

RESOCONTO STENOGRAFICO

464.

SEDUTA DI LUNEDÌ 24 MARZO 1986

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE Vito LATTANZIO

INDICE

	PAG.		PAG.
Missione	40521	NAPOLITANO ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (357).	
Disegni di legge di conversione:		FUSARO ed altri: Norme sulla decretazione d'urgenza (1663).	
(Annunzio della trasmissione dal Senato)	40521	Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (1911).	
(Assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento)	40521	FERRARA ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2184).	
Proposte di legge:		ALIBRANDI: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2189).	
(Annunzio)	40521	PRESIDENTE	40523, 40527, 40528, 40532, 40539, 40544, 40549
(Assegnazione a Commissioni in sede referente)	40521		
Progetti di legge (Discussione):			
NAPOLITANO ed altri: Norme riguardanti la decretazione d'urgenza (349).			

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

PAG.	PAG.
AMATO GIULIANO, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i> 40528	Richieste ministeriali di parere parlamentare ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978 40522
BATTAGLIA ADOLFO (<i>PRI</i>), <i>Relatore</i> . . . 40523, 40524, 40533	Risposte scritte ad interrogazioni:
FERRARA GIOVANNI (<i>Sin. Ind.</i>) 40539	(Annunzio) 40522
LODA FRANCESCO (<i>PCI</i>) 40528	Su un lutto del deputato Bruno Fracchia:
RUSSO FRANCO (<i>DP</i>) 40544	PRESIDENTE 40522
TASSI CARLO (<i>MSI-DN</i>) 40532, 40539	Ordine del giorno della seduta di domani 40549
Interrogazioni:	Trasformazione di un documento del sindacato ispettivo 40549
(Annunzio) 40549	
Nomine ministeriali ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978:	
(Comunicazione) 40522	

La seduta comincia alle 17.

ANTONIO GUARRA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 19 marzo 1986.

(È approvato).

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, il deputato Martino è in missione per incarico del suo ufficio.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

MUSCARDINI PALLI ed altri: «Norme per la riorganizzazione degli schedari delle cancellerie commerciali presso i tribunali» (3616).

MINERVINI: «Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie» (3617).

Saranno stampate e distribuite.

Annunzio della trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e della sua assegnazione a Commissione

in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato, in data 21 marzo 1986, ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge approvato da quel Consesso:

S. 1694. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 1986, n. 34, concernente proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno» (3615).

A norma del primo comma dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è già stato deferito, in pari data, alle Commissioni riunite V (Bilancio) e XIII (Lavoro), in sede referente, con il parere della I, della II, della X, della XI e della XII Commissione.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea di cui al secondo comma dell'articolo 96-bis. Tale parere dovrà essere espresso entro mercoledì 2 aprile 1986.

Assegnazione di proposte di legge a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento,

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

comunico che le seguenti proposte di legge sono deferite alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

IV Commissione (Giustizia):

FERRARI MARTE ed altri: «Nuove norme sull'età per la partecipazione al concorso notarile e sulla cessazione dell'attività dei notai» (3526) *(con parere della I Commissione);*

VIII Commissione (Istruzione):

DI DONATO ed altri: «Istituzione nella scuola dell'obbligo dell'insegnamento della educazione all'ambiente» (3464) *(con parere della I e della V Commissione);*

PISANI ed altri: «Norme per l'esercizio dell'opzione sull'insegnamento della religione cattolica da parte dei giovani che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età» (3532) *(con parere della I, della II e della III Commissione);*

IX Commissione (Lavori pubblici):

DI DONATO ed altri: «Programma straordinario di interventi per la realizzazione di aree attrezzate a verde pubblico di interesse metropolitano» (3396) *(con parere della I, della II, della V, della VI e della VIII Commissione);*

RADI ed altri: «Provvedimenti per il consolidamento del Colle di Todi e della Rupe di Orvieto e per la salvaguardia del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico e paesistico di Orvieto e Todi» (3495) *(con parere della I, della II, della V e della VIII Commissione).*

Richiesta ministeriale di parere parlamentare ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Il ministro dell'agricoltura e delle foreste ha inviato, a' termini dell'articolo 1 della legge 24 gennaio

1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del perito agrario Giuseppe Mottola a presidente dell'Istituto sperimentale per il tabacco di Scafati.

Tale richiesta, a' termini del quarto comma dell'articolo 143 del regolamento, è deferita alla XI Commissione permanente (Agricoltura).

Comunicazione di nomine ministeriali ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a' termini dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, ha dato comunicazione della nomina dei componenti del consiglio di amministrazione del Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili di Gardone Val Trompia.

Tale comunicazione è stata trasmessa alla XII Commissione permanente (Industria).

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni. Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Su un lutto del deputato Fracchia.

PRESIDENTE. Informo la Camera che il deputato Fracchia è stato colpito da grave lutto: la perdita della madre.

Al collega così duramente provato negli affetti familiari ho già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio, che ora rinnovo anche a nome dell'Assemblea.

Discussione dei progetti di legge: Napolitano ed altri: Norme riguardanti la decretazione d'urgenza (349); Napolitano ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (357); Fusaro ed altri: Norme sulla decretazione d'urgenza (1663); Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (1911); Ferrara ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2184); Alibrandi: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2189).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge di iniziativa dei deputati Napolitano, Spagnoli, Barbera, Loda e Fracchia: Norme riguardanti la decretazione d'urgenza; Napolitano, Spagnoli, Ingraio, Loda, Barbera, Calvanese, Fantò, Moschini, Occhetto, Soave, Strumendo, Virgili e Zangheri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; Fusaro, Battaglia, Arbasino, Arisio, Biasini, Castagnetti, Cifarelli, Da Mommio, Del Pennino, Di Bartolomei, Di Re, Dutto, Ermelli Cupelli, Germanà, Gunnella, La Malfa, Martino, Medri, Monducci, Nucara, Pellicanò e Poggiolini: Norme sulla decretazione d'urgenza; Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; Ferrara, Rodotà, Bassanini, Masina, Mancuso, Nebbia, Codrignani, Onorato, Giovannini e Minervini: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; Alibrandi: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare della sinistra indipendente ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Battaglia.

ADOLFO BATTAGLIA, *Relatore*. Onore-

vole Presidente, colleghi, il testo della mia relazione scritta è talmente ampio (mi diranno poi i colleghi se la reputano altrettanto completa) che credo di dovermi limitare, in questa esposizione, a ripercorrere pochi tratti essenziali della legge, nei limiti in cui è appunto previsto lo svolgimento in aula di una relazione, che, se non erro, a termini di regolamento, sono di venti minuti.

Desidero quindi dire, essenzialmente, che l'interesse del progetto che si sottopone da oggi all'esame dell'Assemblea consiste, a mio parere, innanzitutto nel fatto che esso rappresenta il punto di arrivo di uno sforzo assai lungo, assai complesso, per dare disciplina organica a strumenti e modo di esercizio della funzione di governo, nella convinzione — unanime in dottrina e ampiamente presente anche nelle forze politiche che hanno affrontato il problema — che l'istituzione Governo è la struttura portante della capacità stessa di governo di una società complessa quale quella che oggi abbiamo di fronte; e nella convinzione, parallela a questa, che il funzionamento di tale istituzione non solo non deprime gli altri soggetti istituzionali, ma anzi costituisce esso stesso ragione di rafforzamento del ruolo degli altri soggetti istituzionali, a cominciare dal Parlamento.

Giudico, dunque, il risultato che si porta oggi all'esame dell'Assemblea un passo avanti considerevole verso l'eliminazione di quello che resta l'ultimo grosso esempio di inattuazione costituzionale, una inattuazione che ha pesato non poco sulla debolezza e sull'inadeguatezza della funzione di governo, in particolare sotto il profilo del coordinamento e dell'omogeneità di indirizzo politico ed amministrativo.

In effetti, non si può non rilevare che siamo di fronte ad una insufficiente collegialità delle decisioni, ad un insufficiente coordinamento ed indirizzo, ad un'insufficiente omogeneità d'azione del Governo e ad un insufficiente assetto organizzatorio ed organizzativo dello stesso.

Questi sono i problemi che abbiamo

avuto di fronte nel cercare di redigere un progetto di riforma che costituisce un fatto organico e non una serie di norme frammentarie accumulate l'una sull'altra.

Il ridisegno, dunque, della funzione di governo contenuto nel progetto si muove in un equilibrio tra principio monocratico e principio di collegialità, che sono i poli tra i quali ha sempre oscillato l'interpretazione del modello fissato dalla Costituzione. Questi due principi sono composti, nel senso di intendere la collegialità come condizione necessaria e normale per l'esplorazione dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente. Il Presidente del Consiglio, in altri termini, sarà tanto più forte istituzionalmente quanto più la dialettica collegiale riuscirà a fondere i suoi atti in una logica di governo e non, per così dire, di cancellierato.

Su queste basi si delinea una struttura di governo che chiarisce le funzioni rispettive di una serie di organi: del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio dei ministri, anzitutto, ma anche di un organo nuovo di notevole rilevanza pratica, qual è il Consiglio di gabinetto, dei comitati interministeriali, di cui si prevede la riduzione, di ministri con incarichi speciali, di commissari straordinari di Governo in ordine a problemi speciali che la realtà presenta. E si propone un disegno, altresì, in cui trova la sua collocazione, al vertice della struttura servente della Presidenza, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, ed in cui la stessa struttura interna organizzativa si configura in modo tale da assolvere i compiti per cui è stato ed è indispensabile istituirla.

In altri termini, si cerca di realizzare, come ho scritto nella relazione, una sorta di circolarità efficace nell'assetto di governo, con funzioni rispettivamente assegnate all'uno e all'altro di questi organi.

D'altra parte, il progetto che si porta all'esame dell'Assemblea affronta per intero il problema delle fonti normative, e lo affronta non, come per un errore di stampa è scritto nella relazione, all'interno dei limiti «malleabili» sanciti dalla

Costituzione, ma, al contrario, all'interno dei limiti invalicabili che sono fissati dalla Costituzione. Colgo l'occasione per rilevare che, per un altro errore di stampa o per una troppo rapida correzione delle bozze da parte mia, mi pare sia scritto ad un certo punto che le norme sovraordinate sono naturalmente soggette alle norme sottordinate...

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Forse in riferimento alla costituzione materiale!

ADOLFO BATTAGLIA, *Relatore*. È chiaro che in quel punto si deve intendere esattamente il contrario.

Si affronta dunque il problema delle fonti normative, quasi partendo dalla intuizione della Presidenza del Consiglio come centro importante di normazione in tre direzioni distinte, sia rispetto alla normazione legislativa delegata a' termini dell'articolo 76 della Costituzione, sia per quanto riguarda la normativa amministrativa per l'esecuzione e l'attuazione delle leggi; sia per quanto riguarda la definizione di un quadro di possibile delegificazione, un quadro fortemente garantito ma nello stesso tempo ricco di potenzialità positive per le sorti del nostro sistema legislativo.

Nello stesso tempo si affronta in termini compiuti l'altro grande argomento dolente del nostro dibattito quasi permanente, cioè i limiti alla decretazione d'urgenza, che costituiscono uno dei problemi, anche politici, su cui si accentrano le maggiori attenzioni.

Infine, il progetto ha un terzo aspetto fondamentale, perché disciplina l'apparato servente della Presidenza del Consiglio, così come si è stabilito di definirlo. Disciplina cioè un modello prescelto come apparato ausiliario tanto del Presidente del Consiglio quanto del Consiglio dei ministri. E nel progetto oggi portato all'esame si è rifiutata la consueta tecnica della prefabbricazione aprioristica di strutture amministrative e burocratiche, optando invece per un sistema che individua le funzioni tipiche necessarie all'efficacia di un meccanismo di servizio ca-

ratterizzato da compiti essenzialmente di *staff*, e che lascia poi alle scelte organizzative da effettuare di volta in volta, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la concreta strutturazione dell'apparato servente, facendola decidere di volta in volta secondo la flessibilità e la variabilità delle esigenze connesse ai singoli governi che storicamente si succedono.

Si tratta complessivamente, dunque, di definire una nuova funzione di governo dall'alfa all'omega, per così dire; una funzione di governo realmente adeguata ai tempi veloci dei nostri giorni: il principale problema che abbiamo dovuto affrontare è stato come concepire una funzione di governo di fronte alla complessità, alla velocità, al ritmo con cui si muovono le società industriali e postindustriali in cui questi problemi devono essere affrontati. E questo disciplinando in modo organico sia i soggetti di governo sia gli strumenti normativi e amministrativi della loro azione.

In questo senso, colleghi, il testo varato dalla Commissione si caratterizza per una serie di norme particolari su cui certamente si accentrerà l'attenzione dei colleghi nel corso del dibattito; ma si caratterizza a mio avviso soprattutto per dieci punti, che vorrei brevemente toccare.

Il primo punto è quello della definizione delle competenze del Consiglio dei ministri da una parte e del Presidente del Consiglio dei ministri dall'altra, definizione che si realizza con gli articoli 2 e 4 del progetto, disciplinando in modo organico da una parte la necessaria collegialità e dall'altra i poteri di indirizzo, di coordinamento e di stimolo del Presidente del Consiglio, proponendosi l'inversione della tendenza alla feudalizzazione della funzione di governo, della tendenza a concepire il Governo per strutture staccate l'una dall'altra, prive di comunicazione, quasi separate da paratie stagne raramente in effetti valicate. Si prevedono anche norme che tendono ad evitare (particolare forse minore ma non del tutto indifferente, anche da un punto di vista, diciamo così, cosmetico generale)

vicende talora incresciose cui hanno dato luogo ministri di uno stesso Governo, che hanno suscitato, attraverso prese di posizione e contrastanti dichiarazioni, perplessità che si dovrebbe tendere ad evitare, nella misura stessa in cui si assicura l'omogeneità nell'azione dell'esecutivo, che appunto il progetto di legge tende fondamentalmente ad assicurare.

Un secondo punto certamente rilevante è quello del Consiglio di gabinetto: per la prima volta viene disciplinata la possibilità di istituire un comitato di ministri denominato appunto Consiglio di gabinetto, con il compito di collaborare con il Presidente del Consiglio nelle sue funzioni costituzionali, di coordinamento e di indirizzo politico-amministrativo, nonché al fine di preparare ed agevolare l'attività del Consiglio dei ministri.

Un terzo punto concerne i comitati interministeriali. Sappiamo tutti che oggi ve n'è una plethora, a competenza specifica; ne fanno parte numerosi ministri, in formazioni differenti; si parla di undici, tredici comitati interministeriali. Ne fanno parte vari ministri, sicché la plethora è rilevante non soltanto in senso assoluto, come numero di comitati, ma anche per il fatto che il numero di ministri si aggira sul 25, di fronte a 11 o 13 comitati interministeriali. La legge delega il Governo ad effettuare entro un anno la riduzione ed il riordino generale di questi comitati, proprio allo scopo di evitare le duplicazioni e le sovrapposizioni di competenze, in cui si manifesta uno degli aspetti del Governo spartito o per feudi di cui, appunto, parlavo.

Un quarto punto riguarda i sottosegretari. Questa legge rimanda ad una successiva, quella sulla riorganizzazione dei ministeri, il compito di definire la funzione ed il numero dei sottosegretari; ma fin da questo momento non è parso indifferente stabilire la limitazione del numero di sottosegretari, in misura pari al doppio dei ministeri con portafoglio.

Di evidente attualità politica è un quinto punto che desidero sottolineare: quello delle nomine pubbliche. Il testo della Commissione, sia pure con deci-

sione maggioritaria, unifica i procedimenti per le nomine pubbliche e stabilisce la deliberazione collegiale del Consiglio dei ministri, in uno sforzo di concorsualizzazione della procedura, che mira ad evitare almeno gli eccessi dei fenomeni lottizzatori che vengono unanimemente deplorati dalla pubblica opinione.

Sottolineo appena l'importanza dell'istituzionalizzazione della Conferenza permanente tra lo Stato e le regioni, che ha un evidente compito di collegamento rispetto al complesso delle attività regionali.

Accenno al problema della delegificazione: la nuova legge indica la strada per seguire, per realizzare un obiettivo, sul quale una grande maggioranza delle forze politiche si è trovata pressoché concorde: la riduzione della troppo estesa area della legge parlamentare. In effetti si prevede che il Parlamento autorizzi il Governo a disciplinare organicamente, mediante regolamento, intere materie sulle quali le Camere si siano limitate a dettare norme generali, con contestuale abrogazione della normativa legislativa preesistente, senza creare quindi alcun vuoto legislativo sulla materia oggetto di regolamento e di abrogazione.

Un ottavo punto mi pare utile sottolineare in questo rapido *excursus*: concerne l'articolo 13, sulla decretazione d'urgenza. Per la prima volta la competenza attribuita al Governo, di emanare decreti in base all'articolo 77 della Costituzione, trova una disciplina e direi una razionalizzazione attraverso l'introduzione di alcuni limiti alla decretazione d'urgenza. Non c'è dubbio che le disposizioni di cui all'articolo 13 devono poi essere, in qualche modo, collegate alle opportune riforme dei regolamenti delle Camere; in particolare (a parere del relatore ed anche di altri colleghi), devono essere collegate all'introduzione di una vera e propria corsia preferenziale, in ordine alla quale la Giunta per il regolamento ha testé terminato i suoi lavori, fino al punto da essere in grado di portare in aula, immediatamente dopo la pausa delle festività pasquali, il progetto di riforma del

regolamento che prevede sia il contingentamento dei tempi — ciò assicura la programmazione dei lavori della Camera —, sia la corsia preferenziale, che costituisce uno degli strumenti possibili per limitare in qualche modo l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza. In relazione alle nuove norme elaborate dalla Giunta per il regolamento ed all'estensione troppo ampia — per alcuni colleghi eccessiva — della decretazione d'urgenza, si sono previste queste norme limitatrici che tendono a razionalizzare un non indifferente aspetto della funzione di governo.

Vorrei infine sottolineare l'ultimo punto, che riguarda il segretariato alla Presidenza di cui, all'inizio del mio intervento, ho dato alcune caratteristiche di ordine generale. La legge che ci accingiamo ad approvare riorganizza profondamente gli uffici della Presidenza secondo criteri funzionali al ruolo dell'organo che si vuole istituire. È prevista una forte struttura di *staff* a carattere permanente, suddivisa in dipartimenti ed uffici — con la precisazione che il dipartimento è una struttura superiore che comprende più uffici — dotata di un ruolo organico di personale in parte fisso, per assicurare la necessaria continuità, in parte esterno alla pubblica amministrazione, per assicurare i necessari apporti di ordine tecnico-politico, coerenti con l'impostazione che si dà al lavoro di direzione politica di ciascuna Presidenza del Consiglio.

Per questa struttura si è prevista, come dicevo prima, un'adeguata flessibilità organizzativa al fine di rispondere nel modo migliore alle esigenze di una realtà che cambia continuamente. A capo del segretariato generale viene posto — tale decisione è stata assunta dopo un dibattito che ci ha visti impegnati, non so se proficuamente, per molte settimane — il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, quale primo collaboratore diretto del Presidente del Consiglio. L'obiettivo è quello di dotare il Presidente del Consiglio ed il Consiglio dei ministri di una struttura nella quale sia possibile concentrare tutte le necessarie competenze per coordinare e rendere omogenea l'intera attività del

Governo in attuazione del programma su cui il Governo stesso ha ricevuto la fiducia dal Parlamento.

Al termine di questa relazione, la cui durata deriva dal rispetto dai limiti imposti dal regolamento, vorrei dire che il lavoro che abbiamo compiuto tiene conto, in maniera rilevante e fondamentale, dei testi presentati dagli ultimi due governi, il Governo Spadolini ed il Governo Craxi. Il testo elaborato dal Governo in carica riprende in buona parte quello elaborato dal precedente Governo. Questi due progetti di legge sostanzialmente costituiscono una svolta rispetto alle precedenti elaborazioni ed ai testi che nelle scorse legislature sono stati presentati e che oggi manifestano tutta la loro insufficienza. Si è tenuto conto, come punto di base, di questi due progetti di legge, ma sono lieto di dire che all'elaborazione finale del testo hanno contribuito in maniera rilevante tutti i gruppi politici, senza alcuna distinzione tra maggioranza ed opposizione, come è giusto che avvenga di fronte a grandi problemi di ordine istituzionale, dove distinzioni rigide tra maggioranza ed opposizione non hanno ragione di esistere, trattandosi di regole comuni allo svolgimento di un'attività che coinvolge tutti.

Si è potuto far ciò non nello sforzo di giungere a compromessi puramente verbali o semantici, e quindi destinati a durare molto poco, ma nello sforzo di contribuire ad elaborare una riforma organica e coerente in tutte le sue parti, naturalmente basandosi ognuno di noi sui propri orientamenti dottrinali, sulla propria sensibilità istituzionale e sui convinimenti di volta in volta maturati attraverso le rispettive esperienze.

Questo tentativo di dare attuazione al testo dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione era certamente di grande rilevanza e di grande responsabilità, nella comune coscienza del ruolo che spetta al Governo nei sistemi parlamentari contemporanei. A me è parso che la Commissione abbia avvertito i termini in cui si poneva il compito che aveva di fronte, a cominciare dal suo presidente, che torno

a ringraziare per l'impulso che ha dato alla concreta attività della Commissione stessa, per proseguire con altri colleghi che hanno in modo particolare contribuito all'elaborazione del testo, che ringrazio collettivamente.

Proprio in questo sforzo di costruire una riforma organica e coerente in tutte le sue parti, il testo in esame non è derivato solo da un pur autorevole dibattito parlamentare, ma ha cercato di respirare con l'ampiezza che è stata consentita da un confronto vasto con la dottrina costituzionalistica migliore, in un certo senso espressa e riassunta dal lavoro delle commissioni (a cominciare dalla commissione Giannini, per proseguire con la commissione Cheli e Manzella, con le commissioni Piga e i sottocomitati guidati di volta in volta dal professor Giannini, dal professor Amato, dal professor Cassese, attraverso una molteplicità poi di altri contributi particolari che non sto qui a ricordare).

È stato quindi un lavoro lungo e, a mio parere, complessivamente produttivo, perché non ci si è limitati a riprodurre antiche disposizioni con piccole varianti di aggiornamento — a *piétiner sur place*, come Paladini ha scritto — ma si è voluta fare una vera riforma dell'ordinamento, forse la prima riforma in materia istituzionale, la prima di quelle riforme di cui il paese ha così vivo bisogno, come tutto giornalmente torna a dimostrarci.

È con questo spirito di riforma organica su un punto essenziale dell'ordinamento, come inizio del lavoro di riforma istituzionale, che abbiamo licenziato questo testo ed io ho svolto questa relazione, nell'auspicio che il Parlamento possa esaminare in tempi rapidi la legge, discuterla approfonditamente ed infine varare la nuova legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Battaglia, di questa sua relazione; così come, credo, dobbiamo tutti associarci al ringraziamento per il presidente Labriola e per la Commissione affari costituzio-

nali, che con tanto impegno ha lavorato per portare in aula questo atteso provvedimento.

Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

GIULIANO AMATO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Mi riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Loda. Ne ha facoltà.

FRANCESCO LODA. Signor Presidente, colleghi, mi sembra riccamente istruttivo il dibattito che si apre oggi in aula sul disegno di legge che ha per oggetto la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. È perciò che mi auguro innanzitutto che esso abbia una rapida e positiva conclusione.

Esso varrà forse a portare ad un livello più adeguato la riflessione, nell'opinione pubblica, sul problema del Parlamento e a riconoscere in esso una complessità più resistente, meno riducibile alla violenza corrosiva di talune correnti approssimazioni in questa fase della vita politica ed istituzionale; un Parlamento tratto all'esperienza di una difficile e per certi versi drammatica condizione, che lo vede costretto a subire le conseguenze del modo di essere e dell'azione dei governi; e cioè da un lato la tendenza a sottrarre al Parlamento funzioni sue proprie, alterando l'equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento, dall'altro il fenomeno che vede scaricare su di esso contraddizioni tutte interne al Governo, e che rendono la sua presenza in Parlamento inadeguata, attingendo al paradosso di un Governo — come si è notato più volte — che vuole essere insofferentemente «forte» con il Parlamento ed è invece debole in Parlamento, e portatore in esso dei guasti della sua endemica debolezza.

Che questo Parlamento sappia ritrovare le ragioni, la concretezza persuasiva del

proprio ruolo, legiferando sull'istituzione-Governo, ponendo mano, finalmente, ad una riforma troppo a lungo mancata, a me sembra un segno di possibilità da esercitare, di una misura di comuni responsabilità non rimesse alla logica di indifferenti divaricazioni senza sbocco.

Si possono riformare queste istituzioni. Lo si può fare nel cuore di un confronto politico e sociale complesso ed aspro, lo si può fare operando non su terreni neutrali, ma nel vivo delle questioni aperte del potere, della sua trasformazione, delle sue relazioni, delle sue forme, del suo essere la materia sempre viva e dinamica del rapporto tra la società ed il suo sistema giuridico. Quando il filo conduttore di una funzione nazionale ed unificante non sfugga alla mano dei protagonisti e non resti senza ascolto, nel ruolo e nelle responsabilità di ognuno, la domanda esigente, che ci viene dall'integra attualità del patto costituzionale, la domanda di rinnovare, non tradendo la coerenza a quel mandato, di comporre i tratti di un profilo istituzionale che si volle incompiuto e rinviato a modulazioni, confronti, «compromessi» successivi, sempre tenacemente capaci di sviluppare i caratteri di fondo, impressi nelle ragioni di quel patto, ci accade allora di ritrovare le condizioni, lo stimolo più efficace per riconoscere i segni nuovi del presente e il messaggio di ciò che in profondità va sviluppato dal processo di costruzione di una democrazia nuova, avanzata, compiuta, non intimidita o stravolta dal difficile coinvolgimento ed intreccio con esperienze statuali e politiche oltre gli orizzonti nazionali, che sembrano talvolta indurre altre sollecitazioni.

Il Parlamento è oggi, dunque, in grado di legiferare sull'attività del Governo. So bene che questa constatazione non può liberare alcun leggero ed inconsistente ottimismo, che il cammino di questo stesso progetto di legge non sarà facile, atteso, com'è, da una seconda lettura e dal peso di riserve ed ambiguità che non mancano e non mancheranno di farsi sentire.

Ma questo accresce le responsabilità di

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

ciascuno rispetto a ciò che si è verificato possibile, anche perché il tempo non è mai neutrale, non ci concede indugi ed è divenuto terribilmente avaro di opportunità che non si ripeteranno.

Credo che ci si possa riconoscere sostanzialmente nella esauriente ed accurata relazione dell'onorevole Battaglia. Lo voglio anche ringraziare per aver ricordato il nome di un collega e compagno nostro che non è più ed al cui lavoro prezioso dobbiamo il contributo della nostra prima proposta di legge, la proposta Colonna, che avviò già nell'VIII legislatura il dibattito su questa riforma, e che ci ha consentito, nella presente legislatura, di essere ancora i primi a riproporre con forza il tema del Governo, delle sue attività e del suo orientamento.

Una riserva il relatore me la consentirà, per una certa enfasi di attribuzione istituzionale che egli pone nell'illustrare il provvedimento, alla gestione del cosiddetto Consiglio di gabinetto. È una forzatura, a me sembra, definirlo «organo ristretto di Governo».

A me pare che ciò contraddica non tanto la misura, l'equilibrio di una mediazione che pure il relatore riconosce essere avvenuta tra diverse e distanti linee politico-istituzionali su questo punto, quanto la concreta, pragmatica, contingente duttilità servente di questo comitato di ministri che il Presidente del Consiglio «può» prevedere per il suo Governo e «può» riunire a confortarne e rafforzarne, se del caso, le condizioni di direzione unitaria, ed al quale nuoce, a mio avviso, la ambiguità voluta di un nome, più allusivo di ciò che si vorrebbe che questo comitato fosse o diventasse, che non di ciò che la norma predisposta e l'esperienza fino ad oggi acquisita vogliono che sia; un momento, cioè, suggeritore e garante ulteriore e discreto di una collegialità da costruire e da mantenere come valore che si vuole permeante la funzione complessiva di Governo.

È stata questa, del resto, la preoccupazione che ha ispirato la nostra contrarietà alla formulazione iniziale dell'articolo in questione e che ispira tuttora la riserva,

che manteniamo, anche sul testo in discussione di questo articolo.

D'altro canto, appare evidente che, là dove i costituenti hanno rinviato alla legge la definizione di ciò che attiene all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e del Governo, hanno consegnato al legislatore un equilibrio di strutture, di rapporti da esercitare con misurato rispetto di quella delicata complessità istituzionale; nei confronti della quale il rinvio del Costituente (per richiamare una nota formula interpretativa di Calamandrei) non conviene interpretarlo come scelte non fatte, ma come tratti non compiuti di un profilo costituzionale dai caratteri in un certo modo ben definiti, propulsivi di un certo sviluppo e non di un altro, esigenti certe risposte e non altre.

Ho voluto soffermarmi su questo rilievo non per introdurre un elemento di polemica in un dibattito che auspico governato in ogni sua parte dalla responsabilità comune, ma piuttosto perché mi è sembrato tale rilievo utile per richiamare i tratti essenziali del provvedimento, che a me sembrano esprimere una svolta positiva ed aprire una strada che va seguita.

I disvalori ed i costi politico-amministrativi della voce Governo hanno ormai saturato il quadro di una diagnosi politica e culturale che questa legge fa propria. Lo ricordava poc'anzi anche il collega Battaglia, nella sua relazione.

Certo, la questione Governo non può pensarsi astratta da una incisiva riorganizzazione dei ministeri, da riduzioni e accorpamento che già dovevano essere una prima conseguenza del decentramento regionale, con il passaggio alle regioni di funzioni amministrative, secondo la legge delega n. 382. Tale capitolo rimane inevaso e rischia di costituire un *handicap* di grave peso su questo primo passo di riforma, se esso non avrà in sé la capacità di uno sviluppo coerente, se non verranno esercitate concretamente la potenzialità e i tratti di un progetto complessivo.

D'altra parte, che senso avrebbe lo

stesso capitolo dedicato ai poteri normativi del Governo, se non segnasse il primo momento, una condizione importante per avviare una riorganizzazione dell'apparato amministrativo? Quindi, se la pagina da voltare è pesante, sollevarla non sarà cosa rapida né indolore (il Governo per ministeri, la sua notissima struttura e identità plurima dissociata); se questa realtà sarà un impegno di grande mole e difficoltà, mettere a fuoco le questioni dell'efficace unitarietà degli indirizzi politico-amministrativi era il debito da assolvere in primo luogo.

Tenendo conto — lo ha detto anche il relatore — di ciò che significa oggi governo di una società complessa, governo democratico, aggiungo, di una complessa realtà fortemente plurale ed esigentemente democratica, che è il tratto più persuasivo, a me sembra, della modernità politica e sociale ed il più sollecitatore di difficili modernizzazioni. Dove, governo della complessità rinvia ad un *continuum* di valori e di processi decisionali e ad una capacità di equilibrio distributivo di competenze, attribuzioni e ruoli nella forma e nella sostanza del potere, da costituire, esso, la chiave transitiva di questo lungo e difficile processo di trasformazione della società, che ne garantisca la difesa da destrutturanti involuzioni politico-istituzionali ed insieme la possibilità di più avanzate, ricche, dinamiche unificazioni.

Questo *continuum* del governo complesso non può non imprimersi come segno distintivo già nella testa di governo, ad esso rinviando l'equilibrio ricercato nella soluzione dei problemi, che stanno, in particolare, nella mantenuta forma di raccordo costituzionale tra Governo e Parlamento, nell'equilibrio interno alla funzione di governo tra principio monarchico e valore della collegialità.

Il relatore ha ricordato tutto ciò, evidenziando le linee conduttrici della legge: la collegialità decisionale come valore e condizione di espressività della complessità dell'organo di governo, sì da renderlo capace di sinergia funzionale ai poteri di indirizzo e di coordinamento della presi-

denza; il Consiglio dei ministri come luogo della politica generale; la Presidenza come momento e strumento della direzione.

L'assetto organizzativo, che con le cosiddette «strutture serventi» a me sembra un capitolo interessante del provvedimento anche se assegnato più di altri ai rischi di una declinazione politica inadeguata e distorta.

A me sembra di veder delinearsi qui una possibilità feconda di risultati su un terreno: quello del coordinamento. Con esso siamo nel cuore di una moderna concezione della funzione di governo. Ed io non voglio ricordare ai colleghi, in particolare all'onorevole Amato che ha curato gli atti di un seminario dedicato alla sua opera, le ricerche e le elaborazioni su questo tema del compianto professor Bachelet. Voglio solo dire che esso sta nel cuore di questo perimetro alto di riforma del Governo, come funzione e strumento, insieme, di essenziale raccordo tra direzione e partecipazione dei soggetti e dinamismi da dirigere, che è la sfida più difficile e reale di un democratico processo di governo.

Quindi coordinamento per un'alta direzione, coordinamento per una responsabilità politica generale, coordinamento per la promozione dell'attività amministrativa, per una programmazione, in sostanza, dell'attività di governo attraverso verifiche di fattibilità e controlli di efficacia.

Semmai, non può sfuggire un limite che io avverto ancora, in relazione a questo tema, come effetto di qualcosa — qui sì — di rinviato e di un problema di chiarezza non risolto. Esso riguarda la questione dei rapporti con il Parlamento, che potranno essere meglio risolti arricchendo, se del caso, la disciplina delle deleghe del Presidente, per quanto attiene la figura del ministro per i rapporti con il Parlamento, e l'organizzazione di questo dipartimento.

Una riflessione particolare merita la questione delle fonti, su cui pure si è soffermato, con rilievo, il relatore. C'è un problema che a me sembra condizionare

la scelta politica sulle fonti e che investe questo nodo cruciale in cui si riflettono gli equilibri essenziali del potere nelle istituzioni, i loro rapporti, l'economia e l'interna misura di una forma di governo; una questione che condiziona, a mio parere, lo stesso aspro confronto distributivo del potere nel sistema democratico: essa è rappresentata oggi dalla risposta che nel suo complesso il sistema politico saprà dare ad una domanda di ordine nell'ordinamento; il porsi, cioè, all'altezza di un complesso fenomeno di frammentazione delle prescrizioni, direttive, incentivi, funzioni, regole organizzatorie, discipline di origine contrattuale, che esprimono pluralità e dimensione dinamica del sistema sociale e politico e tuttavia recano il segno ed impongono i costi di un grave *deficit* di governo. Se certezza di regole e capacità ordinante, unificante nell'ordinamento e dell'ordinamento sono domande reali ed esprimono funzione di governo negli interpreti di un processo democratico di trasformazione, è da questo problema di fondo che traggono ulteriore chiarezza le questioni aperte della crisi seria dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Si tratta di problemi noti: il disordine della legislazione, al quale contribuisce, in un processo vizioso e perverso, che ci appare senza sbocco, il fenomeno della decretazione d'urgenza; lo squilibrio che si è determinato tra la legge del Parlamento, il suo ruolo, la sua funzione ed i suoi caratteri, da una parte, e dall'altra, l'esercizio dei poteri normativi primari da parte del Governo. So bene che è politico il cuore del problema, e politici i nodi non risolti di una democrazia che grava sulle istituzioni con le sue incompiutezze e le sue distorsioni. E tuttavia vi è una irriducibile misura istituzionale, messa a nudo ed alla quale occorre trovare una risposta che, sul piano istituzionale, allenti la presa soffocante di questa crisi e crei le condizioni di una inversione di tendenza.

Da qui la disciplina sulla decretazione d'urgenza, un passo incisivo per il ricupero di una correttezza ed un equilibrio costituzionale oggi stravolti, un respiro

rinnovato all'esercizio della delegazione normativa da parte del Governo ed infine la definizione dei principi, del metodo, delle condizioni di un processo di delegificazione, che non vuole essere abdicazione della legge, ma intende porsi come strumento del recupero di una funzione legislativa forte, oggi compromessa e mortificata. Un punto importante, anche questo, per il quale voglio ricordare il contributo specifico della proposta Ferrara. Così come desidero qui dare atto sia al metodo del confronto in Commissione, sia al merito di ogni contributo venuto da ogni gruppo sull'insieme del provvedimento, sia alla determinazione e saggezza con cui il presidente, onorevole Labriola, ha reso meno difficile al relatore e ai colleghi il compito referente.

Su altre questioni ci soffermeremo nell'esame degli articoli. Ma, prima di concludere, il ragionamento politico mi suggerisce una riflessione ed un richiamo. Questa legge si presenta alla discussione in Assemblea come il frutto di un confronto molto aperto ed il relatore ha potuto ricordare che essa risulta oggi come espressione di una maggioranza di indirizzo parlamentare, che supera e scompone la maggioranza di Governo.

Si tratta di una condizione politica obbligata, vorrei dire, per provvedimenti di tale natura, ma dobbiamo essere consapevoli che è un primo passo.

Il fatto di allentare e sciogliere taluni nodi istituzionali può essere vanificato dal permanere di nodi politici, primo fra questi il nodo di una convenzione, non più ideologica forse, ma ancora politica, di discriminazione nelle funzioni specifiche di Governo, nei confronti di una parte decisiva della realtà organizzata della nostra democrazia.

Esso ne determina la strozzatura di fondo ed è fonte di gravi distorsioni politiche ed istituzionali. Conviene davvero ricordare ancora che il tempo incalza e ciò che è possibile oggi, potrà non esserlo più domani, e le risposte non date equivalgono a risposte sbagliate, non tanto a noi, ma alla democrazia del nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tassi. Ne ha facoltà.

CARLO TASSI. Signor Presidente, signori deputati, signor rappresentante del Governo, francamente non posso unirmi al coro festoso ed un po' roboante di quanti sono finora intervenuti, in Commissione e qui in Assemblea, nel dibattito concernente l'approccio che il Parlamento ha con una norma che, credo, nell'ambito della Costituzione è stata voluta come fondamentale: approccio, che, quindi, si verifica con un ritardo di oltre quattro decenni.

Non occorre, direi, né retorica né enfasi. È necessaria, invece, profonda umiltà ed una diffusa volontà di scusa e di giustificazione nei confronti del popolo italiano, che oggi sentendo parlare di riforme, pensa a chissà che cosa e poi, signor Presidente, si ritrova dinnanzi un progetto di legge che attua una norma costituzionale che vige e regola la vita dell'ordinamento nazionale dal 1948.

Non è, quindi, una riforma, signor relatore. È una proposta di regolamentazione dell'attività della Presidenza del Consiglio, è un tentativo di attuazione della norma costituzionale quello che viene oggi in discussione (mi sia consentita una nota di colore, che credo debba essere sottolineata) nell'assenza totale dei parlamentari — ma non è ancora questo il dato importante — e nell'assenza assoluta di un solo rappresentante del partito di maggioranza relativa. L'onorevole Gitti, infatti, è uscito dall'aula dieci minuti fa. Onorevole sottosegretario, sono attento alle presenze ed alle assenze, difficilmente cado in un errore. Probabilmente incorro spesso in qualche errore di valutazione, ma non di vista. Posso vantare, infatti — è l'unico mio senso eccelso — dodici decimi: vista da aviatore anche se ho cinquant'anni!

Non solo, manca anche — è presente il sottosegretario Amato, ma rappresenta l'altra parte, me lo consenta — un rappresentante del partito socialista, cioè di quel partito che da quattro anni sembra fare della Presidenza del Consiglio la sua

bandiera, per la quale pare disposto a verificare e controverificare ogni cosa pur di rimanere attestato nelle posizioni assunte.

Quindi, quello che si sta svolgendo è un dibattito che non interessa il partito di maggioranza relativa e il partito del signor Presidente del Consiglio, nonostante l'onorevole Labriola, bravissimo, come sempre d'altro canto quale presidente della Commissione affari costituzionali, abbia profuso tutta la sua capacità, che è grande, tutta la sua volontà, che è ferma, perché il provvedimento veleggiasse speditamente e comunque con un lavoro diurno e continuo verso l'aula. Tuttavia, dobbiamo sottolineare che ai partiti della maggioranza, ai partiti di Governo (la democrazia cristiana e il partito socialista), il dibattito non interessa; i socialdemocratici sono sempre assenti, almeno nella Commissione affari costituzionali e confermano questa loro presenza nell'assenza anche in aula.

Signor Presidente, in sostanza non si tratta di un riforma ma, come dicevamo, dell'attuazione di una indicazione della Costituzione; da 40 anni si viveva nella condizione di non costituzionalità delle norme che discendevano dal vecchio regio decreto per la disciplina della Presidenza del Consiglio e oggi si cerca di adottare norme che siano in conformità con i principi della Costituzione repubblicana. Quindi, non plauso, ma serena umiltà.

D'altra parte, signor Presidente, tutto ciò rappresenta una delle ultime conferme (l'ultima, non la più importante) della crisi del sistema; è tutto il sistema che scricchiola. Del resto perché il relatore, perché i portavoce dei partiti, perché le dichiarazioni alla stampa e ai *mass media*, hanno enfatizzato il progetto di legge che è al nostro esame come una grande riforma? Perché il popolo ha sete di riforme, ha sete di funzionalità e di funzionamento delle istituzioni, perché crede nel sistema democratico, anche se ormai è deluso dal modo di gestirlo. Quindi, bisognava dire al popolo che qualche cosa era stato fatto; la «Commis-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

sione Bozzi» — il suo presidente è qui presente — aveva ingenerato molte speranze ma anche in quella circostanza lo scricchiolio della maggioranza e la difformità dei pareri non avevano portato a delle conclusioni che fossero, per le aspettative dell'opinione pubblica, sufficienti.

Quindi, ecco la necessità di enfatizzare la portata del progetto di legge sulla Presidenza del Consiglio nei confronti dell'opinione pubblica, come la grande riforma o una delle grandi riforme.

Dobbiamo denunciare questo modo di far apparire le cose diverse da quelle che sono; il solito sistema di far vedere lucciole per lanterne. Credo che ormai il popolo italiano sia maggiorenne e lo sta dimostrando sempre di più ad ogni appuntamento elettorale (la vicina Francia lo ha dimostrato ancora di più) e credo che si debba stare attenti nel giocare con l'opinione pubblica perché, certamente, non si gioca più l'opinione pubblica. Si può giocare con essa, ma non la si gioca più.

Il popolo italiano in questo senso è maturo e via via le sue decisioni diverranno sempre più libere, sempre più critiche ed il giudizio sarà pesante su coloro che usano la parola per nascondere il pensiero e soprattutto l'inattività.

L'onorevole Loda (come del resto fa sempre e con ragione) ha fatto un richiamo alla ripresa del Parlamento come centro dell'attività propulsiva di un sistema democratico e del sistema italiano in particolare. Certo, questo è uno dei dati positivi della discussione che stiamo svolgendo ed il fatto che il Parlamento finalmente si sia posto il problema e intenda risolverlo, in maniera giusta o sbagliata, lo vedremo dopo, vuol dire che almeno a 40 anni di distanza intende attuare la Costituzione, se non altro in questo punto.

Non è vero, onorevole Battaglia, che quella di cui stiamo discutendo è l'ultima norma non attuata della Costituzione; ce ne sono altre, e più importanti.

ADOLFO BATTAGLIA, *Relatore*. È la più grossa.

CARLO TASSI. Gli articoli 39 e 40 della Costituzione non sono mai stati attuati. Se fossero stati attuati tempestivamente, ebbene, non avremmo avuto vent'anni di crisi sociale, politica ed economica. Anche questa, quindi, direi che è una bugia, perché ci sono norme altrettanto importanti che attendono inutilmente di essere minimamente attuate. Sarebbero veramente grandi riforme, e non costerebbero nulla; mentre alla fine, quando farete i conti (voi repubblicani siete così bravi, a parole, a fare i conti) vi accorgete che la riforma della Presidenza del Consiglio sarà costata qualche cosa. Le riforme importanti, quelle sociali, quelle di vera giustizia sociale, e di collaborazione delle categorie sociali, per l'eliminazione dell'odio, sempre foriero di danni, dall'economia e dalla vita della società, non sarebbero costate nulla, e avrebbero dato tanti utili risultati.

Certo, il Parlamento deve riprendere questa sua intenzione di attuare la Costituzione e di regolare per legge la vita della nazione; e questo per quanto riguarda non solo il Governo, ma anche la magistratura, nei cui confronti troppe volte il Parlamento, questa Camera, è stata attentamente disattenta, per far sì che ai magistrati venissero mantenute tutte le garanzie che il vecchio sistema fascista prevedeva per loro, come l'esclusione di ogni responsabilità civile e penale, secondo le norme del codice del 1942, o del 1931; alle prime, però, ha aggiunto tutte le altre garanzie che la Costituzione giustamente prevede per il magistrato, indipendente e inamovibile.

In realtà l'unica riforma che si è fatta in Italia è stata quella che l'ha trasformata in repubblica dei pretori, signor relatore, l'unica repubblica davvero esistente, efficiente, efficace, con potere esecutivo immediato. Il sostituto procuratore, infatti, o il vicepretore onorario reggente di Roccamiciola, con un ordine di cattura urgente ha la possibilità di arrestare immediatamente chicchessia; può infatti alzare tanto il tiro da arrestare persino l'intero Consiglio dei ministri, solo che ipotizzi il reato di attentato alla Costi-

tuzione, o di cospirazione armata contro lo Stato che, come sapete, sono reati che si possono commettere benissimo all'interno di una stanza anche da parte delle massime personalità del Governo.

È giusto, quindi, che il Parlamento riprenda la volontà, la decisione di attuare la Costituzione. Questo sì che sarebbe vero decisionismo, onorevole Amato! È giusto dire che tante norme della Costituzione debbono essere cambiate, ed io sono d'accordo che lo si faccia. Quando però, francamente, dopo quarant'anni, i partiti della maggioranza e di Governo vengono a dire che stanno facendo una riforma, mentre in realtà stanno solo attuando una norma della Costituzione, debbo essere d'accordo con coloro che sostengono che, prima di riformare la Costituzione, sarebbe stato bene dare ad essa piena attuazione per vedere se funzionava pienamente; piuttosto che lasciare nel limbo determinate situazioni — e, in proposito, ricordo ancora gli articoli 39 e 40 — e dire poi che le cose non vanno, che si sarebbe potuto e dovuto fare di più e di meglio, bisognava intanto fare.

La perfetta cronistoria che la relazione dell'onorevole Battaglia fa del problema specifico, ci dice invece che ben poco si è fatto. L'onorevole Battaglia, per la verità, ha dimenticato alcune nostre iniziative, non di carattere legislativo, ma alcune richieste avanzate fin dalla prima legislatura. Il problema si comincia a sentire molto presto ma dopo il tentativo di De Gasperi passano diverse legislature prima che qualcuno ponga mano al problema della regolamentazione per legge del funzionamento della Presidenza del Consiglio, prevista dall'articolo 95, comma terzo, della Costituzione.

Ancora nella parte proemiale del mio intervento, devo richiamare alcuni motivi di dissenso, in termini di tecnica legislativa.

Quando vedo, come vedo in questo disegno di legge, un articolo che riporta fedelmente la norma della Costituzione attinente al problema sono stupito, non capisco e segnalo la mia incapacità di comprendere. In effetti, il primo comma

dell'articolo 1 del provvedimento in discussione riproduce l'articolo 92 della Costituzione, ed io considero abnorme che con il voto su una norma gerarchicamente inferiore, qual è la legge ordinaria nei confronti della Costituzione, si ponga di fatto ai voti il contenuto di una norma costituzionale puramente e semplicemente ricopiato. È una questione di rispetto, anzitutto: la norma costituzionale non va ricopiata, ridiscussa, riapprovata. Quindi, il primo comma dell'articolo 1 andrebbe espunto.

La norma fondamentale della Costituzione, che potrà essere definita secondo la paternità o la maternità che ad essa altri colleghi attribuiscono, deve essere oggetto di rispetto assoluto proprio perché è il cardine del nostro ordinamento, la sintesi dei diritti di libertà che sono garantiti ai cittadini.

L'iterazione delle norme nasconde in realtà la volontà di attuare la Costituzione, ma solo in quelle parti che non disturbano il manovratore o i manovratori, in quelle parti che non incidono veramente sugli strumenti in grado di rendere il Governo un organo snello, di bandire la partitocrazia da palazzo Chigi, di recuperare la professionalità (visto che oggi è tanto importante, almeno a parole) anche nell'attività governativa. Quindi, il richiamo alla norma sul Consiglio di gabinetto, che è vista dal relatore come una norma di grande importanza, è per me un richiamo non positivo. Infatti, se la tradizione ci avesse insegnato che sono chiamati a far parte del Consiglio di gabinetto i titolari dei dicasteri principali, responsabili delle determinazioni essenziali di iniziativa politica o legislativa del Governo, potrei essere anche d'accordo. Invece il Consiglio di gabinetto ha nella prassi — quella prassi per effetto della quale esso vive, giacché è organo non previsto dalle norme vigenti, e in questa misura lecito: *quod non vetatur licet* — mostrato di essere in realtà il consiglio ristretto dei rappresentanti dei partiti della maggioranza di Governo, senza alcun richiamo alla competenza, alla professionalità. Esso si è configurato, in sostanza, come un'appli-

cazione al Governo del «manuale Cencelli» allargato al pentapartito. Ora, questo organo è stato riportato in una norma anodina, che in fondo non fa altro che fotografare una situazione tutt'altro che commendevole, e da ciò deriva il nostro dissenso, giacché quella che per voi è una riforma per noi dovrebbe essere un'attuazione della norma costituzionale.

Naturalmente nel provvedimento vi sono anche, non possiamo negarlo, parti positive, e innanzitutto la volontà, espressa da tutti i gruppi (ne ha dato atto il relatore), di addivenire ad una moderna legge sulla Presidenza del Consiglio e sui rapporti tra Presidente del Consiglio, quale *primus inter pares* e i ministri: una situazione sempre difficile, proprio per questa quasi contraddizione in termini che risulta dall'essere responsabile dell'indirizzo politico, dell'unità politica del Governo (e addirittura responsabile politico di tutto quello che riguarda l'attività di governo) ma anche assolutamente pari, in termini gerarchici, a qualunque ministro, visto che nulla in questo distingue il Presidente del Consiglio, che non ha la figura né del cancelliere né del primo ministro.

La norma nasce però ristretta, in un alveo limitato. Essa si occupa soltanto della Presidenza del Consiglio dei ministri, cerca di regolare i rapporti del Presidente con il Consiglio dei ministri ed i vari ministri, ma non ha ampio respiro, non contiene la regolamentazione anche dei vari ministeri. Così essa, in diverse occasioni, mostra la corda e, mentre fissa le norme relative alla Presidenza del Consiglio, trascura quelle relative ai vari ministri.

Per fare un esempio, il Presidente del Consiglio deve concordare le dichiarazioni di una certa importanza con i ministri interessati, ma nulla impone al ministro interessato di concordare quelle stesse dichiarazioni con il Presidente del Consiglio.

Eppure questa sarebbe stata l'occasione buona per attuare non solo una parte ma tutto l'ultimo comma dell'arti-

colo 95 della Costituzione, là dove si stabilisce che «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministri». Sono d'accordo con voi nel dire che non è incostituzionale tentare di attuare solo la prima parte di questo comma; è però una cosa difficile, proprio perché è sempre difficile riuscire a regolamentare il particolare senza regolamentare prima il quadro generale. E questa, lo ripeto, era l'occasione buona per cominciare a fare ciò che hanno già fatto Stati vicini a noi, che hanno una tradizione democratica ben più lunga della nostra, e quindi fissare il numero dei ministri, riaccorpandone magari alcuni. Insomma, fare quella che avrebbe, allora sì potuto essere una vera riforma proprio attraverso l'attuazione della Costituzione.

Non vedo per quale motivo non sia stato possibile affrontare, si sia evitato di affrontare, non si sia consentito neppure di discutere (in sostanza perché non esisteva il canovaccio di nessuna proposta in merito) sul numero dei ministeri e sul loro riaccorpamento. La tradizione ultima italiana, tanto per fare un esempio, ha scorporato quello che dovrebbe essere un grande «Ministero dell'economia» nei tre dicasteri, rispettivamente del bilancio, del tesoro e delle finanze. Ma questi potrebbero essere riaccorpati, magari insieme anche al Ministero delle partecipazioni statali e a buona parte del Ministero del commercio con l'estero, per creare un vero «Ministero dell'economia», capace effettivamente di governare le attività economiche e finanziarie del paese.

Su tutto questo, però, niente! E addirittura non si è voluto neppure accennare alla possibilità di fissare il numero massimo dei ministeri. Oggi, se ben ricordo, ne esistono 20 fissati per legge, e poi c'è la fluttuazione dei ministri senza portafoglio. In realtà non si sa mai che cosa possa succedere con un prossimo Governo, visto che la tradizione democratica ci ha abituati a vedere anche ministeri istituiti per decreto-legge! Abbiamo avuto un Ministero istituito e regolato con un

semplice atto di autodisposizione del Governo, tale essendo il decreto-legge. In pratica, quel Ministero si è quasi... fatto da solo! Una specie di *self made man* all'americana! Un Ministero che si è istituito da solo, con atto governativo!

Era l'occasione buona (e vi siamo riusciti: è stata una battaglia delle opposizioni) per fissare il numero massimo dei sottosegretariati, quantificato nel doppio rispetto al numero dei ministri con portafoglio. Anzi, in proposito mi sia consentito dire che, anche se si erano mosse le montagne, non è stato certo partorito un topolino: quello della limitazione del numero dei sottosegretari di Stato era invece un punto essenziale, uno dei punti essenziali perché ponendo un limite alla proliferazione di questo numero si colpisce la partitocrazia nel senso deteriore del termine, si colpisce la possibilità d'applicazione dei vari manuali Cencelli interni od esterni, e si rende possibile realizzare una maggiore funzionalità e snellezza all'azione di Governo! Una sessantina di sottosegretari, una trentina di ministri (secondo che si conti o meno il Presidente del Consiglio come ministro), formano una pletorica compagnia in assetto di guerra e sappiamo poi che non è facile comandarla!

Si offrono spettacoli che non piacciono alla gente e la disaffezionano alla vita politica, facendo sì che essa pregiudizialmente parli della politica come di una cosa sporca: tutte le volte in cui si deve affrontare il problema, infatti, si svia, si sguscia e si rinvia alla prossima legge; si approvano norme che si riferiscono all'entrata in vigore delle nuove leggi di riforma, e sono cose che non stanno né in cielo né in terra. Nel caso dei sottosegretari, in particolare, siamo riusciti a spuntarla, avendo sottolineato il fenomeno come errore da rimarcare in rosso e blu (o addirittura due volte blu), ma c'erano anche norme di questo tipo, che assumevano come riferimento il termine dell'entrata in vigore della riforma della dirigenza, eccetera!

C'è di positivo il fatto che finalmente siamo usciti dall'equivoco: il sottosegre-

tario esiste! Fino ad ora, esso c'era ma non esisteva, giuridicamente parlando; ora finalmente abbiamo l'istituzionalizzazione del sottosegretario, che comincia ad essere una figura determinata, e quando è impersonata dal bravo ed in gamba onorevole Amato è anche una figura importante. Penso che il Presidente del Consiglio debba molto al suo principale collaboratore ed amico, perché nell'onorevole Amato dobbiamo riconoscere grandi capacità, non soltanto in campo giuridico ma anche in campo politico (lo abbiamo riconosciuto in più di un'occasione). È giusto che chi in realtà tiene la posizione del Presidente del Consiglio, magari presiedendo di fatto qualche Consiglio di gabinetto e qualche Consiglio di ministri (di quelli volanti, in piedi) così bene come è riuscito a fare l'onorevole Amato — che, mi si consenta il termine, forse non elogiativo ma espressivo, ha fatto così bene il guardaspalle (in senso letterale, non già come «gorilla»), riuscendo a difendere l'onorevole Craxi dagli attacchi dei collaboratori o degli alleati, che sono sempre peggiori di quelli portati frontalmente dalle opposizioni —, è giusto, dicevo, che chi ha fatto tanto abbia una sua realtà, una sua dimensione anche giuridica.

Ciò vale soprattutto per la figura del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che ha una funzione ben precisa, vale a dire la tenuta di tutta quella che è la verbalizzazione dell'importante attività della Presidenza del Consiglio, senza considerare poi, addirittura, della presidenza di fatto, del segretariato generale della Presidenza del Consiglio, istituito con questa legge. La figura considerata acquista la sua dimensione, la dignità che deve avere. Ripeto che quando quella figura è rappresentata da un «personaggio» come l'onorevole Amato (diciamolo tra virgolette, ma sul serio), incarna proprio quello che con questa legge si riconosce che gli si debba conferire: *unicuique suum*! Se poi a sottosegretario alla Presidenza venisse nominato un personaggio diverso, scialbo ed incapace (ne abbiamo avuti, anche di quelli), allora la figura — così ben delineata in questo che è forse

uno dei punti migliori del testo in esame, ancor più che in altre occasioni, quando tutto era lasciato nel limbo delle cose non fatte e non regolate — potrà mostrare la corda.

È giusto, onorevole relatore, ridimensionare i comitati interministeriali oggi esistenti. I ministri sono 30 — lasciamo stare per un momento quelli senza portafoglio — mentre i comitati sono 13. Ponendo una media di 5 ministri per comitato è facile comprendere che essi potranno riunirsi ben di rado. Alcuni ministri non fanno parte di alcun comitato ma altri, quelli che sono a capo dei dicasteri più importanti, fanno parte di quasi tutti i comitati, per cui è evidente che non possono partecipare in contemporanea ai lavori di tutti questi organismi. La proliferazione dei comitati interministeriali ha portato al non funzionamento dei comitati stessi, se non altro per questioni di numero e di tempo, perché è evidente che mentre un ministro fa parte di un comitato, non può partecipare contemporaneamente alle riunioni degli altri comitati.

Anche nel caso in cui il ministro si facesse rappresentare dal sottosegretario (in questa pletora di sottosegretari si è arrivati a nominare fino a quattro «sostituti» del ministro) quest'ultimo non potrebbe seguire i lavori di tutti i comitati. È evidente quindi che vi è qualcosa che non funziona non solo nella forma, ma soprattutto nella sostanza e nei contenuti. Molte volte, mentre nell'assoluta indifferenza della maggior parte dei colleghi che non sono interessati ai problemi specifici, si approvano in quest'aula certe leggi, si attribuisce competenza ad un determinato comitato interministeriale su una determinata questione, senza ricordare che in altra legge di qualche mese prima, di qualche anno o addirittura di qualche decennio prima, quella competenza era già stata affidata ad un diverso comitato interministeriale.

Mi auguro che le norme di delega date al Governo non facciano la fine di tante altre deleghe concesse all'esecutivo. Non possiamo infatti dimenticare che da 40 anni stiamo aspettando — non so fino a

che punto con gioia, per noi avvocati — il nuovo codice di procedura penale, che ancora non è stato varato. È stata questa una delle prime deleghe concesse, perché si doveva giustamente adeguare al nuovo regime democratico il rito previsto dal codice Rocco-Mussolini, ma in realtà lo si è solo sforacchiato, lo si è peggiorato anche in senso antilibertario. So quel che dico in quanto purtroppo ho sperimentato sulla pelle di molti assistiti queste riforme antiliberali, ma il nuovo codice non viene alla luce. La delega fu concessa al Governo precedente, fu rinnovata anche a questo Governo, ma non si riesce ad ottenere alcun risultato positivo. Alla luce di questa esperienza la delega che concederemo al Governo per la riforma dei comitati interministeriali sarà eseguita, oppure si chiederà un rinvio? Forse dopo due anni il Governo ci dirà che è disposto ad acquisire i nostri pareri al fine di ottenere un'ulteriore proroga. Speriamo che il decisionismo del Governo Craxi una volta tanto si realizzi. Io rispetto solo una parola che finisce con «ismo»: tutte le altre sono brutte parole, ed il decisionismo molto spesso è soltanto mancanza di decisione elevata, attraverso i *mass-media*, a sistema di governo. Speriamo che questa volta il Governo attuale, o il futuro Governo rimpastato a seguito della verifica — se verifica rimpastatrice vi sarà — offra qualche speranza di poter avere entro l'anno la riforma dei comitati interministeriali.

Non è stata scoperta l'acqua calda, onorevole relatore, prevedendo i ministri con incarichi speciali. Era nei fatti, lo si poteva fare, ed è stato però bene prevedere una eventualità del genere. Ma che ad un ministro si dia un incarico speciale è nelle cose, in quanto lo si è sempre potuto fare e se fino ad ora non è stato mai fatto, ciò è dipeso da una libera scelta. Adesso questa facoltà viene regolata, e la regolamentazione è sempre una bella cosa, soprattutto perché l'incarico speciale non sarà e non potrà essere più surrettizio, dovrà essere reso pubblico. Il cittadino, che ha l'obbligo di conoscere tutto quello che viene pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, sarà

lieto di sapere che dal giorno tale il ministro tale ha un incarico speciale: potrà così controllare se alla scadenza del tempo l'incarico è stato eseguito, e se quel ministro ha fatto ciò che doveva fare. Semmai occorrerebbe prevedere per converso una responsabilità particolare per il ministro che ha un incarico speciale, perché se egli non adempie l'incarico, da ciò dovrebbe discendere come conseguenza l'obbligo di rassegnare le dimissioni. Invece questo istituto della responsabilità individuale del ministro, cioè della possibilità di liberarsi di qualche Falcucci in più, non è stato previsto. Questa forse era la buona occasione, perché si potesse salvare la barca del Governo togliendo di mezzo quella parte negativa, non funzionante della barca stessa.

Ho qualche perplessità, signor Presidente, sull'istituzione della conferenza delle regioni. Se l'istituto resta così come è nel tenore della disposizione, e cioè come una consultazione istituzionalizzata con le varie realtà regionali per avere la possibilità di intervenire con maggiore celerità, efficacia ed efficienza nei problemi regionali, la cosa va bene. Ma, se non è un *lapsus linguae* quello che è uscito dalla bocca del relatore quando ha parlato dei rapporti tra Stato e regioni, allora io comincio ad avere un po' di paura, perché non vorrei che questa fosse la conferenza delle ambasciate delle regioni presso il Governo della Repubblica italiana. Stiamo attenti perché le regioni, le quali per Costituzione regolano la vita dell'uomo dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno, dalle ore 0 alle ore 24 (una rilettura ogni tanto dell'articolo 117 della Costituzione, anche per coloro che hanno molta memoria, sarebbe utile), con questo strumento istituzionalizzato possono costituire non dico una sorta di *lobby* o di gruppo di pressione, ma un qualche cosa che in un qualche modo potrebbe in realtà imporre la volontà non del popolo, ma dei consigli regionali più importanti, più determinanti, di quelli che hanno nelle mani magari la parte economica e sociale prevalente, quelli che possono fare più facilmente la voce grossa.

Questo sarebbe non un modo per rilanciare l'istituto-Governo, come tutti qui a parole dicono di voler fare, ma sarebbe un modo per mettere il Governo nella condizione di possibile ostaggio di questo potere regionale che, a distanza di tanti anni, ha segnato veramente momenti di pesante crisi e di documentata incapacità di governare le regioni stesse. E a ciò basti ricordare come, nelle regioni cosiddette efficienti, compresa l'Emilia Romagna, tanto enfaticamente come zona di buona legislazione e amministrazione regionale, si registrino pesantissimi residui passivi.

Non vorrei dunque che questa conferenza potesse trasformarsi in uno strumento per effetto del quale il Governo si possa trovare dinanzi ad un fronte unito ed istituzionalizzato delle regioni su alcune materie, come la difesa e la politica estera (ma non sulla politica fiscale, che è esclusa dalla competenza della conferenza delle regioni). Però anche per la politica comunitaria, che non è rientrante nella politica estera, debbono essere sentite, giustamente, le regioni. Pertanto l'esclusione di talune materie non vuol dire che poi, nella realtà, queste materie non divengano oggetto di un ripetitivo e rituale colloquio con le regioni e siamo, magari, un punto di possibile pressione nei confronti del Governo e della sua attività.

Per quel che riguarda l'attività e l'istituto del commissario di Governo, rilevo che forse questo poteva essere meglio regolamentato. Quella del commissario di Governo presso le regioni è una figura che è sempre rimasta un po' nell'angolo e, per la verità, non sempre gli uffici deputati a svolgere questo compito sono stati all'altezza della situazione. Sono passate, infatti, in varie regioni d'Italia leggi regionali che gridano vendetta al cospetto di Dio, nell'assoluto silenzio dei vari e competenti commissari. Speriamo che la situazione migliori in base all'attenzione che viene dedicata all'istituto del commissario di Governo con la lunga norma contenuta nell'articolo 12 del progetto di legge. Osservo, per inciso, che norme così

estese sono brutte e che gli articoli più lunghi di due o tre commi dovrebbero essere vietati per legge. Mi auguro, tuttavia, che la nuova e agile struttura della Presidenza del Consiglio (che vedrà a capo il bravissimo onorevole Amato, sottosegretario *pro tempore*) possa far sì che anche l'attività dei commissari di Governo sia rivolta al doveroso rispetto dei principi fissati dalla Costituzione e dalla legge che stiamo approvando.

Per quanto attiene al problema dei decreti legislativi indubbiamente si è fatto qualcosa; vi è un tentativo per ritrovare la rispondenza della legge delegata alla legge delega. È una sorta di mantenimento dei rapporti tra Governo e Parlamento che speriamo possa dare frutti positivi.

Mi sembra invece molto blanda la limitazione posta al Governo in tema di decretazione d'urgenza. Si è cercato di allargare il campo di intervento mediante decretazione d'urgenza rispetto a quello che, piuttosto drasticamente, è previsto dall'articolo 77 della Costituzione. Francamente non si comprende come sia giustificabile tutto il dibattito che si è svolto all'inizio della legislatura, che è stato promosso proprio dal Governo; ricordo che il ministro Mammi, che appartiene allo stesso partito del relatore, onorevole Battaglia, ha cercato di dare un importante contributo in proposito: tuttavia, l'intero dibattito è rimasto un libro di belle e buone intenzioni, che speriamo non siano anche quelle che lastricano le strade dell'inferno!

Le norme che la maggioranza della Commissione sottopone ora all'attenzione dell'Assemblea per limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo mi sembrano, ripeto, piuttosto labili. Ritengo, ad esempio, che la reiterazione di un decreto-legge decaduto non abbia senso, soprattutto se si pensa che queste pseudolimitazioni vogliano essere controbilanciate da una modifica del nostro regolamento per istituire la famosa corsia preferenziale, con limitazioni degli interventi, contingentamento dei tempi e magari anche con limitazione per le ri-

chieste di votazione a scrutinio segreto. Ma qui, in cambio, non c'è neppure un «piatto di lenticchie», perché se veramente si giungerà alla creazione di questa corsia preferenziale, non si comprende per quale motivo debba esservi allora la reiterazione di un decreto-legge decaduto, avendo il Governo ottenuto, con una sorta di gioco delle tre carte — anzi di due carte, note soltanto a chi tiene il banco — la corsia preferenziale ed il contingentamento dei tempi, con un'ulteriore mortificazione del rappresentante del popolo in quanto tale, in quanto individuo...

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, debbo ricordarle che il tempo a sua disposizione sta per scadere.

CARLO TASSI. Mi scusi, Presidente: non mi sono veramente accorto del passare del tempo; concludo subito, anche in considerazione del fatto che sull'argomento interverranno altri colleghi.

Non essendomi accorto del passare del tempo, non ho potuto esprimere completamente tutte le perplessità del gruppo del MSI-destra nazionale relative al contenuto della norma, anche se apprezziamo questo tentativo (o questa voglia di tentativo o questo desiderio di voglia di tentativo....) di dare attuazione finalmente ad una norma della Costituzione della Repubblica, così importante come l'articolo 95, relativo alla Presidenza del Consiglio, al Presidente del Consiglio, alle sue funzioni ed alle sue competenze.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ferrara. Ne ha facoltà.

GIOVANNI FERRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, ritengo che il progetto di legge al nostro esame, in quanto oggetto di una delibera, di un impegno, di un indirizzo parlamentare, se una delibera ci sarà, come noi fortemente ci auguriamo, se l'impegno si dimostrerà reale, se l'indirizzo si dimostrerà effettivo rappresenti una sfida. È

una sfida alla convinzione diffusa secondo cui questo sistema non può autoriformarsi; è una sfida allo scetticismo corrente, che nasconde e fomenta un atteggiamento sostanzialmente conservatore; è una sfida alla tendenza di molti, appartenenti a vari schieramenti politici, forse nessuno immune, che credono nella necessità o, meglio, nella desiderabilità di una diversa forma di governo, di abbandonare cioè il sistema parlamentare che fu disegnato dal Costituente e che viene accusato di arretratezza, di inadeguatezza, di inefficienza, e addirittura, da qualche sprovveduto, di scarsa democraticità.

Sono i molti che, in realtà, invocano una forma di governo diversa, anche se la mascherano sotto l'invocazione di meccanismi che non attengono tanto all'impianto normativo, ma agli istituti, alle ragioni, ai motivi che sono alla base delle prescrizioni scritte nella Costituzione. Sono i molti (e mi auguro che non siano i più; anzi, sono sicuro che non siano i più, perché si tratta di *opinion makers* ossessivamente insistenti, più che seriamente convincenti) che vagheggiano la riproduzione meccanica di istituti, di norme, di forme di organizzazioni del potere che sono proprie di altre esperienze costituzionali, più esaltate che conosciute, più idealizzate che analizzate e che magari questi signori ritengono di mediare con le loro cervellotiche manipolazioni.

Ma questo progetto di legge è anche una sfida ai riformatori democratici che, partecipi dell'ansia generale e profonda di riforma delle nostre istituzioni, della nostra democrazia, promotori ed interpreti di questa domanda sacrosanta, si battono per elaborare risposte serie e coerenti con la domanda stessa. Sono risposte che non perseguono scorciatoie, pericolose perché non avvicinano le mete, e sono senza sbocco o portano molto indietro. Sono risposte che non tendono a deviare il senso della domanda di riforme verso obiettivi di compressione e di svuotamento della democrazia italiana, soprattutto di svuotamento del Parlamento, inseguendo modelli ideologici, si ideolo-

gici: l'ideologia della democrazia compiuta in tutta la sua potenzialità e realizzata in ogni suo valore in alcuni paesi ove, invece, è continua la domanda sul senso, sul fine — non più ricercato in quei sistemi — di quelle realizzazioni storiche. Ed uso l'aggettivo «storiche» nel suo significato più ricco, accentuando quello che denota l'impossibilità logica di indentificare un'idea, un bisogno ed un valore — come quelli della democrazia — nella concretezza di vicende attuali, per di più caratterizzate da processi profondi ed inarrestabili, da tensioni e da espansioni non sempre lineari ma reali della democrazia concepita come ideale.

Ho usato l'espressione «riformatori democratici» intendendo ricomprendere in essa chi si pone nel solco della democrazia costituzionale italiana, nel solco del Costituente che disegnava un progetto da approfondire e da rinnovare, fissando principi ed indicando mete, delineando istituti e supponendo capacità di adeguamento, di perfezionamento, di una trasformazione dello Stato nel segno e per il bisogno di democrazia, chi, quindi, deve dare risposte attuali e concrete alle domande di riforma.

Questo progetto di legge, signor Presidente, è stato elaborato dopo trentotto anni dalla promulgazione della Costituzione italiana: attua un impegno normativo fondamentale che il Costituente aveva affidato al legislatore. E lo attua solo parzialmente, perché l'articolo 95, ultimo comma, della Costituzione, prevede e suppone una normativa più complessa, più ampia: quella relativa alla Presidenza del Consiglio e quella relativa ai ministeri. E prevede queste due normative come connesse, integrate e integranti (l'una e l'altra) un disegno complessivo.

Si è scelto di partire dalla sola normativa sulla Presidenza del Consiglio: una scelta per la verità recente nella storia dei disegni di legge di questa Repubblica (fu operata con il Governo Spadolini); una scelta che mi sembra comunque monca e che va integrata, al più presto.

Non sono, infatti, convinto che basti rimodellare la testa per far sì che tutto il

corpo possa agire razionalmente; non sono convinto (perché si addice ad una cultura che non mi appartiene e che, forse, non appartiene più a nessuno) che si possa recidere e privilegiare la testa rispetto a tutto il corpo. Il sistema nervoso e non solo esso pare sia unitario...

Comunque le cose stanno così. Ed allora, visto che il nostro è il clima del gradualismo, gradualismo per gradualismo, abbiamo ritenuto di doverci impegnare in questa materia ed abbiamo anche ritenuto di proporre un testo che, appunto, si limitava alla disciplina della sola Presidenza del Consiglio.

Dicevo che questo progetto di legge attua l'articolo 95 della Costituzione, anche se solo in parte. Ma lo fa dopo molti, troppi anni. Bisogna allora considerare che tante esperienze di governo si sono consumate in Italia senza che l'ordinamento dell'esecutivo risultasse, come avrebbe dovuto, legislativamente definito.

Tante volte, la «debolezza» dei governi è stata ascritta a fattori che certamente erano reali, risultavano anche evidenti e che proiettavano le loro ombre sul funzionamento dell'esecutivo e sull'incertezza, o sull'ambiguità o sull'incredibilità dei programmi e degli indirizzi pur proclamati; ed erano fattori politici. Ma io mi domando: il «non governo» della società italiana da parte dell'istituzione appositamente destinata a tale compito dalla Costituzione, ed il corrispondente fenomeno della governabilità realizzata dall'esterno del rapporto Parlamento-Governo e contro questi momenti dialettici della democrazia rappresentativa, non sono forse ascrivibili — in parte, certo; ma non sappiamo quale rilevanza abbia avuto tale quota parziale — anche a questa sorta di *deregulation ante litteram* dell'istituzione Governo nel nostro paese?

Voglio citare due stagioni della storia della nostra Repubblica che rappresentano anche due delusioni. Il risveglio dal sogno esaltante della programmazione economica degli anni '60 fu triste. Ma non fu dovuto, in qualche misura (non so quanto grande, certo importante), alla in-

capacità ed inadeguatezza degli apparati dello Stato e dei loro moduli di azione, primi fra tutti quelli al vertice (Presidenza del Consiglio, Governo, ministeri), rispetto ai compiti connessi proprio alla necessità della scelta di politica complessiva, economica, sociale, istituzionale, che va (o che è andata) sotto il nome di programmazione? E la stagione della solidarietà nazionale si chiuse, dissolvendosi senza rimpianti delle forze politiche che l'avevano realizzata, non anche perché buona parte del suo fallimento fu dovuta alla contraddittorietà degli atti di governo, alla loro non coordinazione reciproca, nonché alla mancata coerenza di tali atti con l'indirizzo voluto e proclamato in Parlamento, all'incapacità ed inadeguatezza del modo di essere e di agire e dei compiti, che certo erano ardui, ma che quell'indirizzo supponeva come compiti coordinati e coerenti?

Sappiamo bene che la storia non si fa con i «se» e che noi non dobbiamo fare storia ma leggi. Sappiamo anche, però, che per elaborare le leggi il senso storico è necessario; ed è anche necessaria la consapevolezza delle esperienze storiche maturate, se vogliamo elaborare normative degne, coerenti e rispondenti ai bisogni della società italiana.

È sulla base di simili premesse — altre non cito, perché le avevo già svolte nella relazione che accompagna una delle proposte di legge in esame; altre ancora ho avuto modo di ripetere, forse in modo assai pedante, in Commissione: e ne chiedo scusa ai colleghi — che noi, signor Presidente, onorevoli colleghi, ci apprestiamo a dare un giudizio sul testo al nostro esame. Quale giudizio? E quale giudizio sul lavoro della Commissione? Io dichiaro che il giudizio che sento di dover esprimere è positivo; ma non posso dire di essere anche soddisfatto dell'intero contenuto dell'articolato. Positivo è il giudizio perché, complessivamente, il testo è il frutto di una discussione serrata, faticosa, talvolta aspra, che ha visto il confronto tra opzioni diverse ed anche tra culture istituzionali diverse: ma una discussione seria, reale ed aperta.

Abbiamo attribuito tutti grande valore a questo progetto ed abbiamo contribuito tutti a redigere il testo che oggi proponiamo, come Commissione, alla deliberazione dell'Assemblea. Non vi sono stati steccati, se non talvolta ideologici, talvolta, raramente però, puntigliosi, come può accadere nei rapporti parlamentari. Non vi sono stati steccati in Commissione tra maggioranza ed opposizione. Di tale metodo di lavoro e di tale risultato do atto con piacere a tutti i colleghi e soprattutto al presidente della Commissione. Si tratta, d'altra parte, della regola procedurale giusta e soprattutto necessaria, se si vogliono adottare leggi in materia costituzionale. Adopero e ricordo questa espressione perché è quella che la Costituzione della Repubblica usa e che la Corte costituzionale tante volte ha menzionato nelle sue sentenze. Questa è materia costituzionale ed in quanto tale necessita, impone ampio confronto, ampia convergenza tra le forze rappresentate in Parlamento.

Positivo è anche il giudizio da esprimere, a mio parere, sul merito di molte delle soluzioni date a questioni di grande rilievo di cui si parla da decenni e rispetto alle quali si è avvertita specie negli ultimi anni, la necessità impellente di una risposta rigorosa, se non si vuole definitivamente travolgere il disegno del costituente o, meglio, l'essenza stessa della normativa costituzionale sulla democrazia rappresentativa, sul potere e sul ruolo del Parlamento nazionale. Mi riferisco, come è evidente, alle disposizioni concernenti i limiti, che sono da riaffermare, alla decretazione con forza di legge da parte del Governo. Su questo punto, però, resto ancora insoddisfatto della formulazione adottata, che consente, infatti, la reiterazione quando il Parlamento si rifiuti di deliberare sul disegno di legge di conversione e lasci decorrere i sessanta giorni che, invece, a mio giudizio, restano il periodo massimo ed esclusivo in cui l'ordinamento legislativo può essere turbato dall'interferenza dell'esecutivo.

Mi dichiaro, invece, soddisfatto, ed esprimo quindi un giudizio positivo, sulla soluzione proposta in materia di delegifi-

cazione. Non solo perché in essa vedo recepiti un principio, un concetto, espresso da una proposta che formulammo e per la quale ci siamo battuti, ma perché quello mi sembra il modo giusto, equilibrato e garantista per le prerogative parlamentari e le esigenze della dinamica ordinamentale, attraverso cui solamente è possibile migliorare, depurare ed innovare il diritto oggettivo in Italia.

Meno soddisfatto, anche se apprezzo lo sforzo compiuto, debbo dichiararmi nei confronti delle disposizioni relative alla delegazione legislativa. Non per testardaggine, ma perché, nella misura pari alla consapevolezza della complessità della normazione legislativa, che, per la sua forza ed il suo valore, resta, dovrà restare e non potrà che restare (si confronti, infatti, quanto accade in altri ordinamenti) una parte corposa del diritto oggettivo, è necessario sperimentare forme nuove ed intense di collaborazione fra Parlamento e Governo, perché il Parlamento indirizzi, scelga ed adotti le opzioni di fondo e primarie. Ma se il suo ruolo si orienterà in tale direzione, il Parlamento avrà bisogno di un Governo delegato a specificare ed anche ad integrare, coordinare e disegnare le implicazioni normative, che sono attuative ma anche determinative dei precetti generali e finalistici che l'organo parlamentare dovrà dettare.

Ho sempre concepito il Governo come esecutivo (*rectius*: come organo dell'esecutivo), ma, insieme, come un comitato del Parlamento, cui affidare, per questi aspetti e compiti, tanto più importanti nella fase attuale e prossima della vicenda istituzionale, l'esecuzione specificativa, la prosecuzione individuante delle norme generali, di principio e di scopo, che la rappresentanza nazionale deve porre per essere se stessa, per rispondere alla sua ragion d'essere.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sforzerò di proporre su questo tema qualche proposta emendativa che vada nella direzione che ho testé indicato.

Positivo è anche il giudizio che esprimo complessivamente sulle disposizioni proposte per definire le attribuzioni degli or-

gani di Governo: Presidente del Consiglio, ministri, Consiglio dei ministri. Avrei, certo, preferito che questi organi venissero definiti e qualificati a seconda del carattere, generale o settoriale, della loro competenza (competenza che resta individuata soltanto per elencazione).

La determinazione dei poteri e la loro distribuzione tra i tre momenti organici del Governo mi appare, come dicevo, adeguata alle previsioni costituzionali ed equilibrata.

Ma su un punto, signor Presidente, non sono d'accordo, ed è quello che riguarda il potere di dirimere i conflitti di attribuzione. Quella prevista è una disposizione ambigua, inventata, lì per lì, per quella moda che si segue molto spesso e per la quale si cerca di trovare una soluzione di compromesso purché sia. Dal testo non risulta se il potere di dirimere i conflitti di attribuzione tra i ministri sia del Presidente del Consiglio o del Consiglio dei ministri. Io sono per la seconda soluzione, che va senza dubbio nella direzione delle cose che penso e delle considerazioni che ho svolto fino ad ora.

Come ricordavo, si trovò una soluzione nel senso che si scrisse che il Presidente del Consiglio dirime i conflitti facendo salve le attribuzioni del Consiglio dei ministri. Ma non è questa la sede per attribuire poteri al Consiglio dei ministri? Quale altra sede altrimenti?

La formula contenuta nel testo, francamente, non risolve, non specifica e non determina alcunché: è un modo per non dire nulla. Invece, questa è una materia sulla quale l'Assemblea deve operare una chiara scelta che mi auguro sia nel senso dell'attribuzione del potere al Consiglio dei ministri e non al Presidente del Consiglio.

Su un'altra questione — della quale si è parlato — sarò costretto a riproporre in Assemblea emendamenti, ed è quella relativa al Consiglio di gabinetto. Per la verità in Commissione si era giunti a trovare una formula che salvasse l'esigenza, cento volte ripetuta, di un momento di coordinamento preventivo, di intesa. Si è voluto invece insistere su una espressione ro-

boante, grondante, piuttosto grossolana, quale quella «Consiglio di gabinetto».

Visto che *nomina non sunt substantia, sed consequentia rerum* è possibile che le conseguenze poi vengano imposte sulla base di alcune parole; di qui la necessità, secondo il mio parere, di eliminare detta espressione anche e soprattutto perché la Costituzione non prevede un simile organismo (lo dico per chi non ha partecipato ai lavori della Commissione), ed istituirlo mi pare una forzatura inammissibile, una forzatura che depotenzia il Presidente del Consiglio, o depotenzia il Consiglio dei ministri: o l'uno o l'altro, e anzi l'uno e l'altro.

Comprendo bene, signor Presidente, l'esigenza dei governi di coalizione: immagini se non me ne rendo conto, tanto più che in gioventù mi sono occupato anche di questo argomento. Ma cerchiamo di non elevare a norma legislativa, a norma sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio un fatto contingente, una necessità tutta politica, e talvolta personale: renderemmo in questo modo un cattivo servizio all'istituzione Governo.

Ma c'è una tematica, signor Presidente, sulla quale mi sembra che il testo del disegno di legge sia del tutto carente, ed è su questa che voglio richiamare l'attenzione dell'Assemblea. Mi riferisco alle regole sull'azione di Governo, e più specificamente alle regole procedurali relative al modo in cui si deve giungere alle deliberazioni governative. Su questa scelta della Commissione — che è una non scelta, che è un'omissione, e che ritengo grave — il mio giudizio è di profonda insoddisfazione. E dire che qualche sollecitazione, qualche stimolo ad affrontare tale questione c'era stato, e non soltanto su impulso della dottrina, non soltanto sulla base dei tanti scritti di moltissimi studiosi, numerosi dei quali siedono in questa Assemblea.

In una delle proposte che sono state discusse — lo so bene — c'era una previsione sul modulo d'azione del Governo e dei suoi organi. Quella proposta indicava i modi e le forme nei quali è possibile operare per produrre gli atti d'esercizio del

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

potere di governo. Devo insistere su questa esigenza, perché è quella stessa che mira ad attivare i poteri governativi, imponendo la coordinazione, il coinvolgimento, la concertazione, il confronto diretto tra le competenze dicasteriali (le strutture dicasteriali dovrebbero essere attivate al massimo) e le informazioni dirette di cui dispongono le varie amministrazioni, ed anche quelle che possono pervenire per il tramite degli esperti. Tutto questo, signor Presidente, non soltanto per coordinare gli atti d'esercizio dei poteri governativi tradizionali, ma anche per recepire le domande della società, ponderandole attraverso atti di iniziativa o provvedimenti, per fare dell'istituzione governo una struttura organica che del modello collegiale utilizzi la ragione e l'utilità.

Su questo tema credo che dovrò prospettare all'Assemblea qualche proposta emendativa, che mi auguro possa venire accolta almeno come esigenza e come ispirazione.

Concludo, signor Presidente. Qualche autore ha osservato che il Costituente italiano fu presbite nel definire valori, programmi, promesse normative. Per quanto riguarda gli organi di Governo, mi auguro che questa presbiopia non sia tale da scavalcare anche questa legislatura. L'auspicio che formulo è quindi nel senso di un'approvazione certo meditata, ma rapida, di questo progetto di legge.

Mi piace però concludere questo intervento con una citazione, che serve a richiamare alcune delle considerazioni che ho svolto iniziando a parlare. Fu scritto, signor Presidente, onorevoli colleghi, che «a volere che una repubblica viva lungamente è necessario ritrarla spesso verso il suo principio». E fu aggiunto che «ricondurre repubbliche verso i loro principi è il modo vero di rinnovarle». Come tutti hanno compreso, ho citato un autore che, egli sì, di teoria politica si intendeva: il Machiavelli.

Noi ci apprestiamo, signor Presidente, a ricondurre l'istituzione Governo del nostro paese al suo principio, quello definito nella Carta costituzionale. Dobbiamo farlo proprio per quelle finalità che il più

grande teorico della politica che ha avuto questo paese ha indicato ai suoi contemporanei e a noi, suoi posteri (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Franco Russo. Ne ha facoltà.

FRANCO RUSSO. Signor Presidente, mi dispiace di far prolungare i tempi della seduta e di non facilitare la guarigione del malessere lamentato dal collega Amato; cercherò, tuttavia, di essere rapido nell'esprimere il parere del gruppo di democrazia proletaria su questa prima cosiddetta riforma costituzionale, che giunge in Assemblea dopo un lavoro intenso in Commissione, e che ha visto la partecipazione di tutte le forze politiche, anche della sinistra.

Il provvedimento in discussione viene presentato come la prima dimostrazione che la nostra Repubblica vuole autoriformarsi. Il problema è naturalmente, onorevoli colleghi, vedere in che direzione questo provvedimento si muove nell'intento di riformare la nostra Repubblica.

Tutti hanno riconosciuto, negli interventi svolti in Assemblea e prima ancora in Commissione, che è stato compiuto un buon lavoro e che il testo si muove nella giusta direzione. Io ho qualche perplessità in merito, ed è per questo che intervengo già in sede di discussione sulle linee generali.

Sappiamo che sono stati emanati ordini di servizio nel 1981 e nel 1982 che hanno cercato di mettere ordine nell'ambito della Presidenza del Consiglio, tentando di introdurre modifiche tali da sagomare questo organo come apparato servente non solo per le decisioni collegiali del Consiglio dei ministri, ma soprattutto per l'attività istruttoria e preparatoria dell'attività dello stesso Presidente del Consiglio.

Sono stati istituiti, quindi, con quelle deliberazioni, dipartimenti che hanno ampliato la capacità di penetrazione e di controllo della Presidenza del Consiglio sul lavoro collegiale. Tuttavia, onorevoli colleghi, se non è buona norma intervenire su quello che non c'è, cioè sulle omissioni, occorre domandarsi come mai non si è

riusciti a riequilibrare (ciò che pure costituiva un obiettivo di questa riforma) i rapporti fra il Presidente del Consiglio ed il Consiglio dei ministri; in sostanza, occorre domandarsi come mai le esigenze della collegialità, della funzionalità e della unità di indirizzo non trovino in questo provvedimento, come io ritengo, una buona soluzione.

Anche l'introduzione formale del Consiglio di gabinetto deriva dall'incapacità delle forze politiche presenti nella Commissione affari costituzionali di sciogliere il dilemma relativo all'assetto e al numero dei ministeri.

È evidente come, di fronte ad un Consiglio dei ministri sicuramente pletorico, sia nata negli anni passati e venga ora tradotta in legge l'esigenza di un Consiglio di gabinetto.

Dirò alla fine che cosa penso di questo organismo e delle finalità politiche cui credo risponda. Ora devo subito dire che è stato proprio a causa dell'impossibilità o dell'incapacità di affrontare l'assetto complessivo della macchina governativa (a partire dai rami alti, dalla testa, o meglio dalle teste, dai ministeri) che ci troviamo ora di fronte ad un disegno di legge molto squilibrato. Nessuno ovviamente contesta la necessità di dar vita ad un organo snello, capace di decisioni rapide; o la necessità che il Governo sia posto nelle condizioni migliori per intervenire tempestivamente per risolvere i problemi di natura politica o amministrativa che possono insorgere. Per questo devo anzi dire che la parte più convincente di questo disegno di legge è quella relativa alla delegificazione e agli ampi poteri che in questo campo sono stati affidati al Governo.

Dunque la mia parte politica, il gruppo di democrazia proletaria, non contesta in astratto la necessità di interventi penetranti ed efficaci, tali da consentire, tra l'altro, al Parlamento di concentrarsi sulle grandi leggi, sui principi, affidando all'esecutivo, ovviamente con i dovuti controlli, il compito di intervenire, e non solo in materia regolamentare. Tra l'altro, è infatti prevista anche la possibilità che il Governo abroghi leggi anche in mancanza

di specifiche disposizioni normative varate dal Parlamento.

Insomma, il potere di delegificazione è molto ampio e costituisce secondo me la parte più interessante e più nuova di questo disegno di legge.

Dicevo prima che questo provvedimento è squilibrato perché, in merito al discorso fondamentale dell'accorpamento dei ministeri per funzioni omogenee (sottolineato anche da studi precedenti, come ad esempio quello della commissione Piga), non si dice nulla. Tra l'altro, è proprio per questo che viene ad instaurarsi un rapporto fortemente squilibrato fra Presidente del Consiglio e singoli ministri; un rapporto che salta completamente il momento della collegialità, per esempio, nel momento in cui si debbano dirimere conflitti. Ma a questo proposito farò riferimenti molto puntuali al testo del provvedimento.

In sostanza io ritengo che se la Commissione affari costituzionali avesse lavorato anche per l'accorpamento e la diminuzione del numero dei ministri avremmo fatto un grosso passo avanti, una vera riforma, tale da dare al Governo maggiori capacità. Come si vede, non sto facendo un discorso democraticistico di esaltazione dell'assemblearismo o della collegialità, perché seguendo la strada che ho indicato avremmo dato al Governo maggiori strumenti di intervento, che oggi sono fortemente frammentati tra i diversi ministeri, cosa che rende impossibili interventi tempestivi ed adeguati. Penso ai problemi dell'economia, a quelli dell'ambiente e dell'ecologia. Tra l'altro, si sarebbe potuto porre rimedio alla moltiplicazione per un verso e alla stabilizzazione per l'altro di tutta una serie di ministri senza portafoglio, che avrebbero potuto trovare una loro collocazione nell'ambito del disegno di legge.

Solo un Consiglio dei ministri che fosse stato riformato sulla base della ridefinizione degli ambiti di intervento dei singoli ministeri ci avrebbe forse posto in condizioni di valutare meglio le misure di riforma da attuare.

Comunque, non è buona norma, né in

politica né negli altri campi della vita, discutere di quel che non si è fatto. Ma questo aspetto dovevo assolutamente richiamarlo, e l'ho fatto proprio perché fior di studi (dello stesso Giuliano Amato e soprattutto della commissione Piga) hanno sottolineato la necessità di muoversi nella direzione che ho indicato.

Addirittura, la commissione Piga, se non ricordo male, aveva elencato una quindicina di ministeri, e quindi la riforma poteva essere assolutamente intrapresa. Ma proprio perché non si è stati in grado di mettere le mani sul problema dell'accorpamento dei ministeri, abbastanza indefinita, consentitemi, è la materia, per quanto attiene ai comitati interministeriali che sono previsti invece in questo progetto di legge. Si dà delega al Governo, cioè, di procedere ad un riordino, ma non si è in grado di fissare i principi in base ai quali deve procedersi al riordino di questi comitati interministeriali, cioè i parametri in base ai quali il Governo dovrà evitare il duplicarsi delle funzioni; se non ricordo male, nel disegno di legge si citano solo alcune questioni molto generiche come la duplicazione.

Onorevoli colleghi, quello dei comitati interministeriali è un problema molto importante perché è attraverso questi che molto spesso la collegialità del Consiglio dei ministri viene manomessa, viene lesa: per un verso, è un modo per sottrarsi alla collegialità dell'intero Consiglio dei ministri e, per l'altro, il comitato interministeriale chiaramente risponde a quell'esigenza odierna di accorpamento, di intervento per obiettivi su materie analoghe di competenza di diversi ministeri, per cui appunto, per sopperire al mancato coordinamento dei vari ministeri, si pongono questi comitati interministeriali in condizioni di agire in forma unitaria su materie omogenee.

D'altra parte, dicevo prima, i comitati interministeriali sono citati in un brano della relazione Piga: «non può dirsi di essi, con sufficiente sicurezza e neanche con presunzione in qualche modo plausibile» — il linguaggio è un po' contorto, ma l'opinione mi pare molto chiara — «che

tali comitati ministeriali agiscano in un ambito che effettivamente fa salve le competenze del Consiglio dei ministri». I due punti che ho voluto toccare all'inizio del mio intervento, onorevoli colleghi, mi spingono a concludere che il modo in cui la Commissione affari costituzionali è intervenuta è molto parziale e non poteva che produrre un progetto di legge insoddisfacente.

Vengo ad alcuni punti del testo di legge: non a quel che manca, ma a quel che vi è. Onorevole Battaglia, anche l'onorevole Bozzi ha sempre detto questo: certo, lo sforzo è di evitare una conclusione da cancellierato, del Presidente del Consiglio; di evitare cioè un'evoluzione (almeno, si spera di evitarla) della nostra democrazia verso una democrazia costruita intorno alla figura del *premier*. Spero che l'onorevole Amato, che ha polemizzato su fatti lessicali con il professor Miglio, potrà estendere la sua polemica, quando discuteremo di riforme istituzionali, anche alla concezione del medesimo professore che spinge invece verso una democrazia di natura liberistica, come si dice con nome più nobile, che veda al centro la figura del *premier*.

Ma, onorevoli colleghi ed onorevole Battaglia, questa sua preoccupazione (di evitare i rischi del cancellierato) non so quanto sia fugata con questo progetto di legge: non perché si preveda questa figura (era impossibile, nella revisione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, far questo passo), ma le vorrei concretamente ricordare che il secondo comma dell'articolo 5, nei punti *a)*, *b)* *c)* e *d)*, prevede un ruolo assai penetrante del Presidente del Consiglio nei confronti dei singoli ministri.

Lasciamo perdere il discorso delle pubbliche dichiarazioni, che può essere un fatto abbastanza secondario, ma quando al punto *b)* si dice che: «coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo», possiamo ancora rientrare nelle previsioni dell'articolo 95; ma poi si aggiunge: «e risolve anche con disposizioni preventive di carattere generale le diver-

genze e i confronti tra i ministri, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri; impartisce le direttive politiche connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale; c) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti...» ed allora a me pare che venga saldato, in verità, il ruolo del Consiglio dei ministri e che si esalti la figura del Presidente del Consiglio, nella risoluzione di queste divergenze.

Può darsi che il secondo comma dell'articolo 5 voglia semplicemente prevedere nella legge quanto il Presidente del Consiglio Craxi ha fatto in ordine, per esempio, al caso SME ed a quello Agusta. Allora occorre compiere un passo in avanti per rendere coerenti queste norme, bisognava quindi prevedere per i ministri l'obbligo di informare preventivamente il Presidente del Consiglio su tutte le materie di loro competenza prima di adottare qualsiasi decisione. Non faccio parte del Governo, né frequento la Presidenza del Consiglio; vorrei però sapere come il Presidente del Consiglio Craxi è intervenuto sulla vicenda SME. Non voglio entrare nel merito della questione, mi interessa invece la procedura. È venuto a conoscenza della questione attraverso la stampa oppure i ministri, prima di assumere determinate decisioni, lo hanno informato? Se si è verificata questa seconda ipotesi, come mi auguro, allora nella legge andava prevista questa procedura, che invece non è stata contemplata. Per un verso si rimane quindi allo stato attuale, per un altro si vuole prevedere un potere di intervento per il Presidente del Consiglio.

Con questa esemplificazione, che spero colga nel segno, voglio dire che comunque quanto a me pare di comprendere dalla lettura dell'articolo 5 è che si voglia esaltare la figura del Presidente del Consiglio e risolvere il rapporto tra il singolo ministro ed il Consiglio dei ministri, delegando al Presidente del Consiglio tale funzione. Abbiamo perciò un rapporto bilaterale Presidente del Consiglio-singoli ministri. Tutto ciò va a vantaggio della collegialità o della figura del *premier*?

Non voglio fare il processo alle inten-

zioni, non mi sembra però che l'articolo 5, che contempla i poteri di intervento del Presidente del Consiglio, salvaguardi le prerogative collegiali del Consiglio dei ministri. Ripeto che non mi interessa esaltare la collegialità come fatto in sé, mi interessa invece capire se questo disegno di legge metta effettivamente alcuni paletti nei confronti di una evoluzione verso quella democrazia che è per il momento patrocinata solo dal professor Miglio, oppure se invece tale provvedimento compia passi in avanti in quella direzione.

Onorevoli colleghi, potrei ricordare anche l'articolo 19, concernente la disciplina del segretario generale della Presidenza del Consiglio, che nel primo comma prevede norme abbastanza strane. È naturale ed ovvio che il Presidente del Consiglio debba avere strumenti di informazione ed istruttori per quanto attiene alle relazioni internazionali ed alla difesa nazionale; però in questo caso tocchiamo campi molto delicati. Nella relazione dell'onorevole Battaglia si preventiva una dualità nella gestione della politica estera che non mi sembra sia prevista nel nostro modello costituzionale.

Sarebbe sciocco sostenere che il Presidente del Consiglio non debba avere un'adeguata informazione, ma quando si pensa di istituire un ufficio in questo senso, allora si dota la Presidenza del consiglio di organi e di strumenti che la pongono non solo come centro motore e di coordinamento, al fine di garantire un'unità di indirizzo, ma come centro che ha una capacità di intervento molto rilevante. Se ci ricordiamo che in alcuni momenti di crisi il Consiglio dei ministri è stato espropriato delle proprie possibilità di intervento (ricordo i Consigli di emergenza), ci rendiamo conto che da una tendenza molto pratica, che risponde a certe necessità, tale disegno di legge recepisce la prassi di questo Governo centrata appunto nell'esaltazione del ruolo e della figura del Presidente del Consiglio e del Consiglio di gabinetto.

Il Consiglio di gabinetto non vuole riproporre esperienze di altri paesi, ma è un organo di composizione dei conflitti in un

Governo di coalizione. Non mi pare perciò che esso risponda ad una logica istituzionale, ma ad una logica di accordi tra le sedi in cui i diversi partiti trovano una loro armonia. Certo, si dirà, meglio una sede istituzionale, qual è il Consiglio dei ministri o questo previsto Consiglio di gabinetto, piuttosto che le segreterie dei partiti; però in tal caso ci muoveremmo verso un tipo di organizzazione della Presidenza del Consiglio in cui da Governi di coalizione cominciamo a strutturare una maggioranza. Ben venga, ovviamente, anche questa scelta, ma allora non è vero che i modelli istituzionali ai quali ci ispiriamo sono quelli che abbiamo dinanzi.

Ho voluto ricordare questi due punti perché mi paiono centrali all'interno di questo progetto di legge, che si ispira alla necessità di riforme istituzionali per rendere efficienti e rapide le procedure di intervento del Governo.

Dicevo prima che ritengo positiva la parte del provvedimento relativa alla delegificazione; se il processo di riforma andrà avanti, spero che il Parlamento possa dedicare a questo tema la massima attenzione. Non trovo invece soddisfacente quanto è previsto in ordine alla decretazione d'urgenza.

Onorevoli colleghi, credo che la norma prevista dall'articolo 77 della Costituzione sia molto chiara. So che il dibattito in materia è stato molto animato, ma credo che ciò sia dovuto alla prassi invalsa in relazione alla decretazione d'urgenza. Non mi riferisco solo alla reiterazione, ma anche al tentativo di sancire più specificamente talune modalità (e so che la Commissione ha recepito in un emendamento un'indicazione che veniva dal collega Ferrara). Se però interveniamo con legge ordinaria a regolamentare la previsione contenuta nell'articolo 77 della Costituzione, una successiva legge ordinaria può modificare quello che si è prescritto con la legge precedente? Noi rischiamo di affidare al legislatore ordinario la ridefinizione del modo con il quale il Governo può utilizzare l'articolo 77 della Costituzione. Corriamo il rischio che da qui a qualche anno un'altra maggioranza possa interpre-

tare diversamente una norma che è pure di rilevanza centrale, perché attiene alla gerarchia delle fonti e al sistema delle fonti stesse.

Personalmente non avrei compreso in questo provvedimento un intervento in materia di decretazione d'urgenza; qualora si decida di compierlo, credo che i suggerimenti del collega Ferrara, soprattutto in relazione alla reiterazione, debbano essere recepiti.

Onorevoli colleghi, mi rimane un ultimo punto da toccare. È senz'altro positiva la espressa regolamentazione, presso la Presidenza del Consiglio, della conferenza tra Governo e regioni. All'interno di questa regolamentazione, però, alla conferenza con le regioni, viene dato uno scarso rilievo, così come molto generiche sono le indicazioni contenute per riportare nel seno di nuova struttura tutti i comitati e gli organismi previsti dalle leggi in tema di rapporti fra Governo e regioni. Probabilmente dovrebbe essere fatto uno sforzo maggiore per dare alla conferenza un rilievo centrale.

Rilevo, altresì, che tale conferenza dovrebbe essere disciplinata da un regolamento emanato dal Presidente del Consiglio. Se le mie cognizioni giuridiche non sono errate, osservo che di solito un decreto del Presidente del Consiglio disciplina materie amministrative, cioè materie di un alto rilievo istituzionale. A me pare, invece, che la conferenza sia una struttura di grande rilievo, per cui noi dovremmo trovare strumenti legislativi per disciplinarla. Per questo, accanto ai passi avanti che ho evidenziato, noi riteniamo che permangano tuttora una serie di indicazioni contraddittorie.

Concludo, onorevoli colleghi, preannunciando il voto del gruppo di democrazia proletaria. Noi non voteremo a favore di questo progetto di legge, bensì contro, anche se riconosciamo come positive talune innovazioni introdotte nell'ordinamento nonché, soprattutto, la volontà di metter mano alle riforme istituzionali. Riconosciamo anche che aver individuato nella Commissione affari costituzionali e nel Parlamento le sedi per portare avanti il

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

discorso delle riforme istituzionali stimola anche il dibattito che avviene al di fuori del Parlamento.

Bene ha fatto anche il presidente Bozzi a presentare le sue otto o nove proposte di legge per tradurre in concrete proposte legislative quanto è stato discusso nella Commissione bicamerale. Epperò, onorevoli colleghi, non basta la volontà, ed è importante anche il contenuto di questo progetto di legge.

Pertanto, per le considerazioni svolte sul Consiglio di gabinetto, sui rapporti tra il Presidente del Consiglio e l'organo collegiale e sulla decretazione d'urgenza, noi non possiamo valutare in modo positivo questo progetto di legge, e pertanto voteremo contro di esso. Naturalmente seguiremo il dibattito e vedremo se alcuni degli emendamenti che il gruppo di democrazia proletaria presenterà verranno approvati e quindi, in seguito al dibattito parlamentare, potremmo anche correggere il nostro giudizio.

Vi ringrazio, onorevoli colleghi, per l'attenzione e mi scuso con il sottosegretario Amato per averlo trattenuto un'altra mezz'ora in Assemblea.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 25 marzo 1986, alle 10,30:

1. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

NAPOLITANO ed altri: Norme riguardanti la decretazione d'urgenza (349).

NAPOLITANO ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (357).

FUSARO ed altri: Norme sulla decretazione d'urgenza (1663).

Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (1911).

FERRARA ed altri: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2184).

ALIBRANDI: Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (2189).

— *Relatore:* Battaglia.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48, recante proroga di termini e interventi urgenti per la rinascita delle zone terremotate della Campania e della Basilicata. (3536)

— *Relatori:* Nenna D'Antonio e Fornasari.

(*Relazione orale.*)

La seduta termina alle 19,40.

Trasformazione di un documento del sindacato ispettivo.

Il seguente documento è stato così trasformato (ex articolo 134, comma 2°, del Regolamento): interrogazione con risposta scritta Pazzaglia n. 4-13401 del 30 gennaio 1986 in interrogazione con risposta in Commissione n. 5-02434.

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI
DOTT. MARIO CORSO**

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO**

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Resoconti alle 21,10.

INTERROGAZIONI ANNUNZiate

INTERROGAZIONI
A RISPOSTA IN COMMISSIONE

PAZZAGLIA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere quale destinazione e sistemazione si intenda dare all'aeroporto di Arbatax. La locale cartiera, per ragioni economiche vuole disinteressarsi dell'aeroporto.

Poiché esistono privati, interessati alla gestione, al fine di poter realizzare un sistema di comunicazioni aeree interne alla Sardegna, un affidamento in tale direzione, o comunque al fine di realizzare tali servizi, sarebbe particolarmente utile alla zona. (5-02434)

PATUELLI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere —

premessso che il piano bieticolo-saccarifero fa le proprie previsioni sulla base di dati più che mai sorpassati e quindi anacronistici per vari stabilimenti sulla base dei risultati delle più recenti campagne bieticolo-saccarifere;

sottolineato altresì che si prevedono chiusure di stabilimenti mentre preventivamente non sono stati ancora realizzati i potenziamenti relativi a tutti gli zuccherifici che devono rimanere in attività, in particolare per l'area emiliano-romagnola, in modo che ogni bacino di produzione bieticola corrisponda ad aggiornati impianti saccariferi capaci di trasformare il prodotto senza aggravii di costi di trasporto eccessivamente lunghi —:

quali siano gli orientamenti del Governo in proposito e quali urgenti iniziative intenda assumere. (5-02435)

* * *

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

ZAVETTIERI E CRESCO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere — premesso che la cittadinanza di Gasperina ha più volte manifestato un profondo stato di disagio a causa della gestione « privata » dell'ufficio di collocamento di detto comune, sottoscrivendo anche una petizione inviata al Ministro del lavoro ed all'Ufficio provinciale di Catanzaro in cui si denuncia che lo sportello per il pubblico è stato stranamente chiuso da un armadio « collocato » da un « collocatore a scavalco » per difendere da occhi indiscreti il tipo di intrattenimento con i lavoratori e disoccupati, compiendo in modo riservato atti che dovrebbero risultare pubblici —:

se è a conoscenza che la situazione venutasi a determinare non garantisce certezza nel diritto e gestione democratica e trasparente della Sezione di collocamento dando anzi adito a sospetti, discriminazioni e favoritismi;

quali iniziative intende adottare per ristabilire un clima di serenità e di fiducia nelle istituzioni dello Stato da parte della cittadinanza a partire dalla nomina di un titolare nella Sezione comunale di collocamento di Gasperina. (4-14473)

PAZZAGLIA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere se sia informato del giusto risentimento degli agenti delle forze dell'ordine che hanno partecipato al conflitto di Osposida del 18 gennaio 1985 per la mancata concessione di medaglie ed encomi per coloro che hanno ben meritato e per il fatto che neppure alla memoria del sottufficiale caduto è stata concessa la medaglia al valore.

Per conoscere altresì se il Ministro non ritenga, anche di fronte a queste giuste proteste, assumere iniziative per il ricono-

scimento del valore delle forze dell'ordine e respingere in questo modo le pressioni di ambienti locali che hanno cercato di svalutare, per non dire diffamare, tali forze in relazione al conflitto di cui trattasi. (4-14474)

CUOJATI. — *Al Ministro del commercio con l'estero.* — Per conoscere quali provvedimenti sono stati adottati o si intendono adottare per eliminare il blocco imposto dalle autorità elvetiche il 14 febbraio 1986 all'importazione di carne fresca e di insaccati provenienti dall'Italia a causa dell'esistenza in alcune zone italiane di focolai di afta epizootica, peraltro già tutti sotto controllo. (4-14475)

CARIA. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere — premesso che:

dalle recenti prese di posizione della direzione della Standa si prevede un atteggiamento, da parte dell'azienda, di totale chiusura nei confronti di una trattativa che mira alla salvaguardia di 2.900 posti di lavoro;

nella sola Campania queste misure aziendali provocherebbero la quasi totale perdita dei posti di lavoro che ancora esistono e il licenziamento di tutti i cas-sintegrati Standa della regione;

nella malaugurata ipotesi si dovesse procedere a ulteriori tagli occupazionali nella misura indicata (e già per altro iniziata a percorrere, ad onta dell'accordo intercorso in ottobre tra Standa e organizzazioni sindacali) dall'azienda, si aggraverebbe ulteriormente la terribile situazione economica e sociale in cui versa il Sud, e segnatamente la Campania —:

quali misure si intendono adottare per indurre la Standa a recedere da posizioni che tolgono ogni possibilità a progetti reali ed affidabili di ristrutturazione e rilancio dell'azienda stessa. (4-14476)

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

POLLICE. — *Al Ministro dei trasporti.*
— Per sapere - premesso che

sarebbe allo studio il progetto per la realizzazione da parte dell'ANAS di una « bretella » autostradale urbana, denominata « Gronda Nord », che andrebbe a collegare gli svincoli autostradali della A-4 (Milano-Torino) e il nodo della Gobba (tangenziale est);

il piano regolatore generale del comune di Milano prevede un tracciato per una strada comprensoriale di « classe C » a raso;

sono sorti numerosi comitati di cittadini che si oppongono alla costruzione di un'autostrada urbana, che andrebbe ad alterare fortemente la vivibilità, già compromessa, dell'ambiente;

il piano regionale della viabilità approvato il 26 marzo 1985 dal consiglio regionale lombardo prevede pochi chilometri più a nord la costruzione della terza corsia autostradale sulla Torino-Venezia da Pero al casello di Milano-Est;

il tracciato attuale prevede il passaggio a poche decine di metri da due ospedali (Niguarda-Ca' Granda, Istituto Gaetano Pini) e all'interno del Parco nord -:

1) a quanto ammonta la stima del costo per la realizzazione del citato progetto;

2) se non ritenga necessaria la predisposizione di uno studio di valutazione di impatto ambientale (secondo l'ultima direttiva CEE) con il coinvolgimento degli enti locali preposti alla tutela della salute e dell'ambiente, prima del progetto esecutivo;

3) quali misure sono state studiate per neutralizzare l'inquinamento atmosferico ed acustico e i rischi di disastro in caso di incidenti (soprattutto di autotreni) in ambiente altamente urbanizzato;

4) se non ritenga necessario conoscere e tenere conto del parere dei cittadini interessati da questa bretella autostradale.
(4-14477)

CUOJATI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere - premesso che:

l'accordo nazionale imprese di assicurazione/agenti è scaduto fin dal 31 dicembre 1983 e che lo stesso riguarda circa 20.000 agenti di assicurazione e più di 70.000 dipendenti;

il mancato rinnovo non può non influire negativamente sulla attività dell'intero settore assicurativo e mortifica le legittime aspettative di serenità e sicurezza degli agenti e dipendenti;

di ciò non può non preoccuparsi in via prioritaria il Ministero competente -:

quali siano i motivi che impediscono il raggiungimento di un accordo equo e ragionevole fra le parti e se, fra questi, sia prevalente la proposizione da parte delle imprese di normative peggiorative per gli agenti nei confronti dell'accordo scaduto e, addirittura, nei confronti di un accordo risalente al 1951. (4-14478)

TAMINO. — *Ai Ministri per la funzione pubblica, del tesoro e della sanità.* — Per sapere - premesso che:

l'amministrazione degli IFO (Istituti fisioterapici ospitalieri) incorre in continue e reiterate violazioni di legge;

in particolare non ha provveduto a tutt'oggi ad applicare il trattamento economico al personale dipendente in conformità a quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 348, normativa questa applicabile al personale per effetto dell'articolo 1, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 348 citato;

corrisponde ancora al personale dirigente amministrativo così detto equiparato, il trattamento economico proprio dei primari in difformità dalla legge e dalle precise direttive impartite al riguardo dalla Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la funzione pubblica, con nota n. 30880 serv. 6° del 30 luglio 1985 e dal Ministro

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

del tesoro - IGOP - con nota del 20 gennaio 1986, secondo cui nessun principio dell'ordinamento, nell'ipotesi di modifica del regime economico, consente la conservazione delle voci retributive già acquisite e che quindi la posizione giuridica ed economica del personale così detto equiparato deve essere individuata secondo gli articoli 54 e 58 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 348 del 1983;

indebitamente vengono corrisposte indennità per mansioni superiori nonché indennità mensili per lire 1.000.000 al direttore dell'istituto Regina Elena e al direttore dell'istituto San Gallicano, nonostante l'annullamento della delibera da parte del competente comitato di controllo;

viene mantenuto in servizio, nonostante il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, il direttore dell'ospedale San Gallicano;

vengono effettuate prestazioni di lavoro straordinario, e quindi remunerate, senza alcuna valida giustificazione da parte di talune categorie di personale in eccedenza ai limiti previsti dagli accordi sindacali e nonostante l'annullamento da parte dell'organo di controllo di talune delibere;

si sono verificate varie irregolarità nella gestione della farmacia con mancata istituzione delle scritture contabili per il carico e scarico dei prodotti della farmacia esterna;

vengono violate le norme per combattere il fenomeno mafioso in materia di fornitura di beni e servizi da parte di ditte fornitrici;

le controversie instaurate da taluni dipendenti, che si concludono con esito positivo, vengono giudicate da una sezione del TAR il cui presidente e relatore sono sempre gli stessi;

si verificano una serie di continui disservizi, disfunzioni, irregolarità di notevole portata;

le irregolarità e gli illeciti sono stati più volte oggetto di denunce, esposti, segnalazioni a vari organi, tra cui il Ministero del tesoro, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, la Procura della Corte dei conti, ecc.;

nessun provvedimento di carattere repressivo e/o sostitutivo è, a tutt'oggi, intervenuto per porre fine ad una serie continua di abusi, di illeciti, elargizione di pubblico denaro a persone cui non è dovuto -;

quali provvedimenti intendono adottare per porre fine a comportamenti in lampante violazione delle leggi vigenti accertando le responsabilità a vario livello e per provvedere al recupero delle somme indebitamente corrisposte;

quali siano gli esiti delle ispezioni effettuate nell'istituto Regina Elena dal ministro per la funzione pubblica e dal Ministero del tesoro. (4-14479)

SPADACCIA, AGLIETTA, CALDERISI, MELEGA, PANNELLA, RUTELLI, STANZANI GHEDINI E TEODORI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere - premesso che:

in data 19 marzo 1986 la Giunta esecutiva dell'Associazione nazionale magistrati ha emesso un comunicato in cui esprime un giudizio di estrema durezza e gravità sui *referendum* presentati dal PSI, dal PLI e dal Partito radicale e sui loro proponenti;

in particolare sul *referendum* relativo al meccanismo elettorale oggi in vigore per l'elezione dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura il comunicato afferma che tale sistema proporzionale « esprime pienamente una complessa dinamica istituzionale e l'Associazione nazionale magistrati lo difenderà strenuamente in Parlamento, e se necessario nel paese »;

inoltre su questo e sugli altri *referendum* (in particolare su quello sulla

responsabilità civile del magistrato, esplicitamente prevista dalla Costituzione, e la cui regolamentazione legislativa è stata ritenuta necessaria e sollecitata dalla Corte costituzionale), e sui « pericoli derivanti dal coinvolgimento della magistratura nella campagna referendaria » invoca « l'intervento risolutore del Parlamento e l'attenzione del Presidente della Repubblica »;

non si comprende in che modo, avvalendosi di quali poteri, di quali strumenti, l'Associazione medesima intenda « difendere strenuamente nel Parlamento, e se necessario nel paese » le proprie posizioni antireferendarie rivolte al mantenimento di un sistema elettorale la cui determinazione o modificazione è affidata dalla Costituzione alla libera potestà legislativa delle due Camere —:

se non ritenga che queste valutazioni ed espressioni, oltre a costituire un ulteriore esplicito abbandono di quelle caratteristiche di indipendenza e di terzietà che dovrebbero caratterizzare l'ordine giudiziario nei confronti degli altri poteri dello Stato, costituiscano un'indebita e illegittima interferenza nei confronti dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, qual è il diritto al *referendum*, e costituiscano anche un'inaccettabile interferenza, e quindi potenzialmente un vero e proprio attentato all'autonomia e indipendenza del potere legislativo e alla sovranità delle scelte che ad esso la Costituzione affida, in rappresentanza del popolo, quel popolo in nome e per conto del quale anche i giudici dovrebbero emettere le sentenze, applicando le leggi approvate dal Parlamento. (4-14480)

BASSANINI, PALOPOLI, BARONTINI, GUERZONI, BENEVELLI, CODRIGNANI, GIANNI, UMIDI SALA, PEDRAZZI CIPOLLA E TAMINO. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere quali provvedimenti abbia preso, o intenda prendere, in ordine alla grave situazione creatasi presso l'ospedale San Carlo Borromeo di Milano, a seguito dell'espletamento di due

concorsi per altrettanti posti di primario di medicina generale, rispettivamente vinti dal professor Umberto Marini e dal dottor Giuseppe Bunfardeci; tali concorsi, espletati nel 1980, dettero immediatamente luogo, per le gravi irregolarità riscontrate e documentate dagli altri sanitari interessati e dal consigliere di amministrazione Andrea Cattabeni, a contestazioni vivissime.

In particolare la delibera relativa al concorso vinto dal professor Marini venne seguita da una particolareggiata denuncia alla procura della Repubblica di Milano, da parte del Cattabeni. In essa si legge di valutazioni e punteggi manipolati in favore del Marini; di comportamenti reticenti e parziali da parte della commissione esaminatrice e di funzionari dell'ente ospedaliero; nonché di verbali più volte rimaneggiati in momenti successivi alle riunioni della commissione. Il procedimento penale è in corso. Avverso lo stesso provvedimento, inoltre, uno dei sanitari avente interesse al regolare svolgimento del concorso esperiva, in data 2 dicembre 1980, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Il fascicolo è tuttora presso il Ministero della sanità per le sue osservazioni.

Analogamente la graduatoria del concorso vinto dal dottor Bunfardeci venne impugnata innanzi al CO.RE.CO. Tale organo annullò la delibera riconoscendo al ricorrente il diritto al concorso riservato. Anziché ottemperare, il consiglio di amministrazione ripeté la delibera, sulla base della medesima graduatoria. Anche la seconda delibera fu annullata dal TAR in data 17 dicembre 1981. Tuttavia, dando prova di straordinaria ostinazione, il consiglio di amministrazione del San Carlo, ricorse al Consiglio di Stato che, al momento, non ha ancora deciso su tale impugnazione.

Tutto ciò premesso, e prescindendo dai contenuti di merito della vicenda, gli interroganti —

rilevato che la insistenza dell'amministrazione responsabile del San Carlo nel difendere i contestatissimi concorsi ad onta degli annullamenti, cagiona disagio

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

e sconcerto in tutta la categoria sanitaria del milanese;

rilevato anche che a tale resistenza fa riscontro la inspiegabile inerzia del Ministero della sanità che, superando tutte le più tradizionali lentezze burocratiche, a tutt'oggi non collabora come dovrebbe alla definizione del ricorso al Presidente della Repubblica, frustrandone la fondamentale funzione di giustizia;

osservato che ancora una volta la pubblica amministrazione rende inevitabile che le più elementari istanze di giustizia si rivolgano al giudice penale -

chiedono al Ministro quali siano le ragioni dell'inerzia del suo dicastero circa il citato procedimento di ricorso al Presidente della Repubblica, ed i tempi nei quali intende trasmettere il fascicolo alla competente sezione del Consiglio di Stato.

(4-14481)

PAZZAGLIA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per conoscere:

quali siano le ragioni addotte dalla SAMIM per la ulteriore riduzione di personale nella fonderia di San Gavino Monreale;

se il piano di riduzione delle lavorazioni nella fonderia preveda la chiusura della fusione del piombo, del recupero del piombo secondario, dal reparto dei pallini da caccia e nel caso affermativo quali siano le ragioni per le quali proprio per prodotti di più alto consumo si sostengano riduzioni per ragioni economiche;

perché non sia stato attuato il piano minerario metallurgico che avrebbe consentito e consentirebbe per lo meno l'assorbimento di una parte della manodopera che si intende licenziare e in ogni caso lo sviluppo del settore;

se il Ministro non ritenga di dover riesaminare i programmi esposti ad un gruppo di parlamentari sardi e le tesi delle partecipazioni statali delle quali si è fatto portatore in recenti convegni in

Sardegna, affinché si possa dare inizio al più presto ad un programma di sviluppo delle partecipazioni statali in Sardegna ove i livelli della disoccupazione raggiungono in media nell'isola il 25 per cento della forza lavorativa e contro la quale non vi è possibilità di operare se non attraverso lo sviluppo economico nei vari settori.

(4-14482)

TASSI E MUSCARDINI PALLI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno, delle finanze, della sanità e di grazia e giustizia.* — Per sapere:

con quali modalità vengono acquistati i medicinali per l'approvvigionamento delle infermerie delle case circondariali e dei centri clinici carcerari;

chi sono i fornitori e con quali metodi e criteri vengono scelti;

se le scorte di medicinali, nelle istituzioni carcerarie, sono costituite e tenute a norma della legislazione vigente per la conservazione di tali prodotti sanitari;

quali garanzie di giusta conservazione degli stessi esistano, quali controlli vengano specificatamente effettuati e da parte di chi.

(4-14483)

FORNER, PARIGI, BERSELLI E FRANCHI FRANCO. — *Ai Ministri delle poste e telecomunicazioni, del bilancio e programmazione economica e delle partecipazioni statali.* — Per sapere - premesso che il mandamento di Portogruaro ha raggiunto alla data del 14 marzo 1986 un numero di utenti telefonici di 30.000: 2.200 utenti risiedono nel comune di San Michele al Tagliamento aggregato al distretto di Cervignano - compartimento di Trieste; 2.200 utenti risiedono nel centro turistico di Bibione distretto di Cervignano - compartimento di Trieste; 700 utenti che risiedono nel comune di Annone Veneto, distretto di Treviso - rete urbana di Motta di Livenza; 900 utenti risiedono nel comune di Pramaggiore distretto di San Donà di Piave - compartimento di

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MARZO 1986

Venezia; 800 utenti nel comune di Cinto Caomaggiore distretto di San Donà di Piave; 700 utenti del comune di Gruaro distretto di San Donà di Piave; 500 utenti nel comune di Teglio Veneto distretto di San Donà di Piave; 1.600 utenti di Fossalta di Portogruaro distretto di San Donà di Piave; 2.200 utenti del comune di Concordia Sagittaria distretto di San Donà di Piave; 4.900 utenti di Caorle distretto di San Donà di Piave; 2.000 utenti del comune di San Stino di Livenza distretto di San Donà di Piave; 800 utenti di La Salute di Livenza distretto di San Donà di Piave; 9.000 utenti del comune di Portogruaro distretto di San Donà di Piave —:

se i Ministri competenti, in relazione delle suddette situazioni, intendano isti-

tuire un distretto telefonico per il mandamento di Portogruaro — Veneto Orientale;

se non si intenda aprire in Portogruaro un ufficio commerciale in grado di servire con maggiore capillarità e con migliore funzionalità i 30.000 utenti residenti nel mandamento. Ciò tenuto conto che il comprensorio portogruarese ha una superficie di circa 630 chilometri quadrati e quindi è il più vasto della provincia di Venezia, è composto di 11 comuni con complessivi 93.000 abitanti. Tenuto conto altresì che durante il periodo estivo tali centri telefonici servono le spiagge di Bibione, Caorle, Porto Santa Margherita di Caorle con un numero di presenze calcolate in 9 milioni di unità. (4-14484)