

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 110° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 GENNAIO 1992

#### Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali» (2787), approvato dalla Camera dei deputati

«Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti» (2538), d'iniziativa del senatore Murmura

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 8, 9, 14 e <i>passim</i>
ACONE (PSI) .....	14
D'ONOFRIO, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali ...	11, 12
GALEOTTI (Com.-PDS) .....	13, 14
GASPARI, ministro per la funzione pubblica .	14

MAFFIOLETTI (Com.-PDS) . Pag. 9, 11, 12 e *passim*  
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .. 8, 9  
10 e *passim*

RUSSO (PSI) .....

14

«Istituzione del comitato nazionale interdisciplinare di bioetica» (3126), d'iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, relatore alla Commissione ....	2, 8
BOMPIANI (DC) .....	6
CABRAS (DC) .....	4, 5
DE LORENZO, ministro della sanità .....	8
GUALTIERI (PRI) .....	6
JERVOLINO RUSSO, ministro per gli affari sociali .....	3
MAFFIOLETTI (Com.-PDS) .....	3, 5

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Istituzione del comitato nazionale interdisciplinare di bioetica» (3126)**, d'iniziativa dei senatori Mancino e di altri senatori  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Istituzione del comitato nazionale interdisciplinare di bioetica», d'iniziativa dei senatori Mancino, Elia, Colombo Svevo, Manieri, Bono Parrino, Fontana Giovanni, Mazzolá, Toth, De Rosa, Murmura, Ceccatelli, Lombardi, Pinto, Rosati, Fioret, Patriarca, Boggio, Tagliamonte, Tani, Aliverti, Bausi, Covello, De Giuseppe, Diana, Ventre, Condorelli, Fontana Elio, De Cinque, Coviello, Spitella, Vettori, Cabras, Cuminetti, Di Lembo, Leonardi, Poli, Angeloni, Bonora, Bosco, Triglia, Sartori, Mora, Mezzapesa, Graziani, Ianni, Duò, Emo Capodilista, Donato, Busseti, Foschi e Casoli, sul quale riferirò io stesso alla Commissione.

Il disegno di legge al nostro esame muove dalla necessità di istituire con una legge apposita il Comitato nazionale per la bioetica, come è già avvenuto in altri paesi europei, dove un simile organismo ha ricevuto una struttura permanente. Si tratta, in sostanza, di rendere stabile un organismo già esistente, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1990 e presieduto dal collega Bompiani, incaricato di esprimere il proprio parere su quesiti specifici, su iniziative legislative e su qualsiasi altro atto sottoposto al suo giudizio, assolvendo compiti di studio, consulenza e informazione in merito ai problemi etici scaturenti dal progresso della ricerca scientifica e tecnologica nei campi della biologia, della medicina, della salute e della sperimentazione nel mondo animale e vegetale.

È questa un'iniziativa che viene incontro a ripetute sollecitazioni provenienti, tra l'altro, anche dal Parlamento europeo e dal Consiglio d'Europa che hanno raccomandato ai Governi degli Stati membri di armonizzare le applicazioni legittime delle tecniche di ingegneria genetica sugli esseri umani e di adeguare le rispettive legislazioni nazionali, tanto che in alcuni paesi si è già arrivati a specifiche leggi in materia.

Invito, pertanto, la Commissione ad approvare il provvedimento in esame in modo che il Comitato nazionale interdisciplinare di bioetica sia in grado di funzionare al di là dei termini previsti e possa, in consonanza con quanto avvenuto in altri paesi europei, continuare a fornire il suo prezioso contributo su problematiche di sempre più stringente attualità. Tuttavia, prima di procedere all'esame del disegno di legge, è forse utile che il ministro Jervolino fornisca alcuni dati in merito all'attività svolta e ai contributi fino ad ora forniti da tale organismo e quindi la invito a prendere la parola per una esposizione preliminare.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Vorrei innanzi tutto far presente ai colleghi che il Comitato nazionale per la bioetica è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1990 e da tale data opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel periodo di tempo intercorso fino ad oggi, tale organismo ha portato avanti un lavoro estremamente ampio, qualificato e molto apprezzato. Esso ha trattato argomenti di grande delicatezza ed elaborato cinque importanti documenti, riguardanti: la terapia genica; la definizione e l'accertamento della morte dell'uomo (offrendo così un valido aiuto anche alla discussione del disegno di legge sui trapianti); i problemi della raccolta e del trattamento del liquido seminale umano per finalità diagnostiche; la sicurezza delle biotecnologie e infine il rapporto fra bioetica e formazione nel sistema sanitario.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri istitutivo di tale Comitato reca la scadenza del 31 dicembre 1992. La scelta del Governo dell'emanazione di un decreto a termine scaturì dalla necessità di voler prima sperimentare l'operatività del Comitato e poi confermarlo. L'intensa ed apprezzabile attività svolta da tale organismo ha pienamente convinto il Governo della necessità di renderlo stabile.

Per memoria dei colleghi, vorrei ricordare che è prassi della Presidenza del Consiglio che alcune commissioni vengano prima istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e poi rese permanenti per legge. Al riguardo, cito due precedenti concernenti materia del tutto diversa: la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, nata con il Governo Craxi ed istituzionalizzata con una recente legge e la Commissione sulla povertà.

Debbo ancora aggiungere che l'inserimento improvviso all'ordine del giorno del disegno di legge al nostro esame - che peraltro può essere approvato molto rapidamente, nella stessa giornata di oggi - non ha consentito un preliminare scambio di pareri sul testo in discussione con gli altri due Ministri, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il Ministro della sanità, che, in sede di elaborazione del decreto istitutivo, hanno supportato il Presidente del Consiglio. Circa poi l'opportunità di approvare tale provvedimento vorrei ricordare che, nella legge finanziaria recentemente approvata, è stato inserito, in quanto votato all'unanimità da tutti i Gruppi del Senato, l'emendamento concernente lo stanziamento per problemi di carattere sociale e che in esso è stato anche previsto un accantonamento di bilancio di 500 milioni l'anno per il funzionamento del Comitato interdisciplinare di bioetica.

È pertanto necessario che sia completata la fase legislativa per rendere immediatamente spendibili i 500 milioni di cui ho parlato. Fino ad ora il Comitato, presieduto dal senatore Bompiani, ha avuto la capacità di operare senza alcuna dotazione propria, ma tale situazione non può essere protratta. Da qui l'invito ad approvare il disegno di legge al nostro esame che peraltro reca una pluralità di firme, a dimostrazione del consenso che esso raccoglie tra le forze politiche. Ciò consentirà sia l'istituzionalizzazione del Comitato, sia il suo pieno funzionamento.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, ascoltate le delucidazioni del ministro Jervolino Russo, riterrei utile aggiornare i lavori della

Commissione su questo specifico argomento visto che vi è un ordine del giorno che reca alcuni provvedimenti su cui si è deciso di discutere in virtù di una scelta legata a precise priorità. L'autorevolezza delle firme e l'importanza della tematica proposta con il disegno di legge presentato dal senatore Mancino e da altri senatori non autorizzano la nostra Commissione a sconvolgere un ordine di discussione stabilito in base anche alla vetustà dei provvedimenti al nostro esame. Tra questi ricordo la riforma del processo amministrativo, quella della Corte dei conti ed altri provvedimenti che non sappiamo nemmeno se riusciremo ad esaminare ed approvare in questo scorcio di legislatura.

Comprendo l'importanza della tematica in discussione, ma proprio per questo a me sembra eccessivo affrontare immediatamente un tema del genere anche considerando che il disegno di legge è stato comunicato alla Presidenza del Senato soltanto il 22 dicembre scorso. Occorre approfondire l'effettiva necessità di provvedere con legge all'istituzione di un Comitato che già esiste su base scientifica; bisogna cioè valutare il rischio di «ministerializzare» un organismo che a mio parere dovrebbe restare esclusivamente in ambito scientifico. Con le disposizioni previste dal disegno di legge si accentua la tendenza della Presidenza del Consiglio ad assumere la consistenza di una specie di superministero, scavalcando anche competenze di altri Ministeri. Se proprio si vuole intervenire con legge, non capisco perchè non si voglia incardinare il Comitato nell'ambito del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica o del Ministero della sanità.

Mi chiedo inoltre perchè non si scelga la strada più semplice di attribuire i 500 milioni indicati direttamente al Comitato esistente. Un organismo avente natura pubblicistica fa venire sempre il sospetto che l'etica che ne è alla base possa diventare di Stato o che l'attività svolta possa burocratizzarsi.

Certamente va affrontato il problema dell'armonizzazione tra scienza, libertà e dignità umana; ma allora perchè non potenziare l'esistente senza cadere nell'errore di creare una struttura semipubblicistica? Nello stesso tempo si potrebbe dotare la struttura esistente di un sistema di formulazione di indirizzi che sia qualcosa di diverso dalla semplice consulenza per i Presidenti delle due Camere; altrimenti si corre il rischio di configurare il Comitato come un consigliere del principe quando invece esso potrebbe produrre attività promozionali di ricerca e di indirizzo con maggiore autorevolezza.

Ho voluto svolgere queste brevi considerazioni sul merito del provvedimento, ma ribadisco che la mia richiesta è di acquisire la relazione e le notizie forniteci dal ministro Jervolino Russo e di passare all'ordine del giorno originariamente previsto.

CABRAS. Signor Presidente, non avrei alcuna difficoltà ad accettare la proposta di rinvio avanzata dal collega Maffioletti se non ci trovassimo in un particolare stato dei lavori parlamentari, in uno scorcio di legislatura in cui è vero che possiamo programmare a breve alcune scadenze più o meno obbligate, come quelle riferite a provvedimenti che ci giungono dall'altro ramo del Parlamento, ma in cui i nostri margini di operatività risultano estremamente ridotti, anche

in considerazione del fatto che le sedute della nostra Commissione si tengono in concomitanza con i lavori dell'Aula o comunque in giornate dedicate alle sedute dell'Assemblea.

Vorrei poi svolgere una considerazione più generale rispetto ai problemi sollevati dal collega Maffioletti. Già da alcuni anni - non solo in sede di Parlamento nazionale ma anche in altre sedi internazionali, come il Congresso statunitense e il Parlamento europeo - i temi che riferiamo consuetudinariamente alla bioetica hanno acquisito una rilevanza sempre maggiore. Sempre di più la politica e la legislazione dovranno occuparsi degli effetti che trasformazioni e scoperte di natura tecnologica e scientifica impongono alla condizione umana, alla vita di relazione, alla procreazione, alla salute, coinvolgendo in tal modo obblighi e diritti singoli, sociali e collettivi, problemi di specializzazione e questioni che attengono ad una nuova configurazione del diritto rispetto a temi che finora esulavano dall'area del diritto affermatosi. Vi è l'esigenza di colmare lacune e di non arrivare in ritardo ad appuntamenti con i problemi della società di cui siamo rappresentanti e con gli indirizzi che si vanno affermando a livello di Parlamento europeo.

Personalmente non nutro la preoccupazione di una burocratizzazione del Comitato di cui ci stiamo occupando; si tratta di un problema che va tenuto ai margini di questioni così complesse e delicate. In realtà occorre tesaurizzare l'ottimo lavoro svolto dal Comitato presieduto dal senatore Bompiani e assicurargli quella configurazione che gli consenta di essere un interlocutore autorevole ed autorizzato sia del Parlamento sia del Governo, e soprattutto in sede internazionale. Ritengo che la volontà di dare al Comitato un ambito istituzionale più definito sia relativa in particolare a questi obblighi di comunicazione e di scambio internazionali.

Per quanto riguarda la collocazione del Comitato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, non condivido le osservazioni del collega Maffioletti. Mi preme sottolineare il carattere interdisciplinare del Comitato. Occorre essere molto attenti, non solo a proposito di problemi di bioetica ma in generale delle questioni che riguardano la condizione umana e i bisogni esistenziali anche nuovi, a valorizzare o a far prevalere soltanto un aspetto, ad esempio quello sanitario che può rappresentare il riferimento più diretto ad una competenza governativa.

**MAFFIOLETTI.** Anche la ricerca è interdisciplinare per sua natura.

**CABRAS.** Non c'è dubbio, ma in questo caso non prevale tanto la ricerca quanto gli effetti della stessa per poterli riflettere nella legislazione nazionale e nelle iniziative governative anche in sede europea. A me sembra che l'approccio interdisciplinare costituisca veramente la chiave di volta per risolvere certi problemi. Pertanto, porre competenze scientifiche collaudate nel settore della biologia o della medicina accanto a competenze in settori diversi, che vanno dall'etica alla filosofia, alla sociologia, alle scienze umane in generale, ritengo costituisca un elemento di grande qualificazione e di grande caratterizzazione di questo Comitato e quindi mi pare che la sua

collocazione presso la Presidenza del Consiglio sia opportuna e si giustifichi proprio in considerazione del carattere interdisciplinare delle problematiche che esso è chiamato ad affrontare.

Espresso quindi un parere favorevole al provvedimento, che, del resto, non poteva essere diverso essendo io uno dei firmatari del disegno di legge, torno a ribadire la mia iniziale preoccupazione, ossia che corriamo il rischio di bruciare un'opportunità e di perdere un'occasione importante. Pertanto, mi permetto di caldeggiare il proseguimento della discussione o quanto meno la fissazione, in tempi brevissimi e certi, di una data in cui poter riprendere l'esame ed il confronto sul provvedimento in Commissione.

GUALTIERI. Signor Presidente, debbo dire innanzitutto di condividere quanto sostenuto circa l'opportunità di un rinvio dell'esame del provvedimento per le ragioni testè esposte dal senatore Maffioletti e quindi non entrerò nel merito del disegno di legge, limitandomi ad aggiungere che, dovendo scegliere tra l'ipotesi dell'istituzionalizzazione di tale organismo e quella della sua permanenza quale semplice Comitato scientifico, io sono più favorevole a quest'ultima soluzione che rende il Comitato più agile ed anche più autorevole. Infatti, l'apparizione sui teleschermi del professor Bompiani ha un effetto sull'opinione pubblica certamente maggiore della presenza di certi Sottosegretari, spesso esperti di tutto, ma che non dicono nulla e fanno solo confusione. Pertanto, l'autorevolezza del Comitato esistente e del suo presidente fa premio sull'utilità di ogni modifica.

Ma, al di là di questo, vorrei porre una questione più generale. Signor Presidente, non sappiamo esattamente quali saranno i tempi di lavoro di cui disporremo prima della fine della legislatura, ma, nell'ipotesi che si tratti di circa tre settimane, che è quella al momento più accreditata, sarebbe necessario che tutte le Commissioni procedessero ad una selezione veramente rigorosa in merito al lavoro da svolgere, per non lasciarci travolgere, nelle ultime settimane, dalla corsa a chi è più bravo ad approvare leggi o pezzi di esse. Occorre, pertanto, predisporre un calendario rigorosissimo e meditare attentamente su cosa includere in esso; tutti i Presidenti di Commissione dovrebbero essere convocati in una riunione globale, cui dovrebbero intervenire anche i Presidenti dei singoli Gruppi, per operare una attenta selezione degli argomenti da trattare in questo ultimo scorcio di legislatura. Proprio per questo motivo io non entro nel merito delle materie, più o meno importanti, che abbiamo all'ordine del giorno, ma spero che il Presidente converrà con me sul fatto che è necessario non lasciarsi travolgere dalla fretta e che è meglio approvare poche leggi importanti che tante fatte male e di corsa.

Io sosterrò questa tesi alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che si svolgerà nel pomeriggio di oggi e mi auguro quindi che la richiesta di rinvio sia accolta, proprio nello spirito di inserire tutti i problemi all'interno di un ordine logico.

BOMPIANI. Signor Presidente, desidero fornire soltanto alcuni chiarimenti sulle questioni qui sollevate, senza entrare nel merito del problema. Innanzitutto, vorrei ricordare che la collocazione del

Comitato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri deriva dall'approvazione, due anni fa, alla Camera dei deputati di una mozione che indicava espressamente la sede della sua istituzione. Inoltre, vorrei far presente che i due Comitati nazionali oggi esistenti, entrambi sostenuti da un atto legislativo, quello francese e quello danese, sono istituiti presso un'alta autorità dello Stato, che in Francia è costituita dalla Presidenza della Repubblica e in Danimarca dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. E allora, anche per una certa uniformità tra i vari paesi europei, tenuto conto che si va estendendo l'istituzione di Comitati nazionali a scopi d'informazione scientifica e culturale sulla materia, è bene che il nostro paese si metta al passo con gli altri, anche perchè vanno sempre più moltiplicandosi le occasioni di incontro internazionale.

Se vi è poi qualche problema in ordine alla composizione del Comitato, io credo si possa risolverlo con l'istituzione di un comitato ristretto che esaurisca rapidamente i suoi lavori, arrivando così all'elaborazione di un testo accettabile da tutti. Non vorrei nascesse l'equivoco che i membri designati da altissime autorità scientifiche, quali il Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia, l'Assemblea dei comitati nazionali del Consiglio nazionale delle ricerche e così via, venissero considerati come esponenti burocratici dei Ministeri; al contrario, si tratta della scelta di eminenti personalità, come peraltro è già avvenuto in occasione della prima istituzione del Comitato, che viene allargata ad altre componenti di altissimo livello della comunità nazionale, rappresentative della cultura scientifica. Il fine, quindi, è quello di instaurare una maggiore democrazia anche nella scelta dei componenti e di garantire un pluralismo di voci etiche molto maggiore rispetto a quello che potrebbe essere garantito da una scelta operata soltanto da tre o quattro responsabili.

Circa, infine, il timore di dar vita ad un'etica di Stato, io credo che questo tema sia stato affrontato in tutti i paesi, compresa la Francia, dove si è a lungo dibattuto in proposito. A mio avviso, questo rischio è infondato; si tratta, infatti, di valorizzare tutte le voci etiche e questo è possibile proprio con l'estensione del Comitato a 40 membri. Dirò di più: il problema del raccordo con il Parlamento in Francia è stato risolto prevedendo la designazione, da parte dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato francese, di un membro in rappresentanza della rispettiva Camera all'interno del Comitato. Non vedo difficoltà a giungere ad una impostazione del genere qualora si intenda dare questa possibilità. Se c'è la volontà, i problemi tecnici che il testo presenta possono essere risolti.

Nel ringraziare il presidente Elia per la relazione svolta, ribadisco che ho ritenuto opportuno prendere la parola per dare notizia della composizione di altri Comitati di pari livello. Ritengo che anche il nostro paese abbia necessità di compiere questo passo e che l'attuale sia il momento opportuno per farlo; gli altri paesi si stanno attrezzando in questo senso e da ultima anche la Spagna sta trasformando un analogo Comitato, attualmente istituito presso l'ordine dei medici, in Comitato nazionale. Sono problemi che in sede comunitaria avranno sempre più spazio e ringrazio il senatore Cabras per aver sottolineato tale aspetto.

DE LORENZO, *ministro della sanità*. Nel merito del provvedimento vi sono alcuni problemi sui quali mi riservo di intervenire nel corso dell'esame degli articoli dopo essermi consultato con il ministro Jervolino Russo e con il senatore Bompiani.

PRESIDENTE. Concordo con i colleghi Gualtieri e Maffioletti sull'opportunità di rispettare determinate priorità nei lavori della Commissione; tuttavia ho ritenuto opportuno incardinare subito la discussione di questo disegno di legge perchè esso presenta alcuni aspetti rilevanti in considerazione dell'esperienza maturata sulla materia da parte di altri paesi. Pur nelle ristrettezze di tempo e nelle difficoltà di questo finale di legislatura, mi era parso di rilevare una sorta di consenso generale sul provvedimento derivante proprio dalla valutazione di quanto è stato realizzato all'estero.

Riconosco comunque che è giusto prevedere una pausa di approfondimento anche per consentire la predisposizione di eventuali emendamenti. Dato questo carattere del provvedimento tale da non suscitare controversie, salvo qualche precisazione e qualche diverso dosaggio, mi auguro che in tempi brevi si possa procedere nell'esame. Il carattere di ovvietà del provvedimento non dovrebbe togliere spazio alla discussione dei disegni di legge già approvati dalla Camera dei deputati di cui questa Commissione deve occuparsi.

Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

**«Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali» (2787)**, approvato dalla Camera dei deputati

**«Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti» (2538)**, d'iniziativa del senatore Murmura  
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali», già approvato dalla Camera dei deputati e: «Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti», d'iniziativa del senatore Murmura.

Riprendiamo la discussione sospesa nella seduta del 19 dicembre 1991.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ricordo anzitutto che la Commissione bilancio ha espresso, il 28 dicembre 1991, il proprio nulla osta al disegno di legge n. 2787, a condizione che siano aggiornate al 1992 le clausole di copertura di cui agli articoli 6 e 12 e riferendole all'intero triennio 1992-1994, utilizzando gli appositi accantonamenti della legge finanziaria 1992. Ricordo altresì che la Commissione bilancio ha espresso parere contrario sull'emendamento 1.0.2/B per mancanza di copertura finanziaria.

Nell'ultima seduta in cui abbiamo esaminato i disegni di legge in titolo, i senatori Maffioletti e Galeotti avevano presentato l'emendamento 5.0.3 sul quale ritengo di poter concordare.

Vi è poi l'emendamento 3.0.3 riguardante la possibilità da parte del procuratore regionale di chiedere, al momento dell'invio dell'avviso alle persone nei cui confronti si devono eseguire accertamenti, misure patrimoniali cautelari che devono essere predisposte dal presidente della sezione regionale della Corte dei conti per evitare che gli eventuali patrimoni vengano dispersi con notevole ulteriore danno per l'amministrazione.

Vi è poi l'emendamento 7.0.1, a mia firma, che prevede la possibilità per i presidenti di sezione del Consiglio di Stato e per i consiglieri di Stato di presiedere, conservando la loro posizione, un tribunale amministrativo regionale e per il presidente del tribunale amministrativo regionale diviso in sezioni di presiedere, oltre alla prima, qualsiasi altra sezione, in caso di impedimento del presidente titolare ovvero per esigenze di servizio.

Altre due proposte emendative (rispettivamente 10.1 e 10.2) propongono modifiche all'articolo 10, prevedendo che la data di inizio del funzionamento delle sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali sia fissata, udito il consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Questo per dare una maggiore ampiezza temporale e per scaglionare nel tempo gli oneri che indiscutibilmente sono connessi alla istituzione delle sezioni staccate.

Infine, l'emendamento 12.1 recepisce integralmente le richieste formulate dalla Commissione bilancio per quanto attiene la copertura finanziaria del disegno di legge.

**PRESIDENTE.** In merito all'emendamento 7.0.1 bisognerebbe forse acquisire il parere del consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, ma, soprattutto, credo dovremmo orientarci sulla rilevante questione della istituzione di sezioni staccate dei TAR.

**MURMURA, relatore alla Commissione.** Su questo punto, signor Presidente, non ci siamo soffermati in sede di esame informale delle proposte emendative, da tutti sostenendosi l'opportunità che fosse la Commissione, nella sua interezza, a valutare il problema.

**MAFFIOLETTI.** Signor Presidente, a mio avviso, occorre procedere, senza indugi, nell'esame dei provvedimenti in titolo perchè ci restano ormai tempi molto ristretti e quindi sono pronto a pronunciarmi su tutti gli emendamenti e le problematiche da essi sottese.

Per quanto riguarda, in particolare, l'emendamento 3.0.3 debbo esprimere la mia più netta contrarietà. Al riguardo, la nostra posizione era quella di ricondurre il processo contabile nell'alveo dei principi generali del processo civile; ebbene, il fatto che assieme ad un avviso di garanzia di sapore penalistico, improprio, si possa chiedere una misura cautelare esce fuori da qualsiasi schema non solo del processo civile, ma anche di quello penale. A me sembra, dunque, che l'emendamento in questione non solo non si regga sul piano dell'ordinamento processuale, ma sia inopportuno in quanto si presta ad interpretazioni che non forniscono alcuna garanzia, tenuto conto che qui non siamo in un campo in cui si verifica un reato e che l'illecito non è neanche

presunto, bensì si tratta semplicemente dell'accertamento di irregolarità contabili che debbono essere provate e documentate. Pertanto, il fatto di prevedere più poteri in sede cautelare non è giustificato in quanto siamo su un terreno che è fuori del campo penalistico e che non è riconducibile ad una fattispecie tipica; infatti, qui siamo in presenza esclusivamente di un giudizio contabile e quindi di una verifica di conti, non c'è, in partenza, un addebito di violazione di legge o di norme penali, siamo al di fuori della tipologia tipica dei processi sia penali che civili. E allora, l'introduzione di misure patrimoniali cautelari anticipate mi pare del tutto improponibile e inopportuna, anche perchè si presta poi a rovesciare il processo, come si è verificato nel caso della sospensiva dei TAR, che si è risolta in uno svuotamento dei processi.

Per quanto riguarda invece l'emendamento 5.0.3, da me presentato, ne ritengo importante l'approvazione perchè oggi i membri del consiglio di presidenza della Corte dei conti, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento, possono essere riconfermati senza limiti, mentre le norme relative ai membri del Consiglio superiore della magistratura prevedono la loro non rieleggibilità, anzi la decadenza da ogni possibile mandato successivo. Io, dunque, ho adoperato, nel formulare l'emendamento, la stessa dizione usata dalla legge sul CSM. Ora, in questo caso, dal momento che era la prima volta, era comprensibile che si andasse ad un rinnovo del mandato di tali membri però, a lungo andare, si rischia di dar vita ad un fenomeno abnorme per cui i membri nominati dal Parlamento divengono parte integrante della Corte e non più emanazione delle Camere.

Questo inconveniente in qualche modo va eliminato. Il consiglio di presidenza è stato istituito in rapporto all'accertamento di eventuali responsabilità di magistrati e per dare a questi ultimi garanzia di indipendenza. Se tutto ciò è stato realizzato in analogia al Consiglio superiore della magistratura, la disciplina propria del CSM va recepita anche in questo caso.

Per quanto riguarda il parere espresso dalla Commissione bilancio, sono d'accordo sul fatto che si deve prendere atto che non si può introdurre la figura dei dirigenti generali. Vi è un preciso riferimento al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione che non milita a favore dell'istituzione di tale figura, mentre ritengo utile che esistano dirigenti superiori nelle sezioni regionali di nuova istituzione che non potrebbero reggere senza un supporto tecnico e burocratico qual è quello rappresentato dai dirigenti superiori.

*MURMURA, relatore alla Commissione.* Signor Presidente, ho già espresso parere favorevole all'emendamento 5 0 3, anche se convergo che potrebbe essere formulato diversamente.

Per quanto riguarda l'emendamento 3.0.3, ricordo che le misure cautelari sono previste sia nel giudizio amministrativo, sia in quello ordinario civile sia in quello penale. Tuttavia, se la norma che si intende introdurre con tale emendamento dovesse costituire motivo per un ulteriore ritardo nell'approvazione del disegno di legge, sono disposto a ritirare l'emendamento in questione.

Per quanto riguarda l'emendamento 1.0.2/B, va detto che la parte che la nostra Commissione non deve esaminare è quella che attiene al

direttore generale. Ritengo che si possa far riferimento al Consiglio di Stato più che alla giustizia ordinaria perchè alla Corte di cassazione il personale di cancelleria e segreteria è disciplinato diversamente ed è alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, seguito ad essere convinto dell'opportunità di stralciare le norme contenute nel titolo II. Non possiamo discutere dell'assetto della Corte dei conti e poi, per controbilanciare, acquisire la questione delle sezioni staccate dei TAR. È questa la logica utilizzata alla Camera e che vizia la discussione perchè innesca un processo di rincorsa senza fine. Il ragionamento seguito è quello di un paragone tra la giustizia amministrativa, che ha una sua base ossia i suoi tribunali diffusi, ed un vertice rappresentato dal Consiglio di Stato; le sezioni staccate dei TAR che si vorrebbero, produrranno una più forte organizzazione di base oltre le sedi regionali, nel presupposto della pari dignità tra la magistratura ordinaria e quella amministrativa.

Sono d'accordo sull'esigenza di operare un decentramento, ma ciò va realizzato con gli accorgimenti e le innovazioni proprie delle riforme processuali che abbiamo introdotto. La Camera dei deputati, a mio parere, ha svolto una discussione sull'argomento senza operare gli opportuni approfondimenti; il Senato ha compiuto uno sforzo ulteriore almeno introducendo norme processuali che hanno migliorato il testo. Quello arrivato dall'altro ramo del Parlamento era un provvedimento meramente organizzatorio; ora è stato compiuto un passo in avanti, ma sulla questione dei TAR nessuno ha mai discusso seriamente. L'impostazione seguita alla Camera dei deputati ha prodotto l'istituzione di sezioni staccate senza una ragione funzionale. Nel frattempo non è stato compiuto alcun passo in avanti ed anzi altre sezioni staccate sono state proposte da più parti.

Occorrerebbe ascoltare anche il parere del Consiglio di Stato dato che si va a toccare l'ordinamento dei TAR e si rischia di alterare la struttura regionale che la Costituzione prevede per i TAR stessi. È per questo che continuo a ritenere opportuno stralciare le norme contenute nel titolo II. Ciò non rappresenterebbe un ostacolo per raggiungere l'obiettivo dell'approvazione del disegno di legge e potrebbe anzi rappresentare un'occasione per una verifica sullo stato della giustizia amministrativa al fine di decidere quali sezioni staccate sono veramente utili.

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Signor Presidente, prendo atto con soddisfazione che tutto quello che riguarda la Corte dei conti può trovare risposta definitiva da parte del Senato e giungere all'approvazione di entrambi i rami del Parlamento.

Per quanto riguarda i TAR, sin dall'inizio il Senato si è orientato o sull'ipotesi di stralciare la materia o di considerarla accettabile - e questa era l'opinione del Governo che oggi ribadisco - limitatamente ad un criterio omogeneo rispetto a quello finora seguito che ha portato all'istituzione di una sola sezione staccata in regioni particolarmente popolate e mai all'istituzione di una seconda sezione staccata in

particolare in regioni dove la sezione sarebbe monoprovinciale. Suggestisco pertanto di istituire una sezione staccata, con competenza estesa a più province, unicamente in regioni particolarmente popolate o di notevole ampiezza territoriale. In questo senso riterrei giustificabile la creazione di sezioni staccate in Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna, mentre nutro qualche perplessità per l'istituzione della sezione di Messina che sarebbe una sezione monoprovinciale. Il criterio da me suggerito consentirebbe di accogliere le indicazioni della Camera dei deputati soltanto per alcune sezioni e non per tutte quelle proposte. Accogliendo globalmente la tesi della Camera dei deputati si andrebbe di fatto ad un'estensione su base provinciale e ciò significherebbe alterare la concezione attuale della giustizia amministrativa, in particolare rispetto ai comitati regionali di controllo.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, pur ritenendo il suggerimento del Governo migliorativo del testo approvato dalla Camera, insisto sulla proposta di stralcio che mi pare la più fondata. Infatti, i problemi nascono dal fatto che noi discutiamo della questione unicamente sotto il profilo organizzatorio e territoriale, preoccupandoci della distribuzione equa di tali sezioni tra le regioni, senza tener conto però del parametro della funzionalità giudiziaria. Questo dato ci manca per cui poniamo mano ad un'opera che presenta numerosi rischi.

A mio avviso, pertanto, la proposta più fondata rimane quella dello stralcio, tenendo presente che ci possiamo impegnare ad esaminarla rapidamente. Mi rendo conto che siamo alla fine della legislatura, però in questo paese viene dilazionato l'esame di tanti problemi seri e quindi anche questo può attendere perchè è tuttora aperta la questione relativa al processo amministrativo, la cui soluzione può risolvere una serie di altri problemi. Pertanto, andarci a porre sul terreno minato delle sezioni staccate è estremamente rischioso e quindi sarebbe auspicabile che il Governo stesso favorisse lo stralcio della materia perchè personalmente vedo più rischi che benefici derivare da una tale operazione.

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Il Governo non ritiene essenziale l'approvazione della parte relativa all'istituzione delle sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali. Tuttavia considera che la soluzione per così dire intermedia, che ho testè suggerito, aiuti a risolvere la questione e pertanto sia preferibile rispetto a quella dello stralcio. L'indicazione esplicita che su questo punto ho ricevuto dal Ministro è infatti quella di favorire non un'ipotesi generica di compromesso, bensì quella indicata, ma, altresì, di non frapporre ostacoli allo stralcio, qualora la Commissione decidesse di seguire tale strada.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Io sono favorevole alla proposta formulata dal Governo, considerata anche l'astensione dichiarata in proposito dal Gruppo del Partito democratico della sinistra. Pertanto, sarei anche disponibile a limitare l'istituzione di sezioni staccate alle sole regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna, però, voglio far rilevare che vi sono alcune regioni, come la Campania e la

Lombardia, che presentano il maggior carico di ricorsi, a differenza della Sardegna che si attesta invece su posizioni molto modeste. Ai 7.403 ricorsi pendenti, alla fine del 1990, in tale regione, fanno riscontro, infatti, i 36.000 della Lombardia e i 73.000 della Campania.

Dal momento però che non è stata ancora risolta la questione relativa all'assegnazione o meno al giudice ordinario della competenza in materia di pubblico impiego, si potrebbe prevedere una norma che demandi al Governo il riordinamento dell'intera materia, alla luce della nuove disposizioni che verranno emanate sul processo amministrativo. Pertanto, sono dell'avviso che attestarsi sulle quattro regioni indicate dal sottosegretario D'Onofrio, ovvero Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna, potrebbe rappresentare una soluzione saggia. Capisco che non far coincidere una circoscrizione provinciale con un tribunale amministrativo o con una sezione staccata del tribunale regionale sia una soluzione quanto meno razionale e che allargando i termini per l'entrata in funzione delle sezioni staccate si possa dare al Consiglio di Stato, al Governo e al Presidente della Repubblica, che dovrà firmare il provvedimento, la possibilità di una più approfondita valutazione.

Va poi considerata la questione della competenza sulle controversie relative a rapporti di lavoro pubblico. Se tale competenza, a seguito della privatizzazione, dovesse passare al giudice ordinario, si potrebbero allora abolire molte sezioni staccate, anche tra quelle già esistenti.

Ribadisco quindi la mia opinione espressa in precedenza secondo cui appare giustificabile la creazione di sezioni staccate soltanto nelle regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, ho già avuto modo di esprimere la mia non completa contrarietà alla proposta del relatore, ma vorrei permettermi di insistere sulla necessità di stralciare il titolo II. Il disegno di legge n. 1912, recante delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo, rappresenta la sede dove collocare una norma finale armonica e più funzionale che provveda a ricompattare i dati che ha ricordato il relatore Murmura. Ricordo che qualcosa di analogo è stato realizzato in riferimento all'ordinamento giudiziario. Le preture sono legate a un parametro di produttività e il Ministro, sulla base di un provvedimento amministrativo, può sopprimerle qualora non raggiungano un certo coefficiente di lavoro giudiziario. Per i processi amministrativi dovrebbe essere prevista una norma tale da consentire al Governo, a fronte di un determinato carico di lavoro, di istituire o di abolire una sezione. Ripeto però che ciò va realizzato in sede di riforma del processo amministrativo e per questo, pur ritenendo la proposta del sottosegretario D'Onofrio migliorativa rispetto al disegno di legge, insisto sulla proposta di stralcio.

GALEOTTI. Signor Presidente, condivido pienamente l'opinione sostenuta dal collega Maffioletti. Ritengo che, ai fini di ogni decisione, sia estremamente importante conoscere l'esito finale della vicenda relativa alla cosiddetta privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Tra l'altro abbiamo la fortuna di poter interloquire con il ministro Gaspari che potrà fornirci delucidazioni al riguardo, in particolare rispetto al problema della giurisdizione.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Abbiamo fatto un accertamento da cui è risultata l'assoluta contrarietà, nell'attuale situazione, da parte della magistratura ordinaria a ricevere la valanga di ricorsi attualmente pendenti. Pertanto quello della giurisdizione è l'unico punto ancora incerto rispetto al quale il Governo ha una soluzione da proporre che però va discussa in Parlamento.

GALEOTTI. Si tratta di un ulteriore elemento di incertezza che peserà sulla decisione che andremo ad assumere in ordine all'istituzione di altre sezioni. Appare quindi preferibile la soluzione caldeggiata dal senatore Maffioletti di stralciare le norme contenute nel titolo II.

PRESIDENTE. Un elemento di relativa certezza esiste ed è che il disegno di legge cui ci si è riferiti, che sarà presentato al Senato nel corso di questo mese, difficilmente giungerà all'approvazione definitiva. Dobbiamo quindi, a mio parere, lavorare in questo scorcio di legislatura basandoci sulle leggi già vigenti.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ribadisco la mia contrarietà alla proposta avanzata dal senatore Maffioletti perchè ritengo che lo stralcio del titolo II non sia condizione indispensabile per far sì che l'*iter* del disegno di legge proceda regolarmente. Aggiungo che mi attesto sulle posizioni espresse dal sottosegretario D'Onofrio il quale a mio parere ha indicato una soluzione razionale del problema.

RUSSO. Signor Presidente, condivido la posizione espressa dal senatore Murmura.

MAFFIOLETTI. Solo che in questo modo facciamo un'operazione che susciterà numerose reazioni; si tratta di un atto compensativo irrazionale legato a pesi e contrappesi di varia natura.

ACONE. A mio avviso, esiste realmente, in alcuni casi, un problema di decentramento dei TAR; peraltro, la proposta del rappresentante del Governo costituisce un'utile anticipazione dei contenuti della riforma del processo amministrativo.

MAFFIOLETTI. Sì, ma è la Costituzione che stabilisce la competenza territoriale.

ACONE. Ma qui non si tratta di questioni di competenza territoriale. L'obiezione che il senatore Maffioletti muove al riguardo è che la regola seguita per l'istituzione del nuovo TAR non sembra essere razionale perchè vi sono regioni piccole in cui questa esigenza è trascurabile ed altre, più grandi, in cui vi è necessità addirittura di istituire un terzo tribunale amministrativo.

Ebbene, io vorrei esaminare tale problema in concreto, senza farne una questione di massimi sistemi. In Piemonte si prevede l'istituzione di un TAR a Novara, che è una città importante, in Veneto a Verona, in Toscana a Pisa e in Sardegna uno per le province di Sassari e Nuoro. A quest'ultimo riguardo si pone un problema di distanze e conseguentemente di disagi ai quali vengono sottoposti gli utenti della giustizia amministrativa.

Io, pertanto, non disconosco che vi possano essere anche altre esigenze, quelle della Lombardia e della Campania mi sembrano le più evidenti, ma la proposta del Sottosegretario, che si inquadra nell'ottica di una soluzione interlocutoria del problema e che costituisce quasi un'anticipazione di quella che sarà la geografia dei TAR a seguito della riforma del processo amministrativo, non mi pare arbitraria. Inoltre, condivido la posizione del collega Murmura secondo cui, se vogliamo che il provvedimento divenga legge nella X Legislatura, questa è la soluzione che dobbiamo accettare anche se non ne siamo convinti al cento per cento.

Per tutti questi motivi, dunque, mi dichiaro favorevole alla soluzione intermedia prospettata dal Governo.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, se ciò può servire a far approvare il provvedimento, ritiro l'emendamento 3.0.3.

PRESIDENTE. Causa l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,05.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA