo 13, per come a me risulta e come risulta dagli atti, al primo comma, dopo le parole: «non inferiore a dirigente generale» non mi risulta che siano mai state votate le parole: «o equiparato».

PRESIDENTE. Senatore Saporito, quando passeremo all'esame dell'articolo 13 rievocheremo il suo rilievo e la Commissione, o il

presidente della Commissione, preciseranno come si è pervenuti alla determinazione di tale articolo.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Biglia. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, a distanza di 40 anni il legislatore ordinario si è deciso a dare esecuzione al terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione, che prevede che «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri».

Presidenza del vice presidente OSSICINI

(*Segue* BIGLIA). Questo comma, come del resto l'articolo 95 (allora articolo 89), è stato approvato dall'Assemblea Costituente il 24 ottobre 1947; ci sono voluti, dunque, 40 anni!

Tuttavia, nonostante questo lungo periodo, del terzo comma il legislatore ordinario dovrebbe ora dare attuazione soltanto per quanto riguarda la prima parte e non per quanto concerne la seconda. Si fa, così, una legge che tra l'altro — e dell'altro parlerò più avanti — detta l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; non si fa, però, una legge che determini il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

Così facendo, il legislatore ordinario dimentica anche un ordine del giorno votato dal Senato nel 1980 a larghissima maggioranza, il cui primo firmatario era il senatore Bonifacio. Vale la pena, comunque, di ricordare anche gli altri firmatari, se non altro per ricostruire lo schieramento che si riconosceva in quell'ordine del giorno: si trattava dei senatori Gualtieri, Maffioletti, Branca, Pavan, Castelli e di altri. Quell'ordine del giorno affrontava varie questioni, evidenziando l'esigenza di approvare entro il 1980 non solo il provvedimento relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma anche misure di attuazione della seconda parte del terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione, fissando il numero dei Ministeri, le loro attribuzioni e la loro organizzazione. Era un'esigenza sulla quale anche la nostra parte politica poteva convenire pur non avendo firmato l'ordine del giorno al quale ho fatto riferimento ed è, invece, proprio l'aspetto che è stato allegramente scavalcato con il disegno di legge al nostro esame.

Il relatore, senatore Bonifacio, afferma, nella sua relazione scritta, che non è un vizio di costituzionalità l'aver approntato un disegno di legge che tratta solo in parte il problema. È un'interpretazione probabilmente fondata; certamente, ricorda lo stesso senatore Bonifacio, sarebbe stato quanto meno opportuno regolare congiuntamente tutte le materie indicate nel terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione, visto che otto lustri hanno indubbiamente consentito di acquisire un'esperienza sufficiente per risolvere completamente il problema e su entrambi i versanti.

I condizionamenti sono molteplici e mi propongo di sottolinearli tutti nel corso del mio intervento. Il primo, trattandosi di un provvedimento che disciplina l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, è rappresentato dalla necessità di capire come siano organizzati i Ministeri, quanti siano e quali siano le loro attribuzioni. Non bisogna dimenticare, del resto, che l'articolo 92 della Costituzione stabilisce che: «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri». Pertanto, questi tre soggetti — Presidente del Consiglio, ministri e Consiglio dei ministri — enunciati nell'articolo 92 della Costituzione, hanno rilevanza costituzionale. Ora, quando

si arriva a volerne disciplinare legislativamente le funzioni, le competenze ed il modo di essere appare evidente che dovrebbero essere regolati, anche se con testi diversi, quanto meno sapendo già quale sarà l'assetto che si intende dare al resto; altrimenti rimane una regolamentazione parziale, fatta in fretta e con premura. È come se questa legge buttasse avanti una gamba con gran premura — l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri — mentre l'altra gamba, quella che regola il numero e le competenze dei Ministeri, rimane indietro. Quest'immagine mi fa venire in mente la statua dedicata al portalettere che sta nel palazzo della posta centrale di Milano dove la figura del portalettere in marmo è eternata nelle vesti di un podista. Tornerò ancora su questa immagine nel corso di questo mio breve intervento.

Il disegno di legge al nostro esame è un provvedimento un po' sbilanciato, di transizione, che vuole regolare alla svelta qualcosa, ma non riesce a disciplinare tutta la materia. Proprio questa premura nel regolare così in fretta tale materia ha impedito di risolvere il problema compiutamente, come sarebbe stato logico attendersi a 40 anni di distanza e come il Senato aveva chiesto con un ordine del giorno fin dal 1980.

Innanzitutto è una legge di transizione, perchè ovviamente una legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri risente sia del sistema elettorale del Parlamento, sia del sistema elettorale della Presidenza della Repubblica. In genere, risente di come nella Costituzione sono regolati questi due poteri, il legislativo e l'esecutivo, e, in particolare, il sistema elettorale incide notevolmente. Infatti, è chiaro che un sistema elettorale uninominale all'inglese comporta che è primo ministro il capo del partito che ha la maggioranza assoluta, con conseguente maggior peso politico ed anche istituzionale nella gestione del Governo. Invece, il sistema elettorale, come quello sul quale si basa il Parlamento italiano, che tiene conto della proporzionale, comporta necessariamente Governi di coalizione. Di questa necessità di Governi di coalizione il disegno di legge al nostro esame manifesta di aver dovuto tener conto in più parti.

Onorevoli senatori, poichè ritiene che l'Esecutivo deve trovare la propria legittimazione nella elezione diretta da parte del popolo (che è un discorso diverso da quello che prevede un sistema elettorale del Parlamento che di per sè già possa condizionare la scelta dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed in genere del Consiglio dei Ministri), il mio Gruppo politico ritiene anche che si debba trovare una legittimazione del potere esecutivo in una elezione diretta, da parte del popolo, del Presidente della Repubblica. Infatti il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo, può nominare un capo dell'Esecutivo con una investitura e legittimazione che gli viene dal popolo e, quindi, con maggiore indipendenza nei confronti del potere legislativo.

Il sistema attuale della nostra Costituzione non è questo, ma questa nostra proposta ha trovato via via — noi la sosteniamo già da parecchi anni — ascolto anche in altre forze, persino di maggioranza. D'altra parte, nel dibattito giuspubblicistico italiano, tutti hanno presenti i risultati dell'opera del gruppo di Milano, diretto dal professor Miglio, dove, sebbene per altra strada, si arriva alle stesse conclusioni; in quella sede si prevede che la legittimazione dell'Esecutivo sia ottenuta mediante l'elezione diretta da parte del popolo, dello stesso primo ministro. Infatti, nell'impostazione del gruppo di Milano, si pensa che in Italia il Capo dello Stato debba assicurare l'unità nazionale e possa assicurarla meglio se sia al di sopra dei poteri: sia esecutivo, sia legislativo che giudiziario. Quindi si ritiene che il Capo dello Stato possa essere eletto anche da un organo come la Corte costituzionale, di natura non politica, non strettamente partitica, proprio per assicurare un Presidente della Repubblica che sia al di sopra dei tradizionali poteri: legislativo ed esecutivo.

Ma, quale che sia la soluzione che si vuole dare a questo problema, fatto è che l'esigenza di risolvere i problemi di rapporto tra esecutivo e legislativo viene a farsi avanti, ed è avvertita ormai anche dalle forze politiche,

non soltanto dalla nostra, ma anche da quelle facenti parte della maggioranza.

A questo punto, quindi, ci si chiede perchè, di fronte alla riconosciuta necessità di avviare riforme di carattere costituzionale ed istituzionale, si sia ritenuto di affrettare una riforma che aveva atteso per 40 anni. Non era il caso di andare avanti ancora per qualche anno e procedere in via logica, visto che si era atteso tanto, e sapere prima quale sistema elettorale verrà adottato o conservato, sia per il Parlamento (se rimane bicamerale), sia per la Presidenza della Repubblica o, magari, direttamente per il Capo dell'Esecutivo?

Questa sarebbe stata la logica. Il decidere invece di regolamentare adesso l'esistente sulla base del sistema vigente, a nostro modo di vedere denunzia un primo vizio di questa legge.

Altri vizi, e passo alla seconda parte del mio intervento, emergono esaminando il testo della legge. Poi, nella terza parte del mio intervento, trarrò le conclusioni.

Innanzitutto chi legge l'articolo 1 del disegno di legge che ci viene presentato ha la piacevole sorpresa di vedere che il primo comma e la prima parte del secondo comma costituiscono la letterale ripetizione di articoli della Costituzione. Ora ha senso che in una legge ordinaria si ripeta una norma che è già nella Costituzione? Come si potrà mai emendarla, sottoporla a votazione? È mai possibile pensare ad un voto contrario ad una norma che è nella Costituzione? Come può essere che in un disegno di legge ordinario si inserisca una norma che dovrà essere approvata per forza, perchè il legislatore ordinario non può non approvare una disposizione che è già nella Costituzione? Che senso ha questo articolo 1?

L'unica innovazione, rispetto alla Costituzione, è che l'articolo 1 contiene la formula del giuramento. Ma valeva la pena di iniziare questo disegno di legge con la formula del giuramento?

Valeva la pena fare un articolo ricopiando il testo della Costituzione, solo per aggiungere la formula del giuramento? A me sembra che questo non sia corretto, nè elegante.

Per quanto riguarda l'articolo 2 del provvedimento, a prima vista, esso denuncia che questo disegno di legge contrasta con il testo della Costituzione. Infatti, il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione stabilisce: «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri». Queste sono le tre funzioni che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri. Esaminando gli articoli del provvedimento in discussione, ci accorgiamo, invece, che vengono tolti questi poteri al Presidente del Consiglio dei ministri, facendoli tutti dipendere dalla volontà collegiale del Consiglio dei ministri. Le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri si riducono in termini meramente attuativi.

Infatti, rispetto alle funzioni indicate dalla Costituzione nell'articolo 95, di cui ho dato lettura, l'articolo 2 del disegno di legge in discussione stabilisce, invece, che il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo. Vi è, quindi, un contrasto: secondo la Costituzione il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo, che però secondo il disegno di legge è determinata dal Consiglio dei ministri. Quindi, è una funzione di direzione un po' strana.

Si legge, inoltre, nell'articolo 2 del disegno di legge che il Consiglio dei ministri delibera su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario, quindi delibera su ogni questione relativa all'indirizzo politico. Pertanto, così, al Presidente del Consiglio dei ministri viene sottratta la funzione di mantenere l'unità di indirizzo politico che la Costituzione gli attribuisce, perchè, in base a questo disegno di legge, su ogni questione delibera il Consiglio dei ministri.

Si tenga presente che il primo comma dell'articolo 95 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri è responsabile della politica generale del Governo e ha anche la funzione di mantenere l'unità di indirizzo politico, ma tutto questo, di cui egli è responsabile, viene invece deciso dal Consiglio dei ministri.

Si legge, inoltre, nell'articolo 2 del disegno di legge che il Consiglio dei ministri dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri. Ora non è questa la sede per riesaminare il regio decreto del 1901, ma già allora i conflitti tra i ministri venivano risolti dal Presidente del Consiglio dei ministri. Adesso, invece, con questa disposizione, torniamo indietro non soltanto rispetto alla legge del 1925, ma addirittura rispetto alla normativa del 1901. Ritorniamo indietro nel senso di sacrificare i poteri del Presidente del Consiglio per favorire i poteri collegiali del Consiglio dei ministri. Vedremo poi che anche questa collegialità del Consiglio dei ministri è una collegialità del tutto particolare.

Ora, qui si constata che esiste uno spostamento della centralità: viene sacrificato il Presidente del Consiglio per trasferire poteri al Consiglio dei ministri. Basta poi continuare a scorrere quali sono i poteri previsti nell'articolo 2 del disegno di legge oggi al nostro esame per accorgersi che in sostanza il Consiglio dei ministri fa tutto. È certo che un disegno di legge che nasce in un clima di collegialità doveva per forza rispecchiare la volontà di coloro che attualmente formano la maggioranza, tanto più che la Presidenza del Consiglio in questo frangente non è nelle mani del partito di maggioranza; è chiaro, pertanto, che ancora di più coloro che hanno trovato un accordo su questo testo hanno avvertito la necessità di comprimere e sacrificare i poteri del Presidente per favorire quelli del Consiglio.

D'altro canto, occorre tener presente certe regole fissate dalla Costituzione. Quest'ultima, nella specie, non ha determinato i poteri del Consiglio, ma si è limitata a dire che il Consiglio è formato dall'insieme del Presidente e dei ministri e a prevedere la responsabilità individuale dei ministri per gli atti dei loro dicasteri e collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri — quindi la Costituzione prevede che vi siano anche atti adottati dal Consiglio dei ministri — però, quando occorreva determinare i poteri del Presidente, è stata molto più esplicita prevedendo quelle statuizioni che ho poc'anzi ricordato.

Non mi soffermerò ora ad esaminare le singole lettere dell'articolo 2 del disegno di legge n. 1782. La realtà è che in tale articolo vi è di tutto e ciò vedremo ancor meglio quando esamineremo l'articolo 5, dove invece si passano in rassegna i poteri del Presidente del Consiglio. Il raffronto confermerà ciò che vado dicendo, e cioè che questa normativa, in contrasto con l'impostazione data dalla Costituzione, sposta la centralità dal Presidente del Consiglio al Consiglio dei ministri.

L'articolo 3 è interessante solo per il fatto che si parla delle nomine. Questa legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio, doveva ben essere un problema urgente e ben presente a chi ha redatto questo testo visto che prima ancora di aver esaminato quali sono i poteri del Consiglio dei ministri — ripeto che stiamo esaminando una legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri — subito dopo aver iniziato a parlare del Consiglio dei ministri e non della Presidenza, all'articolo 3 fa capolino la questione delle nomine dei vari enti, e nel secondo comma anche di quelle bancarie.

Nell'articolo 4 può essere interessante far presente che dalla Camera dei deputati ci è pervenuta una disposizione diretta anch'essa a rafforzare la collegialità, ma che la Commissione ha ritenuto di sopprimere. Si trattava di una norma che impediva ai componenti del Consiglio dei ministri di rilasciare dichiarazioni sui voti espressi e sui comportamenti tenuti dai membri stessi del Consiglio dei ministri durante le sedute del Consiglio.

A mio modo di vedere, era una norma abbastanza coerente, perchè il verbale delle riunioni del Consiglio dei ministri non è un atto pubblico, ma un atto che rimane segreto e quindi probabilmente, fino a quando non andrà all'Archivio di Stato, dopo 50 anni, neppure gli studiosi potranno venirne a conoscenza.

A questo punto era logico che non dovesse essere consentito ai ministri di fare dichiarazioni su comportamenti che sono coperti da un segreto. Tanto più che poi sappiamo per esperienza che queste dichiarazioni sono intese proprio a infrangere lo spirito di collegialità. Infatti, tutti desiderano, quando escono dalle riunioni del Consiglio dei ministri,

quelle un po' combattute, far ricadere su altri le colpe o gli ostacoli alla mancata concessione di benefici o la responsabilità di aggravamenti di imposte eccetera. A volte tali dichiarazioni assumono anche il contenuto di un aggiotaggio, perchè quando si esprimono dichiarazioni che fanno prevedere, ad esempio, la tassazione dei guadagni in borsa è certo che si determina a breve scadenza un affievolimento dei valori di borsa. Non dico, per carità, che l'aggiotaggio ci sia, però la gente può pensare che ci sia. È il caso della moglie di Cesare su cui non ci devono essere sospetti; non ci dovrebbero essere sospetti neanche sull'attività dei ministri. Adesso invece possono anche succedere cose diverse; quando si dice che non vengono sottoposti a tassazione i buoni del Tesoro, in quel momento si determina una certa euforia dei cittadini nei confronti di quell'investimento, poi invece la tassazione arriva con effetti negativi. A mio avviso, quindi, tali dichiarazioni sono pericolose.

Certo, le dichiarazioni possono essere fatte comunque e l'aggiotaggio non lo si può evitare soltanto inserendo una norma in più o in meno in un provvedimento di carattere organizzatorio come questo. Però, averla soppressa, indica che neppure la collegialità si vuole tutelare con questo disegno di legge. Si tutela la collegialità a danno del Presidente del Consiglio, ma poi, a danno della collegialità, si tutela la lottizzazione, cioè si tutela il concetto di concepire la partecipazione al Governo come la conquista di una fetta del potere da gestire in modo partitico. Per cui si vuole consentire — cosa che il testo approvato dalla Camera non consentiva — di dissociarsi dalla collegialità per far prevalere, nella migliore della ipotesi, fuori dai casi di aggiotaggio, l'interesse della propria parte politica.

Siamo così arrivati all'articolo 5, che va raffrontato con l'articolo 2. L'articolo 5 regola i poteri che vengono riconosciuti e conservati al Presidente del Consiglio dei ministri. Esso è diviso in quattro commi. Il primo comma stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo comunica alle Camere la composizione del Governo. Inoltre, egli chiede la fiducia, ma sappiamo già che la fiducia viene chiesta per conto del Consiglio dei ministri, quindi egli recapita tale richiesta di fiducia. Sottopone, inoltre, al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione, e anche qui sappiamo che si tratta di deliberazioni già adottate dal Consiglio dei ministri. Egli svolge, in sintesi, l'attività di esternare decisioni già assunte dal Consiglio dei ministri. Ecco dove ritorna la immagine del portalettere; questa volta il portalettere lo fa il Presidente del Consiglio dei ministri recapitando le decisioni assunte dal collegio. È qui che si evidenzia la differenza tra quanto previsto dalla Costituzione e quanto invece si realizza con questo confronto tra l'articolo 2 e l'articolo 5.

L'articolo 5 prosegue: «2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione» — quindi con un richiamo esplicito all'articolo 95 che stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo — «*a*) impartisce ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri», e aggiunge poi: «nonchè quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale». La Commissione ha fatto questa aggiunta forse perchè è sembrato esagerato richiamare l'articolo 95 della Costituzione per poi dire semplicemente che il Presidente del Consiglio dei ministri attua quanto decide il Consiglio dei ministri; pertanto, vi è questa conclusione che non so quanto aggiunga in termini di potere reale affidato al Presidente del Consiglio dei ministri.

Infatti, quando poi si dice, al punto *b*) che: «coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo e risolve, anche con disposizioni di carattere generale, le divergenze e i conflitti tra i ministri, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri», quel «ferme restando» costituisce un'altra limitazione in quanto si tratta di competenze poste da questa legge ordinaria che non risultano nel testo costituzionale e svuota ancora di contenuto, malgrado il richiamo all'articolo 95, i poteri del Presidente

del Consiglio. Si aggiunga, inoltre, che, nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati, vi era, sempre al punto *b*), un'altra parte che la Commissione ha ritenuto di eliminare. Infatti, il testo della Camera diceva anche: «impartisce le direttive politiche connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale». Questa «responsabilità» è contenuta nella Costituzione, ma, nonostante questo, la Commissione ha ritenuto di sopprimere questa possibilità di impartire le direttive politiche che servono a salvarlo da una responsabilità che la Costituzione gli attribuisce. Secondo il testo oggi in esame, egli non può impartire tali direttive che sono comunque finalizzate o connesse con una responsabilità sancita dalla Costituzione e della quale continua a rispondere.

Si potrebbe ancora continuare in queste considerazioni. Una cosa che può essere interessante sottolineare è quella che riguarda la sospensione della esecutività dei provvedimenti dei ministri, che pure era contenuta nella norma originaria, ma anche questa è stata leggermente cambiata dalla Commissione. Già il regio decreto del 1901 assegnava questa possibilità al Presidente del Consiglio dei ministri. Adesso questa possibilità di sospensione, che era affermata esplicitamente come potere nel testo originario, è diventata invece un'appendice al potere di sottomettere la decisione al Consiglio dei ministri, per cui il Presidente è diventato un organo di competenza cautelare. Infatti, il testo modificato dalla Commissione, al punto *c*) dell'articolo 5, dice: «può sottoporre al Consiglio dei ministri le questioni politiche e amministrative di maggior rilievo, sospendendo, in attesa della discussione, l'adozione di atti da parte di ministri competenti;». Quindi, egli ha una competenza di carattere cautelare, condizionata, però, dal fatto di sottoporre al Consiglio dei ministri, per cui da solo non può far nulla. Quell'atto potrebbe anche essere particolarmente pericoloso, potrebbe eccedere dalle competenze del ministro, potrebbe compromettere la politica generale di cui il Presidente del Consiglio è responsabile e di cui risponde in termini di Costituzione, ma egli non può sospenderlo. Il suo potere cautelare esiste soltanto se si rivolge al giudice, che è sempre il Consiglio dei ministri.

Proseguendo, la Commissione ha indicato che il Presidente del Consiglio può nominare un comitato di studio «sentiti i ministri»; evidentemente si cerca di regolamentare una conflittualità tra Presidente del Consiglio dei ministri e i suoi ministri così che, se ritiene di nominare un comitato di studio, deve sentire i ministri: lo si dice nella legge. Uno degli inconvenienti di questa normativa, di questo intervento del legislatore ordinario, è che si va ad interferire in un campo che era bene che rimanesse riservato all'autonomia normativa interna di un organo costituzionale. Una volta che la Costituzione riconosce certi poteri ad un organo istituzionale, a quel punto la gestione di un concerto preventivo può rimanere in certe fasi un fatto meramente interno, senza che ci sia bisogno di regolamentarne la normativa con una legge. Vedremo più avanti, inoltre, che ci sono altri esempi di questo genere.

L'articolo 6 è altrettanto illuminante perchè parla del Consiglio di Gabinetto. Il Consiglio di Gabinetto potrebbe sembrare qualcosa che conferisce maggiore efficienza al Consiglio dei ministri e ai sei ministri originari di un secolo fa, poi aumentati nel tempo a nove, quindici, per giungere all'attuale numero di circa 27. Poteva sembrare che il Consiglio di Gabinetto avesse maggiore efficienza; d'altra parte era chiaro che, poichè la Costituzione non lo prevede, il legislatore che ha redatto questo disegno di legge si è trovato di fronte all'impossibilità di attribuire dei compiti al Consiglio di Gabinetto. Quindi questo Consiglio di Gabinetto in realtà è previsto, ma come forma per istituzionalizzare la lottizzazione, direi, qualcosa di più della collegialità. Le esperienze che abbiamo avuto sono quelle di rappresentare nel Consiglio di Gabinetto i responsabili delle forze politiche che sorreggono il Governo; quindi non si tratta di uno strumento che conferisce particolare efficienza al Governo.

Nel testo pervenuto dalla Camera erano previste più vicepresidenze e anche questo è un modo (ma lo è anche una sola vicepresi-

denza) di dare un appiglio per tenere in piedi Governi che sono di coalizione.

Per quanto riguarda l'articolo 8 può essere interessante ricordare che si parla di ministri con incarichi speciali; niente da obiettare, ferma, però, l'osservazione generale che forse non occorreva una legge per attribuire questo potere. Si parla di limitare l'assunzione di un Ministero *ad interim* da parte del Presidente o di altri ministri e soprattutto però si parla dei ministri senza portafoglio, il che consente di ripetere, ancora in questa sede, la nostra osservazione e cioè che la Costituzione non prevede ministri senza portafoglio. Infatti, il testo della Costituzione è regolato in modo che alla parola «ministro» corrisponda quella di «Ministero» o «Dicastero» (perchè la Costituzione usa entrambi i termini con significato equivalente). Comunque, quando la Costituzione nomina il ministro, questo ha un Ministero: non è previsto il ministro senza portafoglio. D'altra parte si tratta di una materia che avrebbe dovuto essere disciplinata da una legge che avesse dato attuazione alla seconda parte del terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione, a quella «seconda gamba della statua» alla quale facevo riferimento poco fa.

Si può anche sorvolare sulla nomina dei commissari straordinari; tuttavia, il problema della costituzionalità del provvedimento riemerge quando si passa a trattare dei sottosegretari di Stato, prevedendo che gli stessi possono rappresentare il Governo sia nelle Aule del Parlamento che nelle Commissioni. Si tratta certamente di una innovazione che può anche avere una sua utilità, in quanto ci si rende facilmente conto che, data la frequenza delle sedute, la necessaria presenza del Governo può costituire un problema; infatti, non è detto che un ministro sia sempre in condizione di presenziare ai lavori del Parlamento. Tuttavia, la normativa avrebbe dovuto essere rinviata al momento in cui si fosse approvata una legge che regolasse le attribuzioni dei ministeri. Non si può quindi parlare dei sottosegretari, che rappresentano indubbiamente una forma di organizzazione dei ministeri, quando ancora non si sa quanti siano i ministeri, quali attribuzioni abbiano e come siano organizzati. Ha dunque senso prevedere che vi siano dei sottosegretari solo se i ministri sono pochi; infatti, se i ministri fossero un centinaio non vi sarebbe alcun bisogno dei sottosegretari.

Un altro vizio logico è costituito dall'aver anticipato la trattazione degli aspetti concernenti i sottosegretari — che nella Costituzione non erano stati affrontati — in questo provvedimento, senza attuare quanto la Costituzione stessa stabilisce; doveva quindi essere un'altra, a mio parere, la sede adatta per soffermarsi anche sui sottosegretari.

Alcuni articoli del disegno di legge in esame riguardano i rapporti con le regioni. Eviterò di fare osservazioni in proposito per non dovermi dilungare troppo; mi limiterò pertanto ad associarmi alle considerazioni fatte a suo tempo dal senatore Saporito. Come si ricorderà, nell'esame del provvedimento in Commissione non era stata accolta l'espressione: «o equiparato». Mi sembra dunque che lo scopo della battaglia fosse stato proprio quello di escludere, oltre ai professori universitari, anche i cosiddetti equiparati, poichè se non si fosse fatto ciò sarebbe stato possibile consentire ancora che si ampliasse di molto quella categoria di persone che la Commissione aveva voluto invece restringere il più possibile.

Desta inoltre perplessità il fatto che la Commissione abbia soppresso il terzo comma dell'articolo 15, relativo ai decreti legislativi, vale a dire gli atti aventi forza di legge di cui all'articolo 76 della Costituzione. Il comma in questione autorizzava il Governo ad esercitare la delega legislativa mediante più atti successivi e per una pluralità di oggetti distinti suscettibili di disciplina separata. La Commissione ha ritenuto invece che la delega legislativa dovesse essere esercitata attraverso un unico atto e, francamente, non riesco a comprenderne i motivi. Infatti, se il Parlamento dà al Governo una delega legislativa, fissandone i criteri ed i tempi e senza imporne l'esercizio mediante un unico provvedimento, ciò vuol dire che il Governo stesso è libero di esercitare la delega legislativa, solo in parte e non per tutte le materie, eventualmente anche mediante provvedi-

menti distinti, poichè può ravvisarsi l'opportunità di fare una distinzione tra le varie materie per rendere più agevole la formulazione della normativa.

Possono dunque essere molte le ragioni che giustifichino da parte del Governo l'uso della delega con più atti. Non capisco questo rigore nei confronti dell'istituzione Governo circa la delega.

Per quanto riguarda il decreto-legge devo fare alcune considerazioni di carattere costituzionale. Nell'articolo 16 viene stabilito che il Governo non può usare il decreto-legge in determinati casi. Pertanto, vi è una casistica nella quale si interdice al Governo con legge ordinaria di fare ricorso al decreto-legge. In questa materia esiste una norma della Costituzione abbastanza ampia che la dottrina ha interpretato nel senso di rendere applicabile l'istituto in ogni caso in cui vi sia l'urgenza e la necessità di un intervento con forza di legge straordinario per cui non mi sembra che possano essere create delle limitazioni con legge ordinaria. D'altra parte se queste limitazioni sono già contenute nella Carta costituzionale, e quindi nell'interpretazione dell'articolo 77, allora non puo' aggiungere altro l'articolo 16 del presente disegno di legge; e se non vi sono tali limitazioni non si può circoscrivere una facoltà che la Carta costituzionale riconosce al Governo con una legge ordinaria. Certamente questa norma potrebbe fare chiarezza in tale materia ma allora potrebbe essere una norma interna, cioè è il Governo stesso che dovrebbe stabilire di non fare uso del decreto-legge in queste determinate ipotesi. Si può creare una prassi costituzionale, ma pensare che il legislatore ordinario puo' interpretare la Costituzione in modo vincolante — quando invece questa funzione è demandata dal nostro sistema alla Corte costituzionale — mi sembra non corretto sul piano della legittimità costituzionale. La casistica di cui all'articolo 16 innanzitutto viene estesa a tutti i casi previsti dal quarto comma dell'articolo 72 della Costituzione che stabilisce l'ipotesi in cui non è consentito approvare un disegno di legge in Commissione ma occorre la procedura assembleare. Tale procedura deve essere adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi. Può darsi che potrebbe esserci una opportunità e che nella interpretazione dell'articolo 77 debba essere specificato che i casi di cui all'articolo 72 della Costituzione non possono essere oggetto di decreto-legge. Onorevoli senatori, dovete tener presente che in dottrina viene previsto l'uso del decreto-legge in materia elettorale perchè, per esempio, può essere necessario spostare la data delle elezioni. Si può sempre verificare una situazione tale che si debba intervenire con un decreto-legge magari anche in materia elettorale, per cui la dottrina si è occupata specificatamente, sia pure in via ipotetica, di questo caso.

Ancora più stupore desta la successiva lettera *c*) dell'articolo 16 che stabilisce che il Governo non può, con il decreto-legge, rinnovare disposizioni di decreti-legge ai quali sia stata negata la conversione in legge con un voto di una delle due Camere e regolare rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi decreti. Quest'ultimo concetto lo si può evincere dal testo della Carta costituzionale che stabilisce che il Parlamento può regolare i rapporti costituiti sulla base di decreti-legge non convertiti. L'interpretazione che ha dato la 1ª Commissione permanente del Senato è che quando la Carta costituzionale indica il Parlamento intende sottrarre ad altri organi, diversi dal Parlamento, la facoltà ed il potere di legiferare in quel caso. La mia osservazione, comunque, riguarda la prima parte della lettera *c*) dell'articolo 16 quando stabilisce che il Governo non può rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge, cioè il caso della reiterazione. La domanda che devo porre è a quanto tempo prima devono risalire tali decreti-legge: anche se dieci anni fa è stata negata la conversione di un decreto-legge, quella materia rimane per sempre sottratta alla possibilità del Governo di emanare un decreto-legge? Non sarà necessario metterci una limitazione temporale, se vogliamo evitare la reiterazione? Se lo scopo è

quello di evitare la reiterazione il problema è quello di evitare la reiterazione a catena; ma la norma, espressa così, sta a significare che nei casi in cui si è avuto un voto negativo, da parte di una Camera, si è per sempre sottratta al Governo la possibilità di fare uso dell'articolo 77 della Costituzione. Voglio dire che questa lettera *c*) è formulata male perchè evidentemente va al di là di quella che poteva essere l'intenzione del legislatore.

Non capisco, poi, sempre in termini di formulazione, la parte finale del comma quinto dell'articolo 16 laddove si dice che: «Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge... sono elencate in allegato alla legge». quest'ultima definizione: «in allegato alla legge», rimane per me un problema. Infatti quando si dice: «Le modifiche eventualmene apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione» si affema una norma di carattere generale che potrebbe essere considerata superflua; ma quando si dice che le modifiche «sono elencate in allegato alla legge», si prevede un modo di vincolare la modalità di legiferare. Insomma, si prevede per la legge di conversione questo particolare meccanismo dell'allegato.

Proseguendo, e avviandomi alla conclusione di questa parte, un'altra osservazione, sempre di tecnica legislativa, riguarda i regolamenti. Si dice che i regolamenti (salvo i regolamenti di attuazione e quelli di esecuzione, sui quali non ci sono mai stati problemi) possono essere fatti quando la legge espressamente conferisca tale potere. Era forse il caso di dirlo in questa sede? Se c'è una legge che consentirà al Governo di fare un regolamento questi lo farà. Poi si va avanti nella pignoleria e si dice che è possibile anche un regolamento interministeriale sempre che ci sia una legge che autorizzi tale regolamento. Sono tutte previsioni che forse appesantiscono inutilmente questo testo di legge, perchè poi comunque sarà necessaria una legge per intervenire in proposito.

Una considerazione abbastanza importante riguarda il visto di registrazione da parte della Corte dei conti. I colleghi sanno che attualmente la Corte dei conti è stata riconosciuta come giudice *a quo* per un giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale. La quale Corte costituzionale ha ritenuto che siano sottoposti al visto della Corte dei conti i decreti legislativi, quelli cioè emanati in forza dell'articolo 76 della Costituzione. Qui ci si è invece preoccupati — alla Camera — di dire che tutti i provvedimenti, che tutti i decreti del Presidente della Repubblica sono sottoposti al visto della Corte dei conti ad eccezione di quelli emanati ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione; cioè si escludono esplicitamente sia i decreti emanati in base all'articolo 76, che la Corte costituzionale, invece, ha ritenuto, sulla base della legislazione vigente (questa legge può certamente anche modificare la legislazione vigente), che andassero assoggettati al visto della Corte dei conti, sia anche i decreti-legge emanati in forza dell'articolo 77; non si era ancora verificata una cosa di questo genere. Attualmente questi decreti non vanno al visto; però, anche se ci andassero, con una legge si può certamente modificare il regime.

Tuttavia c'è da chiedersi se questa modifica sia opportuna, perchè, in fin dei conti, sappiamo che la Corte dei conti è prevista dalla Carta costituzionale nel titolo III della parte II, titolo III che si intitola: «Il Governo», ed è diviso in tre sezioni: il Consiglio dei ministri, la pubblica amministrazione e gli organi ausiliari, e la Corte dei conti è appunto un organo ausiliario del Governo.

Il titolo III usa la parola «Governo», che sembra ricomprendere tutte e tre le sezioni suddette, ma evidentemente si intende che la sezione II riguarda gli organi esecutivi e la sezione III gli organi ausiliari del Governo. È chiaro che il decreto legislativo è emanato dal Governo sulla base di una legge di delegazione, e quest'ultima non può prevedere la copertura finanziaria, alla quale pertanto dovrà pur provvedere qualcuno. E questo giudizio sulla congruità della copertura finanziaria e in genere sulla legittimità del provvedimento è espresso dalla Corte dei conti come organo ausiliario del Governo.

Cioè, la Costituzione nella sezione III del titolo III si riferisce alla Corte dei conti non relativamente alle sue funzioni giurisdizionali — che poi sono comprese nel titolo IV della Costituzione stessa — ma alle sue funzioni come organo ausiliario del Governo, previste per evitare che il Governo compia errori, perchè è statuita anche la funzione consultiva della Corte dei conti.

Quindi, perchè impedire che la Corte dei conti verifichi se la delega è stata correttamente esercitata? Perchè sottrarla ad un controllo di legittimità da parte della Corte dei conti?

Inoltre, dal momento che in materia di decreti-legge abbiamo tante volte da lamentare che il Governo abusa di questo istituto, perchè non consentire che anche il controllo di legittimità costituzionale su questi atti di Governo (legittimità che sarà poi verificata dalla Corte costituzionale qualora dovesse sorgere un giudizio del genere) possa essere effettuato all'interno della pubblica amministrazione, all'interno del Governo, in senso lato, all'interno del potere esecutivo, da un organo ausiliario che possa dire al Governo di essere andato oltre i limiti e i poteri che la legge o la Costituzione gli riconoscono? Perchè impedire questo controllo? Non siamo forse in uno Stato che spende troppo e male? Forse riteniamo che un controllo in più guasti? Forse non era opportuno sopprimere questo inciso e lasciare che anche questi provvedimenti passassero per la registrazione?

La Commissione si è in parte fatta carico di un'esigenza di controllo di questo genere e ha previsto una norma alla quale la Camera non aveva pensato, introducendo un nuovo articolo, l'articolo 19, in cui è previsto — ma a mio avviso è una norma che non servirà a molto — che il Parlamento o una Commissione parlamentare investita dell'esame di un decreto-legge possa chiedere un parere alla Corte dei conti che sarà trasmesso dal Presidente dopo che tale parere sarà formulato dall'adunanza plenaria.

Però, è previsto il termine di 60 giorni per la conversione in legge dei decreti-legge. Quando il Parlamento comincerà l'esame di un decreto-legge dovrà decidere se chiedere o meno tale parere e sarà alla fine la maggioranza a chiederlo. Credo che in questo modo si inneschi un nuovo rito come quello per la verifica dei presupposti di costituzionalità. Adesso è un nuovo rito che intanto potrà essere espletato in quanto la maggioranza chiederà alla Corte dei conti di esprimere un parere, e già quella sarà la morte del decreto-legge: basterà chiedere questo parere per far passare i 60 giorni previsti o almeno sarà ancora più difficile convertire il decreto-legge nei termini previsti.

Pertanto, l'istituto previsto con questo articolo 19 dalla Commissione, a mio avviso, non soddisfa l'esigenza di un controllo prima che il provvedimento entri in vigore.

Vorrei inoltre far presente che il decreto-legge crea diritti, almeno i cittadini li ritengono tali, situazioni per le quali il cittadino stipula contratti, si muove, fa uso dell'autonomia privata, convinto che esista una determinata normativa. Quando poi tale normativa decade e non vengono fatti salvi dal Parlamento gli effetti degli atti compiuti, chi ne risponde? Certamente non il singolo ministro, non di certo con il suo patrimonio personale; ma quale sarà il modo per risarcire il cittadino che, per esempio, convinto che il proprio contratto di locazione sia stato prorogato per sei anni dalla legge n. 118 del 1985, ha fatto delle spese e dopo un anno si sente dire che una sentenza della Corte costituzionale afferma che tale normativa era nulla?

Certo, tale cittadino non può far causa al Parlamento, perchè i parlamentari «non possono essere perseguìti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Tale cittadino avrà sicuramente subìto un danno, perchè un decreto-legge gli aveva garantito che il suo contratto sarebbe stato prorogato. Se tale normativa poi risulta incostituzionale dovrebbe risponderne il Parlamento che ha varato una tale normativa, ma esso non ne risponde. Se poi tale normativa è contenuta in un decreto-legge che non viene successivamente convertito, e per questa ipotesi la Costituzione espressamente prevede che vi è una responsabilità del Governo, perchè essa dovrebbe essere vanificata? Visto che esiste questa responsabilità,

non sarebbe opportuno che la Corte dei conti esaminasse queste ipotesi, visto che da queste ultime può nascere una responsabilità della pubblica amministrazione verso i cittadini? Quindi, questo ulteriore controllo effettuato dalla Corte dei conti potrebbe essere molto opportuno.

Oggi in Italia c'è bisogno di tante cose, ma certamente c'è bisogno di maggiori controlli, ed è una cattiva tendenza, quella in atto, che tende a sopprimerli.

Alcune delle norme che seguono sono forse la parte più interessante dell'intero disegno di legge. Mi riferisco a quelle concernenti l'organizzazione del Segretariato della Presidenza del Consiglio. Tra l'altro, a me sembra che nel testo modificato dalla Commissione di questo ramo del Parlamento appaia la dicitura che l'organizzazione della Presidenza del Consiglio non è costituita dal Segretariato, come indicato nel testo approvato dalla Camera dei deputati, ma dal Segretario.

PRESIDENTE. Senatore Biglia, il tempo di 40 minuti che ho qui segnato è indicativo, ma lei ha parlato oltre un'ora. La mia è solo un'osservazione cortese verso di lei e verso i colleghi.

BIGLIA. Mi avvio alla conclusione; credevo di essere utile...

PRESIDENTE. Non le dico che quanto dice non sia utile, ma le rivolgevo soltanto una cortese osservazione.

BIGLIA. Stavo segnalando un errore nel testo normativo, perchè si afferma che l'organizzazione della Presidenza del Consiglio è costituita dal Segretario. Avviandomi alla conclusione del mio intervento, dopo aver esaminato alcuni articoli, devo riassumere le nostre critiche.

In questa normativa non viene attuato l'articolo 95, comma terzo, della Costituzione, perchè se ne attua solo una parte. A nostro modo di vedere, come aveva ritenuto il Senato con l'approvazione di un ordine del giorno risalente al 1980, i due aspetti, Presidente del Consiglio e numero, attribuzioni e organizzazione dei Ministeri, dovevano essere risolti contemporaneamente anche se con distinti provvedimenti. Ciò aveva deciso il Senato, ma questo non è stato fatto.

Inoltre, si viola il primo comma dell'articolo 95, perchè mentre tale norma prevede che «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo... mantiene l'unità di indirizzo politico... promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri», tutto questo viene svuotato perchè il Presidente del Consiglio pone in essere queste cose sulla base di decisioni che vengono incentrate sul Consiglio dei ministri.

C'è quindi questo favore della collegialità a danno del testo della Costituzione. Si tratta di una collegialità, a nostro modo di vedere, che risente dell'attuale momento della vita parlamentare e governativa italiana e quindi risente molto di lottizzazione. Certo, risente anche dell'attuale struttura ma, ripeto, la struttura istituzionale è proprio sotto accusa, è quella struttura che non solo il mio partito, ma anche altri partiti anche della maggioranza, compreso il partito del Presidente del Consiglio, ritengono di dover modificare profondamente. Appare allora l'incongruità di approvare adesso un testo per un qualcosa che dovrà essere. È quindi un testo di contingenza per un sistema che è transeunte, di passaggio. È un testo in base al quale il Presidente del Consiglio si trova prigioniero del collegio, prigioniero del convento, della conventicola. L'unica figura che forse in questa prigionia riesce a sbirciare qualche cosa al di fuori è quella del Sottosegretario alla Presidenza, ma non vorremmo che si adottasse un provvedimento soltanto per risolvere i problemi del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Sottosegretario che d'ora in poi potrà essere anche un Ministro) e soprattutto riteniamo che la premura e l'urgenza maggiori siano quelle che si nascondono negli articoli finali di questo provvedimento, cioè la sistemazione del personale, mettere cioè in moto un meccanismo per cui chi adesso è a cavallo riesce a trascinare con sè i propri amici, a insediarli, a mantenerli nei posti che hanno occupato. Si tratta quindi di un provvedimento che si configura come uno strumento

di potere, non una legge di attuazione della Costituzione. È anzi un provvedimento che, come più volte ho cercato di dimostrare, stravolge il sistema previsto dalla Costituzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maffioletti. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, certo, questo può sembrare un dibattito fuori del tempo, da un certo punto di vista, o addirittura sconcertante data la situazione, diciamo così, agitata, da burrasca, in cui si trova il Governo. Tuttavia credo che si debba procedere — e noi manifestiamo una volontà positiva in questo senso — all'esame di questo disegno di legge e quindi al riordinamento, alla riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La figura del Presidente del Consiglio, pur delineata nelle norme costituzionali, è stata sempre, per la verità, condizionata dalle diverse vicende politiche e dalle diverse fasi della storia istituzionale del paese. Ciò è stato accentuato dal fatto che tutti i Governi della Repubblica sono stati Governi di coalizione pluripartitica. I caratteri del multipartitismo hanno influito in senso negativo ad acutizzare i problemi e l'adozione poi, da ultimo, della formula del pentapartito ha fatto precipitare la situazione nella ingovernabilità rispetto alla funzione di Governo. Ora il pentapartito tende addirittura ad assorbire nella propria sfera, a quanto sembra, il ruolo del Governo e quello dell'opposizione. L'ordinamento della Presidenza del Consiglio risulta da una legislazione antiquata, stratificata in diverse epoche e questo quadro legislativo rende appariscente una difficoltà obiettiva di coordinamento. Lo stato politico del Governo certo ha reso più evidente questa difficoltà, cioè l'impulso da parte del Presidente del Consiglio, piuttosto che rivolto all'attuazione del programma, si è dovuto esercitare prima di tutto nella mediazione continua tra le diverse componenti del Governo, ma in funzione prevalente al mantenimento dello schieramento politico in se stesso come bene in sè, al mantenimento dello schieramento di maggioranza, e questo a scapito anche dell'attuazione programmatica.

La conflittualità all'interno della coalizione governativa sembra oggi assumere addirittura natura fisiologica di un dato normale. Le riserve ed i sospetti che questa legge ha generato, ed anche alcune resistenze ad una vera e propria riforma della Presidenza del Consiglio, sono il sintomo politico di un orientamento, di una preoccupazione che non vede di buon occhio il varo di un ordinamento che davvero garantisca una collegialità piena nell'azione di Governo; si tende anzi a depotenziare un ordinamento complessivo del Governo rivolto in questa direzione. Vorrei che si riflettesse, rispetto a questo tendenziale conflitto, che si è manifestato in talune forme anche durante l'esame da parte del Senato, in sede di Commissione, e che si riflettesse su una contraddizione e su un guasto maggiore che si produrrebbe, per il fatto che, nel quadro attuale, il funzionamento del Governo «per ministri» si risolve nel favore che viene oggettivamente accordato al ruolo personale del Presidente. In assenza di una normativa di sostegno che rafforzi il coordinamento e la collegialità, il Presidente deve spendere sempre di più le sue qualità di mediatore «monocratico». L'ambiguità e la debolezza della legislazione ordinatoria dell'attività della Presidenza del Consiglio è stata tollerata per lungo tempo; hanno prevalso vecchie impostazioni e vecchie incrostazioni. Certo, alcune impostazioni difensive, di vecchio stampo, hanno riguardato anche l'opposizione. Noi da tempo abbiamo posto in essere una linea da partito di governo, che vuole lavorare, certamente, per un Parlamento «forte», ma che reclama, proprio per questo, un Governo pienamente responsabile. Il Parlamento è forte cioè non solo per l'atto di investitura iniziale che condiziona il Governo nel suo sorgere, ma per il complesso dell'azione di Governo che si riconduca ad unicità di programma dinanzi al potere di controllo e di sindacato. Senza una responsabilità collegiale del Governo, senza un'azione di Governo coordinata, sarebbe frustrata — a nostro giudizio — e pregiudicata la stessa opera primaria di indirizzo e di

controllo del Parlamento. Le resistenze ad un ordinamento funzionale e moderno dell'istituzione Governo si sono oggi — per così dire — invertite, hanno cambiato di campo. Non riguardano l'opposizione, ma semmai settori tradizionali della maggioranza governativa. Queste resistenze si sono avvertite, in parte, nelle file della Democrazia cristiana. E sul piano del modo di funzionare del Governo non a caso i primi segni di un certo dinamismo nell'ordinamento interno della Presidenza del Consiglio si sono avuti con il Governo Spadolini. Si può dire che superata l'antica avversione ad un ordinamento rafforzato dell'istituzione Governo, un'avversione che proveniva dai timori della corona, poi dai timori che si stabilisse una sorta di cancellierato, le preoccupazioni si ripresentano oggi in forme nuove e diverse. C'è anzitutto un'insofferenza, un'insensibilità, per così dire, a voler superare il «Governo per gruppi», il «Governo per correnti» e noi siamo di fronte ancora a questa problematica. Ad onor del vero oscillazioni in questa materia si sono sempre registrate e nello stesso dibattito di fronte all'Assemblea costituente furono evidenti riserve, diversità di posizione e furono evidenti le resistenze ad accordare una preminenza alla figura del Presidente del Consiglio rispetto ai singoli ministri. Del resto sono note le vicende che subì la stessa formulazione dell'attuale articolo 95 della Costituzione.

Oggi noi crediamo che, rispetto a questa storia, alle vicende politiche e alle difficoltà che sempre i Governi di coalizione, nella loro esperienza, hanno registrato via via, questo testo rappresenti, pur con le sue imperfezioni, una elaborazione più avanzata. E' un giudizio realistico, non è che ci appiattiamo su questo testo, ma consideriamo che, in questo quadro, questa normativa rappresenta indubbiamente un elemento positivo. Noi siamo dell'idea, tuttavia, che di fronte a questo testo sarebbe grave che si arretrasse dinanzi ad uno schema normativo che corrisponde alla logica costituzionale e riteniamo non solo che non si debba arretrare ma che si debbano sviluppare anzi tutte le potenzialità di un indirizzo legislativo di questo tipo, in piena e coerente attuazione della Costituzione. Il contemperamento che si è realizzato tra opposti principi nella formula costituzionale ci sembra un punto di equilibrio positivo che va rappresentato in termini di legislazione ordinaria, attuativa, con il massimo di prudenza.

La normativa che ci proviene dall'altro ramo del Parlamento ci sembra all'altezza di questa saggezza legislativa, per così dire. Si deve mantenere, a nostro giudizio, questo assetto complessivo che sarebbe snaturato ove si volesse, con modificazioni di cui abbiamo avuto il segnale durante il lavoro di Commissione, il recupero di una sorta di ambivalenza forzando lo schema dell'articolo 95 della Costituzione. Ambivalenza rispetto alle diverse funzioni di un organo plurimo, composto dal Presidente del Consiglio, dal Consiglio dei ministri, dai singoli ministri. Così si tenterebbe di inficiare, in nome della competenza collegiale, quella del Presidente del Consiglio che ha la funzione di promuovere e coordinare l'attività dei ministri anche al di fuori del Consiglio dei ministri, funzione prevista espressamente ed in modo specifico dall'articolo 95 della Costituzione, e senza questa facoltà non si potrebbe realizzare questa norma.

Per quanto riguarda il problema del bilanciamento tra i poteri del Presidente e quelli del Consiglio dei ministri, esso si deve realizzare non depotenziando, inficiando il potere presidenziale, che deve essere garantito, non menomando le funzioni del Presidente del Consiglio, ma rafforzando il funzionamento del Consiglio dei ministri e la centralità del momento collegiale. Questa è la scelta che fa questo disegno di legge. Le critiche che avanzava poco fa il collega Biglia ad un eccesso di collegialità sono il migliore apprezzamento che indirettamente si può esprimere nei confronti del testo in esame, che di fronte a princìpi opposti — quello monocratico, e quello della collegialità, ossia quello della competenza dei ministri e del coordinamento del Presidente — sceglie un equilibrio che potenzia e qualifica i poteri presidenziali riequilibrandoli attraverso il ruolo del «collegio-Consiglio dei ministri». Il testo in esame presenta, quindi, una valenza positiva in questo senso.

I tre criteri organizzatori — ruolo del Presidente, collegialità e competenza ministeriale — sono ordinati alla luce dell'esigenza garantita in modo primario dalla Costituzione: quella dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo. Si tratta di un passo essenziale, che va compiuto e garantito dalla normativa al nostro esame, evitando ogni tentazione di incrinare quell'esigenza primaria. Le garanzie, che occorrono in ordine a tutti gli altri momenti che caratterizzano e compongono l'attività complessiva del Governo, debbono adeguarsi comunque a questa esigenza di fondo.

Certo, il dato normativo non è sufficiente a garantire l'unità di indirizzo del Governo: di questo siamo tutti consapevoli. Il dato normativo non può, infatti, essere il dato esclusivo che qualifichi l'assetto del Governo e la sua compattezza, che discende invece dal sistema politico in atto. Tuttavia, è proprio la società del nostro tempo che necessita di un'azione di Governo ancorata ad un'ampia visione di programma. E come si può garantire questa visione di programma se non anche attraverso un ordinamento moderno del Governo? Una visione di programma, certo, ed interventi di Governo sempre più intrecciati tra i diversi settori di competenza dei singoli Ministeri.

La nostra impostazione di politica istituzionale non può essere suggestionata — certo, può essere influenzata — dalle traversie dell'attuale Governo, nè — almeno per quanto ci riguarda — dai dati personali che riguardano la Presidenza del Consiglio in carica. Scenderemmo davvero troppo in basso, del resto, se ne discutessimo direttamente o in modo surrettizio o se concedessimo spazio ad una dialettica che, aperta o camuffata, investe l'esistenza e la permanenza del Governo in carica.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(*Segue* MAFFIOLETTI). Siamo sempre partiti, anzi, dal principio opposto, in base al quale, nel confronto istituzionale, le vicende connesse al criterio negoziale — ormai invalso, e che investe addirittura la Presidenza del Consiglio attraverso il sistema dell'alternanza al di fuori di un corretto rapporto con il Parlamento — dominano in modo perverso la vita politica italiana. Abbiamo sempre posto in evidenza l'esigenza di abbandonare questa logica e fummo proprio noi a denunciare i rischi dello strumentalismo in materia istituzionale e a criticare talune proposte istituzionali. Mi riferisco, in particolare, all'elezione diretta del Capo dello Stato, che consideriamo stravolgente del sistema costituzionale. Allo stesso tempo, siamo stati però i più convinti nel sostenere che si dovesse ragionare di politica istituzionale al di fuori di ogni strumentalismo e di ogni contingenza politica, tant'è vero che fummo proprio noi, nella Commissione Bozzi, ad avanzare l'ipotesi che fosse opportuno che il Presidente del Consiglio venisse rafforzato nel potere di scegliere i ministri, che li collegasse, all'atto della nomina, al programma di Governo e potesse ricevere la fiducia direttamente dal Parlamento.

Questo significa che teniamo ben ferma quell'ispirazione politica che ci ha reso protagonisti e che ci ha indotto a votare a favore della disciplina concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio alla Camera dei deputati. Questo atteggiamento — devo dirlo — per rimanere fermo richiede tuttavia che non si compia nessuna opera di stravolgimento di uno schema complessivo, qual è quello al nostro esame. Il dibattito sulla forma di Governo non si esaurisce; rimane aperto il problema del rapporto Governo-Parlamento, e così via, ma intanto in questo disegno di legge si possono riscontrare dei segnali positivi: per esempio, quello in riferimento ai decreti-legge. Si tratta di un freno di natura politica, ammonitore circa l'abuso della decretazione d'urgenza e noi non lo sottovalutiamo. Si poteva fare di più? Certamente, è probabile, ma si tratta di una

disciplina nel complesso soddisfacente e che prova tra l'altro quanto produca di positivo lo sforzo per rafforzare in se stesso il funzionamento istituzionale. Qualche volta si può cercare di distinguere tra salute politica dei Governi e funzionamento delle istituzioni; ma ciò è possibile quando l'istituzione è messa in condizione veramente di essere all'altezza dei suoi compiti, al di là delle distorsioni di comodo provocate dal conflitto politico, con una logica diversa da quella impressa da questo conflitto tra i partiti di Governo. L'esempio delle vicende che ha subìto la «grande riforma» ci deve ammonire in questa direzione. Con questo metodo si premia l'idea che noi abbiamo perseguito con tenacia e cioè che il dibattito istituzionale non sospendesse l'attività legislativa sul terreno proprio dell'attuazione costituzionale e precisamente che non si dovesse sospendere su tre materie, certamente se affrontate con un lavoro convergente che non poteva essere solo il nostro ma di più forze democratiche: l'attività di elaborazione legislativa, la riforma delle autonomie locali, quella della Presidenza del Consiglio e quella della pubblica amministrazione.

La riforma delle autonomie ormai è giunta alla soglia dell'Aula; esaminiamo la riforma della Presidenza del Consiglio. Rimane ancora lontana la riforma dell'amministrazione. Sui primi due punti siamo in fase avanzata dell'esame parlamentare; il terzo punto costituisce per il mio Gruppo un terreno di battaglia politica ancora aperto. Ancora una volta dobbiamo registrare che manca una comune volontà politica, difetta in questo caso gravemente la linea del Governo e si disattendono i voti unanimi espressi da anni dal Senato.

La riforma della Presidenza del Consiglio può essere considerata certamente un passo decisivo, ma reclama la riforma amministrativa, altrimenti si tratterà di un'opera incompleta che può conoscere momenti positivi della sua realizzazione ma indubbiamente non può soddisfare le esigenze complessive dell'Esecutivo inteso nel suo insieme. La riforma dell'amministrazione deve comprendere o può comprendere diverse fasi, ma deve anche obbedire ad un'unica strategia istituzionale, altrimenti avremmo regolato il funzionamento interno del Governo, i suoi rapporti interni e le funzioni delle sue componenti ma non avremmo assicurato l'efficacia dell'azione di Governo ed il rapporto del Governo con il suo esterno. In questo modo, soprattutto, non avremmo accolto le esigenze pluridecennali del paese che attende ancora di avere una amministrazione all'altezza dei nuovi scopi che la stessa Costituzione assegna alla pubblica amministrazione e che è rimasta invece la vecchia macchina amministrativa. Dimenticare l'amministrazione significa intraprendere una «riforma dimezzata» e realizzare un'opera incompiuta per quanto riguarda la riforma del Governo.

Senza affrontare il nodo della frammentazione amministrativa e della macchinosità dell'azione amministrativa e di Governo, si farebbe un'opera che alla fine risulterebbe inutile, e la prova di questa consistenza del problema la si incontra nel concreto quando si saggia il nocciolo duro delle competenze settoriali. Quando questa legge ha toccato questo nocciolo duro, si sono viste le reazioni, le resistenze e le diffidenze. Questo prova che è lì che bisogna intervenire, non solo con lo schema normativo della Presidenza, ma andando più a fondo ad intravvedere la riforma della pubblica amministrazione.

Nello stesso dibattito che si è svolto in Commissione si è riscontrata una difficoltà a configurare un'amministrazione per progetti, a configurare possibilità più forti del coordinamento unificato e unitario per obiettivi di programma. Vediamo che lo stesso testo risente di queste difficoltà. Per esempio, per quanto riguarda tutta la problematica dei Comitati interministeriali, si poteva fare di più; questi Comitati interministeriali, come il sistema esasperato dei concerti, sono lo schermo, la prova che emerge in tutta la sua complessità del problema di un'amministrazione idonea solo a sopravvivere a se stessa, incapace di affrontare la complessità dell'azione amministrativa moderna e di essere esecutrice intelligente dei programmi di Governo.

Il Parlamento non può rimanere ancora insensibile dinnanzi al costo — e parlo di costo non solo in termini economici, ma di

costo sociale — della mancata riforma dell'amministrazione. Non si può tacere dinnanzi alle cause di un elevato tasso di inattuazione, o di attuazione parziale della stessa legislazione, cause che risiedono principalmente nello stato della pubblica amministrazione. Basta guardare agli effetti, ai risultati delle leggi di intervento economico — chiamiamole così — soprattutto di quelle di più ampio respiro, e ci accorgiamo come sia grande il peso condizionante della pubblica amministrazione.

Quindi noi consideriamo importante il varo di questa disciplina, ne vediamo le insufficienze, ma consideriamo che rappresenti, con tutte le difficoltà che questo momento politico riflette su questo dibattito, un contributo oggettivo a che si metta di nuovo in movimento un meccanismo di rinnovamento istituzionale e amministrativo che, quando è tale, ci vede protagonisti tutt'altro che secondari. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Eliseo Milani. Ne ha facoltà.

MILANI ELISEO. Signor Presidente, signor presidente della 1ª Commissione, signor Sottosegretario, il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri era stato salutato, quando fu approvato, con vasti consensi dalla Camera dei deputati, come un significativo passo in avanti verso la razionalizzazione degli assetti itituzionali. In particolare se ne sottolineava il duplice intento di garantire efficienza ed efficacia all'azione di Governo e di consentire il massimo di trasparenza ai processi decisionali e di controllo democratico da parte del Parlamento.

Il confronto istituzionale, giunto alla sua prima verifica concreta, sembrava così risolvere in positivo l'inaccettabile contrapposizione tra le esigenze della cosiddetta «governabilità» — e, in particolare, della univocità e coordinamento dell'azione di Governo — e quelle della salvaguardia della forma di Governo parlamentare.

Certo, non mancavano le lacune nel testo licenziato dalla Camera, ma il giudizio complessivo poteva essere positivo. Oggi, purtroppo, il quadro che abbiamo dinnanzi deve però essere letto con minore ottimismo. Non mi riferisco alle modifiche apportate dalla Commissione affari costituzionali, nè ai pur decisivi rilievi di merito che farò in seguito, annunciando gli emendamenti della Sinistra indipendente, ma al quadro generale con cui oggi ci dobbiamo misurare. L'ordinamento della Presidenza del Consiglio non appare più, infatti, come un tassello di un processo riformatore di più vasta portata nè come un'anticipazione — in sede di legislazione ordinaria — di incisive innovazioni istituzionali anche di rango costituzionale.

Vediamo bene che fine hanno fatto gli enfatici propositi di «grande riforma». Appena alla Camera dei deputati si era avviato un confronto concreto — anche se non del tutto soddisfacente — sulla struttura e sulle funzioni del Parlamento, l'oggetto del dibattito si è spostato, e ciò in forza della proposta, contenuta nelle tesi congressuali del Partito socialista, dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Abbiamo sentito il Presidente del Consiglio dei ministri tratteggiare, in una delle sue apparizioni televisive, una nuova figura di Presidente della Repubblica: non solo eletto dai cittadini, ma anche dotato di più ampi e (per il momento) indeterminati poteri. Abbiamo dunque intuito che il Partito socialista ipotizza non una riforma e una razionalizzazione, pur incisiva e coraggiosa, del sistema di governo parlamentare, ma forse il suo superamento verso una sorta di presidenzialismo, di cui ancora non si comprendono le caratteristiche.

Ora, in questa sede, non mi interessa entrare nel merito della proposta nè sottolinearne i tratti di strumentalità e persino di pericolosità: si tratta più semplicemente di prendere atto del fatto che, oggi come oggi, non è dato comprendere in quale assetto istituzionale dovrebbe inserirsi la riforma della Presidenza del Consiglio.

Stiamo pensando di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, per sottrarlo ai condizionamenti delle cosiddette «delegazioni di partito» nell'ambito del Governo o per contrapporlo al Capo dello Stato eletto dal popolo (magari sulla scorta della difficile coabitazione tra Mitterrand e Chirac) o ancora per sovrapporlo con maggiore autorità allo stesso Parlamento, secondo la tendenza «decisio-

nista» che abbiamo sperimentato in questi anni?

È evidente che in questo stato di incertezza è diffcile valutare la congruità di alcune soluzioni adottate nell'ambito del disegno di legge che siamo esaminando. Si ha l'impressione di lavorare ai margini del sistema, mentre il cuore degli assetti istituzionali è terreno di scontro, di improvvisazione, di forzature polemiche, probabilmente dirette ad esiti elettorali.

Sia chiaro, non voglio sostenere la tesi del «tutto o niente», negando *a priori* l'utilità di singole innovazioni se non marcia il quadro complessivo della riforma istituzionale. Anche momenti particolari di razionalizzazione dei poteri e delle funzioni potrebbero essere positivi, ma a patto che vengano rispettate tre condizioni. Anzitutto, il consenso da parte delle principali forze politiche sulla prospettiva di insieme, sia pure nei suoi tratti generali. Si tratta, insomma, di ribadire che non ci si vuole discostare dalla forma di governo parlamentare che è stata disegnata dalla Costituente. In secondo luogo, si deve manifestare un impegno coerente su tutti i provvedimenti che — allo stato dei lavori parlamentari — possono giungere a positiva conclusione entro la fine della legislatura e mi riferisco, ad esempio, alla riforma delle autonomie locali e, al di là della scadenza referendaria, alla riforma della Commissione inquirente e delle immunità parlamentari.

Infine, occorre che chi detiene maggiori repsonsabilità politiche, il Governo in primo luogo, manifesti coerenza di comportamento tra quello che si propone per il futuro e quello che si fa giorno per giorno. In altre parole, è poco credibile una riforma dell'attività normativa del Governo — soprattutto per quanto riguarda la decretazione d'urgenza — se nel frattempo continua ad arricchirsi di esempi una prassi di patologico abuso dello strumento del decreto-legge che — come sa ognuno di noi per esperienza diretta — paralizza ormai ogni attività parlamentare, impedendo la benchè minima programmazione autonoma dei lavori delle Assemblee.

Queste tre condizioni, minime e ragionevoli, sono oggi ben lontane dall'essere soddisfatte. Vi è dunque il rischio che si approvi in verità una scatola vuota: una riforma buona per tutte le stagioni che potrà avere diversi significati a seconda degli sviluppi del confronto politico-istituzionale aperto tra le grandi forze politiche.

Dico questo non per sottovalutare i termini concreti di questo disegno di legge, ma proprio perchè ne sono consapevole.

Le riforme istituzionali sono cosa troppo importante per abbandonarle all'improvvisazione o all'uso strumentale. Per questo motivo vi domando, ad esempio, come questa riforma — se approvata in tempo utile — potrebbe essere gestita nell'ambito di una campagna elettorale fortemente polemica proprio sui temi istituzionali. Chi se ne approprierà? Chi ne farà un argomento di contrapposizione ad altri? Chi lavorerà subito dopo il voto per svuotarla di significato o per stravolgerne il senso e magari per leggere tra le righe un consenso del Parlamento a suggestioni presidenzialistiche?

Da queste premesse, che giustificano, a mio avviso, un atteggiamento di dubbiosa perplessità, passo quindi ai rilievi di merito con l'intento di soffermarmi solo su un aspetto particolare che però mi pare di grande rilevanza generale. Vorrei riportare all'attenzione dei colleghi la sconcertante vicenda di cui fummo passivi spettatori più di un anno or sono in occasione del caso «Achille Lauro». Allora, come si ricorderà, si aprì una vera e propria crisi di Governo con il pretesto della mancata gestione collegiale di quelle convulse giornate. Certo, probabilmente i dissidi interni alla maggioranza affondavano le radici in problemi di sostanza circa la politica mediorientale ed i rapporti con il nostro maggiore alleato, ma c'erano sicuramente anche problemi politico-istituzionali legati al «chi decide» e al «come si decide» in un momento di particolare tensione internazionale o, come si usa dire, di *stress* istituzionale.

Ricordo che il Presidente del Consiglio, quando si presentò alle Camere per dar conto della pasticciata soluzione della crisi, fece affermazioni importanti su questo punto che non si mancò di apprezzare. Infatti, l'onorevole Craxi, nella seduta della Camera dei

deputati del 4 novembre 1985, disse: «Dobbiamo riconoscere che questa straordinaria emergenza ci ha trovati per qualche aspetto impreparati. Sconnessioni e competenze incerte hanno determinato incertezze dannose e ritardi nell'informazione, nella configurazione del quadro generale e nella continua e necessaria puntualizzazione della situazione. È utile perciò» — concludeva allora il Presidente del Consiglio dei ministri — «individuare uno strumento proprio, capace di entrare automaticamente in funzione per la gestione di nuove e purtroppo possibili situazioni di crisi rispetto alle quali sarà necessario stabilire forme di collegamento e di consultazione anche con le opposizioni parlamentari».

Dunque i problemi erano noti ed erano individuati con sufficiente chiarezza. C'è da domandarsi come mai in un anno e mezzo questi saggi propositi non si siano trasformati in iniziative politiche concrete e in proposte operative che avrebbero trovato la loro collocazione naturale proprio nel nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Eppure l'anno trascorso non è stato avaro di specifiche sollecitazioni: abbiamo avuto la guerra alle porte di casa — almeno così si diceva — lo scontro tra gli Stati Uniti d'America e la Libia, l'oscuro episodio di Lampedusa. C'è anche stato un ampio e articolato dibattito sollecitato dalla notissima lettera inviata dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio l'8 agosto scorso.

Abbiamo insomma avuto occasioni e motivazioni per approfondire vari problemi e per trovare una soluzione convincente alla difficilissima scommessa di rendere le istituzioni democratiche del nostro paese in grado di reggere l'urto di gravi crisi internazionali.

Credo che, al di là del rischio di qualche enfasi retorica sul comando presidenziale delle forze armate, i problemi sollevati dal Presidente della Repubblica fossero proprio questi e andassero in questa direzione. Nella sostanza, si avvertiva che non è possibile, ed è sommamente pericoloso, affidarsi al buon senso, all'improvvisazione, a soluzioni pasticciate quando si debbono assumere gravissime decisioni in spazi di tempo davvero ridottissimi.

Dunque, non si trattava di discutere del «chi comanda» nel fosco scenario di una guerra in Europa, in cui ciascuno di noi sa che le decisioni effettive sarebbero solo nelle mani delle superpotenze e dei loro spaventosi arsenali nucleari. Si trattava piuttosto di fare i conti con la situazione sempre più tesa, sfuggente, pericolosa, che il nostro paese ha dinnanzi nel Mediterraneo.

Il problema aveva ed ha due risvolti altrettanto importanti: da un lato la chiarezza delle competenze e della catena di comando, per assicurare coordinamento, efficacia ed efficienza all'azione di Governo e, dall'altro, il coinvolgimento del Parlamento in procedimenti decisionali, gravissimi quanto all'oggetto e convulsi quanto ai tempi. A seguito della iniziativa del Capo dello Stato alcune soluzioni erano pure state ipotizzate, valutando l'esperienza di altri paesi — come la Svezia e la Repubblica federale tedesca — che sembrano aver offerto una soluzione soddisfacente ad ambedue queste esigenze.

Interrogativi ulteriori vengono sollecitati dal complesso quadro istituzionale oggi vigente, innanzitutto dall'ambigua configurazione del Consiglio supremo di difesa, presieduto e convocato dal Capo dello Stato, ma di cui fanno parte il Presidente del Consiglio, che ne è il Vicepresidente, ed alcuni ministri. Come è noto, sussistono ancora gravi dubbi sulla natura e sulle funzioni di questo organo disciplinato da una legge del 1950, sospettata di illegittimità costituzionale perchè coinvolgerebbe il Presidente della Repubblica e il Capo di stato maggiore della difesa nell'emanazione di «direttive» che sarebbe preferibile attribuire ad organi dotati di responsabilità politica. Ma proprio in forza di questa ambiguità il Consiglio supremo di difesa si presta ad utilizzazioni improprie, a forzature delle competenze costituzionalmente riservate ad altri organi; rischia insomma di accrescere la confusione sul «chi decide» in momenti di crisi, presentandosi come uno stravagante e inaccettabile «gabinetto di crisi» a direzione presidenziale.

Altri problemi ancora ci derivano dalla collocazione internazionale dell'Italia. Gli organismi dell'Alleanza atlantica coinvolgono di quando in quando il Presidente del Consi-

glio — nel Consiglio atlantico — il Ministro degli affari esteri — nel medesimo organismo riunito a livello ministeriale — e il Ministro della difesa, nel Comitato di pianificazione della difesa. Contemporaneamente l'Italia si presenta sulla scena internazionale come il paese con tre o quattro Ministri degli esteri (oltre ai tre già citati occorre ricordare almeno il Ministro dell'interno), che conducono missioni all'estero di grande rilievo politico e che trattano della politica di difesa e di sicurezza con gli interlocutori stranieri in piena autonomia l'uno dagli altri. Anche di questa situazione io credo ci sia una insufficiente consapevolezza e nessuno può negare i guasti che ne derivano per la politica estera e di sicurezza del nostro paese. Eppure nulla si fa, di concreto, per trovare una soluzione. Nel provvedimento che abbiamo all'esame non si dice nulla. Poche settimane fa il Senato ha licenziato la legge sui vertici della difesa, che invece sembra attribuire un peso di assoluta preminenza al Ministro della difesa e presso la Commissione esteri, senza alcun collegamento con le altre vicende legislative, si è discusso della riforma del Ministero degli affari esteri. Insomma, così come nei comportamenti quotidiani del Governo, anche nella progettazione di riforme istituzionali sembra che ciascuno vada per proprio conto e voglia continuare di questo passo.

Sia chiaro, io non voglio portare acqua al mulino delle ipotesi decisioniste o presidenzialiste. Credo, infatti, che anche il ruolo del Parlamento possa essere enfatizzato e opportunamente rafforzato quando avrà dinanzi a sè un Governo forte, con una linea politica chiara ed univoca, con una precisa assunzione di responsabilità.

Per questo, nella consapevolezza della parzialità di questo provvedimento, e quindi rinviando a sedi più idonee la proposizione della riforma del Consiglio supremo di difesa e degli strumenti e procedure del Parlamento per la «gestione delle crisi», suggeriamo oggi alcuni emendamenti dalla chiara finalizzazione. D'altra parte è davvero singolare che l'articolo 21, lettera *m*, del testo licenziato dalla Commissione affidi al Segretario generale della Presidenza del Consiglio il compito di assistere e coadiuvare il Presidente «nella sua attività per le relazioni con gli organismi che provvedono alla difesa nazionale» quando in nessuna altra parte del disegno di legge si spiegano quali siano queste attività e queste relazioni.

Proponiamo dunque: di esplicitare la competenza del Consiglio dei ministri sugli indirizzi della difesa nazionale e della politica militare da sottoporre al Parlamento; di istituire, nell'ambito del Governo, un «gabinetto di crisi» che entri in funzione quando una situazione di crisi o di tensione internazionale determini gravi e immediati pericoli per la sicurezza del paese o per la incolumità di beni o di cittadini italiani; di affidare al Presidente del Consiglio una particolare funzione di coordinamento e di indirizzo politico unitario nel settore della difesa e della sicurezza. L'istituzione del «gabinetto di crisi» è certamente la proposta più innovativa, ma sembra idonea a rispondere efficacemente agli interrogativi sollevati dopo il caso Achille Lauro. In momenti di crisi la collegialità delle decisioni, pur in tempi brevissimi, sarebbe garantita da questo gabinetto; l'operatività del sistema sarebbe altrettanto garantita dalla previsione della seduta permanente, dall'ausilio dei massimi responsabili tecnici delle forze armate, delle forze di polizia e dei servizi di sicurezza, dell'esistenza di una efficiente *situation room*. Al tempo stesso le prerogative del Parlamento resterebbero intatte e tutelate anche nelle fasi di crisi e di «*stress* istituzionale»: ferma restando, ovviamente, la necessità di altre incisive innovazioni sul piano del funzionamento delle Camere che ne rafforzino la strumentazione e le procedure per le situazioni di emergenza.

L'altro aspetto su cui vorrei richiamare brevemente l'attenzione riguarda l'attività dei servizi di sicurezza di cui, a norma della legge n. 801 del 1977, il Presidente del Consiglio è responsabile. Sono passati esattamente dieci anni dall'approvazione della legge di riforma che a suo tempo fu salutata come un coraggioso tentativo di disciplinare democraticamente gli apparati più delicati e più «separati» dello Stato. Si ricorderà che la legge n. 801 aveva tre obiettivi ambiziosi:

impedire nel futuro nuove «deviazioni» dei servizi segreti; regolare in modo rigoroso la rilevanza processuale del segreto di Stato, e disciplinare nuovamente, conformemente ai princìpi costituzionali, l'intera materia del segreto politico e militare. Non è questa la sede per tracciare un bilancio, anche se la vicenda della P2 (con il coinvolgimento nella setta segreta di tutti i vertici dei servizi), i processi per le stragi, e gli scandali di ogni giorno — da Ustica al traffico di armi con l'Iran o con il Sudafrica — ci inducono ad amare considerazioni. Ma, nel momento in cui si affronta l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, occorre pur soffermarsi sull'aspetto più insoddisfacente dell'attuale disciplina legislativa, e cioè sul fatto che allo stato dei fatti non è possibile alcun controllo democratico sull'attività degli stessi servizi di sicurezza.

Non vorrei essere accusato di ingenuità. Sono ben consapevole che i servizi, per la loro stessa natura, tendono irresistibilmente a sottrarsi a qualsiasi controllo e spesso finiscono per dar vita ad istituzioni e politiche parallele che si contrappongono agli assetti costituzionalmente legittimi. Eppure dieci anni fa la scommessa che il Parlamento italiano volle tentare fu proprio quella del controllo democratico: per questo furono previste le relazioni semestrali alle Camere, per questo fu istituito il Comitato parlamentare permanente. Dunque non ci possiamo sottrarre ad una verifica su questo aspetto: se il Parlamento conferma l'obiettivo di voler garantire democraticamente il funzionamento dei servizi, deve imporre misure rigorose ed efficaci, altrimenti è preferibile che rinunci ad una finzione di controllo. Le relazioni semestrali — onorevoli senatori — sono infatti proprio una finzione di controllo: ne abbiamo parlato, da ultimo, l'altro ieri nella seduta dedicata al feroce agguato terroristico di Roma. Più che relazioni informative, fondate su precise analisi ed investigazioni, sembrano riflessioni politiche ad alta voce, con cui il Presidente del Consiglio, o chi per lui, ci fa sapere cosa pensa del terrorismo interno o internazionale, di destra o di sinistra. Non mi sembra neppure che possiamo accontentarci dell'esistenza — pur fondamentale — di un Comitato parlamentare, se anche a questo Comitato vengono negate le informazioni, e se poi il Comitato stesso non riferisce con regolarità alle Camere.

Credo dunque che una misura minima di trasparenza democratica, sia pure *a posteriori*, debba essere ricercata nelle procedure in atto in altri paesi, a cominciare dagli Stati Uniti d'America, imponendo al Governo di presentare un rendiconto analitico delle spese per l'attività dei servizi di sicurezza e informazione (spese imponenti che oggi si aggirano sui 300-400 miliardi), specificando i costi sostenuti per ciascuna missione (questo è diventato un termine di moda). È una proposta dettata da evidente realismo: non si pretende nè di conoscere nel dettaglio l'organizzazione dei servizi, nè di pubblicare un bilancio consuntivo sottoposto agli ordinari controlli. Pensiamo semplicemente ad una rendicontazione particolare, illustrata annualmente dal Presidente del Consiglio dei ministri — sotto la sua personale responsabilità politica — al Comitato parlamentare. Così almeno il Parlamento potrà esprimersi sulla congruità delle iniziative adottate, con un'efficace azione deterrente sia verso le cosiddette «deviazioni» — un termine che, in verità, non mi convince, perchè lascia ad intendere che possa esistere un funzionamento «non deviato» che finora non abbiamo mai avuto modo di sperimentare! — sia, più semplicemente, verso gli sperperi di denaro pubblico, tutt'altro che infrequenti in occasione di missioni ed attività coperte dal segreto. Per questo fine abbiamo presentato due brevi emendamenti, di assoluta chiarezza, che raccomandiamo all'approvazione dei colleghi, rinviando — per i problemi più generali che, evidentemente, non possono trovare risposte convincenti in questa sede — alla proposta che il nostro Gruppo ha depositato da tempo, per l'abrogazione del regio decreto n. 1161 del 1941 in materia di segreto militare, e per la riforma dell'articolo 12 della legge n. 801 del 1977, per una disciplina organica del segreto di Stato.

Concludo dando conto, a nome del senatore Pasquino, di un ulteriore emendamento già illustrato in Commissione affari costituzionali, per la soppressione dell'articolo 6 sul

Consiglio di gabinetto. Nella situazione generale che ho prima descritto, infatti, questo organismo si prospetta come sede di condizionamento partitico del Presidente del Consiglio piuttosto che come momento di efficace collaborazione e direzione politica. La chiarezza sulle responsabilità di ciascun organo e di ciascuna forza politica non ne avrebbe — allo stato dei fatti — alcun vantaggio. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fontanari. Ne ha facoltà.

FONTANARI. Onorevole Presidente, signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, onorevoli colleghi, noi potremmo valutare con apprezzamento questo provvedimento legislativo che mette finalmente ordine e codifica l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Se pensiamo che fino a questo momento tale ambito istituzionale dello Stato è regolato, credo, da un decreto del 1901 ed affidato praticamente alla bravura e all'esperienza e spesso al *savoire faire* del personale politico che ci mette mano, senza grandi preoccupazioni di pubblicità, riteniamo che questo disegno di legge al nostro esame sia un provvedimento importante, quasi rivoluzionaario, anche se, come precisa il presidente Bonifacio, «non ci si può aspettare che la nuova disciplina innovi il modo di essere dell'istituzione Governo e dei suoi rapporti con le altre istituzioni e chi auspica innovazioni costituzionali deve volgere lo sguardo a future revisioni costituzionali». Mi sono permesso di citare una frase del presidente Bonifacio. Vorremmo però che questa legge che, ripeto, noi consideriamo come una tappa estremamente importante nel nostro assetto istituzionale, fosse liberata da ipoteche e nubi che ne offuscano la chiarezza costituzionale perchè tendono a limitare e coartare le competenze di autonomia delle regioni a statuto speciale, sancite appunto dalla Costituzione della Repubblica. Mi riferisco specificamente alla funzione statale di indirizzo e di coordinamento che il disegno di legge al nostro esame estende all'attività amministrativa regionale in genere, comprendendo quindi anche le regioni a statuto speciale che hanno uno stato costituzionale peculiare.

Il problema non è nuovo a quest'Aula e io mi permetto di ricordare quanto si disse in Senato nel luglio del 1981 in occasione della discussione del disegno di legge n. 1345 concernente il rinnovo della delega per l'estensione alla regione Valle d'Aosta delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Tutti, dal relatore senatore Vernaschi all'autorevole senatore Modica, concordarono, fugando le perplessità del rappresentante del Governo e citando sentenze della Corte costituzionale, sul fatto che la funzione di indirizzo e di coordinamento rimaneva comunque esclusa nei confronti delle attività amministrative della regione Valle d'Aosta con riguardo alle competenze primarie delle regioni a statuto speciale, confortando quanto sostenuto dal senatore Fosson in quella stessa occasione e in una analoga precedente discussione del 1977, quando il Senato si pronunciò con un voto a favore di tale tesi.

Vero è che successivamente la stessa Corte costituzionale, con sentenze del 1983, del 1985 e del 1986, modificò la propria posizione, ammettendo che la funzione statale di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali, pur essendo stata espressamente istituita da atti legislativi ordinari concernenti il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario, può essere esercitata anche nei confronti delle attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano. Tale funzione — ritiene la Corte — è giustificata dalla necessità di soddisfare esigenze unitarie collegate ad interessi non suscettibili di frazionamento o di localizzazioni territoriali, ma non può tuttavia essere così penetrante da privare quegli enti, dotati di speciale autonomia, di un congruo spazio di intervento nei propri ambiti di competenza. Una maggiore possibilità di penetrazione in tali ambiti è consentita soltanto qualora essa possa collegarsi anche ad altri e diversi limiti costituzionali previsti (grandi riforme, princìpi dell'ordinamento, adempimento di obblighi internazionali) ovvero se si tratti di

dare attuazione a valori costituzionali primari.

Nella sentenza n. 150 del 1982 la Corte costituzionale precisò che la funzione di indirizzo e di coordinamento può essere esercitata sia in forma legislativa che mediante atti amministrativi. In quest'ultimo caso, però, tali atti devono trovare idoneo supporto in appositi atti legislativi in modo che sia rispettato il principio di legalità sostanziale. A questa piuttosto tormentata evoluzione del pensiero della Corte costituzionale fa riscontro una chiarissima enunciazione fatta nel convegno romano del 21-22 gennaio 1985 dall'allora presidente Livio Paladin, che merita di essere riportata.

«Da noi, per contro,» — si riferiva alla realtà di paesi europei a noi vicini in cui è forte il concetto di decentramento — «si è inventata con legge ordinaria ed attuata con leggi delegate una funzione come quella di indirizzo e coordinamento che nella Costituzione non trova alcun chiaro riscontro e che pone tuttora grandissimi problemi alla Corte costituzionale quando si tratta di stabilire in che cosa questa funzione consista, in quali forme debba venire esercitata e con quali effetti».

Ci consenta il senatore Bonifacio di rammentare anche quanto fu detto nella relazione della Commissione bicamerale di studio sulle questioni costituzionali, di cui fu coordinatore l'illustre costituzionalista che onora la nostra Assemblea, che risale al 29 ottobre 1982. «La linea di tendenza di questi ultimissimi anni si qualifica come volta ad allontanarsi dall'obiettivo di un reale decentramento autonomistico coerente con il dettato costituzionale e ciò attraverso una progressiva amministrativizzazione delle regioni e l'obliterazione della specialità delle cinque regioni a statuto speciale».

Dalle stesse preoccupazioni siamo animati anche noi nel chiedere con vigore che la funzione statale di indirizzo e di coordinamento non sia estesa alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per evitare confusioni di ruoli e duplicazioni, oltre che per affermare, in linea di principio, il primato della Carta costituzionale — e gli statuti di autonomia ne costituiscono parte integrante — sulle leggi ordinarie dello Stato. Non vale d'altra parte l'obiezione che con ciò verrebbe ad essere compromesso il ruolo programmatorio dello Stato. Infatti l'attività di indirizzo e di coordinamento, vista anche come esigenza di unitarietà nella programmazione dell'attività economico-sociale, si esplica da parte del Governo nei confronti delle regioni a statuto speciale proprio attraverso le norme di attuazione dei rispettivi statuti che tengono conto sia della specificità del tipo delle materie, sia delle qualità delle competenze. Infatti, proprio perchè si tratta di competenze speciali — e così sono riconosciute — sarebbe impossibile ridurre le diverse regioni a statuto speciale ad un unico *standard* e tanto meno sull'unico *standard* delle regioni ordinarie, come pretenderebbe il disegno di legge in discussione. La *ratio* che ispira le norme di attuazione è la stessa che ispira l'attività governativa di indirizzo e di coordinamento per le regioni ordinarie; quest'ultima è e può essere omogenea perchè è omogenea la disciplina delle regioni ordinarie, mentre le prime devono tener conto delle peculiarità delle singole regioni a statuto speciale.

Ad un'altra mostruosità giuridica — mi sia permesso il termine — dovrà far fronte l'esame del provvedimento in questa Assemblea laddove all'articolo 2, lettera *o*), prevede la facoltà, per il Consiglio dei ministri, di annullare gli atti illegittimi delle regioni e delle province autonome, dimenticando con ciò che le procedure per siffatte evenienze sono già definite negli ordinamenti istituzionali in vigore. Anche in questo caso si tratta di evitare duplicazioni inutili, forse anche pericolose, oltre che di eliminare un delicato problema di legittimità costituzionale.

Signor Presidente, noi daremo il nostro contributo, presentando i nostri emendamenti, idonei, a mio avviso, a migliorare il provvedimento al nostro esame e a purgarlo di quei pochi aspetti equivoci che — sempre a nostro giudizio — viziano il testo, peraltro pregevole e di brillante complessiva impostazione. Credo di aver espresso le osservazioni del mio Gruppo, dei rappresentanti nel Senato di altri partiti autonomisti nonchè di tutte le regioni a statuto speciale. Tuttavia,

mi auguro che sia materia di riflessione per tutti i colleghi — che ringrazio per l'attenzione — che vogliono la Repubblica unita ed efficiente in un equilibrato rapporto tra autonomie e libertà dello Stato, ma hanno anche a cuore l'attuazione del disegno costituzionale che vuole la Repubblica fondata sulle autonomie. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Saporito. Ne ha facoltà.

* SAPORITO. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, il rapporto Giannini assegnava ad una apposita legge di iniziativa governativa l'attuazione del terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione stabilendo alcune direttive fondamentali. Innanzitutto, la ridefinizione delle attribuzioni dei Ministeri coerente con la politica del decentramento e pertanto la qualificazione di essi come sede di esercizio di poteri di direttiva; graduale e razionale accorpamento dei Ministeri sulla base dell'unificabilità delle funzioni; qualificazione dei Ministeri, interessati ai processi di regionalizzazione delle funzioni, come titolari di attribuzioni meramente promozionali e programmatiche; l'istituzione di organismi di livello ministeriale finalizzati ad obiettivi socio-economici e settoriali e di strutture interdipartimentali per interventi unitari; l'assegnazione alla Presidenza del Consiglio e al Consiglio dei ministri della gestione dei rapporti tra il Governo e le regioni e tra lo Stato e la normativa comunitaria. Sulla base di queste direttive poi venivano date ulteriori indicazioni.

Signor Presidente, ho voluto ricordare questo rapporto non soltanto per comprendere quanto è stato sostenuto nell'ambito della 1ª Commissione, in sede di esame di questo disegno di legge, ma per vedere la lontananza o la vicinanza della soluzione che noi diamo alla riforma della Presidenza del Consiglio rispetto a quelle indicazioni che nel luglio del 1980 discutemmo ed approvammo all'unanimità.

Ho già dichiarato in Commissione, e lo ripeto qui questa sera, che questo disegno di legge si allontana dal rapporto Giannini: vi sono intuizioni diverse e il problema della riforma della Presidenza del Consiglio viene risolto in maniera più legata al contingente, allo svolgersi delle situazioni di Governo degli ultimi tempi che non ai princìpi costituzionali.

Questo disegno di legge, che ha avuto l'approfondimento dalla Camera e dalla 1ª Commissione del Senato e che — sono d'accordo con gli altri colleghi — ha bisogno di perfezionamenti ulteriori in questo dibattito e in quest'Aula, in effetti coglie il momento della difficoltà dei rapporti tra le forze politiche, condannate a fare Governi di coalizione, e cerca di dare a questa difficoltà di rapporti un quadro generale in cui rendere più facile, più conseguibile l'obiettivo della omogeneità dell'indirizzo politico generale del Governo.

L'hanno detto studiosi illustri, Giuliano Amato (che è presente), Bonifacio, Galeotti, Mortati (per non andare oltre), che il problema delle struttture portanti è il problema di una società pluralista, è il problema di un riordinamento istituzionale di istituzioni pluraliste; è la grande scommessa che una società che vuole essere pluralista fa con se stessa per avere delle strutture di governo, delle strutture governanti capaci di portare a sintesi le diverse realtà che esistono prima nella società e poi nell'ordinamento giuridico, rendendo in qualche modo indirizzate all'obiettivo unitario tali diversità di impostazione.

Noi abbiamo voluto, e abbiamo accentuato nel dopoguerra, l'aspetto pluralistico della società (questo Stato comunitario che si articola in tanti livelli di potere); abbiamo forse anche troppo voluto o eccessivamente voluto questa distribuzione dei poteri nelle istituzioni e adesso stiamo facendo uno sforzo nel cercare di bloccare il processo di ripartizione, di scivolamento, di articolazione del potere delle istituzioni per tentare di portarlo ad un livello in cui anche l'efficienza, la produttività complessiva del sistema, le strutture governanti complessivamente possano avere un giudizio positivo.

In realtà il disegno di legge tiene conto delle urgenze del paese che vogliono che il Governo governi, che vogliono delle strutture amministrative che superino i vecchi schemi organizzativi degli anni passati, che vogliono

anche che tutto quello che noi chiamiamo «ordinamento materiale» cioè la costituzione materiale che si è andata a formare nel paese, in qualche modo possa trovare sbocco in un sistema normativo e in una disciplina di livello normativo in maniera che, effettivamente, si faccia un salto di qualità.

Approntare le strutture governanti di un paese è un compito difficile, ma è un compito che pone anche un Parlamento finalmente al di sopra dei fatti di ogni giorno, delle leggi e leggine di ogni giorno; pone anche al Parlamento momenti di riflessione essenziale per tutti quanti noi, per vedere di stabilire dove vogliamo andare, che cosa vogliamo fare e quali sono gli obiettivi che noi vogliamo porre all'ordinamento ed alla società nel nostro paese.

Le difficoltà dell'istituto governativo non sono di oggi e le ricordava anche il Mortati quando, in effetti, a proposito dell'articolo 95 della Costituzione, diceva una cosa che è valida anche oggi, e cioè che dobbiamo mettere insieme due princìpi. Nell'attuale ripartizione delle forze, dei partiti politici, delle organizzazioni sociali, dobbiamo mettere insieme due princìpi: il principio della collegialità, che è insito anche nell'istituto del Governo, ed il principio della monocraticità (non vorrei dire una brutta parola), un potere in qualche modo presidenziale, che pure si evince da una interpretazione corrente, ma anche corretta, se volete, dell'articolo 95 della Costituzione. E mettere insieme questi princìpi, collegialità e monocraticità, è un po' come mettere insieme la necessità di mantenere i livelli di libertà e di democrazia, ma nello stesso tempo di garanzia per l'efficienza e la produttività complessiva di un sistema.

È il «grande quadrato» che deve diventare cerchio in questo nostro ordinamento, in questa nostra società di oggi — parliamo della società degli anni '90 — dove le difficoltà si moltiplicano e le esigenze di garanzia, di garantismo di grandi corpi sociali, delle istituzioni permangono, dove anche noi ogni giorno ci troviamo di fronte a rapporti, certo, non armonizzati fra istituzioni centrali e periferiche dello Stato, ma all'interno degli stessi poteri dell'amministrazione centrale.

Di qui l'esigenza che avevo sottolineato — e che mi permetto di ricordare nuovamente — cioè che forse sarebbe stato più opportuno procedere ad una revisione dell'organizzazione centrale dello Stato, della Presidenza del Consiglio, dell'istituto Governo, procedendo ad un riassetto istituzionale del Governo, prevedendo una nuova struttura organizzativa, ma contemporaneamente anche alla ripartizione delle responsabilità all'interno del Governo e alla contestuale riforma dei ministeri. È una posizione della Democrazia cristiana, questa, e la devo ricordare: avremmo preferito portare avanti la riforma della Presidenza del Consiglio o dell'istituto Governo, se volete, di cui questo disegno di legge non si occupa, riguardando prevalentemente l'ufficio della Presidenza del Consiglio, contemporaneamente alla riforma dei ministeri. Infatti, la nostra preoccupazione — non è una critica la nostra — è che fare una riforma della «testa», della Presidenza del Consiglio, del Governo, senza riformare i ministeri sarà poca cosa. Per quanto concerne le grandi novità contenute nella riforma del Governo, non vediamo la possibilità di un loro defluire, attraverso poi le organizzazioni ministeriali, per ringiovanire in qualche modo le strutture amministrative attraverso le quali opera lo Stato come persona giuridica.

Quindi, avremmo preferito essere posti di fronte ad un quadro unitario di revisione. Ma ciò non è avvenuto e pertanto ne lamentiamo la carenza e l'impossibilità e quindi ci accingiamo a dare un nostro contributo costruttivo a questo disegno di legge che in qualche modo dà risposte in termini di efficienza, di maggiore produttività organizzativa alla struttura centrale dello Stato.

Qual è la visione che al termine dei lavori abbiamo tutti noi membri della 1ª Commissione dell'esperienza che abbiamo fatto? In fondo, dal disegno di legge si evince una concezione presidenzialistica la quale accentua quel concetto e contenuto monocratico che abbiamo detto essere presente nell'articolo 95 della Costituzione, quindi non inventa qualcosa di nuovo. L'articolo 95, infatti, contiene questo principio, che qui viene sviluppato, a mio giudizio, forse anche a scapito e comprimendo le esigenze della collegialità.

Emerge una soluzione, che pure è auspicata da gran parte della dottrina e delle stesse forze politiche, che è presente in altri ordinamenti, che tuttavia trova difficoltà nell'impatto con un sistema complessivo di organizzazione che non è cresciuto alla luce dell'accentuazione del principio monocratico contenuto nell'articolo 95. Questa è una difficoltà che abbiamo incontrato tutte le volte che ci siamo accinti a definire norme e disposizioni.

Il sottosegretario Amato, rispondendo ad alcune obiezioni, diceva di essere partito da Zanardelli. Forse io avrei preferito non partire da Zanardelli, non tentare di razionalizzare l'esistente, ma cercare di introdurre non solo strutture, ma, avendo presenti alcuni obiettivi, qualcosa di nuovo rispetto anche alle motivazioni iniziali che poi furono tenute presenti nell'ordinamento che risale appunto a Zanardelli.

Tuttavia, mi rendo conto che, come si diceva prima, nel Governo di coalizione, responsabilità di tutte le forze politiche, non c'è più lo schema di maggioranza e minoranza perchè ciascuno doverosamente deve dire la sua in queste cose riguardanti il Governo e che interessano globalmente il nostro paese.

Le difficoltà ci sono e probabilmente questo, o quello che verrà in seguito, sarà il massimo del rapporto armonico e di equilibrio che noi potremo ricercare tra le forze politiche non solo dello schieramento di maggioranza, ma anche dell'opposizione, su questo delicato tema.

Io affermo che noi ci siamo allontanati dal rapporto Giannini; ciò non è un dato negativo, perchè noi abbiamo anche mitizzato tale rapporto. Giustamente l'attuale Governo, nel disegno di legge oggi al nostro esame, segna anche dei punti di superamento nei riguardi dello stesso rapporto Giannini. Vorrei che di quel rapporto venissero salvate almeno alcune intuizioni che non trovano riscontro in questo disegno di legge che andiamo ad approvare. Da ciò deriva l'obbligo di fornire un contributo di miglioramento e di integrazione, cosa che tutti i Gruppi politici — con oratori che sono intervenuti, oppure che interverranno in seguito — hanno dimostrato di voler fare, e cosa che farà, con altri più autorevoli rappresentanti, il Gruppo della Democrazia cristiana.

Devo subito far presente che noi presenteremo delle proposte emendative concernenti i rapporti tra strutture centrali e periferiche dello Stato per evitare interferenze e l'accavallarsi di compiti, perchè ormai anche alcune autorità periferiche dello Stato sono più dei punti di riferimento, di coordinamento e di indirizzo che non centri di gestione.

Affermo queste cose soprattutto in riferimento al tormentato articolo 13 del disegno di legge al nostro esame che concerne i compiti del commissario del Governo, i suoi rapporti con le altre autorità, che dà contenuto e esplicazione all'articolo 124 della Costituzione che, a mio giudizio, non viene rispettato, ma interpretato in maniera evolutiva. Ciò non è un fatto negativo, ma bisogna vedere dove si vuole andare finire. Non vorrei che alla figura del commissario del Governo venissero dati compiti e funzioni diversi dal controllo sulle leggi, dalla sovrintendenza e dal coordinamento per quanto riguarda gli indirizzi amministrativi dello Stato nel territorio della regione e gli indirizzi amministrativi complessivi dell'azione regionale posti in essere dagli stessi enti regionali.

Faremo attenzione alle norme transitorie, cioè alle norme di passaggio da un regime giuridico all'altro; cercheremo di fornire risposte concernenti il personale che non siano di mortificazione, ma di garanzia delle posizioni di ognuno ed anche di svecchiamento.

Facciamo notare che l'articolo 2, lettera *f)* del disegno di legge al nostro esame, da noi approvato in Commissione senza un'attenta riflessione, conferisce al Consiglio dei ministri la competenza a formulare le proposte per sollevare conflitto di attribuzione nei rapporti con le regioni e gli altri poteri dello Stato e a resistere nei conflitti sollevati dalle regioni e dagli altri organi dello Stato. Si tratta di un articolo che in qualche modo noi dobbiamo ancora chiarire. Infatti, questa norma contrasta con il disposto dell'articolo 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, concernente la costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale, che, come

sappiamo, conferisce tale potere al Presidente del Consiglio dei ministri.

Bisognerà vedere cosa in realtà vogliamo fare e su che cosa vogliamo incidere, perchè incidere su tale aspetto potrebbe essere pericoloso nella già difficile dialettica dei rapporti tra Stato e regione, soprattutto in materia di impugnative e di contenzioso. Se poi significa tentare di risolvere anche il problema del ricorso alle Camere per contrasto di interessi, per un'ipotesi che non si è mai finora realizzata perchè, tra le altre cose, manca una disciplina normativa che regoli questa materia (e che forse era il caso di prevedere in qualche modo nell'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame, perchè uno strumento importante di controllo nei rapporti fra Stato e regioni non viene utilizzato), allora tutto diviene problema di legittimità, mai contrasto di interesse perchè non si sa come fare, non si sa come realizzare quella disposizione della Costituzione che prevede appunto il contrasto di interesse che va risolto davanti alle Camere.

Il provvedimento che è oggi all'attenzione dell'Assemblea si sviluppa lungo due binari ben determinati. Nella prima parte vengono affrontate e delineate prevalentemente soluzioni politiche tese a regolamentare i poteri del Governo e i rapporti all'interno della compagine governativa, nel dichiarato obiettivo, condiviso da tutte le forze politiche, di realizzare un sistema di sicura stabilità di Governo, anche attraverso meccanismi atti a garantire quella rapidità ed efficacia decisionale di cui oggi maggiormente si avverte il bisogno, come ricordavo in precedenza. Non si può tuttavia ignorare che, fermi restando questi obiettivi, la definizione di precise regole a cui deve essere ispirata l'azione del Governo deve comunque rimanere ben ancorata ai princìpi delineati dalla Costituzione, essendo chiaro che, al di là di ogni altra considerazione, il fine ultimo da perseguire è e resta quello di rafforzare il sistema democratico, nello sforzo di renderlo comunque sempre più efficiente.

Dalla lettura delle norme fin qui prodotte si ha la sensazione che inavvertitamente si va determinando, al di là delle stesse intenzioni, un notevole spostamento di potere verso quel polo monocratico, di cui parlavo in precedenza, con la attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri di un ruolo che appare assai più incisivo di quello realmente tratteggiato dal legislatore costituente e che sembra suscettibile di comprimere, nel suo concreto svolgimento, sia il momento della collegialità governativa, sia anche, per taluni profili, le stesse competenze istituzionalmente affidate ai singoli Ministeri. Intorno ai poteri di indirizzo e di coordinamento, essenzialmente assegnati dalla Carta costituzionale al Presidente, si va formando un'aggregazione di numerosi altri compiti che solo apparentemente vengono rappresentati come strumentali all'esercizio di quella funzione, ma sostanzialmente comportano la possibilità di esercitare un ruolo di natura decisionale diretto e autonomo rispetto al Governo nel suo complesso. Su queste cose dobbiamo dare il nostro giudizio quando poi andremo a votare.

Di ciò può ritenersi emblematica quella previsione contenuta nell'articolo 2, ricordato per altri aspetti, che consentirebbe al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare, in via sostitutiva, funzioni che sono proprie del Consiglio dei ministri, salvo successiva ratifica di quest'ultimo, come ho ricordato in precedenza. Si propone, quindi, un tema che non è di scarso rilievo politico, ove si osservi che una norma di tal fatta sembra poter incidere immediatamente e con effetti imprevedibili sullo stesso equilibrio delle forze politiche che concorrono all'attività di Governo. In un sistema caratterizzato da larghe coalizioni di maggioranza, la stessa ipotesi di scelte che non siano preventivamente sorrette dalla volontà della maggioranza diviene, o può diventare, strumento di grave conflittualità e per ciò stesso di instabilità governativa.

Ma vi sono ancora altre questioni che non mancano di suscitare perplessità e qualche preoccupazione per le ripercussioni che potrebbero determinare ai fini dell'ordinata gestione dell'Esecutivo e dell'amministrazione dello Stato nel suo complesso. Un esempio di tale perplessità si ritrova sicuramente nell'articolo 4 del testo, che consente il ricorso indiscriminato, comunque un ricorso lar-

go, alla nomina di commissari straordinari del Governo per la realizzazione di specifici obiettivi di programma e per esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni. In entrambi i casi si determina il pericolo di una progressiva costruzione di un sistema parallelo di governo al di fuori dei rami istituzionali dell'amministrazione.

Sotto il primo profilo, infatti, si tratterebbe di affidare per settori a gestioni straordinarie la normale attività amministrativa dello Stato; per il secondo aspetto si rimetterebbe la funzione di coordinamento amministrativo all'interno degli apparati ad organi estranei, quasi dando la sensazione di una incapacità o di una scarsa volontà di provvedere da parte degli organi istituzionali. Ne deriverebbe, dunque, una vera e propria espropriazione di fatto, non si sa fino a che punto suscettibile di essere contenuta, delle funzioni tipiche delle singole amministrazioni dello Stato, con conseguenze ancora più gravi sulla capacità di funzionamento delle stesse, non potendosi certamente affermare che il commissariamento contribuisca a rafforzare le potenzialità delle strutture.

La seconda parte del provvedimento presenta a sua volta atti poco chiari, comunque meritevoli di un qualche approfondimento, soprattutto allo scopo di restituire certezza e chiarezza ai modelli di organizzazione e di funzionamento della pubblica amministrazione. Le disposizioni dall'articolo 20 in poi riguardano l'organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Su questo tema confluiscono necessariamente altri problemi di ampio respiro che investono lo stesso assetto della pubblica amministrazione in tutte le sue componenti. Pare, infatti, che l'argomento sul quale negli ultimi quindici anni si è andato teorizzando a proposito di riforma dei Ministeri abbia trovato in questa sede una precisa soluzione che tuttavia appare per molti aspetti unilaterale e non sufficientemente meditata.

È noto il dibattito che si è avuto al riguardo tra le stesse forze politiche, convergenti soprattutto sulla domanda centrale se dar vita ad una Presidenza del Consiglio strutturata in maniera — per così dire — «filiforme», cioè una Presidenza i cui apparati fossero strettamente limitati all'esigenza di supportare, con appositi uffici burocratici, coadiuvati dal contributo di esterni, l'azione di indirizzo e di coordinamento del Governo, ovvero se costruire un sistema di tipo tradizionale o ministeriale che provvedesse all'esercizio di compiti diretti di amministrazione.

Nel testo in discussione sembra, quindi, che il dilemma sia stato superato attraverso la prospettazione di scelte che vanno tuttavia ad oltrepassare di gran lunga gli stessi termini in cui appariva delineata la seconda ipotesi citata. Già l'elencazione delle numerose competenze attribuite al nascituro Segretariato generale presso la Presidenza si configura di per sè come il segnale di una vera e propria rivoluzione negli apparati della pubblica amministrazione.

Prevedere che questa poderosa struttura di governo possa, in un modo o nell'altro, intervenire in quasi tutti i rami dell'amministrazione fa già chiaramente immaginare come siano destinati a ridursi sempre più gli spazi di azione per i singoli Ministri, tanto più se si osserva che nell'ordinamento vigente, dopo il trasferimento e la delega di funzioni operate con la riforma del 1977, l'attività dell'amministrazione centrale è già limitata in molti campi all'esercizio di funzioni essenzialmente di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni e degli altri poteri locali.

Come se non bastasse si stabilisce ora che con propri decreti il Presidente del Consiglio dei ministri può istituire «uffici e dipartimenti, comprensivi di una peculiarità di uffici» cui sono affidate specifiche competenze nelle materie analiticamente indicate nell'articolo 21 del testo. Significa dare, cioè, al semplice decreto ministeriale la possibilità di creare strutture parallele in settori chiave della pubblica amministrazione.

Al di là di ogni possibile valutazione sulla conformità di una tale norma ai princìpi costituzionali — cosa pure importante — si potrebbe formulare un giudizio che desta qualche preoccupazione anche sotto il profilo politico propriamente considerato.

L'istituzione, con semplice decreto, di apparati burocratici che assumono la dimensio-

ne di dipartimenti e una collocazione di inevitabile sovraordinazione rispetto agli altri uffici, cui è affidata attualmente l'amministrazione attiva dello Stato, ridonda ancora una volta, in qualche modo, il tema dei rapporti e degli equilibri politici all'interno del Governo.

Se, infatti, si considera che nell'organizzazione amministrativa i dipartimenti assumono valenza e rilevanza di gran lunga superiore a quelle delle direzioni generali in cui sono normalmente ordinati i singoli Ministeri e se si considera, altresì, la moltiplicazione di tali dipartimenti e la loro concentrazione nell'unica sede della Presidenza del Consiglio, non si può sfuggire alla intuibile domanda se, in una situazione del genere, conservi ancora un qualche significato il mantenere l'attuale organizzazione per Ministeri della pubblica amministrazione.

Infatti, l'esperienza pratica, finora riconducibile all'attività dei dipartimenti attualmente operanti nell'ambito della Presidenza, dimostra che il ruolo da essi svolto tende manifestamente a realizzarsi non già attraverso l'espletamento di funzioni di indirizzo generale, come sarebbe logico e corretto, ma nell'esercizio di veri e propri atti di gestione e nella assunzione di scelte che finiscono per sottrarre, di fatto, alle singole amministrazioni ogni loro competenza istituzionale.

In conclusione, non mancano fondate ragioni per ritenere che nel testo attuale che è al nostro esame alcune norme dovrebbero necessariamente formare oggetto di un'ulteriore e approfondita riflessione al fine di evitare che si determinino squilibri irreversibili nel sistema dei rapporti istituzionali tratteggiati dalla Costituzione, sistema che, come è noto, è ispirato a princìpi di ponderato bilanciamento dei poteri tra i diversi organi costituzionali e all'interno di questi.

Sono questi i motivi per i quali noi ci riserviamo di presentare delle integrazioni o di ripresentare degli emendamenti che avevamo già presentato in Commissione e che abbiamo ritirato per l'Aula, proprio allo scopo di ralizzare quell'equilibrio e quell'armonia fra le diverse strutture dell'istituto governativo che per noi sono essenziali per mantenere il livello di libertà e di democraticità del nostro ordinamento. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Schietroma. Ne ha facoltà.

* SCHIETROMA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella discussione, ad un livello tanto importante come il nostro, di una legge fondamentale come quella al nostro esame, è d'obbligo, io credo, un minimo di attenzione anche alla storia delle nostre istituzioni di Governo, almeno sotto l'aspetto della loro disciplina giuridica formale: un *excursus* certamente veloce e complessivo che non può non porre in rilievo dall'Unità ai nostri giorni, anzi a partire proprio dallo Statuto albertino, una davvero sorprendente continuità nella problematica e nel dibattito allo stesso tempo politico e culturale a questo riguardo.

Dai primi atti normativi di attuazione delle scarne previsioni statutarie circa il Governo (è il regio decreto 21 dicembre 1850, n. 1122, detto decreto D'Azeglio) al dibattito svoltosi in Parlamento e in altre sedi intorno al rapporto Giannini del novembre 1979, i problemi sul tappeto sono, in pratica, sempre gli stessi, anche se, naturalmente, le trasformazioni sociali e politiche degli ultimi cento anni (non solo in Italia) ne hanno cambiato il quadro di riferimento con una profondità e una capillarità che non hanno il minimo paragone in alcun altro periodo di transizione della storia umana.

Questa continuità di problemi — e posso elencarne i maggiori: problema dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo, anche sotto il profilo del confine tra la riserva di legge e l'autonomia del Governo quanto all'organizzazione propria e dell'amministrazione dipendente; problema dei rapporti tra Presidente del Consiglio dei ministri e ministri, e tra questi stessi e il Consiglio come organo collegiale; problema della identificazione, o meno dei membri del Consiglio dei ministri con i capi di rami dell'amministrazione, stabilmente organizzati in Ministeri; problema dei rapporti tra ministro e amministrazione, anche sotto il profilo della maggiore o minore autonomia dei dirigenti e sotto quello della costituzione di entità amministrative

centrali (in forma di aziende, agenzie, enti pubblici) tutte caratterizzate da un'accentuazione di autonomia rispetto al modello comune della pubblica amministrazione; problema dei rapporti tra dirigenti di carriera e collaboratori personali del ministro; problema della eventuale istituzione di un Segretario generale in ciascun ministero; problema della ristrutturazione, o meno, della Presidenza del Consiglio secondo un modello corrispondente a quello dei Ministeri e così via — questa continuità di problemi, dicevo, non è priva di significato e di risvolti anche positivi.

Essa dimostra innanzitutto — e chiedo scusa per l'apparente ovvietà dell'affermazione — che si tratta di problemi di non facile soluzione. La constatazione non è oziosa: essa serve a mettere in guardia contro l'illusione di poter trovare, semplicisticamente, formule risolutive, più o meno magiche; serve, inoltre, ad evitare il rischio di credere che, se quei problemi sono tuttora aperti, ciò sia da ascrivere a colpa della classe politica, per una sua supposta inerzia, o a poca fantasia della dottrina.

In realtà, è proprio qui che si coglie il profondo significato della rilevata continuità dei problemi e del relativo dibattito: non è che quei problemi siano aperti perchè ad essi non è stata data soluzione. Ogni tempo, ogni congiuntura politica, vorrei dire ogni maggioranza di Governo, ha avuto le sue soluzioni e fatto le sue scelte, forse non sempre consapevoli, ma tutte, nel bene e nel male, responsabili. E se i problemi sono ancora aperti è perchè problemi di questo genere non si chiudono mai, si risolvono e si propongono giorno per giorno nel continuo divenire degli equilibri di potere, nel divenire stesso delle persone; si è già preoccupato prima di me, di questo, il collega Saporito, perchè, se si parla di Presidenza del Consiglio, si parla inevitabilmente di Presidenti del Consiglio, cioè di persone, ed è ovvio che, a parità di circostanze storico-politiche, Cavour non è Ricasoli, Crispi non è Giolitti, come Giolitti non è Facta.

Ma non è indispensabile andare tanto lontano nel tempo per trovare conferma a questa considerazione. L'attuale schema presentato dal Governo Craxi è ovviamente ben diverso da quello che in tempi ben diversi fu, senza successo, presentato al Parlamento nell'immediato dopoguerra da De Gasperi, ma conserva le linee di fondo del progetto presentato dal Governo Spadolini, anche a mia firma quale Ministro della funzione pubblica. Un progetto, questo, che si differenziava da ogni precedente iniziativa, come annota il relatore alla Camera, per l'ampio respiro istituzionale che ne caratterizzava l'impianto e per la novità di talune soluzioni, nell'obiettivo di realizzare il giusto equilibrio tra momento monocratico e momento collegiale nella definizione della politica generale del Governo, alla luce di una lettura fedele, ma allo stesso tempo aggiornata, del modello istituzionale.

L'iniziativa parlamentare si accompagnava, come ricorderete, all'immediata ristrutturazione degli uffici della Presidenza secondo le indicazioni formulate dalla Commissione Amato e seguendo il modello del «*cabinet office*» inglese e del «*bunderskanzleramt*» tedesco federale. Ma il Governo Fanfani, come ugualmente ricorderete, sospese la realizzazione dei nuovi assetti, non certo per capriccio, ma sulla base della dichiarata necessità di non introdurre innovazioni nell'attesa della legge di riordino e paventando il rischio che si venisse a creare una struttura centralizzata in contrapposizione a quella ministeriale tipica, almeno sino ad allora, dell'Esecutivo nel nostro ordinamento. Per intenderci in parole povere: l'onnipotenza tradizionale della figura del ministro cavouriano, attraverso il quale peraltro, a ben vedere, si è fatta l'Unità nazionale.

Si possono dire insomma due cose: che problemi di questo livello non hanno mai una soluzione davvero definitiva, giacchè ogni soluzione, appena adottata, viene subito rimessa in discussione dall'evolversi delle cose (il che non vuol dire, sia chiaro, che una soluzione valga l'altra), e che solo parzialmente e sommariamente le soluzioni possono essere date attraverso strumenti normativi (il che non vuol dire che gli strumenti normativi non servano: tutt'altro!).

Ora, per quanto riguarda più direttamente i disegni di legge sul Consiglio dei ministri, sulla Presidenza del Consiglio e sui Ministeri, c'è da dire che un intervento legislativo in

questo campo sembra reso necessario non solo dalla complessità dei problemi e dall'evoluzione del quadro complessivo politico-sociale, ma anche da una precisa previsione costituzionale: quella dell'articolo 95 della Costituzione, terzo comma, che dispone: «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni, e l'organizzazione dei Ministeri».

Questa disposizione costituzionale può essere interpretata riduttivamente, come diretta a stabilire una mera riserva di legge: ma ciò sarebbe vero, comunque, solo per quanto attiene al numero, alle attribuzioni, e alla organizzazione dei Ministeri, giacchè, per quanto attiene alla Presidenza del Consiglio, il testo costituzionale sembra abbastanza chiaro nel senso di stabilire un preciso onere del legislatore.

Lo stesso onere (al di là della mera riserva di legge) si può, però, dedurre anche per altre materie e cioè per quelle, appena ricordate, elencate nell'ultima parte dell'articolo 95, subito dopo quella relativa all'ordinamento della Presidenza; ma anche per altre, io credo, non espressamente previste, ma non meno importanti per un corretta strutturazione e un corretto funzionamento della «istituzione Governo», quali, ad esempio, le regole di funzionamento del Consiglio dei ministri come organo collegiale, la distribuzione di competenze tra Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri e Ministeri, e così via.

Direi che il campo delle materie che il legislatore ordinario può e deve regolamentare in attuazione dell'articolo 95 della Costituzione si definisce non tanto in base a ciò che lo stesso articolo 95 dice, quanto piuttosto in base a ciò che esso non dice, e non dicono gli altri articoli (da 92 a 96) che compongono la sezione rubricata «Il Consiglio dei ministri».

Questo gruppo di articoli rivela infatti al lettore attento una sua singolarità: e cioè il fatto che il Costituente, quando doveva trattare del Governo, e più particolarmente del Consiglio dei ministri, è stato — certo volutamente — quanto mai sintetico, addirittura vago o silenzioso. Si confrontino le norme che trattano del Consiglio dei ministri con quelle dedicate al Presidente della Repubblica, al Parlamento, alla Corte costituzionale, alle regioni.

Gli articoli dedicati al Consiglio dei ministri e al suo Presidente sono solo cinque e non basta: di essi, infatti, solo il primo comma dell'articolo 92 e l'articolo 95 (cioè un articolo e mezzo) trattano «in positivo» del Governo come istituzione operante e titolare di attribuzioni attive; gli altri articoli ne trattano, invece, per così dire «in negativo», ribadiscono cioè la soggezione del Governo nei confronti di altri organi costituzionali nel momento fisiologico della sua investitura (che però precede l'esercizio dei poteri, quanto meno il pieno esercizio) e nei momenti patologici della sfiducia e della messa in stato di accusa (che rappresentano la fine dell'esperienza governativa, o addirittura la seguono).

Anche altri articoli della Costituzione, che pur trattano del Governo, appaiono dettati piuttosto per limitare i poteri e stabilire controlli, che per delineare in positivo il modo d'essere e d'operare del Governo stesso. Fanno eccezione le norme relative ai poteri del Governo nei confronti delle regioni (articoli 124 e 127) che però riguardano un settore ben definito dell'attività del Governo e comunque ne trattano, ancora, nella sua proiezione esterna, senza dir nulla a proposito di quello che è il problema centrale, di cui ci stiamo occupando, e cioè i rapporti interni alla istituzione Governo.

Sembra dunque che il Costituente, per ovvie ragioni riconducibili al momento storico-politico, si sia preoccupato più di tracciare confini, contrappesi e controlli all'azione del Governo, che di disegnare in positivo i suoi poteri e la sua struttura interna. Non può che derivarne una zona d'ombra, un vuoto normativo, che sinora è stato riempito da norme convenzionali, desunte sia dalla prassi, sia dai princìpi generali in materia di funzionamento dei collegi politico-amministrativi, sia, ancora, da frammenti di norme risalenti al periodo prefascista e, per aspetti, secondari, anche al periodo fascista, norme la cui vigenza fomale è stata più volte, e non senza qualche fondamento, messa in dubbio, ma alle quali nondimeno è inevitabile riferir-

si quanto meno quali «canovacci» cosituzionali.

Si può quindi ritenere che il Costituente ha voluto rinviare alla legislazione ordinaria un campo di materie più ampio e complesso di quanto non appaia dalla lettera del terzo comma dell'articolo 95, ma si deve anche dire che la legge ordinaria così intravista dal Costituente, proprio per la sua funzione integrativa della Costituzione (o sostitutiva di norme costituzionali non scritte) ha un suo carattere peculiare, al di là della forma, che è appunto quella della legge ordinaria. Si tratta cioè di una legge che deve essere pensata, e discussa, come se si trattasse di una legge costituzionale, o para-costituzionale, capace dunque di esprimere un largo consenso politico, più ampio, eventualmente, di una contingente maggioranza di Governo, come sta avvenendo.

Un'altra caratteristica dell'ipotizzato intervento legislativo dovrebbe essere l'organicità. Concretamente, si può pensare a testi divisi, come ad esempio uno sul Consiglio dei ministri in generale e sulla Presidenza — come stiamo facendo — e un altro sui Ministeri singolarmente considerati; tuttavia sembra conforme alle intenzioni del Costituente il fatto che i testi legislativi (due, o occorrendo anche di più) scaturiscano sempre da una riflessione certamente organica ed unitaria, come ha detto prima di me il senatore Biglia.

Vorrei anzi dire che proprio nella unitarietà e nella organicità starebbe il *quid novi* che ci si attende dall'intervento legislativo di cui stiamo parlando. Infatti, come ho già accennato, non è che sinora siano mancate le norme, perchè, per quanto riguarda numero, attribuzioni e organizzazione dei Ministeri ci sono norme scritte (e si potrebbe anzi osservare che sono troppe), mentre per quanto riguarda il Governo in generale e la Presidenza, ci sono quelle norme scritte o convenzionali, che hanno permesso all'Italia di essere governata fino ad oggi (democrazie ben più antiche delle nostre si reggono solo su norme convenzionali). Ciò che manca certamente è l'unitarietà del sistema. L'evolversi episodico e frammentario della normativa ha finito infatti con l'avere un riflesso strutturale, cosicchè si dice da taluni che la forma di governo in Italia è il «Governo per Ministeri» con riferimento appunto alla frammentazione del potere.

Da questi brevi cenni d'inquadramento risulta quali siano i due filoni (il senatore Saporito li ha chiamati «binari») intorno ai quali si dovrebbe lavorare per procedere ad attuare, con norme di legge positive, l'articolo 95 della Costituzione: il primo è quello relativo al Presidente del Consiglio nella sua veste di titolare della direzione politica generale del Governo e della inerente responsabilità (direzione e responsabilità che si sostanziano nei poteri di indirizzo, promozione e coordinamento); il secondo è quello relativo alla «tavola» o «mappa» dei Ministeri, cioè alla individuazione di un numero congruo, nè troppo alto, nè troppo basso, di poli di attività amministrativa, ciascuno, a sua volta, di consistenza congrua, tanto sotto il profilo del peso politico-decisionale, quanto sotto quello delle dimensioni di apparato, sì da far corrispondere, a ciascun polo, un Ministero.

Il primo filone comprende due materie necessariamente connesse, ma concettualmente distinte: l'una è quella dell'organizzazione della Presidenza, cioè dell'apparato che assiste il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, e che dunque, con qualche significativa differenza, sta al Presidente come un Ministero sta al rispettivo ministro; l'altra è quella del Consiglio dei ministri come organo collegiale deliberante.

La connessione consiste in ciò: che i poteri d'indirizzo e coordinamento del Presidente non eliminano nè scavalcano il collegio, ma anzi sono sempre rapportati a questo, e si pongono in continuità con esso, esplicandosi in atti di preparazione e d'impulso, prima del momento collegiale, e in atti di esecuzione, e di verifica dell'esecuzione, dopo. D'altro canto i poteri del collegio sono destinati a restare lettera morta, come si suol dire, se il Presidente non esercita i propri. È appena il caso di ricordare che non si tratta di un collegio rappresentativo, dove la funzione d'impulso è rimessa, in ultima analisi, alla dialettica tra maggioranza e opposizione, e dove il Presidente è soprattutto un modera-

tore dei dibattiti e un garante del rispetto della forma.

In questa luce, gli articoli-chiave di una normativa di attuazione dell'articolo 95, per quanto attiene a questo primo filone di problemi, sono tre: quello sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio, quello sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri, e quello sulla formazione dell'ordine del giorno del Consiglio. Se per i primi due non c'è bisogno di spiegare perchè siano da considerare così rilevanti, qualcosa si può dire a proposito del terzo: e cioè che la formazione dell'ordine del giorno rappresenta la cerniera e la saldatura tra il momento personale e quello collegiale del coordinamento dell'attività di Governo ramificata nei Ministeri.

In realtà, infatti, gli atti del collegio si possono dividere in tre gruppi: *a*) quelli il cui proponente «naturale» è lo stesso Presidente; *b*) quelli il cui proponente «naturale» è il ministro competente per materia, ovvero più ministri in concerto; *c*) quelli che non rientrano nelle materie riservate, per legge, alla competenza del Consiglio, ma a questo vengono deferiti per determinazione presidenziale.

Ora, è evidente che, mentre per il primo gruppo non si pone alcun problema, il secondo e il terzo attengono strettamente al rapporto tra il Presidente e i singoli ministri, sicchè ha un gran rilievo, costituzionale e anche politico, il circoscrivere più o meno il potere del Presidente di stabilire l'ordine di trattazione delle proposte formulate dai colleghi, o l'attribuire al Presidente stesso il potere di sollecitare proposte «ritardatarie», o, ancora, l'attribuirgli un potere più o meno esteso di intervenire per deferire al collegio questa o quella pratica. Da ciò l'importanza, come dicevo, delle disposizioni relative alla formazione dell'ordine del giorno.

Quanto alle norme relative alle attribuzioni del Presidente e a quelle relative alle attribuzioni del Consiglio, lo schema al nostro esame non contiene novità eclatanti rispetto alla prassi attuale — che riposa, in parte, su vecchi testi normativi, come si è già accennato — e ne costituisce semmai uno sforzo di razionalizzazione e di puntualizzazione oltre che di armonizzazione delle norme singole, negli anni più recenti, relative a specifiche materie; in particolare si è avuto cura poi di precisare e definire l'esercizio dei poteri in rapporto alle regioni, che la Costituzione attribuisce genericamente al Governo.

Tra le innovazioni si può segnalare il potere del Presidente del Consiglio di costituire comitati di ministri (permanenti o *ad hoc*) con funzioni istruttorie o consultive o propositive o esecutive, ferma la funzione deliberativa del Consiglio e salve le attribuzioni dei comitati costituiti con legge speciale. Sono qui recepite alcune indicazioni del gruppo di lavoro misto, espressione delle note commissioni di studio Piga e Amato. Per la funzionalità del Consiglio come collegio è utile che esso si articoli, occorrendo, in collegi minori, a composizione più o meno elastica, ed è utile, nello stesso tempo, che la funzione deliberativa non sia mai sottratta al collegio nella sua composizione plenaria. In prospettiva, questo criterio sta bene anche per una revisione dei comitati costituiti, in passato e anche in avvenire, con legge speciale, nel senso di recuperare al Consiglio dei ministri, il più possibile, le funzioni deliberative. La complessità e la delicatezza della materia, peraltro, richiedono una disamina molto attenta — come stiamo facendo — delle singole situazioni, che non è il caso di approfondire in questo intervento.

Per quanto riguarda ancora la formazione dell'ordine del giorno del Consiglio, si è affrontata la problematica di cui si è già fatto cenno, e si è cercato di definire quei poteri d'impulso che si debbono ritenere impliciti nella funzione di direzione politica, stabilita dalla Costituzione. È da avvertire comunque che l'attribuzione di taluni poteri ordinatori al Presidente va vista piuttosto nell'ottica di un rafforzamento del Consiglio dei ministri, come collegio — è questo che bisogna tenere presente, senatore Saporito — e non già in quella di una «supremazia» del Presidente che non avrebbe fondamento costituzionale. Nella stessa ottica si pone la previsione di un regolamento interno del Consiglio dei ministri. Si può ancora collocare, nell'ambito della materia delle attribuzioni del Consiglio dei ministri, la disciplina del potere regola-

mentare, proprio del Governo. A questo riguardo, il problema più rilevante è quello della distinzione tra gli atti regolamentari riservati alla deliberazione del Consiglio dei ministri e quelli che possono essere emanati con provvedimento ministeriale. Anche in questo campo la tendenza dovrebbe essere quella di rafforzare i poteri del collegio, in conformità della volontà della Costituzione.

Rientra infine nella materia del Consiglio dei ministri come istituzione la problematica relativa ai ministri senza portafoglio, all'eventuale Vicepresidente o Vicepresidenti del Consiglio e ai sottosegretari di Stato.

V'è, qui, da registrare un dato di fatto che dovrà essere tenuto presente anche in sede di revisione della «tavola» o «mappa» dei Ministeri: e cioè il fatto che l'opinione pubblica si mostra singolarmente concorde nel giudicarne negativamente la moltiplicazione e nel chiederne, se non la riduzione, almeno un ragionevole contenimento. Ora, non si tratta qui, evidentemente, di recepire acriticamente suggestioni provenienti da una fonte non sempre facilmente identificabile, quale l'opinione pubblica — anche se non saremo certo noi a sottovalutare l'importanza di questi confronti — ma si tratta invece di sottolineare come, in questo caso, l'opinione pubblica esprima una esigenza reale, che trova riscontro sia nelle considerazioni di ordine pratico, che vogliono che un collegio esecutivo non superi certe dimensioni, pena l'inefficienza, sia in una attenta lettura delle disposizioni costituzionali.

Ciò premesso, si può illustrare la rilevante innovazione dello schema al nostro esame che definisce il ruolo dei ministri detti senza portafoglio. Più precisamente, si può dire che viene istituita una nuova figura che solo per certi aspetti di continuità si può ricollegare al ministro senza portafoglio. In effetti, i nuovi ministri senza portafoglio saranno preposti, come quelli con portafoglio, a rami dell'amministrazione stabilmente organizzati; la differenza consisterà nel fatto che si tratterà di articolazioni interne alla Presidenza, i cosiddetti dipartimenti, anzichè di autonomi dicasteri, e che la loro nomina sarà solo eventuale, rimessa alla discrezionalità politica che presiede alla formazione del Governo. Si può quindi concludere che, in realtà, esce dall'ordinamento la figura del ministro senza portafoglio strettamente inteso, titolare di funzioni meramente politiche e privo di un *ubi consistam* nell'amministrazione.

Una interpretazione restrittiva della Costituzione vorrebbe che si escluda anche la figura del Vicepresidente o dei Vicepresidenti del Consiglio dei ministri, come carica speciale e anche in congiunzione alla titolarità di un Ministero. S'intende che sino a che non si verifichi il presupposto legittimante l'esercizio delle funzioni vicarie, non spetterà al ministro designato alcun ruolo particolare, così come ad esempio non spetta alcun ruolo particolare al Presidente del Senato, come vicario del Presidente della Repubblica, fino a quando in pratica si verificano le circostanze che lo chiamano ad esercitare questa supplenza, e quindi non è in alcun modo partecipe dei poteri del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda i sottosegretari di Stato, la proposta in esame consiste nella definizione delle loro funzioni senza sostanziali innovazioni rispetto a ciò che viene attualmente praticato e nella fissazione di un tetto al loro numero, tetto consistente in un numero pari al doppio di quello dei ministri (ma la distribuzione dei sottosegretari tra i ministeri sarà sganciata da questi limiti) più il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

Un altro gruppo di questioni, sempre nel primo filone, è quello che si riferisce all'organizzazione della Presidenza del Consiglio, cioè all'apparato che collabora col Presidente e ne rappresenta il supporto amministrativo e tecnico. A questo riguardo, senza entrare in una illustrazione di dettaglio, converrà ricordare che non si tratta di questioni meramente organizzative. In realtà, essendo i poteri del Presidente del Consiglio (direzione, indirizzo e coordinamento) configurabili e caratteristici non tanto per il loro contenuto autoritativo, e cioè per un valore prettamente giuridico-formale, quanto per il valore intrinseco, di merito politico-amministrativo dei singoli interventi, ne consegue che il Presidente potrà esercitare una effettiva —

sottolineo, effettiva — funzione d'indirizzo e di coordinamento solo se sarà dotato di una struttura di supporto tale da garantire ad ogni suo intervento quelle caratteristiche di precisione, ponderatezza, puntualità e perfezione tecnica che lo impongano alla considerazione del Governo, del Parlamento e del paese.

Il sottosegretario Amato ha ragione di preoccuparsi della organizzazione di questo sistema burocratico che deve sostenere l'operato del Presidente.

In altre parole, si può dire che la forza degli atti del Presidente deve stare non tanto nella autorità quanto nell'autorevolezza o, come dicevano i Romani con maggiore precisione terminologica, non nella *potestas* ma nell'*auctoritas*. Ora, per conferire autorità ad un atto basta un articolo di legge ma per conferirgli anche autorevolezza occorre che esso scaturisca da un adeguato processo di informazione, analisi ed elaborazione. E questo non si fa, a certi livelli, se non esiste una struttura davvero idonea ed adeguata.

Da qui l'attenzione data all'articolazione della Presidenza in dipartimenti (alcuni dei quali potranno essere assunti da ministri) e in uffici; da qui, ancora, la previsione di un ruolo organico della Presidenza, in adempimento di una annosa esigenza, e l'istituzione anche di una ristretta cerchia di funzionari di altissimo livello, per i quali la fiduciarietà della nomina si accompagna alla preparazione tecnica ed alla relativa stabilità nell'incarico, in modo da assicurare una certa continuità senza decadere nella rigidità.

Per quanto riguarda l'altro filone dell'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, e cioè la «tavola» dei Ministeri, il discorso si fa, in questa sede, necessariamente più sfumato e problematico.

In realtà, proprio questo è il settore per il quale il dipartimento della funzione pubblica dispone del materiale più copioso ed elaborato, grazie all'attività della commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali dello Stato, presieduta da Franco Piga, e non solo per questo. Ma la complessità della materia fa rifuggire da soluzioni affrettate.

Inoltre, debbo aggiungere che, mentre per quanto riguarda la Presidenza, il problema è quello di intervenire con legge là dove non c'è — e quindi non vi sono grossi problemi di raccordo tra il passato e il futuro — per quanto riguarda i Ministeri si tratta di intervenire modificando una situazione stratificata e consolidata sul piano normativo, come su quello politico e anche su quello umano, e perciò si impone una certa gradualità per evitare che riforme traumatiche sconvolgano l'azione amministrativa e determinino pericolose, anzi letali soluzioni di continuità nell'azione stessa in settori particolarmente delicati e cruciali per la vita italiana.

Del resto, le proposte scaturite dalla commissione Piga — che rispondono, peraltro, all'accennata esigenza di innovare nel rispetto della funzionalità e della continuità dell'azione amministrativa — sono essere stesse, in alcuni punti, problematiche, cioè aperte ad alcune possibili varianti, in relazione a scelte che dovranno essere prese in sede più propriamente politica: scelte che peraltro non sono più a lungo eludibili.

In sintesi, l'orientamento emerso dai lavori della commissione Piga e recepito dalle proposte da tempo elaborate presso il dipartimento della funzione pubblica, e non solamente presso il dipartimento della funzione pubblica, è quello di una sostanziosa riduzione del numero dei Ministeri, perseguita però non mediante una semplice giustapposizione delle strutture esitenti, bensì attraverso una scomposizione e ricomposizione di funzioni con criteri di omogeneità e di organicità. Tale processo, tuttavia, non investirebbe tutti i Ministeri, o meglio non li investirebbe tutti con uguale profondità. Resterebbero sostanzialmente immutati, infatti, quanto a campo di attribuzioni, i quattro Ministeri storici (esteri, interno, giustizia e difesa) salvo quanche aggiustamento per materie secondarie. Lo stesso avverrebbe per i tre Ministeri finanziari (finanze, tesoro e bilancio); più decisa sarebbe invece la riforma per quanto riguarda gli altri Ministeri, giacchè era, ad esempio, allo studio una ricomposizione di funzioni intorno al Ministero dei lavori pubblici che potrebbe essere così denominato «Ministero per il territorio e l'ambiente», con assorbimento di funzioni attualmente disperse tra finanze, agricoltura, ma-

rina mercantile e beni culturali. Anche il Ministero dei trasporti accrescerebbe le sue funzioni accorpando tutte le funzioni in materia di trasporto in terra, in mare e nell'aria. Ancora più incisiva la riforma prospettata per il settore della produzione economica, per il quale si prevede un Ministero unico, denominato della produzione e degli scambi, che avrebbe competenza tanto per l'industria e il commercio interno e con l'estero, quanto per la produzione agricola e alimentare, e anche per l'industria turistica. La vigilanza sulle aziende, anche a partecipazione statale, si prevede, negli studi compiuti, che venga esercitata interamente dal Ministero competente per ragione di materia (e cioè a seconda dei casi, quello della produzione, o quello del territorio, o quello dei trasporti eccetera). Si prevedeva, ancora, una rivalutazione del settore della ricerca scientifica, e dell'attività culturale, intesa come promozione e non solo come conservazione, mediante la costituzione di un Ministero della cultura e della scienza cui farebbe capo anche l'istruzione universitaria, e ancora altri settori, quali lo spettacolo e la proprietà letteraria.

Una riforma che, invece, toccherà tutti i Ministeri sarà quella relativa alla loro organizzazione interna: riduzione del numero delle direzioni generali e limitazione del modello della direzione generale all'attività esterna del Ministero, mentre per l'amministrazione interna si dovrebbe costituire un nucleo di servizi centrali, caratterizzati da un marcato parallelismo tra Ministero e Ministero in modo da permettere una circolazione fruttuosa di persone e di esperienze, e anche la costituzione di servizi comuni, specialmente in periferia.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, vi domanderete forse il perchè di questo mio discorso, esteso in questa sede anche ai Ministeri e a quant'altro della pubblica amministrazione. Basterebbe, per rispondere, rileggere meglio il titolo di questo provvedimento «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» per prendere atto del vero: e cioè che ogni discorso di settore deve tener conto puntualmente di un unico e coerente disegno riformatore.

A questo riguardo si è sempre giustamente sostenuto che alle due maggiori riforme istituzionali di questa seconda metà del secolo, quella costituzionale e quella regionale, avrebbero dovuto immediatamente far seguito la riforma dei poteri locali e quella dell'amministrazione centrale. Lo hanno rilevato già prima di me i colleghi Maffioletti e Saporito.

Sono noti gli eventi che si sono susseguiti e che forse danno spiegazione esauriente del perchè questo non sia avvenuto. L'importante è constatare tuttora che la difficoltà fondamentale da superare non esiste più. La riforma esigeva, esige ed esigerà sempre un disegno unitario, affinchè, attraverso la presentazione unitaria della problematica, si potesse arrivare ad una determinazione unitaria delle conclusioni.

Le linee generali trovano ormai precise indicazioni provenienti dal Parlamento stesso e segnatamente dagli ordini del giorno unanimi del Senato, con la prima firma proprio del collega Bonifacio, anche allora relatore, del 26 giugno e 10 luglio 1980 e dalla risoluzione Ciannamea ed altri del 24 settembre 1981 della 1ª Commissione affari costituzionali della Camera (questi documenti li ha già ricordati il collega Saporito nel suo intervento).

Gli studi presso la Presidenza del Consiglio e presso il Ministero della funzione pubblica — la commissione Piga per il riordinamento dei Ministeri, la commissione Barattieri-Arleri per la fattibilità delle leggi, la commissione Petriccione sui controlli, la commissione Pastori sulle aziende autonome dello Stato, la commissione Bassanini sui rapporti Stato-regioni, la commissione Amato per la Presidenza del Consiglio e così via — hanno tutti raggiunto la soglia del disegno di legge o comunque di documenti trasmessi al Parlamento. Le informazioni sono state tutte raccolte, classificate e analizzate nell'indagine del Formez che è considerata la più estesa ed approfondita inchiesta compiuta in Italia, e forse nel mondo, i cui risultati, di voluminoso contenuto, furono immediatamente da me

trasmessi alle due Camere, ma non so in quali scaffali ora giacciano (e ci sono stati sempre perchè non sono stati, a quanto mi risulta, mai utilizzati).

Comunque, tali risultati furono ampiamente esaminati e discussi nella prima Conferenza nazionale sullo stato della pubblica amministrazione, tenutasi, sempre con la collaborazione del Formez, a Roma dal 29 giugno al 1° luglio del 1983, attraverso una nutrita collaborazione e una altissima rappresentanza politica e intellettuale. Si registrarono non meno di 40 interventi e comunicazioni e il relativo quaderno Formez fu inviato a mia cura direttamente anche a ciascun parlamentare.

Certo, non si può fare tutto insieme, occorrono più provvedimenti. Il professor Giannini, che dirigeva il comitato organizzatore della Conferenza, con l'occasione ne elencò oltre 20. Quel che conta è la dichiarazione del Presidente del Consiglio di allora, senatore Spadolini, secondo cui la Conferenza finalmente segnava — ed è vero — «il punto decisivo del passaggio dalla delicata e necessaria fase della preparazione intellettuale a quella della determinazione tecnica e della iniziativa legislativa in materia di riforma della pubblica amministrazione».

Ma si può dire che in massima parte tutto finì lì: anzi, dopo di allora, abbiamo recentemente commesso errori (non si discutono le buone intenzioni) di una tale portata che oserei definire storica: basta pensare al Ministero dell'ambiente e alla creazione dell'Ente ferrovie, realizzati appunto rispettivamente fuori dal disegno di riordino dei Ministeri e di riordino delle aziende autonome — quest'ultima relativa alle ferrovie certamente a valenza disgregante e progressiva, ma speriamo di no — ma il discorso ci porterebbe lontano.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, per noi riformisti minori — come fummo definiti quando negli anni '60 predicavamo «case, scuole, ospedali», cioè cose che potevano essere fatte, nei confronti dei grandi riformatori che parlavano anche allora di riforme planetarie che non furono fatte — ogni occasione è buona per richiamare ciascuno al fervore, allo slancio e alla passione con la quale lo stesso Parlamento, nel 1980 e nel 1981, dopo il rapporto Giannini, attraverso le deliberazioni che ho ricordato, aveva indicato a se stesso la via riformatrice da seguire, quella indispensabile ed urgente, quella davvero possibile. Su questa via non mancherà il nostro impegno. (*Applausi dal centro-sinistra, dal centro, dalla sinistra e dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

La Presidenza sospende la seduta per dieci minuti per comunicazioni da fornire all'Assemblea.

(*La seduta, sospesa alle ore 20,20 è ripresa alle ore 20,30*).

Disegni di legge, richiesta di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi il Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 74 della Costituzione, con suo messaggio in data 19 febbraio 1987, ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione nei riguardi del disegno di legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi» (2193).

Il testo del messaggio trasmesso dal Presidente della Repubblica è il seguente:

«Onorevoli membri del Parlamento,

mi è stata trasmessa per la promulgazione la legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi", approvato dalla Camera dei deputati, nella seduta del 15 febbraio 1987 e dal Senato della Repubblica in data 18 febbraio 1987.

Rispetto al testo governativo, che ha quantificato i mezzi di copertura relativi agli

interventi ipotizzati rispettivamente agli articoli 1, comma 10; 2, comma 2; 3, comma 5; 4, comma 6 e 10 del decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882, sono stati introdotti dalla legge di conversione emendamenti e integrazioni all'articolo 2, comma 2-*bis*; all'articolo 3, comma 2-*bis*; all'articolo 3, comma 4; all'articolo 4, comma 5; e all'articolo 4-*bis*, che comportano nuovi oneri, inizialmente non previsti, per i quali non sono stati indicati nella legge di conversione i necessari mezzi di copertura.

Per tale parte, pertanto, detta legge non ottempera validamente al precetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per il quale ogni nuova legge di spesa deve indicare una adeguata copertura finanziaria a fronte di nuove o maggiori spese implicate.

Per tali ragioni, pur consapevole che ciò comporterà la decadenza del decreto-legge, attesa l'imminente scadenza del termine costituzionale per la conversione, sento il dovere di chiedere, a termine dell'articolo 74, primo comma, della Costituzione, che il Parlamento proceda ad un nuovo esame della legge già approvata».

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 4303. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 2, concernente misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico» (2225) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

C. 2844. — «Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (2226) (*Approvato dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 1052-2166. — Deputati RIGHI ed altri; DANINI ed altri. — «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi a fini previdenziali per i liberi professionisti» (2227) (*Approvato dalla 13ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

PANIGAZZI, ORCIARI, FABIANI e SPANO Ottavio. — «Nuove norme sul reclutamento del personale docente e non docente delle scuole di ogni ordine e grado» (2224).

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

DE CATALDO, *segretario* :

GARIBALDI. — *Al Ministro dell'interno.* — In riferimento alla sanguinosa rapina, perpetrata a Roma il 14 febbraio 1987 con determinazione terroristico-militare, in ogni caso da associati criminali, preso atto, così come risulta, che gli agenti della polizia di Stato di scorta sono stati assassinati, sembrerebbe, anche a causa della loro scarsa attenzione e comunque della loro scarsa consapevolezza della esigenza di essere «scorta» per la possibilità del verificarsi dell'evento in cui hanno trovato la morte;

considerato che quotidianamente l'interrogante ha l'opportunità di constatare come agenti di guardia ad un'«abitazione» in Corso Rinascimento, nei pressi del Senato, abbiano atteggiamenti del tutto incongruenti rispetto al compito che vorrebbe concentrazione, attenzione, tensione, sicchè, per le constatazioni di cui sopra, occorre considerare come, in qualsiasi momento, chiunque, minimamente determinato, potrebbe sopraffare tali agenti apparentemente del tutto inconsapevoli del possibile verificarsi di un

evento alla cui prevenzione o repressione essi sono specificamente destinati,

si chiede di sapere:

se gli agenti destinati alle scorte o alle guardie siano sottoposti ad un particolare addestramento, in che cosa consista, quale durata abbia e se venga ripetuto periodicamente;

chi ne abbia la responsabilità;

se ci si preoccupi, ogni qual volta vengano comunque destinati uomini a scorta, di rammentare i rischi impliciti nel compito;

infine, soprattutto a tutela di ragazzi della cui specifica consapevolezza — e non per propria responsabilità — si ha sempre più spesso ragione di dubitare, se ci si faccia carico di compiere ispezioni finalizzate a verificare se i comportamenti concreti rispetto alle particolari funzioni siano conformi e coerenti agli essenziali princìpi di efficienza, prudenza e professionalità che la teorica delicatezza del compito di scorta o guardia richiedono.

(3-01651)

MARINUCCI MARIANI. — *Ai Ministri del bilancio e della programmazione economica e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Premesso:

che il CIPE nella seduta del 17 dicembre 1986 ha deliberato, fra l'altro, per l'Abruzzo la costituzione dei seguenti bacini di utenza:

Abruzzo 14 (in gestione diretta) con i comuni di Barete, Barisciano, Cagnano Amiterno, Campotosto, Capitignano, Fossa Lucoli, Montereale, Ocre, Pizzoli, Poggio Picenze, San Demetrio ne' Vestini, Sant'Eusanio Forconese, Scoppito, Tornimparte, Villa Sant'Angelo, Rocca di Cambio;

Abruzzo 16 (con gestione in concessione) con i comuni di Collarmele, Gioia dei Marsi, Lecce dei Marsi, Ortona dei Marsi, Ortucchio, Pescina, Luco dei Marsi, Ovindoli, Gagliano Aterno, Castel di Ieri, Secinaro, Acciano, Molina Aterno, San Benedetto in Perillis, Goriano Sicoli;

che, per poter procedere all'approvazione del bacino Abruzzo 16, è stato smembrato il bacino Abruzzo 15, operando il trasferimento all'Abruzzo 16 dei comuni di Ovindoli, Gagliano Aterno, Castel di Ieri, Secinaro, Acciano, Molina, San Benedetto in Perillis e Goriano Sicoli, i quali, di contro, avevano espresso la volontà di realizzazione del servizio di distribuzione gas in gestione diretta e non in concessione;

che tale soluzione non rispetta le deliberazioni adottate dai comuni e fatte proprie dalla regione Abruzzo;

che dopo tale provvedimento del CIPE risulta che ben il 34 per cento dei comuni della provincia dell'Aquila sono esclusi dai bacini di metanizzazione (contro il 6 per cento dei comuni della provincia di Pescara, il 10 per cento della provincia di Chieti, e il 13 per cento della provincia di Teramo);

considerato che tale decisione non tiene conto:

della realtà turistica del bacino nel quale sono compresi i comuni di Ovindoli, Rocca di Mezzo e Rocca di Cambio, interessati da un notevole flusso turistico sia invernale che estivo (oltre 300.000 presenze annue, tra l'altro in continua espansione) per cui la presenza di alberghi, *residence*, seconde case, eccetera comporta un prevedibile e notevole incremento dei consumi di gas rispetto a quelli attribuibili alla sola popolazione residente;

delle esigenze delle zone artigianali già sviluppate e/o in corso di sviluppo, come quelle di Raiano, Castel del Monte, eccetera;

della presenza del metanodotto SNAM che attraversa i comuni di San Pio delle Camere, Prata d'Ansidonia, Caporciano, Navelli, Collepietro, San Benedetto in Perillis, Acciano, Molina Aterno, Gagliano Aterno, per cui i costi di completamento delle adduttrici del bacino sarebbero estremamente ridotti e limitati rispetto ad altri bacini in cui le adduttrici, della lunghezza di svariate decine di chilometri, avranno costi rilevanti;

rilevato che lo smembramento del bacino 15 potrebbe compromettere definitivamente la possibilità di realizzazione, anche nel tempo, del servizio di distribuzione per i comuni di Calascio, Capestrano, Caporciano, Carapelle Calvisio, Castel del Monte, Castelvecchio Calvisio, Collepietro, Fagnano Alto, Fontecchio, Navelli, Ofena, Prata d'Ansidonia, Rocca di Mezzo, San Pio delle Camere, Santo Stefano di Sessanio, Tione degli Abruzzi, Villa Santa Lucia,

l'interrogante chiede di sapere:

quali iniziative si intendono assumere per correggere la patente ingiustizia che contro ogni logica penalizza indebitamente il territorio dello smembrato bacino Abruzzo 15;

in particolare, se non si ritenga necessario intervenire affinchè il CIPE riesamini e modifichi le proprie decisioni senza però pregiudicare la realizzazione del servizio per i comuni già individuati nella delibera del 17 dicembre 1986;

se non si ritenga, infine, di poter esaminare la fattibilità di una unificazione dei bacini Abruzzo 15 e Abruzzo 16 allo scopo di accrescere la economicità degli interventi realizzati e da realizzare.

(3-01652)

PIERALLI, MORANDI, MERIGGI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Gli interroganti richiamano l'attenzione del Governo sul fatto che le forze armate della Turchia, paese membro della Alleanza atlantica, conducono operazioni militari in territorio iracheno, d'accordo col Governo di quel paese, contro le popolazioni dei villaggi curdi. Secondo la denuncia della Lega irachena dei diritti dell'uomo, ciò dà luogo a bombardamenti indiscriminati sulla popolazione civile e alla deportazione nelle prigioni turche di decine di migliaia di curdi.

Nella riunione dell'assemblea parlamentare dell'Alleanza atlantica, svoltasi ad Istanbul nel novembre 1986, numerosi parlamentari di diversi paesi della NATO hanno richiamato l'attenzione dei rappresentanti turchi sulla repressione che in quel paese viene ufficialmente condotta dal Governo contro i comunisti, i dirigenti sindacali e la minoranza nazionale curda, ma hanno ricevuto risposte reticenti e per niente rassicuranti neppure per il prossimo avvenire.

Inoltre è recente la denuncia della sezione italiana di *Amnesty International* circa i processi e le condanne dei dirigenti sindacali. La stampa internazionale ha chiesto la solidarietà dei cittadini e dei Governi democratici per l'editore Recep Marasli, condannato a 36 anni di prigione per aver pubblicato libri sulla minoranza di origine curda in Turchia.

Pertanto gli interroganti chiedono al Governo di conoscere la sua valutazione sui fatti denunciati e una informazione sull'azione che ha svolto o intende svolgere nei confronti del Governo turco, sia direttamente sia in sede NATO, per invitarlo a porre fine alle azioni militari e alla persecuzione della minoranza curda, nonchè dei militanti comunisti e dei dirigenti sindacali.

(3-01653)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

LIPPI, IMBRIACO, RANALLI, MERIGGI. — *Al Ministro della sanità.* — Premesso:

che la legge n. 818 del 1984, intervenendo in materia di requisiti e procedure per l'adeguamento e la realizzazione di misure antincendio adeguate a comprovati criteri di sicurezza, ha prodotto notevoli difficoltà tra gli operatori pubblici e privati, per il rispetto, soprattutto, delle scadenze in essa previste, peraltro più volte già prorogate;

che, in particolare, nell'ambito del sistema delle opere, delle infrastrutture e dei servizi pubblici, particolare complessità e delicatezza rivestono i problemi relativi all'adeguamento dell'edilizia, delle attrezzature ospedaliere e dei servizi sanitari e sociali, specialmente per le opere da realizzare nei manufatti esistenti nei grandi centri urbani (in alcuni dei quali bisogna salvaguardare anche caratteri di particolare pregio storico, architettonico ed ambientale);

che, al di là delle scadenze prossime, l'adeguamento definitivo, previsto fra tre anni, non può essere perseguito, pur in presenza di precise volontà degli amministratori regionali, locali e delle USL, per la carenza delle risorse finanziarie attualmente disponibili;

che, fino ad oggi, non si è data nel merito risposta alcuna da parte del Ministero della sanità alle richieste più volte avanzate dall'ANCI sanità e dalle regioni, impegnate, fra l'altro, a ristrutturare tutto il sistema delle attrezzature e degli impianti, con assorbimento delle risorse già scarse a disposizione delle USL,

gli interroganti chiedono di conoscere:

se non si intende prevedere con urgenza (stante l'ormai ampiamente documentata insufficienza del fondo sanitario nazionale, nella sua componente in conto capitale) un intervento di adeguamento dello stesso fondo mirato a sostenere straordinariamente e con opportuna incentivazione le opere di adeguamento alle misure antincendio e ogni altra opera comunque ritenuta essenziale, ai fini della sicurezza dell'utenza e degli operatori, *in primis*, delle strutture ospedaliere;

se il Ministro interrogato non ritiene opportuno, di concerto con i colleghi del Governo competenti in materia, predisporre iniziative per acquisire lo stato della situazione e dei problemi a livello delle singole USL e delle regioni, per successivi interventi appropriati di istruzioni e direttive ai corpi dei vigili del fuoco e anche di gestione programmata e selettiva dei fondi normali e di quelli straordinari del conto capitale del fondo sanitario nazionale.

(4-03737)

RIGGIO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere se sono a conoscenza del fatto che i tre enti delle partecipazioni statali (ENI, IRI ed EFIM) non rispettano la legge che riserva al Mezzogiorno l'80 per cento degli investimenti.

L'IRI nei programmi triennali 1987-89 destina solo il 30 per cento degli investimenti al Mezzogiorno, l'ENI soltanto il 37 per cento, l'EFIM il 40 per cento. Quindi si è di fronte ad una sistematica violazione delle norme di legge da parte di enti pubblici nazionali.

Nel 1985 l'IRI ha investito più di 7.000 miliardi in tutta Italia, di cui 2.700 nel Mezzogiorno, ma appena 399 miliardi in Sicilia (dei quali circa 350 sono quelli investiti dalla SIP per opere normali); in definitiva, l'IRI ha effettuato investimenti in Sicilia per soli 49 miliardi, a fronte dei 7.000 spesi in tutta Italia.

L'interrogante, pertanto, chiede, altresì, di sapere:

se, di fronte a questi dati, il Governo ritiene tutto ciò giusto o se non concorda sul fatto che i tre enti nazionali continuano ad operare con una mentalità coloniale, che non fa onore all'intero sistema delle partecipazioni statali e discredita le istituzioni democratiche;

quali interventi intendano effettuare il Presidente del Consiglio ed il Ministro delle partecipazioni statali affinchè i tre enti (IRI, ENI ed EFIM) rispettino le leggi e svolgano il loro compito senza atteggiamenti di stampo coloniale, che non possono trovare spazio in una Italia civile e democratica.

(4-03738)

RIGGIO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri delle partecipazioni statali e del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se sono a conoscenza dei seguenti dati:

l'IRI ha in Sicilia solo 15.500 dipendenti, su un totale di 465.000 (nella sola Lombardia ne ha 121.000);

l'ENI, su 108.000 dipendenti, in Sicilia ne annovera 7.700;

l'EFIM, su 38.000 dipendenti, in Sicilia ne ha solo 700.

Quindi i tre grossi enti hanno riservato alla Sicilia una occupazione dell'1,7 per cento, fatto gravissimo, se si considera che la Sicilia ha ben 4 milioni di abitanti ed è una delle più grandi regioni d'Italia.

Di fronte a questi dati, che dimostrano in modo inconfutabile come i tre enti nazionali escludano la Sicilia e la penalizzino non solo con mancati investimenti, ma anche bloccando l'occupazione, non offrendo posti di lavoro, l'interrogante chiede, altresì, di sapere:

se non ritengano intollerabile tutta la politica delle partecipazioni statali, intesa a privilegiare alcune aree del paese, isolando le regioni meridionali, in particolare la Sicilia, che vengono condannate al sottosviluppo;

come intendano intervenire il Presidente del Consiglio ed i Ministri interrogati per una svolta nella politica delle partecipazioni statali che determini un netto cambiamento di posizione e che riequilibri l'attuale assurda situazione che non può non essere deprecata.

(4-03739)

DE CATALDO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere il motivo del ritardo con il quale l'ANAS procede all'espletamento della gara di appalto, indetta nell'autunno 1985, dei lavori di completamento della superstrada «Saurina», in Basilicata, nonostante l'estrema urgenza di procedere senza ulteriori indugi alla realizzazione di tale importante arteria che metterà fine ad un secolare isolamento delle aree più interne e disagiate della regione e che costituisce uno strumento indispensabile per il loro decollo economico e sociale.

(4-03740)

BONAZZI, PUPPI, FLAMIGNI, BOLLINI, TARAMELLI, PETRARA, MASCIADRI, PANIGAZZI, MAFFIOLETTI, SEGRETO, GHERBEZ, GRECO. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Premesso:

che, nonostante le sollecitazioni e il tempo trascorso, nessuna risposta è stata data alle interrogazioni 3-00570, 3-00472, 4-02003, 3-00900, tutte riguardanti l'attività dell'Associazione Nazionale Marinai d'Italia, anche in relazione ai procedimenti penali e civili in corso;

che, come segnalato anche nella interrogazione 3-00900, sono pendenti avanti al tribunale di Roma due procedimenti penali (4822/85/C, GI, già 3643/85/C, PM e 7693/85/A), dei quali l'ultimo in rito direttissimo;

che il primo, dopo essere stato affidato per lungo tempo ad un magistrato, è stato trasferito ad altro giudice, che nel giro di pochi giorni ne ha disposto l'archiviazione ed il secondo, dopo essere stato rinviato a giudizio, ha subìto ripetuti rinvii che hanno finora impedito l'inizio del dibattimento,

gli interroganti chiedono di sapere se non si ritenga di dover promuovere, ai sensi degli articoli 7 e seguenti della legge 12 agosto 1962, n. 1311, una ispezione al fine di accertare, salva naturalmente l'autonomia del magistrato, se l'ufficio interessato abbia proceduto secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti.

(4-03741)

GIUSTINELLI, COMASTRI, GROSSI, RASIMELLI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere:

le ragioni che hanno indotto l'INPS e numerosi comitati provinciali presso le prefetture a sospendere l'esame delle domande di riconoscimento della pensione di invalidità e dell'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totali che hanno superato il 65° anno di età;

se tale decisione, da mettere probabilmente in relazione con una recente sentenza istruttoria del sostituto procuratore della Repubblica di Rieti, non debba essere immediatamente superata con una iniziativa del Governo, in considerazione delle conseguenze estremamente pesanti per migliaia di anziani che si trovano in condizioni di grave disagio.

(4-03742)

ALIVERTI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Premesso:

che il fenomeno dell'abusivismo commerciale rappresenta indubbiamente un ostacolo non indifferente allo sviluppo di una rete distributiva nazionale organica e articolata e costituisce, al tempo stesso, un fattore di squilibrio della concorrenza, causando un grave danno economico, oltre che di immagine, all'intero settore distributivo;

che, accanto al vero e proprio abusivismo *contra legem* di chi apre un negozio senza autorizzazione o vende prodotti «fuori tabella», esiste il cosiddetto abusivismo *intra legem*, che racchiude tutte quelle attività di vendita alle quali il legislatore nel 1971 ha accordato particolari privilegi in virtù della loro specifica funzione, ma che hanno finito con l'andare ben oltre le loro funzioni ed hanno dato vita, in sostanza, ad una vera e propria rete distributiva alternativa a quella regolarmente programmata ed autorizzata;

che l'articolo 2 della legge n. 426 del 1971 esonera espressamente dall'obbligo di iscrizione al registro esercenti il commercio gli artigiani che, iscritti all'apposito albo previsto dalla legge n. 443 del 1985, vendono al pubblico merci di loro produzione nei

locali in cui la stessa avviene o in quelli attigui;

che lo stesso articolo 2 impone l'iscrizione al registro esercenti il commercio a tutti gli industriali che intendono esercitare la vendita al pubblico di merci, anche se di loro produzione ed indipendentemente dall'ubicazione dei locali di vendita;

che l'articolo 41 del decreto ministeriale 28 aprile 1976, contenente modifiche ed integrazioni al regolamento di esecuzione della legge n. 426, introduce per gli industriali l'esonero dall'autorizzazione amministrativa a condizione che la vendita venga effettuata negli stessi locali di produzione,

l'interrogante chiede di conoscere se non si ritenga necessario, anche alla luce dell'orientamento emerso in sede di esame delle proposte di legge di modifica della legislazione commerciale vigente, abrogare la norma del citato articolo 41 inerente la vendita per gli industriali, in considerazione del fatto che il regolamento di attuazione di una legge deve, per sua stessa natura, limitarsi a dettare modalità di applicazione delle disposizioni contenute nella legge stessa e non disporre una normativa che vada oltre quella prevista dal legislatore.

(4-03743)

BEORCHIA. — *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Premesso:

che il Ministero dell'interno, con nota della prefettura di Udine al comune di Paularo del 15 ottobre 1980, comunicava la concellazione di quella località dall'elenco delle sedi destinate ad accogliere soggiornanti obbligati;

che mai è stata comunicata a quel comune una diversa decisione;

che il tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha disposto l'invio in quella località di una persona, ivi presentatasi il 23 gennaio 1987, sottoposta alla misura della sorveglianza speciale per il periodo di un anno;

che il consiglio comunale di Paularo, data anche la condizione di particolare difficoltà in cui si trova quella località per effetto delle conseguenze del terremoto e di un nubifragio che l'ha duramente colpita, ha elevato la sua protesta per tale decisione ed ha preannunciato le dimissioni di tutti i suoi componenti,

l'interrogante chiede di sapere se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza del fatto e se non ritengano di intervenire affinchè sia revocata la decisione ed il comune di Paularo sia definitivamente cancellato, per i motivi sopra esposti, dall'elenco dei comuni destinati ad accogliere persone sottoposte alla misura del soggiorno obbligato.

(4-03744)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

PRESIDENTE. A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):

3-01652, del senatore Marinucci Mariani, sulla costruzione di bacini di metanizzazione nella regione Abruzzo.

Ordine del giorno per le sedute di venerdì 20 febbraio 1987

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, venerdì 20 febbraio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (1782) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governaiva e dei disegni di legge d'iniziativa*

dei deputati Napolitano ed altri; Napolitano ed altri; Fusaro ed altri; Ferrara ed altri; Alibrandi).

II. Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti (2219) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (*ore 20,35*).

DOTT. PIERO CALANDRA
Consigliere preposto alla direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari