

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII 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)

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 LUGLIO 1995

Presidenza del presidente **CORASANITI**

### INDICE

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

**(1794) Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi**  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 4, 5 e passim
BRICCARELLO ( <i>Misto</i> ), relatore alla Commissione .....	2, 4, 8
DE MARTINO Guido ( <i>Progr. Feder.</i> ) .....	13
FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali .....	2, 3, 4 e passim
MARCHETTI ( <i>Rif. Com. Progr.</i> ) ..	5, 7, 8 e passim
PERLINGIERI ( <i>CDU</i> ) .....	6, 7, 12 e passim
PIERONI ( <i>Progr. Verdi-La Rete</i> ) ..	5, 7, 12 e passim
VILLONE ( <i>Progr. Feder.</i> ) .....	4, 6, 7 e passim

*I lavori hanno inizio alle ore 16,30.*

**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**(1794) Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi**  
(Seguito della discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1794.

Riprendiamo l'esame del provvedimento, sospeso nella seduta del 12 luglio, passando alla votazione dell'emendamento 1.17, di cui torno a dare lettura:

*Al comma 5, sostituire la lettera a) con la seguente:*

«a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi che risultino superflui;»

1.17

VILLONE

**BRICCARELLO, relatore alla Commissione.** Questo emendamento del senatore Villone è sostitutivo della lettera a) del comma 5 dell'articolo 1 e su di esso esprimo parere favorevole.

**FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.** Anche il Governo è favorevole.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 1.17, presentato dal senatore Villone.

**È approvato.**

A seguito di tale deliberazione, i seguenti emendamenti sono assorbiti:

*Al comma 5, lettera a), sopprimere le parole: «anche incidendo sull'assetto delle competenze accorpando le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi che risultino superflui, eliminandone o istituendone altre».*

1.4

BALLESI

*Al comma 5, lettera a), sopprimere le seguenti parole: «anche incidendo sull'assetto delle competenze, accorpando le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi che risultino superflui, eliminandone o istituendone altre».*

1.15

LUBRANO DI RICCO

Passiamo ai successivi emendamenti, di cui do lettura:

*Al comma 5, lettera c), sopprimere le parole: «ed omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni agli analoghi procedimenti del settore privato».*

1.5

BALLESI

*Al comma 5, lettera c), sopprimere le seguenti parole: «ed omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni agli analoghi procedimenti del settore privato».*

1.16

LUBRANO DI RICCO

*Dopo il comma 5, aggiungere i seguenti:*

*«5-bis. I servizi di controllo interno svolgono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi formulando osservazioni e proponendo suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa.*

*5-ter. I risultati delle verifiche svolte e le misure proposte sono illustrate in un'apposita relazione che viene inviata entro il 31 marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica».*

1.1

IL GOVERNO

Accantoniamo momentaneamente i primi due, di contenuto identico, ed esaminiamo l'emendamento 1.1 presentato dal Governo.

*FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali. La necessità di questo emendamento deriva dall'accoglimento di una riflessione che mi era stata suggerita proprio da questa Commissione. In sede di conversione del decreto-legge sull'efficienza, quando si parlava dei servizi di controllo interno, si era suggerito di pensare ad una sorta di osservatorio sul funzionamento dei controlli interni; ora, per non creare un organo *ad hoc*, abbiamo pensato di far confluire alla Presidenza del Consiglio tutti i dati per una relazione pubblica sull'andamento dei sistemi di controllo interno ogni anno. Tale previsione si potrebbe integrare prevedendo la trasmissione della relazione anche alle Commissioni parlamentari competenti per materia. In*

tal modo il Parlamento potrebbe prendere conoscenza di anno in anno di come funziona il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche.

**BRICCARELLO**, *relatore alla Commissione*. Il relatore è favorevole all'emendamento del Governo con l'integrazione ora proposta.

**VILLONE**. Vorrei sapere dal Governo se ritiene che questi servizi di controllo interno siano poi per la loro strutturazione in grado di avanzare suggerimenti e modifiche in materia.

**FRATTINI**, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Sostanzialmente la norma ha due funzioni, in effetti. La prima è raccogliere i dati e i risultati dell'attività propria di verifica. Ho verificato che il servizio di controllo, che ho istituito come primo servizio di controllo interno alla Presidenza del Consiglio, mentre riferiva sulle verifiche, in qualche caso ha avanzato anche qualche proposta ragionevole. Faccio un esempio spicciolo: se si riscontra che una struttura del dipartimento del personale è sovradimensionata rispetto a quella degli affari generali, nel corso dell'attività di controllo si può suggerire di riordinare quel settore dell'organizzazione amministrativa.

**VILLONE**. Signor Ministro, non vorrei però, conoscendo i meccanismi della pubblica amministrazione, che tutti gli organi finissero col ritenere che questo compito spetta al servizio di controllo interno. Ovviamente non è così perchè la dirigenza come tale, di fronte a verifiche del genere, sarebbe in primo luogo chiamata ad avanzare proposte.

**FRATTINI**, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Capisco l'esigenza da lei manifestata e mi riservo di formulare un nuovo testo dell'emendamento 1.1 che ne tenga conto.

**PRESIDENTE**. Diamo tempo al Ministro di riformulare e riprendiamo l'esame degli emendamenti 1.5 e 1.16, precedentemente accantonati.

**BRICCARELLO**, *relatore alla Commissione*. Su tali emendamenti il parere del relatore è contrario.

**FRATTINI**, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Il Governo concorda con il relatore.

**VILLONE**. Vorrei ricordare la disponibilità manifestata dal ministro Frattini ad introdurre una clausola di salvaguardia degli accordi sindacali.

**FRATTINI**, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Confermo tale orientamento, ferma restando la disciplina di fonte pattizia; ma questo l'avevamo già detto in precedenza.

**BRICCARELLO**, *relatore alla Commissione*. Ne avevamo già parlato, senza però definire nulla.

**PRESIDENTE.** Si tratta della lettera c), comma 5, dell'articolo 1, che concerne la regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso le diverse amministrazioni o presso i diversi uffici della medesima amministrazione ed omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni agli analoghi procedimenti del settore privato.

**FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.** Però, con la precisazione: «ferme restando le disposizioni introdotte dai contratti collettivi di lavoro nei comparti del pubblico impiego».

**MARCHETTI.** Signor Presidente, vorrei comunque anticipare il mio orientamento favorevole all'emendamento 1.16, presentato dal senatore Lubrano di Ricco, identico all'emendamento 1.5, presentato dal senatore Ballesi.

**PIERONI.** Signor Presidente, vorrei che fosse chiarito l'aspetto tecnico e ricordare ai colleghi - che ovviamente ne sono già consapevoli - che ci troviamo in sede deliberante, per cui da questo punto di vista dovremmo porre attenzione al fatto che tale normativa non verrà poi presa in considerazione dall'Aula.

Personalmente ritengo che questa norma sia generica e di scarsa definizione; infatti, cosa si intende per «analoghi procedimenti del settore privato»? Non ci dimentichiamo che stiamo lavorando su un testo di legge delega, che a sua volta rinvia a provvedimenti di delegificazione sui quali siamo tutti d'accordo; però, non vorrei che facessimo un passo più lungo della gamba anche se con lodevolissime intenzioni. Personalmente non ho nulla in contrario ad introdurre procedure e modalità privatistiche nella pubblica amministrazione - anzi -, ma credo che bisognerebbe riflettere maggiormente su una formulazione di questo tipo.

**FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.** Signor Presidente, in effetti si tratta di una riflessione che era già stata sollecitata dal senatore Villone. La volta scorsa dissi che, trattandosi di un principio di omogeneizzazione che non riguarda la pubblica amministrazione in senso generale ma soltanto i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in una legge generale si pone l'esigenza di una semplificazione, che conferma il percorso di privatizzazione del pubblico impiego.

Allora, se dobbiamo fare questo - e sono convinto che si debba continuare a percorrere tale strada - abbiamo fatto due esempi: quello degli equi indennizzi e del riconoscimento di determinate indennità del sistema delle procedure disciplinari che prevedono un certo tipo di controdeduzioni nel settore pubblico e un altro tipo di controdeduzioni nella procedura privata disciplinata dallo Statuto dei lavoratori.

Quindi, se questo è il principio - e ripeto che sono convinto che lo sia - facciamo sì che con questa normativa tutte le pubbliche amministrazioni siano costrette a continuare ad adeguarsi ad esso.

E allora, la preoccupazione espressa dal senatore Villone, cioè di far salve le norme di fonte pattizia, è da me condivisa pienamente, affinché

si eviti a questo punto di legiferare o regolamentare nuovamente una materia che invece è rimessa alla contrattazione collettiva, e si affermi che quello che vale in un determinato settore in base allo Statuto dei lavoratori debba valere tendenzialmente anche per l'altro settore.

D'altronde, è noto che già la legge n. 537 del 1993 e la legge n. 724 del 1994, cioè l'ultima legge finanziaria, hanno stabilito l'applicabilità dello Statuto dei lavoratori al pubblico impiego, salvo le parti in cui questo sia espressamente vietato dalla legge.

Di conseguenza, se questo è l'orientamento del legislatore, si tratta di un criterio guida.

Quindi, sono favorevole non solo al subemendamento concernente la salvaguardia della normativa pattizia, ma concordo anche con la proposta tesa a conservare questo indirizzo di omogeneizzazione.

VILLONE. Signor Presidente, comprendo la preoccupazione di molti colleghi che si è tradotta nella presentazione, rispettivamente da parte dei senatori Ballesi e Lubrano di Ricco, degli emendamenti 1.5 e 1.16. A mio avviso, si tratta di una preoccupazione a tutela del pubblico dipendente, però essa non ci dovrà orientare in maniera conclusiva qualora ricorressimo alla clausola di salvezza da me suggerita. Infatti, a mio modo di vedere, questa complessa vicenda, che è la privatizzazione del pubblico impiego, si sta giocando in parte sul tavolo del confronto tra pubblica amministrazione e sindacati e in parte sul tavolo legislativo. Mi pare giusto che in questo caso il tavolo legislativo segua e non preceda il confronto tra le parti interessate; d'altra parte, ciò è quanto sostanzialmente si sta verificando.

Quella formula di salvaguardia credo corrisponda alle preoccupazioni dei colleghi, perchè fa sì che alcuni confini fondamentali siano stabiliti nel confronto tra amministrazione e sindacati. Quindi, l'inserimento di tale clausola è utile proprio per superare le difficoltà - che diversamente capirei - rappresentate dai colleghi che propongono di votare gli emendamenti 1.5 e 1.16.

Se quindi aderiamo all'ipotesi di aggiungere questa clausola, dichiaro fin d'ora il mio voto contrario sugli emendamenti 1.5 e 1.16 e favorevole alla proposta governativa che fa salvi i contratti collettivi di lavoro nei comparti del pubblico impiego.

PERLINGIERI. Signor Presidente, dichiaro il mio voto contrario sull'emendamento 1.16, presentato dal senatore Lubrano di Ricco - e quindi anche sull'emendamento 1.5, presentato dal senatore Ballesi - per le ragioni addotte anche dal Governo in questa sede, in quanto non solo la legislazione ma i principi ormai evolutivi dell'ordinamento vanno nel senso di una quanto più possibile parità di trattamento tra il pubblico impiego e quello privato.

Tra l'altro, mi sembra che questa sia proprio una delle occasioni per dimostrare una delle tante affermazioni di eguaglianza e di parità di trattamento del lavoro dipendente.

Per cui, non sono assolutamente favorevole a sopprimere, come propone il collega Lubrano di Ricco, questa parte del comma 5, lettera c); ma dirò di più, e cioè che non sono favorevole al subemendamento presentato dal senatore Villone perchè ritengo che la contrattazione col-

lettiva sia una cosa giustissima e validissima, e non può porsi in contrasto con principi di ordine pubblico e in particolare con norme imperative.

Ora, se facessimo più attenzione alla contrattazione collettiva che vi è stata negli ultimi anni, noteremmo che molto spesso dei premi sul fronte economico e dei disagi su quello normativo ci sono stati. Per cui molte volte si è avuta una vittoria di Pirro da parte dei sindacati, cioè si sono in un certo senso sacrificati *status* e diritti dei lavoratori sul piano normativo per ottenere concessioni di carattere economico. Non credo che questo sia lo spirito della Costituzione nè lo spirito di una legislazione evoluta, per cui non sono dell'opinione che sempre la contrattazione collettiva debba prevalere sulla legge. Perciò la proposta integrativa avanzata dal senatore Villone mi sembra pleonastica.

VILLONE. Ritengo invece opportuna l'integrazione della lettera *c*) per prevenire autonome iniziative del Governo volte a modificare un sistema altrimenti regolato in via negoziale. Infatti io non posso accettare che il Governo con un proprio regolamento ponga nel nulla un accordo fra sindacati e amministrazione. Io questo non posso accettarlo.

PIERONI. Ritiro l'emendamento 1.16 e mi dichiaro favorevole alla proposta emendativa fatta dal Governo.

PRESIDENTE. Comunico che il Governo ha formalmente presentato il seguente emendamento:

*Al comma 5, lettera c), aggiungere, in fine, le seguenti parole: «ferme restando le disposizioni introdotte dai contratti collettivi di lavoro nei comparti del pubblico impiego».*

1.18

IL GOVERNO

PERLINGIERI. Tale emendamento 1.18 finisce per essere in contraddizione con il testo, perchè la contrattazione collettiva di quell'epoca potrebbe essere fatta in un certo modo, come pure il rapporto di pubblico impiego va certamente tenuto separato e distinto da quello privato. Ma oggi, che si vuole in un certo senso privatizzare il rapporto di pubblico impiego, come si può mantenere intatta una contrattazione collettiva fatta su una base diversa?

VILLONE. Dal mio punto di vista la contrattazione registra un equilibrio di interessi ed io non intendo consentire al Governo di sua iniziativa e con suo atto di modificare questa scelta, che è politica e si può solo operare negli ambiti che rimangono liberi e nella flessibilità degli istituti previsti in questa disciplina.

MARCHETTI. Faccio mio l'emendamento 1.16 ritirato dal collega Pieroni.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.16, presentato dal senatore Lubrano di Ricco, ritirato dal senatore Pieroni e fatto proprio dal

senatore Marchetti, identico all'emendamento 1.5, presentato dal senatore Ballesi.

**Non è approvato.**

Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.18.

**MARCHETTI.** Dichiaro il mio voto favorevole su questo emendamento, poichè la modifica potrebbe temperare l'effetto di un indirizzo in materia di disciplina del pubblico impiego che noi non condividiamo. Si tratta quindi di una norma di garanzia, ferma restando la nostra contrarietà alla lettera c) nel suo complesso.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 1.18 presentato dal Governo.

**Non è approvato.**

**FRATTINI,** *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.* Signor Presidente, ho predisposto un nuovo testo dell'emendamento 1.1:

*Dopo il comma 5, aggiungere i seguenti:*

«5-bis. I servizi di controllo interno, nello svolgimento delle loro funzioni, compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa.

5-ter. I risultati delle verifiche svolte e le misure proposte sono illustrati in un'apposita relazione, che viene inviata, entro il 31 marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e da questa alle competenti Commissioni parlamentari».

1.1 (Nuovo testo)

IL GOVERNO

**BRICCARELLO,** *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, esprimo parere favorevole sull'emendamento 1.1 (Nuovo testo).

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 1.1, presentato dal Governo (Nuovo testo).

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1, nel testo così modificato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame di alcuni emendamenti, tendenti ad introdurre articoli aggiuntivi dopo l'articolo 1.



Il primo, presentato dal Governo, è il seguente:

*Dopo l'articolo, aggiungere i seguenti:*

«Art. 1-bis.

1. All'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunti i seguenti commi:

“4-bis. Le norme concernenti l'ordinamento e l'organizzazione dei Ministeri sono dettate con regolamenti emanati ai sensi del comma 2 su proposta del Ministero competente d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento funzione pubblica e con il Ministero del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono:

a) separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e istituzione di uffici del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione, prevedendo in particolare l'Ufficio giuridico e degli affari istituzionali, l'Ufficio legislativo, la Segreteria particolare, l'Ufficio stampa e la figura dell'addetto stampa, scelto tra soggetti iscritti all'ordine professionale;

b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale, generale e non, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture di servizio e strutture operative, e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità;

c) istituzione di servizi per il controllo interno e previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati;

d) indicazione della consistenza delle piante organiche, previa verifica dei carichi di lavoro e senza maggiori oneri finanziari;

e) previsione dei decreti ministeriali di natura non regolamentare per la ripartizione dei compiti all'interno delle unità dirigenziali.

4-ter. Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 4-bis sono abrogate le norme di organizzazione, anche aventi valore di legge, incompatibili con quelle contenute nel regolamento medesimo, che provvede a individuarle esplicitamente”.

2. I regolamenti di cui al comma 4-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dal comma 1 del presente articolo, sostituiscono, per i Ministeri, i decreti di cui all'articolo 6, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. I regolamenti già emanati o adottati restano in vigore fino all'emanazione dei decreti presidenziali di cui all'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dal comma 1 del presente articolo.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, emana direttive volte ad assicurare l'omogenea attuazione dei principi di organizzazione delle strutture ministeriali in relazione alle peculiarità funzionali delle medesime. In sede di prima applicazione, la direttiva è emanata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

FRATTINI. *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.* Signor Presidente, illustrerò brevemente l'emendamento 1.0.1, presentato dal Governo, che concerne una modifica ordinamentale.

Attualmente, per organizzare un Ministero occorrono tre diversi tipi di regolamento; in primo luogo, un regolamento, ai sensi del comma 2, articolo 17, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, per riorganizzare le funzioni ministeriali; in secondo luogo, con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica e di quello del tesoro, un regolamento per ridisegnare le piante organiche; in terzo luogo, occorre infine un regolamento ministeriale per l'organizzazione attuativa degli uffici.

L'emendamento 1.0.1, presentato dal Governo, unifica in un solo tipo di regolamento - quello di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che è poi quello di cui si occupa l'articolo 1 del disegno di legge oggi al nostro esame, e cioè il regolamento di delegificazione - tutta l'organizzazione interna dei Ministeri.

Quindi, non solo si semplifica l'organizzazione dei Ministeri, consentendo al Governo quanto già in suo potere, e cioè di intervenire con regolamento, ma si afferma che d'ora in poi vi sarà un solo tipo di regolamento.

Qui vi è una disposizione che ha già sollevato delle perplessità che informalmente mi sono state prospettate, e cioè che dovrà essere lo stesso regolamento che riordina e delegifica ad elencare quali sono le norme di legge che per effetto di questa operazione sono abrogate, appunto perchè «degradate».

A tal proposito, vi sono due scuole di pensiero. La prima afferma che deve essere la legge delegificante a dire su quali norme di legge il regolamento di delegificazione inciderà, mentre la seconda, che ha anche un conforto istituzionale per le pronunce sia del Consiglio di Stato sia della Corte dei conti, ritiene che, poichè ci troviamo dinanzi ad una riserva relativa e il regolamento di delegificazione ha tale forza, soltanto nella pratica si vedrà quali leggi subiranno una delegificazione. Di conseguenza, nel riorganizzare un Ministero, solo il regolamento di delegificazione potrà elencare quali sono le leggi su cui andrà ad incidere.

Il Governo ha scelto questa seconda via perchè è sembrato ancora una volta più opportuno che spetti al regolamento individuare le disposizioni normative da delegificare. Qualora dovesse essere la stessa legge, per un *prius*, a dire su quale leggi è necessario mettere le mani, vista la grande farragine di leggi esistente in Italia, vi sarà sempre il rischio che ne sfugga qualcuna. D'altra parte, l'emendamento 1.0.1 risponde a questa filosofia.

Invece, in dottrina vi è un orientamento favorevole a questa impostazione, sia di Cheli sia di Zagrebelsky, anche se ve n'è un altro nettamente opposto che sostiene la necessità che sia la legge a stabilirlo.

VILLONE. Ovviamente, il Ministro cita fonti governative - senza censure, per carità! - con il conforto di posizioni scientifiche validissime. Però, nutro delle perplessità sull'emendamento 1.0.1, presentato dal Governo.

A parte il fatto che appartengo all'altra scuola di pensiero, che secondo il Governo è quella dei «cattivi», noto che questo tema che andiamo ad introdurre, una volta portato alle estreme conseguenze, potrebbe delineare una situazione in cui la sola istituzione del Ministero sia lasciata alla legge - cioè la sola formula «È istituito il Ministero...» -, mentre tutto il resto venga affidato ad un regolamento governativo. E badate, parlare di regolamento *ex* articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 significa affidare stabilmente al Governo tale materia senza alcun vaglio di tipo legislativo.

Questo a me sembra eccessivo e non coerente con il disegno costituzionale, e quindi va al di là di quello che è anche politicamente opportuno; infatti, creare un contesto normativo nel quale il Parlamento venga totalmente espunto dalle scelte relative all'ordinamento, al coordinamento e all'organizzazione di un Ministero, cioè da tutto ciò che riguarda la funzionalità di un Ministero salvo la sua istituzione, mi pare vada al di là di quello che è opportuno e costituzionalmente corretto.

Quindi, lo ripeto, debbo esprimere molte perplessità sull'emendamento 1.0.1

**PRESIDENTE.** Con l'emendamento 1.0.1 si tende ad aggiungere due commi all'articolo 17 della legge n. 400: il 4-*bis* e il 4-*ter*. Quest'ultimo recita: «Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 4-*bis* sono abrogate le norme di organizzazione, anche aventi valore di legge, incompatibili con quelle contenute nel regolamento medesimo, che provvede a individuarle esplicitamente».

Chiedo al senatore Villone se questa disposizione non serva ad attenuare il pericolo di cui parlava.

**VILLONE.** Signor Presidente, io appartengo alla scuola di coloro che ritengono che non possa essere il regolamento ad individuare le norme legislative da abrogare; a mio avviso, deve essere una legge. Non vedo come possa essere un regolamento e non vedo come si possa evitare di dire che a quel punto il regolamento si sostituisce alla legge, ponendosi in netto contrasto con i principi del nostro ordinamento.

**PRESIDENTE.** Volevo dire se il ruolo del regolamento non sia stato già ridimensionato da quell'espressione, secondo la quale è la legge che afferma che: «Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 4-*bis* sono abrogate le norme di organizzazione, anche aventi valore di legge...».

**VILLONE.** A parte l'ultima considerazione da me svolta, il risultato sarà che da quel momento in poi comunque, sempre e soltanto il regolamento potrà disciplinare l'organizzazione di un Ministero.

**PRESIDENTE.** La disposizione continua affermando: «...che provvede a individuarle esplicitamente», come a dire che implicitamente sono già state individuate con legge.

**VILLONE.** Non sono d'accordo con l'interpretazione data dal Consiglio di Stato.

PIERONI. Signor Presidente, condivido tutte le perplessità avanzate dal senatore Villone e in più aggiungerei un'ulteriore pregiudiziale all'emendamento 1.0.1, ritenendo assolutamente inopportuno modificare la legge n. 400 del 1988 con una normativa esaminata e approvata in sede deliberante. Si tratta di una riflessione che affido anche alla sua valutazione, signor Presidente, ritenendo che lei potrebbe dirci qualcosa in materia, in quanto Presidente di questa Commissione.

Comunque, restano valide, lo ripeto, tutte le riserve esposte dal collega Villone; e colgo l'occasione per ricordare ai colleghi che le leggi restano ma i Governi cambiano e passano.

Qualora approvassimo una formulazione di questo tipo, potremmo aprire il varco all'organizzazione dei Ministeri più centralistica del mondo; e non credo proprio si debba arrivare a ciò. Nell'esaminare il disegno di legge n. 1794 siamo partiti correttamente con una procedura condivisa anche dal mio Gruppo: semplificare alcuni procedimenti amministrativi, togliendoli dalle pastoie burocratiche e da una sovrapposizione di competenze che rendono il rapporto tra Stato e cittadino confuso, illeggibile e spesso non accettabile da quest'ultimo.

Adesso ci stiamo spostando in una dimensione di organizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento che non ha nulla a che vedere con l'impostazione originaria della legge. Voglio far presente ai colleghi che ove si procedesse in questa direzione si potrebbe anche ripensare all'opportunità dell'esame del disegno di legge in sede deliberante.

FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali. In relazione alle considerazioni fatte, preciso che il Governo non intende fare una questione di principio nel comma 4-ter; se la Commissione dovesse ritenere più opportuno che sia la legge ad indicare su quali norme si debba incidere con l'abrogazione, potrei anche concordare. Però, sul complesso dell'emendamento faccio presente che si ha l'occasione per mettere mano ad un riordino serio; se non lo si fa in questo modo, i ministeri non si riorganizzeranno mai. Questa, ovviamente, è una scelta. Vista l'attenzione che vi è stata finora sul tema, ho pensato di sottoporre alla Commissione questo problema importante. Capisco anche le perplessità su un'ipotetica attribuzione di un potere così ampio al Governo, ma dico anche che l'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 già prevede un regolamento governativo di organizzazione; solo che ne prevede tre, e quindi se si vuol mettere mano ad un Ministero si devono promuovere tre livelli regolamentari diversi, ma si arriva lo stesso al risultato. Invece sono convinto, e questo è il senso dell'emendamento, che si possa riordinare tutto con un'unica fonte.

PERLINGIERI. Signor Presidente, io sono convinto che la gerarchia delle fonti debba essere rispettata. Effettivamente non si può riservare alla legge solo l'istituzione del Ministero, la legge deve anche indicare qualcos'altro; nè possiamo con la norma del comma 4-ter consentire che con un regolamento si abroghi la legge.

È apprezzabile invece il tentativo di semplificazione, e nessuno su questo punto ha sollevato obiezioni, per cui questa parte dell'articolo la riterrei senz'altro degna di approvazione, a differenza del comma 4-ter.

DE MARTINO Guido. Vorrei osservare che l'emendamento del Governo si ispira a un giusto criterio che rientra nell'ambito dell'oggetto di questo provvedimento, cioè l'unificazione dei procedimenti. Infatti il Governo propone che i regolamenti amministrativi vengano ridotti da tre ad uno. Senonchè poi l'emendamento del Governo diventa contraddittorio perchè il comma 4-ter finisce per introdurre un nuovo tipo di regolamento non previsto nell'articolo 17 della legge n. 400. Infatti tale articolo prevede che le leggi della Repubblica dispongano l'abrogazione delle norme vigenti. In questo senso il comma 4-ter contrasta con l'orientamento prevalente in materia e codificato nella legge n. 400.

VILLONE. Confermo la mia opposizione all'emendamento, anche se privo del comma 4-ter, verso il quale comunque permangono le mie riserve.

PIERONI. Anch'io sono contrario a questo emendamento.

MARCHETTI. Invito il rappresentante del Governo a ritirare l'emendamento.

DE MARTINO Guido. Mi associo alla richiesta del senatore Marchetti.

VILLONE. Ritengo necessaria una maggiore flessibilità; noi non crediamo che lo schema normativo che troviamo in questo emendamento sia il più felice. Auspico perciò che si trovi un punto di accordo.

PERLINGIERI. Ritengo che sia il caso di accantonare l'emendamento per consentire al Governo di riformularlo, limitandone l'effetto all'unificazione delle fonti regolamentari in tema di organizzazione dei Ministri.

Mi pare che faremmo un consistente passo in avanti se riuscissimo a manifestare un consenso sul fatto che per organizzare un Ministero non vi è alcun bisogno di tre regolamenti ma di uno solo.

VILLONE. Lei ha ragione, però il problema è che non si può semplicemente ipotizzare una semplificazione, in quanto è necessario misurare anche il *quantum* di legislazione che si intende delegificare.

PERLINGIERI. Vogliamo valutare se vale la pena porre in essere talune semplificazioni?

PIERONI. Poichè il meglio è nemico del bene, sarebbe preferibile procedere alla votazione dell'emendamento ora al nostro esame.

FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali. Onorevoli senatori, dal momento che debbo recarmi presso la Camera dei deputati, mi riservo di riformulare il testo dell'emendamento per la seduta di giovedì 20 luglio.

**PRESIDENTE.** Mi pare che questa sia la soluzione migliore di conseguenza, l'emendamento 1.0.1, presentato dal Governo, è accantonato.

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

*I lavori terminano alle ore 17,25.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE