SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

566ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 20 FEBBRAIO 1987

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

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

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 3

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 3

GOVERNO

Richieste di parere per nomine di enti pubblici 4

Trasmissione di documenti 4

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

«Disciplina dell'attività del 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 4, 8
TARAMELLI *(PCI)* 4, 8
AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri* 9, 20, 24
FERRARA SALUTE *(PRI)* 10
DE SABBATA *(PCI)* 19
RUFFILLI *(DC)* 26

Discussione e approvazione di questione pregiudiziale:

«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.* 33, 41
* SPANO Roberto *(PSI)* 33
PAGANI Maurizio *(PSDI)* 34
MITROTTI *(MSI-DN)* 36
MERIGGI *(PCI)* 37
ROMEI *(DC)* 38
CARTIA *(PRI)* 38
* DE LORENZO, *ministro dell'ambiente* 39

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Per lo svolgimento di un'interpellanza:

PRESIDENTE 41
SPANO Roberto *(PSI)* 41

Annunzio di interrogazioni 41

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 3 MARZO 1987 ..... **42**

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 18 febbraio.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Bonifacio, Campus, Castelli, Colella, Cuminetti, Curella, Fanti, Gusso, Jannelli, Malagodi, Martorelli, Mascaro, Meoli, Pasquino, Pollini, Riva Massimo, Sclavi, Ulianich, Venanzetti.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: La Valle, a Managua, per una sessione dell'Unione interparlamentare; Mitterdorfer, a Saragozza, per attività del Consiglio d'Europa.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 19 febbraio 1987, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

FIOCCHI e BASTIANINI. — «Istituzione e disciplina dei fondi comuni di investimento mobiliare chiusi» (2228).

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Nelle sedute del 19 febbraio 1987, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

«Estensione alle filiali all'estero di banche italiane dei benefici previsti dagli articoli 16 e 24 della legge 24 maggio 1977, n. 227, e successive modificazioni, in materia di assicurazione e finanziamento di crediti all'esportazione» (2109) (*Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Modifica delle misure delle tasse di imbarco delle merci nei porti e della tassa e soprattassa di ancoraggio» (2076) (*Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), *con modificazioni* e con stralcio dell'articolo 2. Tale stralcio va a costituire un autonomo disegno di legge che prende il numero 2076-*bis*, con il seguente nuovo titolo: «Norme riguardanti le aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini di taluni porti nazionali»;

Deputati TEDESCHI ed altri. — «Modifica dell'articolo 285 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, concernente la manutenzione degli impianti telefonici urbani, interni, supplementari ed accessori» (2150) (*Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

«Modificazioni ed integrazioni della legge 6 dicembre 1971, n. 1084, per la disciplina del Fondo di previdenza per il personale dipendente da aziende private del gas» (2077) (*Approvato dalla 13ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Governo, richieste di parere per nomine in enti pubblici

PRESIDENTE. Il Ministro della pubblica istruzione ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professor Enzo Boschi a Presidente dell'Istituto nazionale di geofisica di Roma (n. 252).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, è stata deferita alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport).

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro della marina mercantile, con lettera in data 14 febbraio 1987, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1, ultimo comma, della legge 14 agosto 1982, n. 599, modificata e prorogata dalla legge 22 marzo 1985, n. 111, e dell'articolo 26 della legge 11 dicembre 1984, n. 848, la relazione sullo stato di attuazione delle leggi recanti provvidenze in favore dell'industria cantieristica navale e sullo stato di attuazione del programma triennale di interventi riguardanti la cantieristica e l'armamento, per il secondo semestre 1986 (*Doc.* LXI, n. 6).

Detto documento sarà inviato alla 8ª e alla 10ª Commissione permanente.

Seguito della discussione del disegno di legge:

«Disciplina dell'attività del 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 il seguito della discussione del disegno di legge n. 1782.

Riprendiamo la discussione generale, iniziata nella seduta di ieri.

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

TARAMELLI. Signor Presidente, sull'argomento che è oggetto della nostra discussione si sono avute — d'altra parte questo era logico — diverse valutazioni. Alcuni hanno teso ad enfatizzare la portata di questo provvedimento ritenendolo tale da avere in sè la capacità di affrontare quasi tutti i mali della macchina pubblica nel suo complesso e delle nostre istituzioni, mali che sono certamente molto gravi e che tendono, purtroppo, a peggiorare; altri, invece, hanno visto questo provvedimento un po' come il classico topolino partorito dalla montagna, cioè come una cosa di poco o pochissimo conto e, quindi, di scarso interesse e tale, pertanto, da non meritare particolare attenzione. Ovviamente, coloro che danno questa interpretazione fanno riferimento anche al tanto discorrere che si è fatto in questi ultimi anni (non solo in questi ultimi tempi) circa le grandi riforme, dibattito che ha avuto certamente degli alti e bassi, ma che è sempre stato presente nel panorama culturale e politico e che generalmente ha trovato riscontro anche nei documenti congressuali dei diversi partiti che in questi ultimi anni hanno svolto le loro assisi. Tale dibattito ha affrontato questioni generali, ma anche particolari e non sempre è stato vivace: come dicevo, vi sono stati dei bassi e a volte delle impennate. Infatti tra lo scoppiettio normale di proposte qualche volta si sono verificati dei «botti» che hanno fatto più rumore e che, secondo me, anche se poi nel merito si può dissentire, hanno avuto il pregio di mantenere viva la discussione attorno al problema.

Non so poi se questi «botti» più fragorosi abbiano effettivamente consentito di far fare dei passi in avanti nella soluzione delle questioni, ma è certo che in materia occorre avere anche fantasia, tant'è che in questi ultimi anni si sono disegnati numerosi scenari più o meno affascinanti circa il modo di affrontare e risolvere i problemi connessi alla riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tuttavia anche se lo scenario disegnato è affascinante, troppe volte ci si è dimenticati che c'era sempre bisogno di un elemento fondamentale dal quale non si poteva prescindere: una seria riforma si può fare a condizione che vi concorrano ampie convergenze nel Parlamento e nel paese. Le riforme che non trovano consenso nel paese difficilmente poi possono camminare. È questa un'affermazione ovvia, ma ribadisco che per realizzare ampie riforme occorre la convergenza di ampie forze politiche e sociali. Occorre allora domandarsi perchè non si è andati avanti o comunque perchè si va avanti a passi troppo lenti. Risulta chiaro che non basta avere molta fantasia, ma che occorre fare uno sforzo maggiore; risulta chiaro che non basta definirsi più riformisti degli altri indicando questi ultimi come conservatori o come soggetti politici che sono sempre in ritardo sulla situazione attuale, sulla storia, che non capiscono il nuovo, che non sono riusciti ad intendere i profondi mutamenti avvenuti nel nostro paese.

Tutto questo, a mio parere, rimane soltanto polemica più o meno pacata. Se non si affronta quella ovvietà che ho prima ricordato e cioè che occorre fare uno sforzo serio per far convergere forze diverse in un ampio schieramento, credo che non faremo tanti passi in avanti perchè il problema è politico: resta cioè quello di individuare, ricercare, fare uno sforzo affinchè queste convergenze possano avvenire. Per far ciò occorre ovviamente abbattere gli steccati che ancora esistono nonostante le proclamazioni che si sono fatte e che si continuano a fare ed occorre anche superare quelle teorie sempre vive secondo cui si può lavorare su due o più tavoli.

Sono forse una divagazione sul tema queste considerazioni? Credo di no, semmai pongono in luce come su questo provvedimento, che ha ottenuto un largo consenso, sia possibile e necessario che uno sforzo per ricercare convergenze venga compiuto da tutti e non soltanto, appunto, da qualcuno che crede nelle riforme istituzionali e che, a prescindere dagli interessi di partito, crede nell'esigenza di un rinnovamento nell'interesse del paese. Ho detto poc'anzi che questo provvedimento ha ottenuto un largo consenso, anche se sono stati sollevati dubbi e perplessità circa la parziale attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, cioè di una riforma o di un riordino della Presidenza del Consiglio e del Governo nel suo insieme. Le critiche e le perplessità sono state manifestate perchè si è proceduto soltanto parzialmente e non si è affrontata una delle questioni che io ritengo fra le più rilevanti. Infatti, insieme alla riforma della Presidenza del Consiglio era indispensabile procedere anche alla riforma dei Ministeri e alla riforma dell'amministrazione centrale.

L'osservazione non è di poco conto e d'altra parte abbiamo avuto molte elaborazioni anche pregevoli, che hanno dimostrato come l'attuazione completa dell'articolo 95 della Costituzione richieda appunto un riordino, una riaggregazione, un compattamento di funzioni per quanto riguarda i Ministeri nell'ambito dell'amministrazione centrale. È stato ricordato ieri, ma non era la prima volta che se ne parlava, che nel rapporto Giannini al Parlamento il problema era stato posto in modo centrale. L'allora ministro Giannini titolava questa parte del suo rapporto la questione del «corso regionale» per dire che si era avviato nel nostro paese un processo di decentramento nel 1976, un decentramento regionale non completo, ancora parziale, che aveva dei limiti, ma che era indispensabile — affermava il ministro Giannini, e credo che la tesi non fosse confutabile — procedere immediatamente anche alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale. Questo non è avvenuto: il decentramento regionale non è stato del tutto compiuto, anzi siamo in presenza più volte di spinte neocentralistiche, ed anche se in questo disegno di legge si affronta il problema di un miglioramento dei rapporti fra Stato e regioni credo che noi dovremo tenere conto anche delle osservazioni che ci sono pervenute in questi giorni da parte delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, perchè credo che gli articoli che riguardano la materia meritino di essere attentamente valutati in quanto mi sembrano pertinenti e giuste le osservazioni che sono state formulate. Questo aspetto riguarda il miglioramen-

to dei rapporti fra Stato e regioni, ma non influisce sul discorso che prima abbiamo ricordato e che è appunto quello del riordino dei Ministeri. Che ve ne sia l'esigenza mi pare non vi sia dubbio alcuno, perchè anzichè ad un riordino, ad un compattamento, noi abbiamo assistito, in questi ultimi anni, purtroppo, ad un proliferare, ad un crescere del numero dei Ministeri con o senza portafoglio: ultimo in ordine di tempo è il Ministero dell'ambiente. È stato qui ricordato ieri, se ne è parlato più volte, ma lo riprendo proprio perchè è emblematico e dimostra come sia urgente e indispensabile andare avanti dopo questo disegno di legge verso una riforma dei Ministeri. Abbiamo risposto ad una esigenza sicuramente reale, che è quella di avere uno strumento che sia adeguato alla portata dell'impegno che si deve dedicare alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, ma in verità abbiamo creato uno strumento che, come abbiamo più volte ricordato, è uno strumento di coordinamento e di concerti, che ha scarse capacità di incidere, tant'è che per dare qualche maggiore capacità di incidere occorre continuamente aggiustare la legge istitutiva del Ministero con diversi decreti, attribuendogli man mano delle funzioni, perchè soltanto in questo modo è possibile farlo funzionare. Quello che fa un po' meravigliare è che tutti hanno riconosciuto che un Ministero dell'ambiente avrebbe dovuto essere il Ministero del territorio; che con la istituzione di questo Ministero bisognava andare al superamento del Ministero dei lavori pubblici, di quello dell'agricoltura, tenendo conto che la materia è in capo alle regioni, dello stesso Ministero della marina mercantile, almeno per la tutela del mare. Tutti hanno riconosciuto che soltanto in questo modo si sarebbe avuto un vero Ministero che poteva tutelare l'ambiente. Tutto ciò è stato detto, ma ne è uscito poi un Ministero che, per la sua legge istitutiva, è poca cosa rispetto ai compiti e ai problemi che dovrebbe affrontare.

Credo non sia necessario insistere qui sullo stato di degrado ambientale del nostro paese; basterebbe leggere — e credo che qualcuno l'abbia letta — la relazione che accompagnava il decreto discusso ieri in quest'Aula per capire la portata dei problemi che stanno di fronte al Governo il quale non dispone di uno strumento adeguato. Ecco perchè ritengo che l'obiezione, le critiche, le perplessità siano giuste da questo punto di vista. Non concordo invece quando nel manifestare queste critiche si tende a dire: vale la pena allora andare avanti, approvare questo provvedimento se non vi è una soluzione complessiva? Denunciamo questo limite ma riteniamo che il provvedimento al nostro esame è un passo in avanti che si compie ed è quello che è oggi possibile ottenere. Dobbiamo sempre aver presente il quadro politico, le forze politiche in campo e al presente sarebbe stato difficile puntare più in alto; oggi è possibile solo ottenere questo primo risultato e fare un passo in avanti. Dico questo anche riferendomi al periodo in cui questo provvedimento è stato esaminato alla Camera, quindi circa un anno fa, quando non era sottoposto alle intemperie di questi giorni che possono far scattare anche qualche molla in più. Non era possibile fare subito dei passi in più, anche se era necessario, e quindi è giusto andare avanti ed approvare questo provvedimento.

Esso è stato esaminato dalla 1ª Commissione e credo che in alcune parti sia stato aggiustato e migliorato, ma non in tutte e in qualche parte il risultato del lavoro della 1ª Commissione credo sia stato peggiorativo rispetto al testo pervenuto dalla Camera, perchè si è manifestato il timore, d'altra parte ripetuto ancora ieri in quest'Aula, che con questo provvedimento si potenziasse troppo il Presidente del Consiglio e questo potenziamento andasse a danno della sfera di autonomia dei singoli ministri. Mi pare che questo giudizio sia troppo influenzato dal dato politico immediato: dobbiamo pure aver presente che intanto i Presidenti passano, almeno dovrebbero passare, e quindi nell'esaminare questo disegno di legge dobbiamo perseguire unicamente l'intento di rendere l'istituzione Governo più efficiente, più efficace e più adeguata alle esigenze del nostro paese.

È all'istituzione Governo che dobbiamo guardare e non certo agli uomini che in questo o in altro momento presiedono questo

Governo; a meno che non prevalga e si voglia mantenere permanentemente lo stato di disarticolazione presente in questo momento e, dato che in tempi brevi non si potrà ipotizzare una formazione di Governi diversi da quelli di coalizione, non si voglia mantenere non una guida unitaria di Governo ma tanti piccoli centri di potere sia di singoli ministri che di partiti o di correnti all'interno del Governo. Se questo è l'obiettivo evidentemente non si farà un passo in avanti, tutto rimane inutile, mentre riteniamo che proprio per superare le disarticolazioni che si manifestano, che sono spettacolo di tutti i giorni — e l'ultimo in ordine di tempo ed alquanto significativo è quello che riguarda la vertenza sanità — sia indispensabile garantire al Presidente del Consiglio la possibilità, così come detta l'articolo 95 della Costituzione, di assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Questo mi pare l'elemento centrale del provvedimento, mentre invece la Commissione ha teso a rendere meno incisiva questa funzione del Presidente del Consiglio.

Ritengo che in Aula bisognerà tornare su questo intervento della Commissione: a noi sembrava equilibrato il testo pervenuto dalla Camera dei deputati circa il ruolo del Presidente del Consiglio che promuove e mantiene la collegialità delle decisioni che vengono assunte, circa il ruolo dei ministri e i limiti entro i quali possono muoversi ai fini di garantire non solo una direzione collegiale, ma anche un indirizzo unico della politica governativa.

Nell'esame particolare che si dovrà compiere per i diversi articoli occorrerà che l'Assemblea torni su questo punto.

Qualche altra osservazione sul testo. A me pare che l'insieme delle misure che sono state proposte, per quanto concerne le «strutture serventi», sia abbastanza adeguato, anche se non mi appare del tutto soddisfacente la parte che riguarda i Comitati interministeriali: la delega prevista dall'articolo 14, che deve consentire al Governo di ridurre e di riordinare i Comitati, è una norma che certamente può consentire tanto, ma già nello stesso articolo c'è qualche scappatoia. Riteniamo invece che occorra andare ad una drastica riduzione dei Comitati interministeriali perchè — checchè se ne dica — con la loro permanenza rimangono dei punti di decisione esterna e qualche volta anche in contrasto con la linea generale del Governo.

Esprimo a titolo personale una qualche riserva sull'insieme degli articoli 15, 16 e 17: convince un po' meno questa parte del disegno di legge. Si tratta degli articoli che riguardano la delegazione al Governo per le leggi, i decreti e le misure di delegificazione.

L'insieme dei tre articoli — così lo avevo inteso, almeno — doveva e deve essere uno sforzo per migliorare i rapporti tra Governo e Parlamento, nei loro specifici ruoli; un patto non del tutto equilibrato. Faccio riferimento, proprio perchè non ho particolari riserve sugli articoli 15 e 17, all'articolo 16 che ci riguarda più direttamente, quello relativo ai decreti-legge.

Questo articolo certamente cerca di regolamentare un po' meglio la materia; fissa norme più rigide dell'attuale prassi; fissa alcuni princìpi da rispettare che, per la verità, sono già contenuti in modo molto preciso nell'articolo 77 della Costituzione, mentre qui cerchiamo di fissare qualche principio con la legge ordinaria. Ma il punto è che si è già tentato di affrontare in qualche modo la materia: ricorda l'onorevole Amato di essere stato il promotore di quell'articolo 1 di un famoso decreto contenente 23 o 24 proroghe. Quella norma diventò legge dello Stato, e si disse che fatti del genere non si dovevano più ripetere. Non si è però rispettato quel principio che era fissato in un articolo di legge ordinaria; del resto, come ho detto prima, non si rispettano neanche i princìpi fissati dall'articolo 77 della Costituzione.

In questo articolo 16 si dice che non è consentita la reiterazione dei decreti che sono stati respinti, ma solo di quelli scaduti. Ora, ho ben presente che ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che ancora non è legge, ma ho anche ben presente che si tratta di un comportamento politico. Proprio l'altro ieri abbiamo avuto qui la reiterazione di un decreto sul quale il nostro Gruppo ha sollevato anche questioni di ricevibilità, perchè identico a quello bocciato. È vero che un

decreto è cosa diversa da un disegno di legge ordinaria, per il quale il nostro Regolamento prevede il divieto di ripresentazione entro sei mesi della stessa proposta quandi questa è stata respinta. La Presidenza della nostra Assemblea ha obiettato — credo con ragione — che l'articolo 77 della Costituzione obbliga il Governo alla presentazione dei decreti alle Camere il giorno stesso della loro emanazione per cui la Presidenza non poteva fare diversamente.

È vero che nell'articolo sono contenute delle procedure e dei meccanismi che dovrebbero migliorare lo stato attuale di uso e abuso di decreti, ma il mio timore è che esso non sia sufficientemente forte per dare questa garanzia.

Se mi è consentito, vorrei aprire una parentesi che non riguarda immediatamente il disegno di legge, ma che serve a riproporre una domanda alla Presidenza. Ieri abbiamo esaminato un decreto ed io mi ero permesso di porre una domanda alla Presidenza per capire su che cosa dovevamo votare, stante il fatto che il decreto che dovevamo esaminare non esisteva più perchè la Camera dei deputati lo aveva totalmente riformato: era rimasto salvo, letteralmente, solo un comma su cinque articoli. Ebbene, ho chiesto se dovevamo votare sul testo del decreto o sul testo pervenuto dalla Camera. La Presidenza non ha avuto esitazioni nel rispondere che si doveva votare sul testo della Camera; d'altra parte, sarebbe stata un'offesa per il Parlamento votare su un testo che non esisteva più, in quanto tutto riformato. E così ci siamo comportati. Però, ripensando alla decisione assunta dalla Presidenza — che in sè era assolutamente giusta in quel momento, anche perchè rispondeva ad una domanda precisa — ho deciso di riproporre il problema (non è materia che riguarda il Governo, che dovrebbe fare meno decreti): se votiamo su un testo nuovo, del tutto nuovo, che proviene dalla Camera, non legittimiamo forse uno dei due rami del Parlamento ad emanare decreti? Infatti, il provvedimento che arriva all'esame dell'Aula avendo seguito la procedura del decreto, ha avuto il riconoscimento dei presupposti di necessità e di urgenza e la procedura per l'approvazione dei decreti. Ed è in questo caso che io pongo la questione, signor Presidente, perchè mi sembra di non poco conto e perchè voglio capire come funzionano le cose. Infatti, giustamente, le Camere hanno il diritto di esaminare e di emendare i decreti ma non, di fatto, emanare decreti come nel caso di specie: è questo un aspetto molto delicato ed è mia impressione che si vada verso uno stravolgimento dello stesso articolo 77.

Non le chiedo, signor Presidente, una risposta immediata; pongo soltanto il problema perchè ritengo che esso sia meritevole di considerazione.

PRESIDENTE. Senatore Taramelli, mi perdoni l'interruzione, ma debbo dire che il problema che lei pone adesso è di grande interesse. Il problema è interessante soprattutto nel caso limite, come lei lo ha definito, che si è verificato nel decreto esaminato nei suoi presupposti di costituzionalità ieri, cioè di un testo pressochè totalmente e completamente diverso dal decreto emanato dal Governo. Su tale problema la Presidenza risponde richiamando il Regolamento del Senato, nel quale si afferma che tutti gli atti che dalla Camera giungono al Senato, devono essere da questo esaminati.

Mi rendo conto, però, che esiste la problematica da lei sollevata. Tale questione deve essere affrontata non tanto investendo la Presidenza di un problema di cui peraltro è a conoscenza, bensì sviluppandola sul piano dottrinale e successivamente, se si riterrà necessario farlo, utilizzando gli ordinari strumenti parlamentari di modifica.

TARAMELLI. Signor Presidente, non le chiedevo una risposta immediata; ponevo soltanto un problema. D'altra parte, sono convinto che sia giusto continuare a porre questo problema alla Presidenza perchè è proprio la Presidenza che tutela quest'Assemblea e garantisce il rispetto delle leggi e dei Regolamenti che disciplinano la vita parlamentare.

Ho detto che volevo fare una breve parentesi, richiamando alcune considerazioni sul provvedimento al nostro esame. Tale questione mi è sembrata non soltanto di estremo

interesse, ma anche di un peso politico istituzionale e regolamentare serio, ma può anche darsi che mi sbagli. Ritengo, però, che anche la Presidenza possa essere interessata al tema.

Chiudo questa parentesi per dire la mia opinione sull'articolo 16 del provvedimento al nostro esame. Quest'articolo 16, considerato congiuntamente agli articoli 15 e 17, contiene una sorta di patto di scambio: esso intende fornire maggiori possibilità al Governo ed una maggiore tutela del Parlamento. Ovviamente non intendo la questione in termini mercantili, ma in termini politici. Forse — questa è la mia opinione — questo scambio contenuto nei tre articoli non è totalmente paritario.

Voglio fare ancora un'osservazione a titolo personale sull'argomento per quanto riguarda l'articolo 24, e tale osservazione non impegna il mio Gruppo. Con questo articolo si dà delega al Governo di riformare gli enti e gli organismi pubblici di informazione statistica. Non ho alcun dubbio che esista l'esigenza e l'urgenza di riformare questi enti. Infatti, considero l'informazione statistica, qualora non ci si limiti a leggere semplicemente dei numeri, come uno strumento necessario, indispensabile ed irrinunciabile per conoscere e per poter scegliere consapevolmente sulla base di dati reali e non sulla base, come troppo spesso succede, di semplici impressioni.

Ritengo giusta l'affermazione contenuta nell'articolo 24: questi dati devono essere disponibili per il Parlamento, per le regioni, per le associazioni e per i cittadini. Inoltre è necessario che questi dati siano completi e che nel fornirli a coloro che ne usufruiscono siano rispettati i diritti fondamentali della persona.

Quindi, non ho alcun dubbio che vi sia questa esigenza. Mi convince meno la lettera *b*) del comma 1, laddove si fissa l'obbligatorietà che presso ogni amministrazione dello Stato ed azienda autonoma sia istituito un ufficio di statistica. Concordo con questo aspetto della norma, perchè credo sia ormai ovvio che amministrazioni così complesse e enti in generale debbano disporre di un ufficio statistico e che conoscano perlomeno meglio il loro lavoro e la realtà a cui devono rivolgersi. Concordo anche sul fatto che, all'ISTAT siano attribuiti compiti — specificati alla successiva lettera *c*) — di indirizzo e di coordinamento, e ciò è, appunto, giusto, mentre sono perplesso sul fatto che questi enti siano posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Si tratta solo delle amministrazioni centrali dello Stato, non di altri. La norma dice chiaramente che si tratta degli uffici di statistica istituiti «presso ogni amministrazione centrale dello Stato». Questo è importante.

TARAMELLI. La precisazione è esatta, però, secondo me, il punto da contestare è un altro. Infatti, mentre considero giusto che all'ISTAT sia affidato il coordinamento, per quanto riguarda la dipendenza funzionale credo che questa in pratica mortifichi o possa mortificare — perchè poi è possibile che qualcuno non subisca questa pressione — eccessivamente l'attività degli enti. Il coordinamento significa avere linee comuni di ricerca di dati da accertare e da offrire ed io ritengo che anche le amministrazioni centrali abbiano bisogno di una loro autonomia, se non si considera, appunto, l'uso del dato statistico soltanto ai fini di lavoro interno, di attività interna, ma se si ritiene che la ricerca, e quindi la sua traduzione in dato statistico, debba riguardare anche la platea sulla quale l'amministrazione centrale è portata ad operare, cioè l'esterno. Infatti, noi abbiamo bisogno di un'ampia conoscenza — mi sono cimentato anche in attività di questa natura — che può nascere soltanto dall'uso di tutti i dati disponibili, se bene utilizzati, ovviamente, e che ci consente di avere scenari molto precisi e di operare scelte più consapevoli, ma anche più efficaci rispetto ai soggetti ai quali occorre rivolgere l'attenzione. Può darsi che la mia sia un'impressione non del tutto giustificata, ma il prevedere questa dipendenza funzionale mi sembra eccessivo, mentre non ho dubbio alcuno che il coordinamento sia necessario ed indispensabile.

Ho svolto solo alcune osservazioni che ov-

viamente ho voluto offrire alla meditazione dell'Assemblea, anticipando anche alcuni rilievi che poi potranno essere svolti in modo più specifico quando si passerà all'esame dei singoli articoli. Rimango dell'opinione che un aggiustamento deve essere compiuto per quella parte iniziale che qui ha subìto un peggioramento, in quanto si tratta del punto decisivo di questo riordino, di questa riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Al di là delle critiche che possono essere rivolte ai singoli articoli, considero il provvedimento nel suo insieme un passo in avanti, parziale certamente, non attuandosi completamente l'articolo 95 della Costituzione, ma comunque un passo in avanti. Pertanto credo che, con una verifica molto attenta sui singoli articoli, il provvedimento meriti la nostra approvazione in quanto consente almeno di avviare un processo di riforma.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ferrara Salute. Ne ha facoltà.

FERRARA SALUTE. Signor Presidente, valorosi colleghi, onorevole Sottosegretario, ho l'impressione che alla discussione svoltasi finora su questo disegno di legge si potrebbe adattare la nota frase usata da Niccolò Machiavelli a proposito del Savonarola, che «d'uno tanto uomo si debbe parlare con reverenzia». Di questo provvedimento sembra appunto che si parli con molta reverenza e naturalmente ciò si spiega, trattandosi di una materia straordinariamente importante, trattandosi praticamente — se non vado errato — se non della più importante o della sola, certamente della più qualificante legge che interviene a livello istituzionale in questa legislatura.

Tuttavia — e ne chiedo scusa — non ne parlerò con eccessiva reverenza. Non mi sembra un buon servizio quello di tacere riserve generali e particolari quando si tratta di una materia come questa, per la quale, a mio avviso, non è valido, benchè comprensibile, il criterio cui da ultimo accennava il collega Taramelli, così come hanno fatto del resto anche altri colleghi, in base al quale si considera questo un provvedimento criticabile ma che rappresenta pur sempre un primo passo in avanti. Non credo che questa sia una materia nella quale il Parlamento possa permettersi di fare primi passi. In realtà questo è un passo chissà per quanto tempo definitivo, e ciò è naturale, poichè non è questo un settore sul quale si possa intervenire ogni due o tre anni. Se ciò accadesse, vorrebbe dire che anche la definizione dell'ordinamento e della struttura del Governo e della Presidenza del Consiglio è diventata in Italia una cosa soggetta a continuo perfezionamento e manipolazione. Non mi sembrerebbe un segno di robustezza dell'istituto, nè di chiaro sviluppo delle nostre istituzioni.

Per tali motivi, credo che questo disegno di legge vada accettato o vada respinto; e respingerlo non significa negare che abbia delle virtù. Tuttavia, se nell'esame di questo provvedimento accade che l'elemento critico superi il dettaglio, il provvedimento stesso non può più essere accettato: sarebbe un compromesso in una materia in cui i compromessi non sono legittimi se non sui dettagli.

Il consenso che questo disegno di legge ha incontrato, ampissimo alla Camera e molto ampio finora qui al Senato, è indubbiamente indicativo del fatto che esso risponde alle credute esigenze della grandissima parte del mondo politico, dei partiti, del Parlamento e anche degli esperti non parlamentari. Ciò naturalmente non è sufficiente, come non è sufficiente una pretesa coerenza con le scelte del proprio partito o dell'altro ramo del Parlamento. Non sarebbe sensato, infatti, omettere rilievi e giudizi, nel caso in cui essi provengano da una meditazione, quale che sia e per quanto valga, per dirla ancora con il Machiavelli, sulle «cose dello Stato».

Onorevoli colleghi, che cos'è questo disegno di legge? Noi ci troviamo anzitutto di fronte, pur dovendo dare l'assoluto primato alla relazione del senatore Bonifacio presso la nostra Assemblea, a due interpretazioni fondamentalmente diverse del significato di questo disegno di legge. Dobbiamo dare — dicevo — il primato all'interpretazione del relatore, cioè del presidente della 1ª Commissione del Senato, senatore Bonifacio, ma non possiamo non tener conto del fatto che il disegno di legge al nostro esame è stato

anche valutato — e con grande entusiasmo — dal relatore all'altro ramo del Parlamento. Le due impostazioni, le due intenzioni interpretative del disegno di legge sono profondamente diverse: quella che emerge dal testo della relazione del senatore Bonifacio è profondamente diversa da quella che è stata data alla Camera dei deputati.

È sufficiente qualche citazione. La relazione della Camera — tra l'altro molto dotta, ben fatta e per noi estremamente utile — giudicava che «questa legge è il punto di arrivo dello sforzo assai lungo e complesso di dare disciplina organica a strumenti e modi di esercizio della funzione di Governo». Essa diceva che «proposito di questa legge è un riassetto della funzione di Governo che sfrutti al massimo le potenzialità insite nell'articolo 95 della Costituzione». Diceva ancora la relazione della Camera: «Lo sforzo del progetto è quello di definire una nuova funzione di Governo — *tous azimouts* — e realmente adeguata ai tempi veloci dei nostri giorni, disciplinando in modo organico sia i soggetti di Governo sia gli strumenti normativi ed amministrativi della loro azione».

Potrei ancora citare, ma mi limiterò ad un ultimo richiamo: «Sarebbe pure di particolare significato che il processo riformatore delle istituzioni partisse dalla legge sulla Presidenza del Consiglio, cioè da una legge ordinaria ed attuativa di quella Costituzione del 1948. Ecco perchè la legge della quale parliamo ha un'importanza che trascende anche le stesse valutazioni delle singole disposizioni». «E infine — concludeva la relazione della Camera — si è voluto in una sola parola, fare una riforma vera dell'ordinamento, la prima forse di quelle riforme istituzionali di cui il paese ha così vivo bisogno».

Il presidente Bonifacio esordisce nella sua relazione alla nostra Assemblea dicendo: «Il disegno di legge al vostro esame (...) si muove nell'ambito, deferito alla legge ordinaria, al quale fa riferimento il terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione. (...) Non ci si può aspettare, perciò, che la nuova disciplina innovi il modo di essere dell'istituzione "Governo" e dei suoi rapporti con le altre istituzioni. Chi auspica innovazioni costituzionali su questi piani rilevanti — ad avviso di chi scrive nè utili nè mature — deve volgere lo sguardo a future revisioni costituzionali».

Successivamente il nostro relatore nota: «Certo, chi si aspettasse un rivolgimento rivoluzionario resterebbe deluso. Ma va sottolineato che il disegno di legge non è affatto mosso da un intento correttivo del sistema istituzionale (...). Del resto anche il semplice consolidamento delle regole ha un effetto positivo altamente apprezzabile: esso può essere agevolmente riassunto nella formazione di un forte sbarramento contro riforme "striscianti" (pericolosissime, giacchè non compatibili nè con il carattere rigido della Costituzione nè con la esigenza di "trasparenza", legata ad una democrazia...)».

In altre parole, la relazione della Camera era caldissima ed interpretava in senso amplificante, istituzionalmente e perfino costituzionalmente parlando, questa legge. Essa parlava di «sfruttamennto al massimo delle potenzialità insite nell'articolo 95 della Costituzione». La relazione del senatore Bonifacio, invece, è assai più restrittiva, direi assai più fredda: non perchè sia contraria al disegno di legge, anzi è ad esso favorevole, ma perchè fredda nei confronti di un'interpretazione del disegno di legge stesso come della prima riforma istituzionale nel contesto di quest'epoca riformatrice in cui noi vivremmo.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(*Segue* FERRARA SALUTE). Ora, io credo che abbia ragione il collega Bonifacio, a proposito di quello che questa legge avrebbe dovuto essere: credo, infatti, che questa legge non avrebbe mai dovuto avere l'orientamento indicato dal collega e amico relatore alla Camera, vale a dire, pure nell'ambito della legge ordinaria e con autolimitazioni,

un orientamento riformatore, bensì un orientamento di semplice attuazione della Costituzione. Credo che abbia ragione il senatore Bonifacio quando pensa che questa avrebbe dovuto essere soltanto una legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio: ma credo anche che di fatto finisca con l'aver ragione il relatore della Camera giacchè questa legge è molto ampia, molto articolata, tale da contemplare molte materie e da intervenire, o pretendere di intervenire, nel funzionamento, nella natura, nell'orientamento centrale della funzione di governo del Presidente del Consiglio e del Governo, cioè del sistema complessivo che è poi il Governo.

In sostanza questo disegno contiene una vera e propria aspirazione riformatrice. Infatti, se ne parla anche come di «riforma della Presidenza del Consiglio» (le espressioni popolari, per quanto inesatte, rispecchiano sempre qualcosa che è nell'aria). In effetti, è una sorta di riforma della Presidenza del Consiglio (non dell'ordinamento, come diceva il collega della Camera, dato che l'ordinamento non è ancora stato fatto, lo stiamo facendo ora). Sì, l'aspirazione della legge è quella espressa nella relazione della Camera, non quella espressa nella relazione della Commissione del Senato, la quale dà un'interpretazione restrittiva ad un testo che risponde, invece, ad una logica molto ampia, pur esprimendosi in modo compromissorio.

In altre parole, il disegno di legge rappresenta il tentativo di proporre un orientamento di riforma istituzionale delle funzioni di Governo. In questa materia però, non si fanno tentativi, perchè o si fanno riforme istituzionali, e al limite costituzionali se non si può riformare l'istituzione senza toccare la Costituzione, oppure si fanno leggi ordinarie con la limitata funzione di dar corso al dettato della Costituzione la quale — lo sapete meglio di me — all'articolo 95 stabilisce che la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Ma alla fine, c'è troppo e troppo poco: il disegno di legge manifesta infatti un forte spirito innovatore, ma non lo esaudisce. In altri termini, è una tipica legge non solo del nostro tempo, ma anche del passato, cioè una legge di grande aspirazione, che poi decade in un'infinità di dettagli, trasformandosi quasi in regolamento che, però, è legge.

Mi sono sempre chiesto, fin da quando ero ragazzo, cioè da quando per la prima volta lessi la Costituzione, che cosa significasse la frase: «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio». Avevo sempre pensato che fosse molto limitativo, questo concetto espresso dalla Costituzione all'articolo 95. Recentemente, proprio per l'enorme interesse suscitato da questa legge — che, quantunque onestamente critico per la sua realizzazione, debbo riconoscere rappresenta un atto di grande responsabilità di questo Governo e dell'altro ramo del Parlamento, in quanto tratta, finalmente, argomenti veramente importanti, con relativa assunzione di grosse responsabilità: cosa che deve essere salutata con grande soddisfazione e con grande elogio — recentemente, dicevo, sono andato a rileggermi gli atti della Costituente. Ciò, non perchè io creda che lì sia depositata l'interpretazione autentica; non sono un costituzionalista e non un giurista, ma non appartengo, comunque, alla schiera di coloro che ritengono che per capire cosa esattamente dice una norma occorra andare a vedere come è nata, cosa si è detto quando nasceva. Questo è importante, ma non basta e dopo quarant'anni, può esserci un'intepretazione autentica della norma che è la nostra e non quella della Costituente! Ebbene, andando a rileggere gli atti della Costituente, mi ha colpito il fatto che, mentre alla sostanza dell'articolo 95 della Costituzione cioè al Governo (il Presidente del Consiglio dei ministri, il problema della collegialità, della monocraticità e quello dei poteri eccetera) sono dedicate migliaia di pagine e centinaia di colonne degli atti parlamentari, alla discussione e alla votazione dell'ultimo comma, che dice che la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e le organizzazioni dei Ministeri, sono dedicate pochissime righe. Di fatto, nessuno sentì il bisogno di spiegare, nella Costituente, il perchè di questo comma e cosa significasse.

Sono andato poi a vedere qualche autore «probabile» (come si diceva nella teologia

morale del '600) in materia costituzionale e ho visto che, per esempio, il Mortati, che credo sia un autore autorevole, scusate il gioco di parole, liquida la questione della legge con una frase che parla di «ordinamento degli uffici». In altri termini, ho l'impressione che il costituente volesse qui semplicemente riferirsi a tutta quella parte che in questo disegno di legge, riguarda la strumentazione, l'ordinamento interno, lo stato giuridico del personale, la possibilità di reclutamento dello stesso, la strutturazione di quello che non è un Ministero, non ha mai voluto esserlo e non lo sarà, ma che tuttavia deve avere una struttura e, quindi, una responsabilità interna, un'organizzazione di apparato, di struttura e di strumenti della funzione, nonchè certamente qualche elemento regolamentare per il funzionamento.

Badate, però, che la Costituzione è ben curiosa in questo articolo 95, e anzi lo è già a partire dall'articolo 92, che è il primo del titolo terzo, sezione prima intitolata «Il Consiglio dei ministri», il quale recita, come ben sapete: «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri». La dottrina autorevole dice che ci sono tre figure: il Presidente del Consiglio (prima), i ministri (seconda), che globalmente, l'uno e gli altri, costituiscono il Consiglio dei ministri (terza). Ora, la cosa singolare e notevole è che l'articolo 95 nel primo comma definisce il compito istituzionale del Presidente del Consiglio, nel secondo comma definisce le responsabilità collegiali e individuali dei ministri, nel terzo comma parla di ordinamento della Presidenza del Consiglio, nonchè del numero e delle attribuzioni dei Ministeri: ma non parla mai del Consiglio dei ministri, nè come organo collegiale, nè come momento di incontro delle singole responsabilità individuali dei Dicasteri, nè come momento di incontro tra il Presidente del Consiglio e il collegio, nè come momento di incontro tra il Presidente del Consiglio e i singoli ministri riuniti nel Consiglio.

Questo credo significhi qualcosa. In realtà, il costituente non ha dimenticato nulla: esso ha delegato alla legge una parte che sarebbe stato del tutto ultroneo inserire nella Costituzione — cioè l'ordinamento nel senso più limitato della parola — ma ha lasciato alla realtà dei rapporti politici e politico-amministrativi reali il funzionamento del sistema Consiglio dei ministri-ministri-Presidente del Consiglio. Ed in effetti, a mio avviso, quel funzionamento non può e non deve essere regolamentato e precisato. Non possiamo ingabbiare le scelte concrete del modo di gestione, se non per quelli che sono veramente solo aspetti regolamentari. In questo senso bene ha fatto questa legge a prevedere un regolamento del Consiglio dei ministri, perchè lì ci deve essere una certa oggettività di funzionamento esteriore che va garantita e rispettata: non che sia indispensabile, ma è utile.

In altri termini, credo che il costituente, quando ha demandato alla legge solo l'«ordinamento della Presidenza del Consiglio» e «il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri» — badate che ciò non significa le competenze specifiche e politiche dei ministri, che sono appena accennate, e neanche del Consiglio dei ministri, di cui addirittura non si parla in collegamento con la necessità di una legge ordinaria — avesse una coscienza e una conoscenza ben precise di che cosa è il Governo di una Repubblica parlamentare, specie nel contesto storico della vita italiana e, in generale, nelle sue vere necessità funzionali.

Non so se ci rendiamo conto, onorevoli colleghi, che qui stiamo, invece, creando una gabbia che può impedire o in qualche modo limitare — e se non le limita è perchè può essere tenuta in non cale di fatto — le interpretazioni diverse che diversi Consigli dei ministri in diverse epoche, di diversi colori con diversi Presidenti del Consiglio, con metodi diversi e con idee diverse sul funzionamento del Governo, potrebbero dare.

Vogliamo limitare le varie interpretazioni operative che si potrebbero voler dare, a seconda dei tempi e delle necessità, al complesso Presidenza-Presidente del Consiglio-ministri-Consiglio dei ministri? Se, per esempio, un Presidente del Consiglio intendesse seguire, nell'azione operativa e organizzativa della funzione legislativa globale

ed amministrativa, o nella discussione dell'ordine del giorno, un sistema radicalmente collegiale, vorremmo impedirglielo?

Certo, ci sono alcune cose che si possono definire su norme: è utile, anche se in quaranta anni sono state definite per prassi. A questo proposito, tra parentesi, ha ragione il senatore Bonifacio quando insinua che questa legge è in buona parte la codificazione di una prassi.

Non ho osservazioni di dettaglio da fare: dico che ci sono articoli interi di questa legge che non dovrebbero esistere, non perchè siano sbagliati, ma perchè non sono conformi non alla lettera, ma allo spirito politico della nostra Costituzione.

Bisogna lasciare amplissimi margini. I poteri del Presidente del Consiglio sul Consiglio dei ministri sono essenzialmente politici. Una legge che gli garantisce formalmente dei poteri non potrà mai funzionare se i ministri potranno impunemente sfidarla, forti di situazioni politiche, senza correre il rischio di doversi dimettere. Resta, d'altronde, la Costituzione a garantire comunque ai ministri la loro autonomia.

Allo stesso modo, però, neanche la mancanza di definizione dei suoi, poteri potrebbe limitare l'autorevolezza di un Presidente del Consiglio che sia sentito dal Governo nel suo complesso, dai partiti che lo formano — o dal partito unico il giorno in cui ci sarà un bipartitismo — come autentica espressione della *leadership*, come il migliore, capace di risolvere i problemi, di mediare e di portare avanti la politica nazionale.

Tutta la parte strumentale del disegno di legge va bene; i suoi primi articoli, invece, li trovo non solo inutili, ma non corrispondenti al fatto che, questa volta, qui, non si può interpretare il silenzio costituzionale come un silenzio che «permette», che «non esclude». L'articolo 95 della Costituzione, infatti, quando vuole parlare di leggi da fare, ne parla (nel terzo comma); se non ne parla nei primi due commi, e se per fingere di crederlo noi dobbiamo utilizzare e sfruttare fino in fondo tutte le potenzialità, cioè praticamente forzando oltre tutti i limiti l'interpretazione del terzo comma dell'articolo, allora vuol dire che per la materia dei primi due commi il costituente non prevedeva alcuna legge.

Arriviamo così al discorso di fondo. Si leggono parole amarissime dovunque, compresi austeri trattati di diritto costituzionale, sul fatto che è necessaria una gestione più unitaria, una maggiore autorità di coordinamento e di guida, cioè che il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione vada inteso completato in modo molto più forte di quanto fino adesso non sia stato fatto. Si dice che va ridotto il carattere feudale dei singoli Ministeri e in sostanza, si fa tutto un discorso sulla dispersione e sull'inefficienza di un potere di governo che perciò, nel contesto attuale e nella gravità dei problemi della vita nazionale, va emendato, corretto e posto su rafforzate basi. Ma la legge fa questo? Non direi che lo faccia. Anzi, i poteri del Presidente del Consiglio come direttore e coordinatore, secondo i principi della Costituzione, sono pochissimo aumentati e comunque cozzano contro il fatto che sussiste a una distinzione di sfumature tra le previsioni della legge e quello della Costituzione, giacchè, di fatto, qualunque ministro si potrà pur sempre appellare al principio della collegialità, alla difficile controversia dell'autonomia dei singoli ministri e del rapporto di parità, oltre che di primato, del Presidente del Consiglio.

In altre parole, credo che se, poniamo, un ministro vorrà manifestare la sua opinione dissenziente fuori del Consiglio dei ministri, per evitare gli attuali comportamenti, (indubbiamente poco gratificanti per l'opinione pubblica e per l'idea di unità del Governo) poco varrà il punto *d*) del secondo comma dell'articolo 5, secondo il quale il Presidente del Consiglio «concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo». Si usa il verbo «concorda»: ma se il ministro non concorda? E se la situazione non è tale da spingere alla necessità di chiedere le dimissioni del ministro o il ministro alla necessità di darle? Cosa significa allora questo dovere di concordare? Forse, significa una cosa sottile: che qualsiasi dichiarazione fatta da qualsiasi ministro si presuppone che sia stata concordata e di conseguenza ne è responsabile politico il Presidente del Consi-

glio. Questa è una cosa indubbiamente interessante, ma mi pare che la responsabilità politica del Presidente del Consiglio non è certo creata da questa legge, esiste già, e, se si vuole, può ampiamente operare.

Debbo ora fare, onorevoli colleghi, un'osservazione su una parte molto importante della legge, rilevante anche per il suo spirito, per il suo significato globale, e che non è, a mio parere, soddisfacente, almeno nell'attuale formulazione. È la parte che riguarda la funzione riservata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio in questa legge. Devo superare un certo imbarazzo nel parlare di ciò in termini critici alla presenza proprio del Sottosegretatio alla Presidenza del Consiglio, che è anche studioso di questi problemi, oltre che un amico.

Si è voluto, nella costruzione della Segreteria della Presidenza del Consiglio — che è una parte buona della legge — cambiare l'impostazione che era presente nel progetto Spadolini, nel quale si prevedeva che al suo vertice fosse un Segretario, sul modello del Ministero degli esteri o della difesa, del quale però si prevedeva giustamente la necessità di dimissioni nel caso di cambiamento del Presidente del Consiglio. Si trattava, comunque di un alto funzionario.

Nella formulazione della Camera, che rimane inalterata anche qui al Senato, si è evitata questa scelta, con l'argomentazione che è pericoloso creare una burocrazia stabile, con un potere notevole, che in qualche misura può costituire remora ed ostacolo ed in qualche caso addirittura fonte di difficoltà per il funzionamento dell'organo Presidente (che, come si sa, non si identifica con l'organo Presidenza).

Ebbene, con questo argomento, si riconosce una realtà effettiva, cioè un notevole potere del Segretariato generale, ed in effetti la legge, con la Segreteria, fonda una struttura che ha un peso reale. Capisco, perciò, che vi sia stata la preoccupazione di affidare un tal compito ad un burocrate, nonchè di configurare la tendenza ad una gestione autonoma, poichè si sa che tutte le burocrazie tendono a gestire le proprie strutture autonomamente nei confronti dei responsabili politici. Ma, mi chiedo: se questa figura ha davvero un potere reale e potenzialmente politico, come può essere affidata ad un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio? È bene che vi sia questo potere reale o no? Certamente non è un bene che esistano simili poteri, ma di fatto poi essi si creano, e si affidano, per darli a un burocrate, a un Sottosegretario.

Onorevoli colleghi, ho l'impressione che qui dovremo essere più prudenti, poichè il punto è molto delicato. Non voglio fare alcuna critica negativa, ma voglio dire che la lettura complessiva di questi articoli del provvedimento, nella struttura generale della legge, rischia di creare dei problemi. Voglio esporre questo dubbio; mi rendo conto che esso potrebbe essere privo di fondamento, ma se avesse solo un minimo fondamento dovrebbe indurre a riflettere persone competenti e serie che hanno affrontato con impegno questo provvedimento.

Io credo, infatti, che si rischia di fatto di far nascere una sorta di figura istituzionale nuova: una Presidenza del Consiglio «articolata», sia pure con diverso livello di competenza, di autorità e di qualifica politica, in «Presidente» e «Sottosegretario». Di fatto, non dico di diritto, si rischia cioè di configurare un'immagine della Presidenza del Consiglio — intendendo come Presidente del Consiglio l'organo istituzionale, non la struttura nel suo insieme — nella quale il Sottosegretario diventa «politicamente» (lo dico tra virgolette per sottolineare che non intendo riferirmi all'espressione più consueta del termine) in qualche misura un collaboratore corresponsabile con poteri propri e indeclinabili.

Se questo è davvero necessario, bisogna allora definire il problema con maggiore chiarezza. Infatti, con questo Sottosegretario capo della Segreteria ci troviamo di fronte ad una figura strana, che assomiglia a quella del Primo consigliere nella monarchia assoluta, figura che si è trasformata in quella di Presidente del Consiglio nelle monarchie costituzionali, durante l'evoluzione verificatasi nel Settecento e nell'Ottocento. Si tratta, in sintesi, di una specie di «Primo Ministro del Primo Ministro», cioè molto di più dell'attuale Sottosegretario. Infatti, mentre le com-

petenze attuali — a parte alcune previste già nell'antica legge — sono fondamentalmente di delega, in questo caso si avrebbe un altro tipo di competenze non delegate.

Attualmente, tra le competenze delegate, di fatto, del Sottosegretario c'è quella di rappresentare il Presidente del Consiglio in Parlamento. Ora, se non vado errato, nella prassi degli ultimi anni è anche accaduto qualcosa di strano. È accaduto che il Sottosegretario abbia sostituito nel rapporto con i ministri presso la Presidenza del Consiglio, la presenza personale del Presidente del Consiglio. Ed io non sono d'accordo su questa evoluzione consuetudinaria, poichè credo che grandissima parte delle attività connesse alla persona del Presidente del Consiglio, proprio perchè credo molto in questa istituzione, sia non delegabile. Infatti, tutta diversa è, specialmente in certe circostanze solenni — e naturalmente l'Assemblea parlamentare lo è sempre — realmente, politicamente e, direi, moralmente (non nel senso della moralità, ma nel senso di certezza morale e cioè come atmosfera concreta), l'assunzione di responsabilità e di scelte di giudizio su punti qualificanti o sul complesso di un provvedimento o su un dibattito parlamentare, se essa è esercitata dal Presidente del Consiglio, che incarna anche nella propria persona — non sostituibile — i toni fondamentali delle scelte politiche e legislative, e quella che invece viene delegata di fatto ad una figura delegata — che da un punto di vista personale può essere anche migliore di quella del Presidente del Consiglio, magari più colta e più preparata — che di fatto non può far riverberare su di sè il momento di incontro tra il consenso o dissenso delle Camere o dei Ministri con l'iniziativa e la responsabilità del Presidente del Consiglio. E porto subito un esempio. Personalmente ritengo che la vicenda dell'approvazione del provvedimento legislativo recante l'attuazione dell'Intesa sugli enti e beni ecclesiastici sia stata dal punto di vista dell'interpretazione, anche regolamentare, ma soprattutto dello spirito costituzionale, molto curiosa. Ebbene, quando in Commissione o in Assemblea mi trovo di fronte il sottosegretario Amato che mi dice qualcosa che non condivido e che mi sembra di enorme rilevanza, e cioè che, posto che l'Intesa è intoccabile, la legge di attuazione deve praticamente riprodurla alla lettera, senza possibilità che siano apportati emendamenti (questo era comunque stato deciso in altra sede, *super partes*, ma venne sostenuto anche politicamente in sede di Governo responsabile) faccio presente che altro è avere di fronte il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio — e quindi sentirsi controbattere da questi — altro sarebbe stato avere di fronte la persona reale del Presidente del Consiglio!

Se, dunque, noi intendiamo dare forti poteri di carattere strutturale interno, non burocratici, ma indubbiamente strutturali, al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio nel nuovo ordinamento, dobbiamo allora diminuire fortemente i poteri che gli derivano dalla delega del Presidente del Consiglio. Infatti, se è presente in Aula un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio — pongo un problema di rapporti tra Governo e Parlamento — che è l'uomo che ha praticamente compiuto tutti gli itinerari informativi, ricostruttivi, di preparazione del materiale e che ha intrattenuto i rapporti con il Parlamento nella prospettazione dei lavori, e cioè si è posto praticamente a monte del rapporto tra il Parlamento ed il Governo, se abbiamo di fronte questa stessa persona come rappresentante, ora, del Presidente del Consiglio, si verifica che il Parlamento in quel momento si trova a trattare con una persona che viene caricata di una piena responsabilità politica di governo, che però non è in grado di reggere in quanto soltanto derivata. È fondamentale, per il Presidente del Consiglio ancor più che per i ministri, poter dire «io» nel momento della decisione politica globale, fondandosi sulla propria responsabilità personale.

Queste vi sembreranno forse sottigliezze, cose inutili, perdita di tempo, oratoria, ma ho l'impressione che dobbiamo stare molto attenti, anche se senza pregiudizi, sulle vie che si seguono in questa legge.

Un simile discorso, tra parentesi, concerne la Conferenza delle regioni, ma non mi soffermerò su di esso. Anche a tale riguardo,

dico soltanto, si introducono elementi nuovi che nulla hanno a che vedere con l'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Si è voluta fare una grande riforma, ma se essa si traduce nel lasciare intatta la Costituzione nella parte fondamentale in cui regola i poteri del Presidente, del Consiglio dei ministri e dei ministri, fornendo nel contempo, come è giusto, alla Presidenza del Consiglio e quindi al Presidente e ai suoi organi esecutivi un armamentario (che già c'è, ma può essere migliorato) per l'eliminazione di pericoli attuali e di abusi, se si fa tutto questo, non si può farlo creando un ircocervo. Una legge di ordinamento e di regolazione interna non può affrontare il problema dei poteri reali, non può riorganizzare la Presidenza in questo modo singolare, articolato tra Presidente e Sottosegretario.

A tale riguardo è significativo l'emendamento presentato qui al Senato nel quale sembra che la Commissione abbia avvertito questo problema, anche se non ho ulteriori spiegazioni (le avremo quando si discuterà questa proposta di modifica): la funzione del Sottosegretario può essere esercitata da un ministro. È una proposta interessante, molto interessante. Pensiamo di rovesciare la frase e dire: la funzione è affidata a un ministro, ma per delega del Presidente del Consiglio può anche essere esercitata dal Sottosegretario. Ebbene, in questo modo riconosciamo che si tratta di una funzione a livello ministeriale! Ma perchè dobbiamo riconoscere una simile funzione ad una persona che poi non ha titolo per portare proposte al Consiglio dei ministri? Allora diamoglielo. Diamogli modo di esprimere la ragione delle sue scelte, come ha organizzato l'informazione, come ha tenuto i rapporti con il Parlamento, come gestisce la stessa Presidenza, lo studio della legislazione. Perchè non gli diamo questa autorità? Facciamone un Ministro alla Presidenza del Consiglio: ma in questo modo potete vedere che torniamo alla singolare figura del maggiordomo medioevale, che può anche essere utilissima. Attenzione, però: questo emendamento significa che la Commissione ha avvertito che si sta creando una figura semiministeriale.

Come vedete, le obiezioni che svolgo non riguardano affatto — e non l'ho mai detto — il rafforzamento del Presidente del Consiglio. Io non temo affatto tale rafforzamento; dubito però che si realizzi tramite questa legge. Tramite questa legge esso non si realizzerà, o solo in piccola parte; si apriranno però dei varchi per una sua realizzazione «strisciante», di fatto imprecisa e vaga. Temo che questo provvedimento abbia un difetto fondamentale, in parte messo in rilievo dal collega Bonifacio e da altri, e cioè che essa vuole ridefinire la funzione di governo partendo dal Presidente del Consiglio. Ciò risponde oggi ad esigenze diffuse nell'opinione pubblica, ma non risponde alla logica dei bisogni reali: il paese, infatti, ha bisogno di un Governo autorevole, forte ed efficiente. Ma un Presidente del Consiglio lievemente più forte, con qualche *auctoritas* in più, non significa necessariamente Governo forte, poichè esso può esistere solo nel Consiglio dei ministri, e può determinare un Governo conflittuale al suo interno. I poteri dati in più non sono nemmeno tanti da configurare un Presidente del Consiglio che imponga le proprie scelte: d'altronde ciò, onorevoli colleghi, è escluso dalla Costituzione.

Questo è un provvedimento di compromesso, come dicevo all'inizio, tra la necessità di dare un'organizzazione alla Presidenza del Consiglio e la velleità di impostare in termini più autorevoli — badate bene, che parola nobile — la funzione politica di direzione del Presidente del Consiglio. La prima parte c'è e in parte si travasa nell'altra. La funzione di autorevolezza del Presidente del Consiglio è demandata in gran parte ad una minuta regolamentazione la quale, di fatto, smentisce la natura stessa del significato molto concreto che le dà la nostra Costituzione che è saggia perchè conosce i valori dei rapporti reali del potere politico.

Colleghi del Senato, tutte le malefatte, le inefficienze, le incapacità che vengono indicate oggi nel funzionamento dell'istituzione Governo, globalmente intesa, esistono, non solo di fatto, ma di diritto. Se ogni ministro agisce per conto suo è perchè non esiste una comune volontà programmatica; e non parlo di partiti diversi, ma di ministri diversi. Se il Presidente del Consiglio riesce a imporre,

o fuori per conto proprio, in una funzione eccessivamente personalistica, o all'interno, soltanto ciò su cui gli altri sono d'accordo, ciò deriva da una scarsa sensibilità della nostra classe dirigente politica per i poteri e doveri costituzionali ed istituzionali. Tuttavia, ciò non si corregge con la legge; in questo campo — potrei dire con San Paolo — la legge veramente crea il peccato. Questo problema non si risolve con la legge. Certo vi possono essere necessità normative che in gran parte — ripeto — dovrebbero essere affidate alla normazione regolamentare e in questo senso una legge di riordinamento che stabilisse che il Consiglio dei ministri deve darsi un proprio regolamento di funzionamento andrebbe benissimo. Sia chiaro: non intendo con ciò negare minimamente il valore essenziale delle formalità nella istituzione: intendo dire che nella istituzione suprema della direzione politica ed amministrativa dello Stato repubblicano il momento della formalità è dato solo dalla lettera della Costituzione e non può essere dato da altro.

È curioso che questo disegno di legge senta all'inizio il bisogno di riprendere l'articolo 1 della Costituzione e che descriva in termini analitici — che necessariamente, come tutte le descrizioni analitiche, sono impoverenti ed irrigidenti — ciò che nella Costituzione è già ben detto. Ma i termini costituzionali «coordina», «dirige» non vanno specificati per legge e descritti in termini esecutivi! È questa la mia preoccupazione fondamentale, cioè che il disegno di legge al nostro esame è nello stesso tempo troppo e troppo poco. Sarebbe stata sufficiente una parte di esso, ma in questa parte alcune cose che vi sono e che diventano questione di potere politico non avrebbero dovuto esservi o avrebbero dovuto essere diversamente orientate.

Colleghi del Senato, come avete visto non credo affatto che il Governo debba essere poco autorevole e non temo affatto il cesarismo del Presidente del Consiglio, poichè questo, comunque, non sarebbe impedito da alcuna legge; il cesarismo se è, è costume ed orientamento, affidato alla nostra sensibilità. Poniamo il caso — un *casus fictus*! — che vi sia un Presidente del Consiglio che ritenga del tutto in buona fede, interpretando la sua funzione di *leader* politico del paese, di poter proporre una riforma radicale della Costituzione: ad esempio, l'elezione, diversamente da oggi, del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica da parte del popolo, cosa ben diversa da una semplice riforma del sistema elettorale che appartiene ad un minor livello costituzionale ed istituzionale. Questo Presidente del Consiglio potrebbe ritenere, facendo una tal proposta, di interpretare correttamente la sua funzione di *leader* della maggioranza e quindi della maggioranza del paese. Un diverso Presidente del Consiglio, invece, potrebbe ritenere che, essendo egli stato preposto ad una serie di responsabilità costituzionali e politiche e a dirigere e coordinare l'attività del Governo responsabile di fronte al Parlamento nell'ambito di questa Costituzione, non è la seggiola di Presidente del Consiglio, bensì quella del capo dell'opposizione costituzionale il luogo da cui si fanno proposte di modifica della Costituzione: potrebbe ritenere che Presidente del Consiglio dev'essere soltanto chi crede in questa Costituzione, la «ama» e le è fedele non solo formalmente. Ebbene, se io fossi, come sono, per la seconda opinione delle due che ho espresso, non proporrei certo una legge che dicesse che il Presidente del Consiglio non può esprimere opinioni sulla Costituzione e sulla sua modificabilità! Sarebbe ridicolo se lo facessi, perchè egli resta di fatto padrone di farlo, se vuol provocare conflitti per sottoporsi a un giudizio politico.

Con ciò, signor Presidente, concludo il mio intervento, ritenendo di non aver fatto altro se non esporre una serie di considerazioni critiche, non di dettaglio, riservandomi semmai di intervenire quando si discuterà sugli emendamenti, pur sapendo di essere in assoluta minoranza in questa Assemblea e nel complesso del Parlamento italiano. Comunque, il mio intervento non potrà che essere visto come un contributo al dibattito e un invito alla riflessione, oltre che espressione di preoccupazione di natura politico-istituzionale. Si presuppone, infatti, che il compito affidatoci dagli elettori sia quello di dare il nostro contributo con le nostre idee: naturalmente, che questo sia rilevante o meno, è un'altra questione, che non spetta a me giudicare. (*Applausi dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sabbata. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, è abituale discutere di argomenti importanti, come quello che stiamo trattando, in un'Aula così vuota di colleghi.

MILANI ELISEO. Così discutiamo in veste amichevole.

DE SABBATA. Devo confessare che ho un certo imbarazzo dal momento che non è presente nemmeno il relatore e neanche il responsabile specifico del Governo: è presente un ministro che rappresenta sempre il Governo nel suo complesso, ma non è certo colui che ha trattato e tratta la materia, e questo crea un certo imbarazzo. (*Commenti del senatore Garibaldi*).

PRESIDENTE. Senatore De Sabbata, mi dicono che il sottosegretario Amato è in arrivo.

DE SABBATA. Grazie, signor Presidente. Desidero riprendere, per riconoscere l'importanza dell'argomento — del resto non mi sembra necessario ripetere che il nostro Gruppo lo sta esaminando con favore per giungere ad un risultato positivo — il fatto che la Costituzione ha già definito in modo sufficiente il carattere del Governo nel suo complesso, i compiti del Presidente del Consiglio, del Consiglio dei ministri e dei ministri. Cioè ha dietro di sè una esperienza storica che è stata amara per un certo periodo, che noi ben conosciamo, e che è nata con una Costituzione elargita prima dell'unità d'Italia, che aveva dato al Governo il carattere — almeno così era scritto nello Statuto — di Governo del Re; ma il Parlamento aveva subito trasformato questo Governo del Re in un Governo soggetto alla fiducia del Parlamento, cosa che non era prevista dallo Statuto albertino, e aveva quindi subito affermato un rapporto fra Governo e Parlamento che ancora oggi credo sia l'argomento più importante per definire la posizione del Governo, l'argomento fondamentale che deve entrare nel dibattito che noi stiamo conducendo e nelle decisioni che prenderemo, come è entrato già nel lavoro interessante e direi ricco di buoni risultati compiuto dall'altro ramo del Parlamento. Il Governo del Re, quindi, cambiò subito la sua posizione costituzionale e la sua struttura rispetto alla Costituzione elargita, che come tale doveva essere considerata rigida ed è diventata subito flessibile. In seguito poi si è dimostrata addirittura troppo flessibile tant'è che la reazione del nuovo testo costituzionale è stata quella di garantire una modificabilità della Costituzione diversa, specifica, in modo da dare rigidità al suo testo.

In questa situazione storica sono nate, si sono sviluppate e risolte diverse crisi. Voglio ricordare la crisi di Pelloux quando il Governo voleva prevalere sul Parlamento imponendo una legislazione eccezionale; sappiamo che vi furono eventi molto drammatici nel paese ma alla fine il Parlamento restaurò un rapporto giusto con il Governo. Tralascio il rapporto Governo-Parlamento che invece si concluse con la fine del Parlamento per il periodo del regime fascista. Voglio ricordare che in tutti questi anni di Costituzione repubblicana vi sono stati momenti di tensione e di rischio; non dobbiamo dimenticare che ci sono stati momenti di urto forte tra il Governo e il Parlamento: quest'ultimo ha saputo riaffermare la sua posizione costituzionale e restaurare un rapporto tra Governo e Parlamento, almeno nella sostanza, conforme alla Costituzione.

In realtà è tutto il complesso della Costituzione che dà importanza al Governo e al suo rapporto col Parlamento, ma più che dalla Costituzione il significato, le funzioni e i compiti del Governo sono stabiliti, al di là di essa, dal tipo di Costituzione, dalla scelta dello stato di diritto compiuta nel complesso con l'impostazione della Costituzione e dalle caratteristiche che ha il nostro Stato di diritto così come si è concretamente configurato, che va oltre e al di là della stessa Costituzione.

Far parte del Governo e della maggioranza che lo sorregge o lo condiziona — e l'uso di questo secondo termine per molte ragioni merita di essere criticato o quantomeno inteso con molta cautela — è l'obiettivo fondamentale di ogni forza politica democratica. Un esame di questo argomento, dunque, si

intreccia per forza e più di altri con le questioni della struttura e del frangente politico. Il tema è istituzionale, è vero, e come tale deve essere trattato per trovare soluzioni che valgano per un periodo di una certa durata ma è pressochè impossibile, decidendo di questa istituzione con il desiderio e con l'intento di dare un assetto per un certo periodo, astrarsi dalla vita politica, anche da quella contingente, quando questa muove verso una certa prassi ed è sempre lecita la domanda di quale sia il significato di quanto stiamo decidendo di fronte alla prassi in corso e come si può quindi incidere su di essa.

Nel testo troviamo un argomento di sensibile importanza che è quello dei decreti-legge, di natura molto delicata, che interessa in modo notevole i rapporti Parlamento-Governo, quindi un punto focale della nostra Costituzione.

Ebbene, nel disegno di legge si dice che i decreti-legge non debbono e non possono provvedere su certe materie — e questo è un fatto positivo — e che «non possono rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con un voto di una delle due Camere e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi decreti». Tutto ciò è giusto, ma come si concorda con la prassi che stiamo vivendo?

Credo che questa sia una norma di rilievo, una norma per certi aspetti superflua e per altri opportuna: superflua perchè è già contenuta nella Costituzione, opportuna perchè rappresenta una esplicitazione di una interpretazione della Costituzione che è assolutamente corretta.

Ma la prassi non è questa. Assistiamo in continuazione sia a rinnovazioni di disposizioni di decreti-legge di cui è stata negata la conversione sia ad introduzioni nel testo dei decreti di regolazioni di rapporti giuridici che sono rimasti sospesi a seguito della decadenza degli stessi.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Più la seconda che la prima.

DE SABBATA. Anche la prima.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Sono molto rari i casi di decreti che il Governo reitera dopo un voto contrario; è frequente il caso che li reiteri solo dopo la scadenza dei termini, il caso che la norma fa salvo.

DE SABBATA. Abbiamo discusso proprio in questi giorni in questa Aula il caso di un decreto-legge reiterato — è il caso di cui discuteva poco fa il collega Taramelli — per reiezione a seguito di disconoscimento dei motivi di urgenza.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Questa è l'ipotesi meno frequente, che dovrebbe scomparire.

DE SABBATA. Sarà meno frequente, ma tuttavia clamorosamente avvenuta proprio in questi giorni e quindi è lecito da parte nostra avere questo sospetto: è un interrogativo inevitabile che dobbiamo porci di fronte ad una simile prassi. Noi stiamo legiferando — e avremo modo di trovare anche altri casi di questo genere — ed approvando orientamenti che il Governo, avendoli proposti e concordando con questi, fin d'ora dovrebbe attuare per dimostrare che è in grado di dare attuazione ad essi.

Per questo motivo appoggiamo ancor di più — se si vuole — il testo del decreto-legge, ma non possiamo non osservare — come deve fare necessariamente una forza politica che ha delle responsabilità di fronte agli elettori e alle altre forze politiche — che vi è una contraddizione che non può non essere rilevata e che crea forti preoccupazioni.

Si può cominciare, nel riformare il Governo, dalla sola Presidenza del Consiglio dei ministri. Qualcuno ha posto in dubbio la questione: credo che non sarebbe male se si potessero rivedere meglio la struttura del Consiglio dei ministri e dei singoli Ministeri. Mi rendo però conto che riforme di grande e di troppo estesa materia sono difficili oggi nel paese. È una sensazione che ho potuto avvertire anche in occasione della riforma delle autonomie locali: la congerie di leggi

che si è determinata è tale che ricollegarle e riprenderle tutte oggi è pressochè impossibile.

Quindi può essere persino opportuno cominciare dalla sola Presidenza del Consiglio dei ministri: questo conferma in qualche modo la nostra disponibilità positiva, già realizzatasi nell'altro ramo del Parlamento e che qui viene ripetuta, a dare corso a questo provvedimento di legge.

Al tempo stesso però è chiaro che la presenza di Ministeri come sono oggi strutturati — e andrei più in là: la presenza di tutta la pubblica amministrazione nelle condizioni in cui si trova — è tale da rendere difficile la realizzazione di una riforma della Presidenza del Consiglio che abbia un significato che possa essere valido anche nella prassi. Come si può fare opera di coordinamento con una pubblica amministrazione nelle condizioni attuali?

Posso portare qui come esempio un episodio abbastanza banale. Un ministro, tra quelli che non hanno il massimo delle competenze, mi ha confessato che riceve ogni giorno quattro tonnellate di posta e che di questa grande quantità di posta riesce ad arrivargli, dopo 15 o 20 giorni, solo una parte delle lettere a lui personalmente indirizzate, quella parte che la segreteria ha avuto modo di scegliere. È inevitabile che si abbia la scelta, la riduzione del numero, perchè chiaramente non si può leggere tutto, ma grave è che questo determini un intervallo di 15 o 20 giorni. Tanto che, essendo richiesto di una comunicazione urgente, ho finito per recarmi di persona a consegnare una lettera alla segreteria, dato che tutti i mezzi di trasmissione in qualche modo determinano qualche rischio.

Quando si opera in queste condizioni come si fa a coordinare, specie quando i Ministeri e i ministri sono fra loro discordi? E non solo sono discordi i ministri, ma anche le amministrazioni dei singoli Ministeri sono organizzate per compartimenti stagni. La questione è di grande rilievo, di grande peso e attiene al freno che condizionerà qualunque Presidente del Consiglio di buona volontà — e qui mi stacco dalla prassi immediata, dall'attuale o dal prossimo o dal precedente Presidente del Consiglio — che voglia svolgere un'azione di coordinamento.

Questo rapporto che corre fra Governo e Parlamento è oggi nuovo — credo che a questo dobbiamo guardare anche per la Presidenza del Consiglio — rispetto alla nostra tradizione per almeno due fatti che vanno oltre il mutamento del carattere e del peso dei partiti, che pure è questione di grande rilievo. Mi riferisco all'istituzione delle regioni e alla presenza della Comunità europea. Non si può fare a meno di valutare oltre alla vita interna del nostro paese questi fatti notevoli che sono la presenza, per la prima volta da quando si esaminano legislativamente questi problemi, di un potere legislativo decentrato e la presenza di un potere legislativo sovraordinato.

Si tratta di questioni in qualche modo prese in esame dal testo, forse in modo non del tutto completo, tanto che anche qui c'è bisogno di un atteggiamento, nei fatti, migliore di quello attuale, che non può essere corretto dalle sole norme. In entrambi questi rapporti si manifesta in pieno — e dirò qualcosa in questo senso — il danno che la pubblica amministrazione parcellizzata reca alla possibilità di una gestione unitaria, che è la condizione della guida politica nel senso più nobile ed elevato di un Governo.

Circa le regioni, oggi si parla addirittura di fallimento dell'esperienza regionale e c'è concordanza sul fatto che tale fallimento sia dovuto alla difficoltà, per le regioni, di realizzare una condotta politica unitaria del territorio regionale a causa del fatto che la parcellizzazione dell'amministrazione centrale significa parcellizzazione dei principi e degli indirizzi di coordinamento. L'amministrazione regionale finisce per essere frantumata e ridotta a frange non solo per un iniquo ed ingiusto sistema di finanza collegato a questo modo di procedere, ma anche perchè ogni parte dell'attività regionale ha un referente parcellizzato. Esiste un tentativo, che è già il sintomo di una presenza, ma che non riesce ad emergere in modo sufficiente. Questo tentativo si identifica nella Conferenza dei presidenti delle regioni, su cui mi soffermerò fra breve.

Forse non accade la stessa cosa per l'Euro-

pa? Non accade la stessa cosa per le direttive europee, che vanno all'attuazione non sulla base di una conoscenza unitaria della loro esistenza, che in questo momento non sussiste, ma semplicemente perchè ciascun Ministero diventa il veicolo di questa attuazione? Sappiamo tutti, d'altra parte, quanto questa attuazione sia tardiva, imprecisa e addirittura difettosa, nel senso che siamo in grave ritardo. A questo proposito voglio richiamare il disegno di legge che abbiamo recentemente approvato in quest'Aula per l'attuazione delle direttive europee.

Voglio ritornare sulla questione delle regioni: è necessario fornire indirizzi, coordinamento ed orientamenti alle regioni. Giustamente ho richiamato la Conferenza delle regioni ed è proprio questa Conferenza che si deve attivare. Essa ha una cadenza trimestrale e produce norme che possono essere utilizzate, ma si trova già di fronte ad una difficoltà. Infatti i sottocomitati, o per meglio dire i comitati, possono riprodurre la parcellizzazione. Questi sottocomitati, perciò, devono essere non tanto oggetto di una suddivisione operata dal Governo, ma credo — e presenterò un emendamento a tale proposito — che debbano essere ordinati dalla stessa Conferenza e debbano rimanere più chiaramente nel suo ambito, senza sfuggire al controllo della Conferenza stessa, che in ogni modo deve sempre essere orientata a non perdere il senso dell'unità degli interessi.

Per quanto riguarda le regioni, bisogna inoltre tenere conto nella formazione degli indirizzi e degli orientamenti dell'esistenza di regioni di diverso livello. Ritengo che su questo i problemi siano aperti e ritengo che sia difficile dare una risposta legislativa per lo stato della giurisprudenza costituzionale e per il fatto che è stata riconosciuta da questa giurisprudenza la necessità di princìpi di indirizzo e di orientamento anche per le regioni a statuto speciale, che pure stanno richiedendo alcune modificazioni a questo disegno di legge per essere poste su un livello diverso da quello attinente alle regioni a statuto ordinario. Credo che in proposito si debba fare un richiamo alla responsabilità del Governo nell'emanazione delle direttive. Ritengo che non sia possibile realizzare delle indicazioni in questa fase, ma che si debba procedere nel più alto rispetto dell'autonomia di carattere speciale e nella limitazione allo stretto necessario — più stretto di quanto non accada per le regioni a statuto ordinario — per l'unità della Repubblica per quanto riguarda le regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda l'Europa, occorre osservare che abbiamo subito individuato una lacuna che abbiamo cercato di colmare esaminando il disegno di legge, già inviato all'altro ramo del Parlamento sull'attuazione delle direttive europee, che al Senato aveva il numero 795. Abbiamo infatti introdotto, credo correttamente, un dipartimento all'interno del segretariato. Si tratta di un dipartimento ulteriore rispetto a quelli espressamente enunciati; vi sono poi altri dipartimenti che possono essere liberamente formati. Debbo ricordare che è stata sottolineata anche la carenza di personale per coprire questo dipartimento e bisogna che nell'altro ramo del Parlamento questa lacuna venga in qualche modo colmata. Ad ogni modo noi ci troviamo ora di fronte a questa necessità, perchè è stato dimostrato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'attuale sua struttura e nell'attuale limitata disponibilità di funzionari destinati al Ministro senza portafoglio per i rapporti con la Comunità europea, non disponeva neanche dell'elenco e del testo delle direttive comunitarie. A questo punto, mi chiedo come sia possibile esercitare una funzione di coordinamento. I colleghi della 1ª Commissione permanente ricorderanno certo tutta la questione che è stata ampiamente dibattuta a questo proposito. Nella situazione alla quale siamo giunti è chiaro, quindi, che, anche in questo caso, la pubblica amministrazione è un momento che condiziona la possibilità di una gestione unitaria: solo attraverso la discussione in merito all'assorbimento dell'arretrato e del ritardo riguardante le direttive europee si è scoperto che mancano anche gli strumenti tecnici. Questo ramo del Parlamento si è dotato proprio in questi giorni del terminale che ci mette in contatto con Bruxelles attraverso un cervello elettronico che è stato battezzato con il nome di Asmodeo, il nome del diavolo

che uccise sette coniugi di Sara; forse è stato mosso da una certa ironia colui che ha dato il nome a questo cervello elettronico. Credo che, così come il Parlamento, anche la Presidenza del Consiglio debba dotarsi di uno strumento simile, e a ciò deve pensare il dipartimento. Come si può oggi determinare una politica unitaria di governo senza tenere conto della situazione e senza essere in grado di conoscere quale è l'atteggiamento, la situazione, la condizione del nostro paese nei confronti della Comunità?

Quanto fin qui ho detto riguarda la pubblica amministrazione, ma non c'è dubbio che il Ministero, così come si presenta oggi, è troppo numeroso e troppo ampio. E ciò rappresenta una questione politica nella quale appare un altro aspetto di prassi che in qualche modo contrasta con la volontà di dare una vita unitaria al Governo e quindi un potere conforme alla sua responsabilità al Presidente del Consiglio dei ministri. Come è possibile coordinare tanti ministri? Accade nella maggior parte dei casi — e lei, onorevole Sottosegretario, lo sa benissimo perchè vive continuamente questa esperienza — che i ministri non siano in grado di leggere o di discutere i provvedimenti presentati dai colleghi, sia nel caso dei disegni di legge che in quello dei decreti-legge. E infatti assistiamo continuamente a prese di posizione che non tengono conto dei testi legislativi e delle decisioni uscite dal Consiglio dei ministri. Si è cercato in qualche modo di correre ai ripari e si è costituito il Consiglio di Gabinetto prima ancora di darne una regolamentazione definitiva in un testo legislativo. Non sono contrario personalmente, così come anche il mio Gruppo, a questo Consiglio di Gabinetto — le norme che ne stabiliscono la costituzione sono già state approvate dall'altro ramo del Parlamento e torneremo ad approvarle in questa sede — ma certo il rischio che si corre è quello di creare un'altra superorganizzazione che renda più difficile la scioltezza dei controlli e dei rapporti interni e che renda ancora più autonomi i singoli ministri. Non credo che la formazione di un Consiglio di Gabinetto sia in grado di per sè di risolvere il problema dell'eccessivo numero dei ministri. Questi vanno ugualmente ridotti perchè, in caso contrario, si corre il rischio che il Consiglio di Gabinetto si allarghi fino ad assumere le dimensioni del Consiglio dei ministri, che sarebbe allora un organo pletorico, assolutamente ingovernabile. Credo che, dietro questa riforma giusta, si profili e rimanga — e la prassi e la situazione attuale lo provano — questo pericolo.

Del resto mi ricordo che, proprio all'atto dell'istituzione di questo Ministero, un decreto-legge prevedeva che alla scadenza di taluni termini legislativi vi fosse una forma di coordinamento in modo che il Governo potesse ridurre la quantità dei decreti-legge. Che cosa è accaduto? Tale coordinamento è stato effettivo? In tutti questi anni, da quando quel decreto-legge stabilì quella norma, abbiamo visto crescere i decreti-legge che dichiaravano l'urgenza per la prossimità della scadenza dei termini. Questo è quanto è accaduto nei fatti e quanto le norme al nostro esame non riusciranno a correggere. Come ripeto, le lasciamo avanzare perchè riteniamo che esse comunque rappresentino un suggerimento per camminare su questa strada, ma la situazione attuale contrasta con tale volontà. Nonostante la dichiarata volontà di coordinamento, infatti, i termini continuano a scadere.

Siamo contrari all'istituzione di un Ministro per la Presidenza, tant'è che con un emendamento abbiamo inteso escluderlo dalla previsione del disegno di legge. Siamo contrari perchè, in questa fase almeno, riteniamo che un Ministro per il Presidente del Consiglio, anche ai sensi della Costituzione, sarebbe un collaboratore troppo autonomo. Naturalmente parliamo di istituzioni dell'avvenire e non di casi attuali. Esso diventerebbe pari agli altri ministri, mentre il Sottosegretario alla Presidenza, se si vuol dare un'unità di indirizzo, deve essere un esecutore collegato, inserito nel coordinamento, ma un esecutore di quanto esprime il Presidente del Consiglio dei ministri. La figura di un ministro esecutore degli orientamenti e delle decisioni del Presidente del Consiglio dei ministri è contraria alla Costituzione. Infatti il ministro non è mai un esecutore, bensì un organo costituzionale autonomo la cui azione

deve essere coordinata, che fa parte del Consiglio dei ministri, ma che ha dei compiti autonomi e comunque non ha un rapporto di subordinazione. Poichè fa parte di quel Gabinetto — altrimenti ne uscirebbe — deve accettare le decisioni del Consiglio dei ministri e l'attività di coordinamento del Presidente del Consiglio. È meglio pertanto che, come segretario del Consiglio dei ministri, per tutti i compiti che sono riconosciuti dal disegno di legge, sia previsto un Sottosegretario alla Presidenza e non un Ministro.

Dobbiamo manifestare delle riserve anche per quanto concerne i comitati di ministri, anch'essi necessari (giustamente è stata data una delega per la riforma e il coordinamento), ma estremamente pericolosi proprio per la scomposizione dell'attività del Governo. Infatti gli organi al suo interno si moltiplicano: è già tanto avere un Consiglio di Gabinetto, un Consiglio dei ministri, i singoli ministri, ma noi abbiamo anche i comitati dei ministri. Bisogna ridurne il numero e collegarli più saldamente in modo da evitare la frantumazione dell'attività del governo.

Vi è poi un problema ampiamente discusso nel dibattito parlamentare e fuori di esso, quello della delegificazione, che si dice abbia trovato — almeno così ho sentito — una valutazione importante nell'articolo 17. Ho letto attentamente tale articolo, ma non vedo grandi risultati o indirizzi tendenti alla delegificazione. C'è qualche aggiustamento che probabilmente legittima una possibilità di delegificazione, ma essa rimane quella che già c'è oggi. Non mi sembra che nella sostanza vi sia qualche orientamento nuovo per favorire tale azione.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Si riferisce alla lettera *b*) dell'articolo 17.

DE SABBATA. La lettera *b*) dice soltanto: «l'attuazione delle leggi e dei decreti-legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;».

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Sarebbe la lettera *b*) dell'articolo 17 letta con sullo sfondo quello studio della commissione Cassese che prevederebbe un potere regolamentare nell'ambito di settori su cui la legge detta princìpi.

PERNA. Allora è necessaria un'altra legge.

DE SABBATA. Infatti questo riconoscimento della lettera *b*) è in fondo un riconoscimento di una situazione costituzionale esistente in base alla quale la delegificazione si realizza se si approvano leggi che ne consentano l'attuazione.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* È esattamente così.

DE SABBATA. Si tratta allora di adottare un indirizzo politico che vada nel senso della delegificazione e un tentativo l'abbiamo compiuto proprio con l'attuazione delle direttive europee in cui abbiamo introdotto un elenco di direttive definito come allegato «A» che possono essere attuate con atto regolamentare e che però abbiamo affidato al Presidente del Consiglio dei ministri anzichè ai ministri competenti proprio per tener conto di questa unità di orientamento che altrimenti poteva andare perduta nei ritardi, nelle lentezze, nei dissensi con le direttive da parte dei singoli ministri; trattandosi del Presidente del Consiglio, invece, la responsabilità è configurabile in modo unitario.

Siamo quindi favorevoli alla delegificazione, ma per ora siamo di fronte ad una affermazione di principio che può essere positiva, ma che deve essere realizzata con singoli testi di legge. Del resto vogliamo delegificare perchè vi è un eccesso di leggi e, *en passant,* voglio fare un'osservazione: vi è un eccesso di leggi e qualche volta vi sono leggi cattive perchè la qualità del lavoro legislativo che viene dalla pubblica amministrazione per conto dei Ministeri non è sempre sana, alta, e questo è un momento fondamentale per la correttezza e la scioltezza dei rapporti con il Parlamento. Tuttavia la legislazione troppo minuta, che cioè nella sostanza è di natura regolamentare, viene da una situazione poli-

tica, da scarsa fiducia nel modo in cui si comporta il Governo, da scarso prestigio e scarsa affidabilità oggettiva del Governo, della pubblica amministrazione, dei singoli Ministeri, e c'è da chiedersi quanto non venga da sfiducia di ciascun ministro verso gli altri e quindi quanto non venga dalla volontà di ciascun ministro di cercare una protezione ai propri intenti in un testo legislativo in realtà perfettamente sostituibile da un testo regolamentare. Il ministro, cioè, si protegge le spalle nei confronti degli altri ministri. Infine c'è da chiedersi quanto tale legislazione troppo minuta non venga, nello stesso senso, da sfiducia delle forze politiche partecipanti alla coalizione di maggioranza verso le altre forze della coalizione stessa e — intendo l'obiezione che in questo momento qualcuno qui presente avrà in mente — quanto non venga anche da sfiducia della minoranza o dell'opposizione nei confronti del Governo. Certo, qualcosa viene anche da questa forma di sfiducia, ma non necessariamente e non soltanto da essa e molto di più invece dall'incertezza delle forze politiche e delle componenti culturali che fanno parte della maggioranza e del Governo.

In conclusione voglio riprendere un tema amministrativo: quello del Commissario di Governo che deve coordinare gli uffici periferici con l'amministrazione regionale. A questo proposito occorre notare che le attuali strutture stanno reagendo; non so se anche l'onorevole sottosegretario Amato ha avvertito gli stimoli che vengono dai prefetti. Se ne è fatto portavoce un emendamento socialista che non posso apprezzare.

GARIBALDI. A suo tempo tale emendamento era governativo.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Il Governo l'aveva successivamente ritirato.

DE SABBATA. Di ciò potremmo discutere, comunque mi pare questione importante che può essere esaminata parzialmente anche nel dibattito generale. Non abbiamo pregiudiziali contro i prefetti; anche con il nostro assenso sono state loro assegnate, con leggi della Repubblica, funzioni importanti, soprattutto quella di ordine pubblico. Potremmo qui stare a dicutere se il prefetto è o non è il rappresentante locale del Governo, come con tanta ampiezza ne ha sempre discusso la dottrina, certo è un funzionario importante ma non è più, almeno sotto certi aspetti, il prefetto di Giolitti, che influiva sulle elezioni, il personaggio politico, anche se certamente qualcosa può rimanere attaccato ad un funzionario di questo tipo in qualche caso e in qualche eccezione. Ma comunque lo vogliamo intendere, tradurre e collocare nelle istituzioni, il prefetto deve essere il primo responsabile dell'ordine pubblico. In qualche modo può essere, certo, anche un coordinatore del Governo, che oggi ha perso, e giustamente, la funzione di controllore dell'amministrazione locale; e non credo affatto che abbia perso, per questo, prestigio, perchè si tratta di una situazione costituzionale. Secondo me non a ragione continua ad avere il controllo sugli organi degli enti locali, non c'è ragione che l'abbia ma continua ad averlo, ma comunque lasciamo da parte questo problema. Il prefetto può svolgere con piena dignità i suoi compiti, in genere anzi non ho avuto difficoltà anche in altre occasioni a riconoscere che lo stato dell'amministrazione civile non è certo dei peggiori rispetto a tutte le altre amministrazioni che esistono nei vari Ministeri: i prefetti vengono da carriere, da difficoltà che comunque attribuiscono loro una dignità di conoscenza, una capacità amministrativa ed alcune notevoli qualità. Tuttavia non spetta al prefetto coordinare le amministrazioni locali, come dice l'emendamento, sotto la direzione del Ministero dell'interno, perchè non può essere coordinata l'attività del Commissario di Governo che in base alla Costituzione ha, a sua volta, il compito di coordinare le amministrazioni periferiche dello Stato con la regione, il che non è questione da poco. Come può svolgere questo compito se dall'altra parte, in sede provinciale, il prefetto coordina sotto la direzione del Ministero dell'interno? Quindi, questo emendamento non può trovare spazio, senatore Garibaldi, ed il prefetto non può sentirsi per questa ragione menomato. Si scopre che potrà essere convocato dal

Commissario di Governo, ma questo perchè anche i prefetti devono essere in qualche modo coordinati, in quanto diventano poi collaboratori del Commissario di Governo. La questione è certamente di grande rilievo e dimostra come, se ci si vuole avviare verso soluzioni positive per la Presidenza del Consiglio, bisogna tener conto delle novità contenute nella situazione attuale e nella Costituzione, novità regionale, novità europea. Ci torneremo sopra oltre che per i rapporti con le regioni relativi all'attività legislativa, al controllo legislativo che è stato affidato — e qui pongo un punto interrogativo costituzionale — anche al Presidente del Consiglio in via di urgenza, salvo ratifica da parte del Consiglio dei ministri. Non presenteremo emendamenti a questo proposito, ma questo rimane comunque un punto interrogativo. Per quanto riguarda il coordinamento amministrativo, il Commissario di Governo pone dei problemi che finalmente vengono affrontati, perchè finora non sono mai stati affrontati ed hanno trovato una soluzione impropria nella legge del 1953, la cosiddetta «legge Scelba», che ha reso il Commissario di Governo controllore degli atti amministrativi della regione, secondo me qualità e funzione che dovrebbe perdere per avere quella che è assegnata dall'articolo 124 della Costituzione. Intanto però, senza voler fare del tutto una riforma, avanziamo sulla strada dell'attribuzione dei compiti affidati dall'articolo 124 della Costituzione e non lasciamoci impressionare dai richiami, dalle pressioni e dai «tiri per la giacchetta» che sono stati fatti in questi giorni dai prefetti e, si può dire, da diverse zone del paese nei confronti di diversi parlamentari; non per la verità nei miei confronti, ma nei confronti di molti colleghi, e il Sottosegretario all'interno me ne ha voluto dare conferma.

Signor Presidente, colleghi, ecco le osservazioni che intendevo fare. Ho terminato. C'è dell'altro ma lo lascio alla prosecuzione dell'esame del disegno di legge e all'esame degli emendamenti, rinnovando l'augurio che si giunga rapidamente in porto e che, nonostante una situazione difficile e una prassi per molti aspetti contraria ai propositi contenuti nel disegno di legge, questi comunque rappresentino un passo in avanti verso una migliore attuazione della Costituzione repubblicana. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, la legge sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio è sicuramente importante: essa segna un momento significativo nell'attuale legislatura, che ha fatto delle riforme istituzionali uno dei suoi centri di interesse. Anche se non vorrei che, oltre a portare male alle legislature, la legge sulla Presidenza del Consiglio cominciasse a portar male anche alle riforme istituzionali.

Vero è che la legge in discussione è stata, in qualche caso, caricata di valenze improprie, e di implicazioni non rispondenti alla realtà. Si è fatto della legge sulla Presidenza del Consiglio quasi una panacea per tutti i nostri mali istituzionali, accantonando il collegamento della stessa con le esigenze di una riforma organica, sia pur graduale, dell'assetto dei poteri statali e locali, e dei loro rapporti con i partiti ed i cittadini. Ha inciso in questo la convinzione, non solo della maggiore praticabilità ma anche della validità in sè delle sole riforme amministrative, e comunque sub-costituzionali, rispetto a quelle costituzionali. Si è avuto anche il richiamo al primato dell'attuazione della Costituzione rispetto alla sua modifica, con il ricorso, peraltro, ad una interpretazione evolutiva della medesima Costituzione, aperta a forzature destinate, alla breve o alla lunga, ad accrescere le difficoltà della nostra democrazia parlamentare e pluralistica.

In realtà, la legge sulla Presidenza va vista come un passaggio decisivo di un processo riformatore che deve investire l'istituzione Governo nel suo complesso, pubblica amministrazione compresa, come pure l'istituzione Parlamento e l'istituzione magistratura, nonchè poi il sistema delle autonomie; il tutto con l'obiettivo di potenziare questa Repubblica, sottolineo questa Repubblica, con un perfezionamento dell'ordinamento costituzio-

nale, che la metta in grado di corrispondere alle istanze dei cittadini per lo sviluppo della funzionalità e della democraticità dello Stato sociale.

La legge in discussione è stata vista anche come lo strumento esplicito od implicito per superare le difficoltà del Governo di coalizione attraverso accentuazioni presidenzialistiche o per consolidare schieramenti politici di Governo, potenziando posizioni centrali di singoli partiti. Va qui ricordato che la stabilità e l'efficacia dei Governi di coalizione si fonda anzitutto sulla comunanza di intenti dei diversi *partners* della stessa, sull'accordo reale circa le scelte programmatiche ed operative, sulla correttezza dei reciproci rapporti, sul rispetto delle convenzioni, di rango costituzionale o meno, a proposito del nesso tra posizioni di ogni partito e consenso ricevuto.

Indubbiamente, i Governi pluripartitici presentano una complessità di funzionamento sconosciuta ai Governi monopartitici. Non è però immaginabile che tale complessità possa essere superata con il ricorso a marchingegni istituzionali, e con l'uso strumentale della Presidenza per il mutamento degli equilibri fra i componenti la coalizione, a prescindere dal consenso ricevuto. Per tale via si creano essenzialmente le condizioni per un aumento della conflittualità interna nel Governo pluripartitico e per la diminuzione della sua efficienza, con il rischio della messa in discussione di regole fondamentali del gioco democratico, a partire da quella che impone la raccolta del consenso, in via preliminare e non in via successiva, per la assunzione di compiti di Governo. È legittima certamente la ricerca per ogni partito di migliorare le proprie posizioni di potere, e di far passare le proprie proposte politiche e governative, ma essa deve tener fermo il riconoscimento della volontà popolare e delle indicazioni dell'elettorato. Anzi, quanto più questo verrà messo in condizione di scegliere concretamente la maggioranza di Governo fra schieramenti alternativi, prospettati prima delle elezioni, tanto più si avrà una solidarietà vera dell'Esecutivo, con una accresciuta funzionalità della logica della coalizione, imposta, per ora e per parecchio tempo ancora, dal nostro multipartitismo.

Ciò poi non impedisce il ricorso a regole concordate o a convenzioni interne — per così dire — a proposito dei diversi aspetti della vita della coalizione, compresa la rotazione alla guida della stessa. Il che richiede, in ogni caso, il rispetto dei principi del Governo parlamentare, senza prevaricazioni nei confronti della logica propria delle sue istituzioni, e con il riconoscimento degli aspetti di neutralità ad essa propria nei riguardi della battaglia politica e della competizione democratica.

A ben guardare, la validità della legge adesso in discussione sta nella efficacia e nella correttezza degli equilibri da essa sanzionati fra i diversi poli della istituzione Governo, quali delineati dalla Costituzione repubblicana; sta nel riconoscimento della specificità propria della funzione di governo e dell'articolazione da essa assunta in una Repubblica, segnata dal dispiegamento del pluralismo istituzionale, oltre che di quello politico-sociale, dando risposta alle esigenze, tradizionali e nuove, in fatto di direzione, di indirizzo e di coordinamento dell'attività politica ed amministrativa del Governo.

La legge realizza il precetto dell'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione, con una restrizione che apre dei problemi, e con un ampliamento significativo e positivo. La restrizione riguarda l'accantonamento delle questioni relative al numero, alle attribuzioni e all'organizzazione dei Ministeri, con il rischio di indebolire eccessivamente il ruolo dei singoli ministri, al di fuori della logica prevista dalla Costituzione. L'ampliamento riguarda talune modalità dell'attività di Governo e di suoi atti specifici, con il chiarimento di aspetti controversi, a proposito del sistema delle fonti e del rapporto con il Parlamento.

La legge sancisce una composizione equilibrata, a livello funzionale, degli elementi costitutivi del Governo della Repubblica (Presidente del Consiglio, ministri e Consiglio dei ministri), combinando in maniera efficace il principio della guida monocratica, quello della conduzione collegiale e quello della competenza ministeriale. Ci si muove, in questa legge, nell'ambito del compromesso, aperto — certo — a virtualità diverse tra i principi anzidetti, sancito dalla Costituzio-

ne, con scelte che concretizzano potenzialità rispondenti alla realtà adesso in movimento.

Il fatto davvero positivo è la generale maturazione sul piano culturale e politico, che ha reso possibile affrontare la questione della specificità dei compiti e dei poteri, dell'autonomia e della funzionalità complessiva dell'Esecutivo, lasciata, per taluni aspetti almeno, irrisolta nella stessa Costituzione.

Si suole ripetere che a questo ha portato il «complesso del tiranno» e il timore di ricreare, con un Governo forte, le condizioni per l'autoritarismo fascista. Ma ha sicuramente inciso anche il disaccordo dei partiti antifascisti sulla forma di governo, sul modello di partito, sul tipo di democrazia, oltre al contrasto tra gli interessi partigiani, e sul potenziamento del ruolo proprio di ogni partito per la guida del paese. Di qui la scelta della Costituzione per un Governo parlamentare, ma non compiutamente razionalizzato, con una serie di compromessi abbastanza ambigui, specie a proposito della posizione dell'Esecutivo, e con il rinvio al futuro per la stabilizzazione dei medesimi.

Va ricordato che alla Costituente la Democrazia cristiana propendeva per l'affermazione del principio monocratico; le sinistre viceversa inclinavano ad una maggiore collegialità di Governo; i partiti minori, infine, erano schierati a favore del principio della responsabilità individuale dei ministri.

Questa alternanza di posizioni, d'altronde, si rivela pienamente anche nell'*iter* dell'articolo 95. In effetti, la posizione di *primus inter pares* del Presidente del Consiglio era stata affermata nei lavori della Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente; era stata contestata dal Comitato speciale della 2ª Commissione alla Costituente, poi riaffermata dalla 1ª sezione di questa, per essere poi di nuovo negata nel progetto di Costituzione.

Con tali premesse non è certo un caso che la formulazione dell'articolo 95 sia caratterizzata da una certa ambivalenza, derivante anche dal fatto che essa contiene la ripetizione tralaticia di disposizioni, appartenenti sia al regio decreto Zanardelli del 1901, sia alla legge sul Capo del Governo del 1925, e relative, come è ovvio, a periodi e a regimi completamente diversi.

È corrente la tesi che il lungo rinvio nell'attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 95 sia dovuto al disinteresse per la questione, da parte della Democrazia cristiana, alla lotta tra le sue correnti e alla scelta, infine, per quello che è stato definito il «feudalesimo ministeriale» e il «governo per Ministeri». C'è una parte di verità in questo. Ma non va dimenticato, per un verso, che, durante il centrismo e il centro-sinistra, l'unità di conduzione di Goveno era favorita dalla saldezza della coalizione di maggioranza, anche per la contrapposizione frontale da parte delle opposizioni. Al che si aggiungeva il riconoscimento del ruolo preponderante che il partito di maggioranza aveva. Volendo fare una battuta, si può dire che non era stata ancora scoperta quella che verrà definita la «logica posizionale», cioè la capacità di far pesare fino in fondo eventuali ruoli marginali determinanti. Nè sono mancate, negli anni '50 e '60, iniziative di parte democristiana, rimaste anzi a lungo le uniche, per una ridefinizione dell'ordinamento del Consiglio dei ministri e della Presidenza: e cioè i disegni di legge De Gasperi, Segni, Fanfani e Bressani.

Si accompagnavano a queste iniziative, a volte costituendone il punto di riferimento culturale, studi e riflessioni nell'ambito del pensiero politico e istituzionale di ispirazione cattolico-democratica, che cercavano nuove formule per assicurare, in armonia con il quadro pluralista dell'ordinamento repubblicano, il raccordo dell'attività di governo. Si tratta delle riflessioni, tra gli altri, di Mortati, Tosato, Bachelet, Benvenuti, Elia, Piga e Marongiu. Esse hanno aperto nuovi orizzonti teorici, con formulazioni politiche e soluzioni tecnico-normative, che sono a monte di importanti modifiche ordinamentali, come l'introduzione dell'ordinamento regionale, e che hanno influenzato anche l'elaborazione dell'attuale disegno di legge.

Il tentativo è stato quello di ricercare, nell'esperienza e nella prassi politica, così come nella riflessione teorica, forme di direzione che non fossero gerarchiche e forme di equiordinazione che evitassero paralisi istituzionali. Da qui l'attenzione a temi che allora a molti di formazione e di impostazione marxista sembravano astratti, quando

non addirittura mistificanti, come il coordinamento, l'indirizzo politico, le forme di governo, il potere di direzione, le direttive, e così via.

Riflessioni e tentativi di riforme registrano scarsa eco in quel periodo, al di fuori della cultura cattolico-democratica. Dominante era nelle forze politiche di sinistra la preclusione, essenzialmente di ordine ideologico, verso il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo. D'altra parte, i partiti della coalizione, anche quelli di ispirazione laico-risorgimentale, non sembravano avvertire la necessità di una migliore definizione del ruolo degli organi apicali di Governo. Riappariva la preoccupazione per una perdita di ruolo e per il rischio di una menomazione dell'autonomia e della responsabilità ministeriale, che era stata del resto, come ho ricordato, già chiaramente espressa da loro nel dibattito in seno alla Costituente.

Nella prassi poi, a partire dagli anni '60, si è cercato di approfondire il problema di un rafforzamento dell'Esecutivo attraverso soluzioni indubbiamente originali per diversi aspetti, ma destinate a rivelarsi di scarsa efficacia sul piano operativo. Soprattutto di fronte ai problemi di indirizzo politico-economico e di una maggiore incisività dell'Esecutivo, in proposito, sono emerse soluzioni che costituiscono un apporto illuminante di giovani studiosi di area socialista. Esse andarono nel senso di una creazione, per legge, di organi di governo con funzioni proprie, quali il caso, in particolare, del CIPE.

Era quindi chiaramente avvertita la necessità di un «Gabinetto economico», come allora si diceva, in vista di una direzione e di un coordinamento adeguato dell'intervento governativo nel settore. Ma ad essi si accompagnava la preoccupazione politica di evitare un rafforzamento dei poteri del Governo nel suo complesso e del ruolo politico del Presidente del Consiglio, essendo il medesimo espresso dalla Democrazia cristiana.

In questo senso, si preferì sottrarre dall'ambito dei poteri del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri il ruolo di indirizzo economico, prevedendo una struttura collegiale, a capo della quale fosse possibile porre un ministro delegato. L'esperimento non ha però funzionato; ed esso dovrebbe far riflettere sul fatto che soluzioni di ingegneria costituzionale ed istituzionale, quando siano troppo strumentali a calcoli politici contingenti o strutturali, pur di per sè legittimi, e rimangano comunque al di fuori di una visione dei ruoli politico-istituzionali del Governo e del Parlamento, come delineati sul complesso equilibrio costituzionale sopra accennato, rischiano di avere poi scarsa efficacia.

Rimane valida l'idea di istituire comitati di ministri con compiti consultivi e preventivi, ma essi devono trovare comunque la loro legittimazione esclusivamente nell'ambito del Consiglio dei ministri. Quest'idea era già presente nell'antico progetto De Gasperi, e in qualche modo viene ripresa oggi nella formulazione dell'articolo 14 di questa legge. Esso consente al Governo di riordinare i comitati di ministri, e quelli interministeriali previsti dalle vigenti leggi, così da superare steccati ed ingessature legislative, lasciando libero il Governo di dotarsi di una organizzazione interna, agile e facilmente adeguabile al mutare delle esigenze.

In sostanza, poi, nel corso degli anni '70, si affacciano esigenze contradditorie nei partiti. Questi avvertono la necessità di un rafforzamento dell'Esecutivo, ma si dibattono ancora in difficoltà di ordine ideologico o di una convenienza politica a breve termine, nel prospettare soluzioni adeguate. Sempre negli anni '70 la tematica dell'ordinamento del Governo conosce ulteriori sviluppi, sotto il profilo della direzione politico-amministrativa della pubblica amministrazione. L'attuazione dell'ordinamento regionale, l'ampio decentramento amministrativo, l'estendersi delle soggettività pubbliche, il ridimensionarsi del cosiddetto Governo per Ministeri, il ridursi degli stessi Ministeri da organi eminentemente di indirizzo e di controllo amministrativo ad organi di trasferimento di risorse, sono tutte evenienze che pongono in primo piano, in quel periodo, il problema di uno sviluppo dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività della pubblica amministrazione.

Tutti i rilievi che, a partire dalla commissione istituita dal Governo Cossiga e presie-

duta da Massimo Severo Giannini, vengono mossi alle carenze del sistema amministrativo, alla qualità e quantità dei servizi pubblici, pongono in evidenza il tema della direzione e del controllo complessivo della pubblica amministrazione. È un approccio fecondo, anche perchè serve a superare antiche pregiudiziali ideologiche al rafforzamento del ruolo del Consiglio dei ministri nella direzione amministrativa del paese.

Si riapre, così, un'intera stagione di dibattiti politico-culturali con ricerche, studi e commissioni parlamentari-governative, i cui risultati e le cui indicazioni sono stati presenti e richiamati nel corso del dibattito che ha accompagnato la legge in discussione. In questo clima il tema del rafforzamento della Presidenza del Consiglio viene a maturazione, pur con angolazioni peculiari, anche presso l'opposizione comunista, che presenta un proprio disegno di legge ad iniziativa dell'onorevole Napolitano. La stessa esperienza di direzione del Governo, poi, costituisce un rapido momento di maturazione per le forze dell'area laica e socialista, di cui sono prova i disegni di legge presentati sia dai repubblicani che dall'attuale Presidente del Consiglio.

Va riconosciuto ai Governi Spadolini il merito di una attenzione alla cosiddetta emergenza istituzionale e l'impegno per una politica dei piccoli passi nel settore, che ha lasciato tracce feconde. Così come va riconosciuto ai Governi Craxi il merito di aver portato avanti con coerenza l'acquisizione raggiunta alla metà degli anni '70 da intellettuali ed esponenti di area socialista, con un apporto particolare del sottosegretario Amato, al superamento delle remore tradizionali della sinistra italiana, a proposito del rafforzamento dell'Esecutivo. Vero è che qualcuno potrebbe maliziosamente sottolineare come, ancora una volta, si sia concretizzata la legge della reversibilità delle parti, posta come decisiva in politica dal vecchio Tucidide.

Si è avuta così la trasformazione degli antichi fautori della competenza del singolo ministro e della collegialità del Consiglio in fautori del ruolo proprio della Presidenza, in relazione, magari, all'arrivo alla medesima. Ma, come si dice, *honni soit qui mal y pense.* In ogni caso, la cosa importante è che si siano create le condizioni per un ampio consenso ad una buona legge, che compone interessi particolari con l'interesse generale di un migliore funzionamento del Governo della Repubblica, nell'ambito della nostra democrazia parlamentare. Anche se poi, per poter dare tutti i suoi frutti, tale legge richiede che si superi la battaglia per la costituzione di vecchie o nuove centralità a favore del singolo partito, e si accresca la disponibilità di ogni forza politica a considerarsi — per dirla con Moro — parte in mezzo alle altre, dandosi carico di una corretta logica delle maggioranze di coalizione.

In particolare, la legge in discussione dà sistemazione adeguata al Governo come organo di indirizzo politico e come organo apicale dell'ordinamento amministrativo. Essa affronta e risolve le questioni relative all'organizzazione e al funzionamento del Consiglio dei ministri, come pure alla funzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonchè alla informalità e alla elasticità del potere di auto-organizzazione del Governo. Inoltre, dà soluzione a taluni problemi aperti in ordine alla semplificazione del sistema delle fonti sub-primarie ed alla migliore puntualizzazione dei poteri di decretazione legislativa del Governo, al coordinamento amministrativo delle amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, ed infine in merito al rafforzamento delle strutture della Presidenza del Consiglio.

Per quello che riguarda la posizione istituzionale del Consiglio dei ministri viene ribadita la preminenza dello stesso tra gli organi di Governo. Conformemente al dettato costituzionale spetta ad esso determinare non solo la politica generale del Governo, ma anche il suo svolgimento amministrativo. Si è voluto, con questa formulazione dell'articolo 2, in una certa misura porre rimedio ad una prassi di genericità delle determinazioni del Consiglio, pur lasciando ovviamente libero lo stesso di apprezzarne l'opportunità. Si è precisata poi la connessione tra politica generale del Governo e il suo svolgimento amministrativo. Quest'ultimo, nei suoi aspetti di maggiore rilievo e nelle sue implicazio-

ni politiche, può, e nei casi in cui insorgono conflitti ed ambiguità interpretative nell'applicazione, deve essere determinato dall'organo collegiale di Governo. Spetta altresì allo stesso, sempre in base al primo comma dell'articolo 2, il .compito di salvaguardare l'unità di indirizzo e la coesione della compagine governativa nella definizione dell'indirizzo politico, fissato dal rapporto fiduciario. In caso di conflitto di attribuzione fra i ministri è il Consiglio dei ministri che li dirime.

Il successivo comma dell'articolo 2 articola ulteriormente la posizione di centralità del Consiglio, sia nella definizione della politica generale del Governo, sia nella funzione di indirizzo e di coordinamento dell'amministrazione. Su quest'ultimo aspetto torneremo in seguito in modo più puntuale, in quanto costituisce uno degli elementi più innovativi e positivi del presente disegno di legge.

Meglio precisata poi, in conformità alla disciplina costituzionale, è la funzione del Presidente del Consiglio. Esso esercita, a nome del Governo, i poteri di cui all'articolo 5, consistenti nella rappresentazione ed esternazione verso gli altri organi costituzionali delle determinazioni dell'organo collegiale; ed assicura inoltre il perseguimento degli obiettivi del Governo nei rapporti con i ministri responsabili per i diversi Dicasteri. Nella formulazione adottata in Senato si sono risolte alcune perplessità in ordine ai poteri di impulso del Presidente del Consiglio e di coordinamento degli indirizzi amministrativi. Rimane precisata comunque la responsabilità dei singoli ministri ed essa viene puntualizzata in ordine agli indirizzi fissati dal Governo e in ordine alle garanzie degli stessi che il Presidente del Consiglio è tenuto ad assicurare. Più accentuati risultano i poteri del Presidente del Consiglio in funzione di unificazione dell'ordinamento amministrativo, come vedremo meglio più avanti. La maggiore informalità nell'organizzazione del Governo, fermi restando i poteri e le attribuzioni degli organi costituzionalmente previsti, è assicurata da una serie di disposizioni, di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9 della legge in esame. Esse essenzialmente facoltizzano l'istituzione di un comitato di Gabinetto in funzione di preesame delle decisioni di competenza del Consiglio, e prevedono l'istituzione di uno o più Vicepresidenti. Di particolare rilievo, sempre in questa ottica, le precisazioni relative alla istituzione di organi di alta amministrazione sotto la guida di ministri o di commissari, per il perseguimento di specifici obiettivi e per l'attuazione di incarichi speciali a tempo determinato. Si tratta di misure di potenziale razionalizzazione dell'attività del Governo che, collegialmente assunte, consentiranno risposte efficaci ed immediate, obiettivamente valutabili nell'efficacia di fronte ad esigenze particolari ed eccezionali. Nella stessa logica la delega al Governo contenuta nell'articolo 14 per il riordino dei comitati previsti nella legislazione vigente.

Misure di razionalizzazione della prassi dei decreti legislativi e dei decreti-legge, in particolare di questi ultimi, sono contenute negli articoli 15 e 16. Si tratta di misure le cui conseguenze saranno positivamente avvertite sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Correlativamente l'articolo 17 riconosce al Governo, nei limiti del sistema delle fonti costituzionalmente sancite, il potere di emanare regolamenti esecutivi, e anche regolamenti *praeter legem* nelle materie non soggette a riserva di legge. Particolare enfasi viene posta pure sulla potestà regolamentare in materia di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una norma di particolare rilievo nel quadro delle esigenze di delegificazione da più parti avvertite. Anche se la loro piena efficacia richiederà un certo mutamento di stile nell'attuale prassi legislativa. Si riafferma in qualche misura l'esigenza, per le Camere, di una prassi legislativa di carattere generale, lasciando al Governo l'esecuzione e l'attuazione della legislazione primaria, salvo i poteri di controllo sull'attuazione delle leggi ad esse comunque spettanti.

L'impianto normativo prescelto, come si vede, è in linea con tendenze generalmente condivise e verso una migliore e più efficace produzione legislativa. In questo senso la prima attuazione dell'articolo 17 dipenderà dai risultati dell'attuale dibattito sul potere

e sulle funzioni della Camera dei deputati e del Senato, anche se poi una soluzione compiuta potrà aversi con l'apposita sistemazione, a livello di revisione costituzionale, di uno specifico potere normativo del Governo.

Appare positivo il lavoro compiuto per la delegificazione dalla commissione Cassese. Resta però la convinzione che invece di puntare ad interpretazioni non prive di forzature dell'attuale Costituzione, convenga procedere ad apposite modifiche anche costituzionali, anche perchè la delegificazione coinvolge istanze garantistiche che vanno adeguatamente tutelate.

Particolare attenzione è stata rivolta, nella stesura del disegno di legge, ai problemi del coordinamento amministrativo affidato al Governo. L'evoluzione di questi ultimi venti anni ha prodotto una modificazione di fondo dell'ordinamento amministrativo dello Stato. Si è passati da un ordinamento di tipo compatto, che nelle sue linee portanti derivava ancora da quello dello Stato liberale, ad un ordinamento amministrativo a base pluralista e strutturalmente disaggregato. Lo sviluppo del pluralismo, ed anche alcune esasperazioni dello stesso, ci hanno reso avvertiti dell'esigenza di una ricostituzione o, forse meglio, di una costituzione *ex novo* di un sistema di coordinamento e di unificazione dell'attività amministrativa, anche ad ordinamento autonomo. In effetti il sistema preesistente, imperniato sulla tutela dei Ministeri per settori di competenza anche nei riguardi dell'amministrazione decentrata, nonchè sul ruolo di uniformazione dell'attività amministrativa degli enti locali affidata al Ministero dell'interno, è diventato incompatibile con l'esigenza di uno sviluppo articolato e pluralistico delle soggettività sia pubbliche che private. Tale ordinamento era venuto meno nella prassi già prima della riforma regionale, ma con questa senza dubbio viene ulteriormente messo in mora.

Per altro verso, i ministri hanno perso sempre più contatto con l'amministrazione attiva, mostrando una capacità sempre minore di controllarne efficacemente la prassi. In questo contesto sono maturate le attuali esigenze di coordinamento e di unificazione amministrativa, che trovano nel disegno di legge una prima importante risposta.

Si vuole qui richiamare l'attenzione, a titolo esemplificativo, sulla funzione di risoluzione dei conflitti tra le amministrazioni riconosciuta al Governo, con il potere, altamente significativo per un corretto funzionamento della struttura amministrativa, di annullamento straordinario a tutela dell'ordinamento degli atti amministrativi legittimi. Rientra in questo quadro la disciplina delle nomine alla presidenza degli enti pubblici, di cui all'articolo 4, e il potere riconosciuto al Presidente del Consiglio di adottare le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, disponendo anche, ove del caso, di poteri strumentali di verifica. Istituti del coordinamento sono anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni, di cui all'articolo 17 ed il Commissario di Governo disciplinato dall'articolo 13: forme di coordinamento quindi tra gli organi dell'ordinamento statale, affidando al Governo la funzione di unificazione, e forme di coordinamento delle attività amministrative, siano esse decentrate oppure imputabili all'ordinamento degli enti locali.

Va comunque tenuto presente che, per quanto riguarda il rapporto Stato-regioni, non meno importante resta il collegamento con il Parlamento. È poi da porre in risalto la validità della formulazione adottata nella Commissione affari costituzionali del Senato, in ordine all'articolo 13, per le funzioni di coordinamento del Commissario di Governo presso le regioni rispetto all'amministrazione periferica dello Stato. Essa ripropone la formula dell'articolo 124 della Costituzione, salvaguarda nel modo dovuto le competenze proprie delle diverse autorità statali periferiche sul territorio ed ipotizza un coordinamento in chiave di conferenze e di collaborazione. In ogni caso, in questa parte, la legge individua alcuni significativi orientamenti che dovranno essere tenuti presenti e adeguatamente coordinati anche durante l'esame del disegno di legge sulle autonomie locali.

Di rilievo si presenta pure la ristrutturazione effettuata dell'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche se in proposito possono emergere alcune perplessità. Esigenze di ca-

rattere contingente oppure tutela di situazioni, peraltro considerate da tempo, hanno forse condizionato troppo le scelte per l'assetto organizzativo. Permangono valide, comunque, le ragioni di rafforzamento degli apparati sul piano tecnico e conoscitivo, a livello di *line* e di *staff*, sottese a questo punto della legge. Valida è poi la scelta, emersa in Senato, di prevedere, per la guida del Segretariato generale, un Ministro senza portafoglio in alternativa al Sottosegretario per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Con la prima possibilità in ogni caso risulta risolta la questione della responsabilità rispetto al Parlamento, lasciata invece aperta dalla seconda possibilità.

In definitiva siamo in presenza di una buona legge che va approvata. Ma, per consentire ad essa di dare tutti i suoi frutti, evitando magari qualche squilibrio, occorre procedere rapidamente anche all'impostazione e all'approvazione della legge sui Ministeri; ed occorre procedere altrettanto rapidamente a concludere l'ormai troppo lungo dibattito in questo ramo del Parlamento in ordine alla legge sulle autonomie locali. Contemporaneamente è indispensabile anche impegnarsi per portare a conclusione, nel più breve tempo possibile, la riforma del Parlamento, a livello di Regolamenti e di revisione costituzionale, in modo da consolidare la funzionalità, la speditezza, la trasparenza ed in generale la capacità di indirizzo e di controllo delle Assemblee elettive nei confronti del Governo.

Bisogna, in ultima analisi, mantenere il giusto potenziamento dell'Esecutivo, realizzato in questa legge, nell'alveo dell'attuale forma di Governo parlamentare, che appare ancora come la più rispondente alla nostra storia ed alla maturazione della nostra democrazia pluralista. È questa la via per far sì che la legge che stiamo discutendo diventi un tassello significativo, uno strumento determinante, assieme al riordino del Parlamento, per accelerare il processo di riforme istituzionali, che adegui, razionalizzi e perfezioni la democrazia repubblicana secondo le attese di quello che è e non può non restare il suo arbitro ultimo: il cittadino. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Il seguito della discussione del disegno di legge, come previsto dal calendario dei lavori dell'Assemblea, è rinviato alla seduta di mercoledì 4 marzo.

Discussione ed approvazione di questione pregiudiziale per il 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 la 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», già approvato dalla Camera dei deputati.

Avverto che la competente Commissione lavori pubblici, nella seduta pomeridiana di ieri, ha iniziato l'esame del disegno di legge senza peraltro procedere al conferimento di un mandato a riferire nel merito.

Prego pertanto il senatore Roberto Spano, presidente della Commissione competente, di illustrare all'Assemblea le conclusioni cui è pervenuta la Commissione stessa.

* SPANO ROBERTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 2219 concernente «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924 recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti» è pervenuto all'esame della nostra Assemblea nella giornata di mercoledì 18 febbraio. Sono stati poi riconosciuti per questo provvedimento i presupposti costituzionali di necessità e di urgenza nella seduta di ieri pomeriggio. L'8ª Commissione è stata incaricata di riferire all'Assemblea sul merito del provvedimento entro la giornata di oggi, venerdì 20 febbraio. La Commissione, in sostanza, ha avuto a disposizione, per svolgere l'esame di merito, solo un pomeriggio, quello di ieri, avendo potuto i membri della Commissione conosce-

re il testo normativo nella serata di mercoledì ed essendosi potuta approntare la documentazione solo per il pomeriggio di ieri.

Il provvedimento in discussione è costituito dal testo del decreto-legge, che è stato completamente riscritto nel corso dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, rimanendo in piedi del decreto originario soltanto il comma 2 dell'articolo 5 che dispone la norma di copertura. Dobbiamo anche osservare che in questo caso si è rinnovata una prassi procedurale diversa da quella adottata dal Senato che ha consentito, quindi, la riscrittura rispetto anche a parti non strettamente inerenti alla materia originaria del decreto.

Il testo approvato dall'altro ramo del Parlamento sembra, comunque, contenere una normativa organica che è stata redatta a seguito di numerose audizioni delle parti sociali e dei rappresentanti degli enti locali. Ne è scaturito un provvedimento complesso che richiede un'analisi approfondita, insistendo inoltre su una materia che già di per sè è complessa.

L'8ª Commissione ha, quindi, ritenuto di non avere a disposizione tempo sufficiente per compiere il lavoro serio e approfondito che sarebbe stato necessario, pur nella consapevolezza dei motivi di urgenza sottesi al provvedimento. Ha pertanto convenuto di non terminare l'esame conferendo il mandato al relatore, e di incaricarmi di rappresentare all'Assemblea una situazione di non conclusione dei lavori per i motivi sopra ricordati.

Mi corre anche l'obbligo di sottolineare che l'orientamento della Commissione non può intendersi negativo sul merito, in quanto nel merito la Commissione non è assolutamente entrata, fermandosi a constatare l'impossibilità temporale di effettuare un esame serio.

La Commissione mi ha altresì incaricato di rappresentare una situazione di oggettivo disagio che tende nei fatti a svuotare di significato il bicameralismo. Troppe volte la Commissione, ma non soltanto la nostra, si è trovata nella necessità di affrontare provvedimenti complessi in tempi assolutamente incongrui e sotto il ricatto della mancata conversione o, comunque, di urgenze improrogabili. Quindi l'8ª Commissione ha sottolineato l'opportunità, ed io qui la rappresento, che la Presidenza del Senato si adoperi, anche con contatti informali con l'altro ramo del Parlamento, perchè queste situazioni incresciose non abbiano più a ripetersi. E vorrei qui cogliere l'occasione per rivolgere una sollecitazione anche ai Presidenti dei Gruppi parlamentari affinchè, in sede di programmazione dei lavori, tengano conto dell'esigenza delle Commissioni di poter svolgere il loro lavoro in modo serio ed approfondito. È in sostanza — e mi limito a questa osservazione — in gioco la dignità della funzione del parlamentare.

Vorrei, infine, ricordare che tutte le parti politiche rappresentate in Commissione si sono dichiarate disponibili ad esaminare in tempi rapidissimi un nuovo provvedimento del Governo per il quale raccomandano altresì di fissare le scadenze di esecuzione a tempi molto ravvicinati e comunque collegati alla data di entrata in vigore del decreto-legge e non della legge di conversione. Ritengo, pertanto, opportuno evitare che si prosegua nella discussione sul disegno di legge in esame ed a tal fine sono stato incaricato di proporre la questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Il senatore Roberto Spano ha quindi proposto la questione pregiudiziale sul disegno di legge n. 2219.

Avverto che, a norma dell'articolo 93 del Regolamento, su tale proposta potrà prendere la parola un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare per non più di dieci minuti.

PAGANI MAURIZIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAGANI MAURIZIO. Signor Presidente, udita la relazione del presidente dell'8ª Commissione, devo dire che mi associo alla stessa in quanto, fermo restando che l'argomento trattato nel decreto-legge al nostro esame è di estrema urgenza e che su di esso dobbiamo impegnarci perchè tocca aspetti veramente preoccupanti — si tratta dello smalti-

mento dei rifiuti solidi con tutti i problemi di inquinamento connessi — riteniamo che, come ha detto il senatore Spano Roberto, non siano stati dati tempi congrui per l'esame approfondito, come merita il decreto, da parte della Commissione del Senato. Riteniamo, quindi, che vi siano ragioni di metodo e di merito che inducono a procrastinarne l'esame stesso.

Nella fattispecie siamo di fronte ad un decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri, mutato sostanzialmente dalla Camera in forme che al Senato non sarebbero state consentite e che ora ci viene presentato senza alcuna possibilità di approfondimento, nè tantomeno di documentazione. Ecco giustificata la pregiudiziale di metodo che di per sè, a nostro avviso, non sarebbe sufficiente a determinare la non approvazione se in questo caso non si aggiungessero delle non indifferenti questioni di merito che, a prima vista, abbiamo riscontrato e che sono articolate in diverse categorie.

Abbiamo il problema della individuazione dei siti per il trattamento dei rifiuti solidi che è una materia molto delicata in quanto, come sappiamo, ogni comune trova grandi difficoltà nel far accettare ai propri cittadini la scelta ove questa riguardi il comune coinvolto. D'altro canto, e giustamente, il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 affida alle responsabilità locali tali compiti. Ora l'introduzione nel quarto comma dell'articolo 2 del proposto decreto-legge dei poteri di surroga per parte del Governo alle regioni ci appare, sia pur tenendo conto della particolare pericolosità del problema, di tipo nuovo e un tantino autoritaria, anche perchè non prevede degli ammortizzatori intermedi e ci sembra anche in contrasto con l'indirizzo di decentramento che è costante nella nostra legislazione in quanto stabilito dalla Costituzione stessa.

Questo è un punto che merita una serena riflessione particolarmente se lo si rapporta ai tempi previsti nel decreto-legge per gli adempimenti regionali e degli enti locali che sono molto brevi, ed è giusto che lo siano, perchè la materia è urgente; però ci dobbiamo chiedere se questi tempi possono essere rispettati perchè, se non lo potessero essere, di fatto vi sarebbe una espropriazione di competenze locali e la avocazione da parte dello Stato della materia, ritornando di fatto alla istituzione di quel sistema nazionale di gestione dei rifiuti solidi che, a quanto ci consta, non era stato approvato dal Governo. Occorre, quindi, quantomeno approfondire questo argomento e prendere atto delle consultazioni che sono state fatte alla Camera e approfondirle se del caso.

Vi è poi un aspetto finanziario degli oneri di costruzione e di gestione che non può essere sottovalutato. A nostro avviso, le spese di copertura previste dal decreto-legge sono assolutamente insufficienti a far fronte ai compiti che verrebbero previsti dal decreto-legge stesso; in altri termini saremmo di fronte ad un tipo di legge che parte con un finanziamento, ma porta già in sè i germi per ulteriori finanziamenti e quindi credo che non sia corretto partire con una iniziativa senza sapere dove ci porterà.

C'è poi il problema degli oneri di gestione che vengono posti a carico dei comuni. Ci si chiede come anche in questo caso i comuni possano assorbire questi oneri che saranno rilevanti ove gli impianti non siano gestiti secondo alcuni criteri. Pertanto, anche in questo caso, occorrerà approfondire la materia in modo tale che si possa dare copertura ai bilanci comunali per questi nuovi oneri, o si possano adeguatamente chiarire i sistemi attraverso i quali si intendono gestire questi impianti di smaltimento dei rifiuti che non possono essere affrontati così.

Altro problema ancora. Il meccanismo surrogatorio fa prevedere che in molti casi, se non in tutti, possa essere assunto, da parte delle regioni e dei comuni, un atteggiamento passivo al fine di non prendere iniziative perchè tanto subentrerà lo Stato; in questo caso sarebbe necessario sapere e capire con quale organizzazione, con quali sistemi e con quali mezzi lo Stato intende far fronte a questo possibile, enorme impegno rispetto al quale si troverebbe impreparato.

Vi è tutta una serie di interrogativi, che ho accennato per sommi capi in un esame molto superficiale della legge, che si affacciano sui tipi di intervento proposti dal Governo: sono interrogativi gravi, signor Ministro, pro-

prio in rapporto alla drammaticità del problema dello smaltimento dei rifiuti solidi, che dobbiamo affrontare, ma partendo con il piede giusto.

Quindi, ci associamo alla richiesta pregiudiziale formulata dal Presidente dell'8ª Commissione, chiedendo che ci siano dati tempi opportuni. Riteniamo che sarebbe anche importante se venisse in prima istanza un eventuale nuovo decreto-legge esaminato da questo ramo del Parlamento, e ci auguriamo anche che nel nuovo decreto-legge siano date delle adeguate risposte agli interrogativi che, sia pure sommariamente, abbiamo voluto qui porre.

MITROTTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MITROTTI. Signor Presidente, devo anch'io associarmi all'intervento effettuato dal presidente dell'8ª Commissione Spano. Anch'io devo rilevare come in questa occasione, così come in altre, l'8ª Commissione si sia ritrovata in condizioni pratiche di inagibilità di fronte ad un provvedimento della portata del disegno di legge n. 2219, pervenuto in Commissione *ad horas* dopo la verifica dei requisiti di costituzionalità dell'Aula e per il quale si richiedeva che ne fosse disposto ed eseguito l'esame fino a liquidarlo nello stesso pomeriggio di ieri.

L'impossibilità pratica di attuazione di questa richiesta è sotto gli occhi di tutti: spiace a me rilevarla perchè con il rilievo non v'è chi non veda apprezzamenti poco piacevoli che possono farsi sul funzionamento del meccanismo parlamentare che di fatto tende ad esautorare il parlamentare — quando forse ne ha voglia — da un impegno doveroso, specie se si tratta di problemi annosi come quello dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

L'amarezza di chi effettua queste constatazioni è tanto più sentita quanto più si tocca con mano il rovescio della medaglia: la realtà dei singoli comuni alle prese con problemi troppo grandi per essere risolti o quanto meno risolvibili nell'ambito stesso del comune. Questa notazione la faccio per cercare un collegamento specifico con il merito del disegno di legge al nostro esame, che avrebbe dovuto convertire il decreto legge n. 924 del 31 dicembre 1986.

Chi ha avuto modo di leggere il testo di questo decreto-legge avrà visto come la possibilità dei consorzi dei comuni sia intravista come una soluzione sussidiaria. A me sembra invece che la soluzione del problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani non potrà non avere il denominatore comune dell'associazionismo tra i diversi enti locali, un associazionismo capace di ridurre i costi e capace altresì di unificare il più possibile le procedure tecniche di trattamento dei rifiuti solidi urbani.

Il decreto-legge, invece, onorevole Ministro, liberalizza qualsiasi soluzione tecnica: questa possibilità è ribadita in più punti del testo al nostro esame. L'articolo 2 parla infatti di «qualsiasi sia la soluzione tecnica adottata» e più in là anche qualche altro articolo ripete questa possibilità.

La realtà ci ha insegnato che, laddove non si compie lo sforzo a monte di preordinare interventi di sì vasta portata, organizzandoli sulla base unificante di scelte valutate a livelli di competenza ben più alti di quelli degli enti locali, si rischia di avere una frammentazione di soluzioni che, al momento della verifica periferica della loro bontà tecnica, possono passare attraverso maglie troppo larghe e concretare interventi poi difficilmente reversibili e non pienamente rispondenti alle necessità del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Ma dirò di più. Il fatto di non aver intravisto una possibilità unificante su parametri tecnici dell'intervento non fa che agire come numero moltiplicatore dei costi, perchè una cosa è una soluzione tecnica sperimentata, verificata a livello ministeriale, con un costo riferibile unicamente a quella soluzione poi prescelta e altra cosa è liberalizzare le possibilità dei comuni di intravedere ed attuare soluzioni diverse che di volta in volta chiederanno studi diversi, costi diversi fra loro aggiuntivi.

Ritengo, signor Ministro, che nel riproporre questo decreto — e mi auguro che tale sia la soluzione che vorrà deliberare l'Aula — ci

si accorga di questi vuoti e si compia lo sforzo di rivedere il provvedimento nel senso che mi sono preoccupato di indicare. Anche perchè laddove le soluzioni vengono sperimentate, verificate e suggerite dall'alto, i comuni si ritrovano poi in subordine ad avere la strada spianata sul piano dell'operatività, dell'esecuzione pratica delle stesse opere.

Voglio ricordare poi, signor Ministro, come non di secondario momento sia anche il problema dell'accorpamento di più comuni intorno a questo grave problema. Mi riferisco in particolare alla realtà dei comuni del Mezzogiorno d'Italia, una realtà estremamente frammentata. Noi abbiamo comuni distanti fra loro dai 6 ai 12, ai 15 e ai 20 chilometri. Quindi non v'è da pensare ad una incidenza notevole dei costi di trasporto fuori dalla cinta territoriale di ogni comune se si dovesse accedere ad una soluzione consorziale del servizio di raccolta e di discarica. Anche per questa proposta ritengo siano tangibili e verificabili in ogni momento le possibilità di abbattimento notevole e significativo dei costi di impianto e dei costi di gestione. Già oggi, nell'attuazione dei servizi di raccolta, la necessità di unificazione di questi servizi traspare dalla realtà degli affidamenti degli appalti, talchè è ravvisabile che le imprese che sono assegnatarie di questi servizi utilizzano gli stessi mezzi per espletare la raccolta dei rifiuti in più comuni distanti poche decine di chilometri tra loro, con ciò conseguendo essi una economia nella gestione del servizio, ma facendo conseguire anche ai comuni beneficiari del servizio un'altrettanto significativa economia sui prezzi spuntati nella fase di appalto.

Ma dirò di più. Se si dovesse attuare l'ipotesi di una realizzazione di impianti di raccolta e magari anche di selezione e trasformazione dei rifiuti solidi urbani autonoma per ogni comune, si avrebbe il triste e poco piacevole spettacolo, specie in zone protette sotto il profilo ambientalistico, di una miriade di simili cattedrali, collocate laddove meno opportuno sarebbe il farle sorgere. Non si vede come, onorevole Ministro, ciò non debba accadere se non si suggerisce l'ipotesi del consorzio obbligatorio, senza limitarsi a suggerire quella del consorzio facoltativo.

A tale proposito lo Stato ha già speso dei quattrini. Infatti, ad esempio, la provincia di Bari molti anni addietro — circa intorno all'inizio degli anni ottanta — ha fatto realizzare uno studio di raccolta dei rifiuti solidi urbani in un'area estremamente interessante sotto il profilo ambientale, cioè l'area dei trulli e delle grotte, dove la preesistenza dei trulli di Alberobello, delle grotte di Castellana e di tanti altri insediamenti significativi sotto l'aspetto paesaggistico strideva notevolmente con un insediamento siffatto.

PRESIDENTE. Mi scusi, senatore Mitrotti, ma mi corre l'obbligo di dirle che il tempo a sua disposizione è scaduto.

MITROTTI. Concludo subito, signor Presidente. Al suo invito, però non posso rispondere: «obbedisco!» come Garibaldi perchè ho la necessità di dare una conclusione logica alle mie parole. La ringrazio comunque per l'avvertenza.

Signor Ministro, affretto perciò la mia conclusione proprio con il rammentare la preesistenza di studi svolti in questa direzione. Anche per evitare ulteriori sprechi dello Stato, suggerirei al Ministro di immettere nel nuovo decreto che vorrà riproporre anche un richiamo al lavoro già svolto, perchè comuni e province, dopo aver elargito decine, anzi centinaia di milioni a progettisti e ricercatori per indagini e dati acquisiti, non si ritengano autorizzati a spendere nuovamente quattrini senza la verifica della perdurante attualità dei dati in loro possesso.

Mi auguro, quindi, che l'Aula, pur consapevole, come lo è la mia parte politica, che i comuni attendono il sollievo di una decisione normativa urgente, formalizzi con il suo voto la caducazione di questo decreto, mettendo così il Governo nelle condizioni di reiterarlo in breve termine.

MERIGGI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MERIGGI. Signor Presidente, concordando con il presidente della Commissione lavori pubblici, anche noi riteniamo inaccettabili i

tempi a nostra disposizione. Infatti è un metodo assurdo costringere il Senato a decidere su un decreto-legge in 24 ore, anche perchè credo che in questo modo non siano rispettate le norme regolamentari. D'altra parte, ritengo che questo discorso possa valere per qualsiasi altro provvedimento.

Il discorso è ancora più valido trattandosi di un decreto-legge che, come è già stato ricordato, è stato ampiamente modificato dalla Camera nella giornata di martedì scorso. Ci troviamo perciò di fronte ad un testo praticamente nuovo che merita un esame attento ed approfondito. Sul piano formale sono perciò inaccettabili questi tempi ristretti che d'altra parte incidono su un piano sostanziale causando l'impossibilità di un esame di merito serio ed approfondito.

Siamo quindi a favore della proposta formulata dal presidente Spano. Questo non significa assolutamente che noi diamo un giudizio di merito su tale argomento. Daremo un giudizio di merito nel momento in cui vi sarà un nuovo testo e riteniamo che questo debba avvenire al più presto perchè riconosciamo l'importanza e la delicatezza del problema. Anche noi riteniamo che questo provvedimento sia un intervento parziale sulla più vasta tematica ambientale; riteniamo inoltre che esso crei problemi alle autonomie locali e che abbia scarsi finanziamenti. Su tutta questa materia, che attiene al merito, ci esprimeremo quando vi sarà un nuovo testo che ci auguriamo giunga al nostro esame il più presto possibile.

ROMEI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROMEI. Signor Presidente, voglio brevemente dichiarare che anche il Gruppo della Democrazia cristiana si associa alla richiesta ed alle stesse considerazioni svolte dal relatore, senza con ciò sottovalutare l'urgenza di dettare da parte del Parlamento precise disposizioni in tema di smaltimento dei rifiuti. Tuttavia l'importanza e la delicatezza delle materie che il decreto tratta richiedono giustamente — come è stato osservato — un adeguato approfondimento in sede di Commissione di merito.

Circa le modificazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento al testo originario, pur riservandosi di esprimere una valutazione più puntuale sul testo che il Governo vorrà riproporre, non possiamo sottrarci dall'osservare fin d'ora che le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati appaiono rispondenti ad esigenze oggettive ed è quindi auspicabile che siano tenute presenti nella reiterazione del decreto.

Per le ragioni dianzi espresse e con le considerazioni svolte confermo il voto favorevole del mio Gruppo alla proposta del relatore.

CARTIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARTIA. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, ho il dovere di intervenire in questa sede in quanto in Commissione avevo sollecitato l'approvazione del disegno di legge all'ordine del giorno, recante la conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 1986, n. 924, per i gravi problemi derivanti dal mancato smaltimento dei rifiuti. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 aveva suggerito ed imposto fin dal 1982 l'adeguamento degli impianti di smaltimento dei rifiuti alla normativa tecnica di attuazione del decreto medesimo. I termini del decreto del 1982 sono scaduti e, a distanza di quattro anni, non si è ancora provveduto all'assolvimento di quanto era stato decretato. Purtroppo, il tempo proposto con l'attuale decreto-legge probabilmente non sarebbe comunque sufficiente a che la normativa sullo smaltimento dei rifiuti venisse applicata. Occorrerebbe a tal fine una legge di più ampio respiro che riuscisse ad affrontare tale annoso problema. Tuttavia, sentiti i colleghi ed il presidente dell'8ª Commissione, e ritenuto che i problemi non sono di facile soluzione e che uno studio più accurato occorre effettuare sul testo del decreto pervenutoci dalla Camera; tenuto conto, infine, dell'*escamotage* trovato con la ripresentazione del decreto-legge e con il suggerimento della applicazione delle norme fin dalla presentazione del decreto-legge stesso, con la conseguente possibilità di renderle in pratica attuabili, devo,

obtorto collo, associarmi a quanto è stato fin qui detto dai colleghi e pertanto mi rimetto al parere dell'Assemblea.

DE LORENZO, *ministro dell'ambiente.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* DE LORENZO, *ministro dell'ambiente.* Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero ricordare qui in Aula ciò che il Governo aveva già chiesto in Commissione e cioè che la legge di conversione di questo decreto fosse approvata, tenuto conto che la sua urgenza è giustificata dalla situazione, che ben può definirsi di calamità nazionale, nella quale il paese si trova. Infatti, ben l'80 per cento dei rifiuti tossici e nocivi è selvaggiamente disperso sul territorio, con conseguente inquinamento, soprattutto per quanto concerne i corpi idrici sommersi. In considerazione, ripeto, della attuale gravissima situazione di emergenza, che è a tutti nota, pertanto, pur rendendomi conto dei rilievi mossi e pur comprendendo in pieno le motivazioni contrarie all'approvazione addotte dai Gruppi parlamentari, con l'esclusione di qualcuno, il Governo — che naturalmente non può che ritenere legittimi questi rilievi e che intende certamente collaborare con il Senato nella discussione che qui avrà inizio al fine di giungere ad un maggiore approfondimento — anche in considerazione delle notevoli critiche che da molte parti del paese, e soprattutto da parte delle associazioni per la protezione ambientale e da parte di alcuni sindacati, sono state rivolte al Governo stesso in quanto non si voleva che questa proroga venisse concessa — ciò avrebbe significato per i comuni e per gli enti locali gravissimi disagi — al fine di evitare di andare ad una reiterazione e ad una ulteriore proroga, aveva chiesto al Senato di tener conto di queste emergenze e quindi di superare la posizione di difficoltà in cui esso si era venuto a trovare.

Prendiamo atto di quanto il Senato ha stabilito. Come dobbiamo, emaneremo un provvedimento di reiterazione, tenendo conto di quanto è stato deciso dalla Camera. Voglio ricordare infatti in quest'Aula che il provvedimento al nostro esame, approvato dal Consiglio dei ministri, in realtà conteneva già alcuni cenni politici che lasciavano proprio al Parlamento il suo completamento. Si diceva in quel decreto-legge che, con successivo provvedimento legislativo, si sarebbe provveduto alla definizione dei poteri sostitutivi: ciò perchè nel Consiglio dei ministri era emerso il dubbio se con un decreto-legge si potesse intervenire nei delicati equilibri di potere tra enti locali e Governo centrale del paese. Pertanto, proprio per evitare questo, il decreto-legge è rimasto «aperto» e ha affidato ad un ulteriore provvedimento questa determinazione. È stata la Camera, attraverso il parere espresso a larghissima maggioranza dalla Commissione affari costituzionali, a richiedere al Governo di intervenire nel corso della legge di conversione per definire i poteri sostitutivi. È proprio sulla base di questo parere che il Comitato ristretto della Commissione lavori pubblici ha lavorato e non è vero che il decreto-legge del Governo è stato stravolto: è stato completato, avendo il Parlamento raccolto un appello che avevo rivolto a nome dell'Esecutivo per definire nella legge di conversione un problema di grandissima rilevanza.

La Camera ha risposto con grande responsabilità e disponibilità e il Comitato ristretto della Commissione lavori pubblici ha lavorato dopo aver ascoltato i rappresentanti dei comuni, delle province, delle regioni, dei vari consorzi, i tecnici, gli esperti. Sulla base della volontà degli enti locali emersa in quella sede si è addivenuti a un testo che è stato votato anche dal Movimento sociale italiano, con l'astensione del Gruppo comunista. Si tratta, pertanto, di un provvedimento approvato dalla Camera a larghissima maggioranza che certamente potrà essere migliorato, ma che risolve sostanzialmente tutti i problemi perchè completa le innovazioni che il Governo aveva previsto.

Inoltre, per la prima volta, si approva un disegno di legge in cui vengono previsti i finanziamenti. Infatti il decreto n. 915 non aveva previsto i finanziamenti e per tale ragione i comuni non avevano provveduto agli adempimenti. Naturalmente essi non

possono essere previsti in maniera puntuale e precisa, perchè non siamo in grado di conoscere lo stato delle cose nel paese. Tuttavia aver messo in moto 1.500 miliardi significa aver fatto quanto è necessario per i primi anni, evitando che vi siano carenze rispetto alle prime esigenze. È ovvio che tale provvedimento richiede un adeguamento. Ci si penserà sulla base di quanto emergerà, ma non si può dire che il Governo abbia mancato di sensibilità nei confronti delle esigenze manifestate, tant'è vero che proprio il Governo ha presentato alla Camera una proposta per il passaggio da 30 a 50 miliardi per la copertura degli interessi derivanti dai mutui, quando la Commissione lavori pubblici di quel ramo del Parlamento ne aveva chiesti solo 30. Penso pertanto che una simile accusa, senatore Pagani, non possa essere rivolta nè al Ministro, nè al Governo.

Il provvedimento al nostro esame è stato scritto tenendo conto dei princìpi che, sotto certi aspetti, erano stati accennati, e i poteri sostitutivi sono stati definiti, di comune accordo, da tutti i Gruppi parlamentari. Ecco allora che viene risolto il problema dell'adeguamento con la previsione di finanziamenti, viene risolto il problema dei nuovi impianti, quello delle bonifiche, viene dato anche un incentivo per cercare di ridurre l'abbattimento dei rifiuti.

Il problema non è lasciato aperto a qualsiasi soluzione perchè, per quanto concerne i vecchi impianti, non si può che andare al loro completamento.

MITROTTI. Chi lo dice questo?

DE LORENZO, *ministro dell'ambiente*. Si sono previsti impianti di qualsiasi natura perchè altrimenti la Cassa depositi e prestiti non avrebbe finanziato tutti gli impianti che avrebbero dovuto adeguarsi. Invece si dà un indirizzo per quanto concerne i nuovi impianti. Ci si indirizza, in senso moderno, verso il riutilizzo, il recupero, il riciclaggio per la produzione di energia — considerando come ultima fase quella della termodistruzione dei materiali non più utilizzabili — al fine di evitare una moltiplicazione delle discariche che finirebbe con l'alterare il nostro territorio.

Occorre dare una risposta immediata perchè l'unica cosa che oggi possiamo osservare con grande preoccupazione è che si moltiplicano le discariche abusive e quindi i rischi di inquinamento. Ecco perchè non c'è tempo da perdere, ecco perchè provvederemo alla reiterazione del testo della Camera con qualche piccolo ritocco ed ecco perchè credo che sia opportuno anche tener conto della relazione che molto tempestivamente il Governo — credo nel rispetto di un'esigenza non sempre tenuta presente — ha inviato, sia alla Camera che al Senato, in data 23 dicembre 1986. Si tratta di una relazione che è alla base di questo decreto e che, dopo averla discussa in Consiglio dei ministri, abbiamo inviato al Parlamento per informarlo dei dati che è stato possibile ritrovare e per dare comunque una dimostrazione del livello di gravità del problema. È questo, quindi, un argomento che il Governo ha trattato largamente in anticipo: se ne è cominciato a parlare all'inizio di novembre, si è fatto un incontro — e questo voglio dirlo perchè mi sembra un elemento importante — presso il Ministero per gli affari regionali con i presidenti dei consigli regionali e con i vari assessori all'ambiente e con loro abbiamo sottoscritto un documento con cui dalle regioni stesse è stato espressamente richiesto un potere sostitutivo, perchè molti assessori regionali hanno fatto presente, nonostante la definizione dei piani dei siti (vedi le regioni Lombardia e Piemonte), che da tre anni quei piani sono praticamente inutilizzabili. Ci è stato richiesto di provvedere proprio con questi poteri sostitutivi — e poi sono state ripetute le audizioni presso la Commissione lavori pubblici — per evitare che ci fosse una moltiplicazione di discariche abusive rispetto alla reazione che i comuni hanno per servizi che sono indispensabili; per cui, nel rispetto delle decisioni che verranno prese in una conferenza cui parteciperanno tutti i rappresentanti e che verrà definita a livello della giunta regionale, è necessario che si superino difficoltà che porterebbero non solo al mancato rispetto di principi, che pure sono sacrosanti e che certamente vanno tenuti presenti, ma anche alla moltiplicazione di impianti abusivi che comporterebbero gravi danni al territorio.

Queste sono le ragioni per le quali il Governo si è mosso tempestivamente e ha cercato di coinvolgere il Parlamento affinchè venisse affrontato con urgenza un provvedimento al riguardo. In ogni caso sono qui a riconfermare al Senato la disponibilità, che ho espresso anche dieci giorni fa in sede di Commissione affari costituzionali, per un dibattito sull'attività svolta dal Ministero dell'ambiente e per la presentazione di una relazione dettagliata sui compiti che tale Ministero ha assolto in coerenza con quanto prescriveva il legislatore nonchè, infine, a tener conto delle osservazioni e dei contributi che il Senato vorrà dare. So che di questa esigenza, che è stata anche avanzata da taluni Gruppi nella Commissione affari costituzionali, il presidente Bonifacio si è reso interprete. So anche che il ministro Mammì, nella Conferenza dei Capigruppo, ha richiesto, a nome del Governo, un dibattito su questi temi. Riconfermo in questa sede la mia disponibilità, quando il Senato lo vorrà, ad affrontare in maniera più ampia i problemi dell'ambiente, inserendo nei complessi problemi che sono all'attenzione del Ministero anche quello dello smaltimento dei rifiuti che non è l'unico che è stato affrontato, ma che rientra ovviamente in una tematica molto articolata che il Governo sta portando avanti nell'ambito del risanamento del territorio e della tutela dell'ambiente.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

MITROTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Senatore Mitrotti, come ho già avuto modo di spiegare in una recente occasione ad altro collega, trattandosi, sulla questione pregiudiziale, di una discussione che il nostro Regolamento disciplina con una disposizione particolare — l'articolo 93, quarto comma — che prescrive che non può parlare più di un rappresentante per ciascun Gruppo, la dichiarazione di voto, anche ai sensi dell'articolo 109, secondo comma, del Regolamento, non è ammessa, per cui possiamo soltanto passare alla votazione.

Metto ai voti la questione pregiudiziale, a norma dell'articolo 93, quinto comma, del Regolamento, proposta dal senatore Roberto Spano, in ordine al disegno di legge n. 2219.

È approvata.

Per lo svolgimento di una interpellanza

SPANO ROBERTO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPANO ROBERTO. Vorrei sollecitare la Presidenza del Senato ad un interessamento cortese nei riguardi del Governo per avere la risposta ad un documento di sindacato ispettivo, da me presentato il 15 dicembre scorso, con l'interpellanza n. 2-00564 per la quale ritengo si renda urgente la risposta in relazione ai problemi del trasporto aereo nazionale ed internazionale.

PRESIDENTE. Senatore Spano, la Presidenza si farà carico di sollecitare il Governo per la risposta a questa interpellanza.

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della interrogazione pervenuta alla Presidenza.

PALUMBO, *segretario*:

D'AMELIO. — *Al Ministro dei trasporti.* — Premesso che, a seguito dei lavori di elettrificazione della tratta ferroviaria Battipaglia-Potenza- Metaponto, le Ferrovie dello Stato provvederanno al trasporto viaggiatori a mezzo di autopulman;

considerato che è stata annunciata la chiusura della stazione ferroviaria di Albano di Lucania, fatto che impedirebbe il servizio di collegamento con quel paese, con gravissimo disagio per gli abitanti di Albano di Lucania,

l'interrogante chiede di conoscere quali concrete iniziative intenda promuovere il Ministro in indirizzo per evitare la chiusura

della stazione ferroviaria e per assicurare comunque il normale servizio degli autopulman anche per i cittadini di Albano di Lucania in provincia di Potenza.

(4-03745)

Ordine del giorno per la seduta di martedì 3 marzo 1987

PRESIDENTE. Essendo stati esauriti o rinviati tutti gli argomenti previsti per la corrente settimana dal calendario dei lavori, la seduta pomeridiana prevista per oggi non avrà più luogo.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 3 marzo, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. 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 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 pubblico (2225)

II. Discussione dei disegni di legge:

1. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 3, recante proroga di termini relativi al trattamento straordinario di integrazione salariale dei dipendenti della GEPI S.p.A., disciplina del reimpiego dei lavoratori dipendenti licenziati da imprese meridionali, nonchè differimento del termine per l'iscrizione all'albo dei mediatori di assicurazione (2202) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

2. Conversione in legge del decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 1, recante proroga di termini in materia di opere e servizi pubblici, di protezione civile e servizio antincendi in taluni aeroporti (2198)

La seduta è tolta *(ore 13,15)*.

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