

RESOCONTO STENOGRAFICO

603.

SEDUTA ANTIMERIDIANA MARTEDÌ 10 FEBBRAIO 1987

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ODDO BIASINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Missione	52853	sdizione amministrativa di primo grado e sull'ordinamento del Consiglio di Stato (1803).	
Disegni di legge: (Annunzio)	52853	PRESIDENTE	52860, 52862
Disegno e proposta di legge (Discussione):		GASPARI REMO, Ministro senza portafoglio	52862
Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (1353);		SULLO FIORENTINO (DC), Relatore . . .	52860
LABRIOLA ed altri: Norme sulla giurisdizione amministrativa di primo grado e sull'ordinamento del Consiglio di Stato (1803).		Proposte di legge: (Annunzio)	52853
		Proposta di legge costituzionale (Discussione):	
		NATTA ed altri: Indizione di un referendum consultivo sulla produzione	

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 FEBBRAIO 1987

	PAG		PAG.
zione di energia elettrica da impianti nucleari (3819) (prima deliberazione).		GASPARI REMO, <i>Ministro senza portafoglio</i>	52860
PRESIDENTE	52856, 52860	Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di cassazione:	
BARBERA AUGUSTO ANTONIO (<i>PCI</i>), <i>Relatore</i>	52856	(Trasmissione di ordinanze)	52853

La seduta comincia alle ore 11.

GIANCARLA CODRIGNANI. *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 6 febbraio 1987.

(È approvato).

Missione.

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

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. In data 9 febbraio 1987 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

FIANDROTTI ed altri: «Norme per l'inquadramento nei ruoli dei ricercatori universitari degli incaricati di esercitazioni pratiche presso un corso di insegnamento universitario» (4427);

FIANDROTTI ed altri: «Modifica alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, concernente lo scioglimento consensuale del matrimonio» (4428);

FIORI: «Proroga volontaria di permanenza in servizio fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età per i di-

pendenti di aziende pubbliche di trasporto» (4429).

Saranno stampate e distribuite.

Annunzio di disegni di legge.

PRESIDENTE. In data 9 febbraio 1987 sono stati presentati alla Presidenza i seguenti disegni di legge:

dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste:

«Aumento delle dotazioni organiche del Corpo forestale dello Stato» (4425);

«Norme per il trasferimento nei ruoli della Cassa per la formazione della proprietà contadina del personale in servizio presso la stessa, proveniente dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste ovvero da enti di interesse agricolo» (4426).

Saranno stampati e distribuiti.

Trasmissione dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di cassazione.

PRESIDENTE. L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di cassazione ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 13 della legge 25 maggio 1970, n.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 FEBBRAIO 1987

352, copia delle ordinanze emanate il 15 dicembre 1986, con le quali il predetto Ufficio centrale dichiara legittime le richieste di referendum popolare sui seguenti quesiti:

«Volete voi l'abrogazione degli articoli 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia"?»;

«Volete voi l'abrogazione dell'articolo 842 del codice civile (caccia e pesca) approvato con regio decreto del 16 marzo 1942, n. 262?»;

«Volete voi l'abrogazione degli articoli 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante: "Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" così come risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni della legge stessa?»;

«Volete voi l'abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge 10 maggio 1978, n. 170, recante: "Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20"?»;

«Volete voi l'abrogazione degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443?»;

«Volete voi l'abrogazione dell'articolo unico della legge 10 gennaio 1983, n. 8: "Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi", limitata ai commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto, settimo, ottavo, nono, decimo, undicesimo e dodicesimo che recano il seguente testo:

comma primo:

«Con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge e fermi restando gli obblighi previsti dall'articolo 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393,

l'ENEL è tenuto a corrispondere complessivamente ai comuni nel cui territorio sono o saranno ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, i seguenti contributi:

a) lire 0,50 per ogni kWh di energia elettrica prodotta con combustibili diversi dagli idrocarburi;

b) lire 0,25 per ogni kWh di energia elettrica prodotta dagli impianti termici convenzionali previsti ad olio combustibile e carbone, dalla data di autorizzazione alla trasformazione dell'impianto a carbone e fino a quando l'impianto stesso non sarà alimentato a carbone;

c) lire 0,25 per ogni kWh di energia elettrica prodotta dagli impianti in esercizio o in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge, non previsti per il funzionamento a carbone purché di potenza nominale complessiva superiore a 1.200 MW;

d) un contributo per ciascun kW di potenza nominale degli impianti in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge o che saranno successivamente autorizzati pari a:

lire/kW 8.000 per gli impianti termici convenzionali a carbone;

lire/kW 12.000 per gli impianti elettronucleari;

lire/kW 2.500 per gli impianti o sezioni di impianti autorizzati alla trasformazione a carbone»;

comma secondo:

«L'ENEL è altresì tenuto a corrispondere alla regione nel cui territorio sono ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica un contributo pari a lire 0,50 per ogni chilowattora di energia elettrica prodotta dagli impianti siti nella regione stessa e alimentati con combustibili diversi dagli idrocarburi ed entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980»;

comma terzo:

«Dai contributi previsti al comma precedente e alla lettera *d*) del primo comma, sono portati in diminuzione gli oneri sostenuti o assunti dall'ENEL in forza di convenzioni, rispettivamente, con comuni o regioni per la localizzazione e costruzione degli impianti, ad eccezione di quelli previsti dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, o da altre disposizioni di legge»;

comma quarto:

«Per gli impianti termoelettrici alimentati ad olio combustibile, non convertibili e non previsti per il funzionamento a carbone e di potenza nominale non inferiore a 1.200 MW, entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980, l'ENEL è tenuto altresì a corrispondere alla regione interessata un contributo *una tantum* pari a lire 8.000 per kW di potenza installata»;

comma quinto:

«Gli importi dei contributi di cui al primo comma, lettera *d*), sono indicizzati sulla base delle disposizioni del secondo comma dell'articolo 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393»;

comma sesto:

«Con decorrenza dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della delibera del CIPE di cui all'articolo 3, primo comma, della legge 18 marzo 1982, n. 85, al comune nel cui territorio è ubicato il reattore PEC per la sperimentazione di centrali elettriche del tipo avanzato, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, l'ENEA è tenuto a corrispondere annualmente — per il tempo e sino al limite di costo del completamento dell'impianto previsti dalla stessa delibera — un contributo complessivo pari al 5 per mille delle spese da sostenere per le opere civili e per la fabbricazione di componenti necessari alla realizzazione dell'impianto»;

comma settimo:

«L'individuazione dei comuni destinatari di detto contributo, nonché la sua ripartizione fra gli stessi, è disposta d'intesa tra le giunte regionali dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Ove l'intesa non venga raggiunta, sarà provveduto con decreto del ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato. I termini e le modalità relativi alla corresponsione del contributo sono regolati da apposita convenzione fra l'ENEA e i comuni interessati»;

comma ottavo:

«L'individuazione dei comuni destinatari dei contributi e la ripartizione del contributo fra gli stessi, nonché l'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'erogazione dei contributi previsti dall'articolo 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393, sono disposti con decreto del presidente della giunta regionale»;

comma nono:

«Nel caso di impianti che interessino comuni o loro consorzi o comprensori siti nel territorio di regioni limitrofe, la ripartizione del contributo verrà effettuata di intesa tra le regioni medesime o, in mancanza di tale intesa, con decreto del ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato»;

comma decimo:

«Il gettito dei contributi di cui alla presente legge sarà destinato dalle regioni e dai comuni alla promozione di investimenti finalizzati al risparmio ed al recupero di energia, all'uso di energie rinnovabili, alla tutela ecologico-ambientale dei territori interessati dall'insediamento degli impianti, nonché al loro riassetto socio-economico, anche nel quadro degli interventi previsti dal piano regionale di sviluppo. Le regioni, inoltre, potranno utilizzare i contributi previsti dalla presente legge per la istituzione e il potenziamento dei servizi di prevenzione sanitaria

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 FEBBRAIO 1987

che si rendano necessari in relazione alla installazione e al funzionamento delle centrali a carbone e nucleari»;

comma undicesimo:

«Le modalità relative alla corresponsione dei contributi di cui alla presente legge ed alla loro finalizzazione sono regolate da apposite convenzioni tra l'ENEL, le regioni ed i comuni interessati, secondo una convenzione tipo approvata dal CIPE su proposta del ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281»;

comma dodicesimo:

«Dalla data di entrata in vigore della presente legge l'ENEL non può stipulare convenzione con gli enti locali e con le regioni che prevedano a suo carico oneri finanziari diretti o indiretti aggiuntivi ai contributi di cui al presente articolo e a quelli previsti dalle leggi vigenti?»;

«Volete voi l'abrogazione dell'articolo unico, primo comma, della legge 18 dicembre 1973, n. 856, recante "Modifica all'articolo 1, comma settimo, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica", limitatamente alle parole:

"b) la realizzazione e l'esercizio di impianti elettronucleari;"?»;

«Volete voi l'abrogazione del 13° comma dell'articolo unico della legge 10 gennaio 1983, n. 8: "Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi?", comma che reca il seguente testo: "Qualora, entro i termini fissati dall'articolo 2, secondo comma, della legge 2 agosto 1975, n. 393, non sia stata perfezionata la procedura per la localizzazione del centrali elettronucleari, la determinazione delle aree suscettibili di insediamento è effettuata dal CIPE, su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, tenendo pre-

sente le indicazioni eventualmente emerse nella procedura precedentemente esperita."?».

Queste ordinanze sono depositate negli uffici del Segretario generale a disposizione degli onorevoli deputati.

Discussione della proposta di legge costituzionale: Natta ed altri: Indizione di un referendum consultivo sulla produzione di energia elettrica da impianti nucleari (prima deliberazione) (3819).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, in prima deliberazione, della proposta di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Natta, Zangheri, Rodotà, Levi Baldini, Reichlin, Minucci, Bassanini, Nebbia, Bianchi Beretta, Cerrina Feroni, Borghini, Montanari Fornari, Giovannini e Barbera: Indizione di un referendum consultivo sulla produzione di energia elettrica da impianti nucleari.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo che la proposta di legge è stata iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea in conformità alle deliberazioni adottate dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi, a seguito della richiesta formulata dal gruppo comunista ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, del regolamento. La Commissione non ha ritenuto di avvalersi della facoltà di chiedere all'Assemblea una proroga del termine per la conclusione dell'esame referente ed ha dato mandato all'onorevole Barbera di riferire all'Assemblea sulla proposta di legge e sull'andamento dei lavori in Commissione.

Ha pertanto facoltà di parlare il relatore, onorevole Barbera.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come è stato ricordato poc'anzi dal Presidente, siamo di fronte ad una delle prime applicazioni, o forse alla prima, del quarto comma dell'articolo 81 del regolamento. La discussione avverrà, quindi,

sul testo presentato dai proponenti ed il compito del relatore non sarà quello di esprimere le conclusioni della Commissione, ma di riferire sui contenuti della proposta di legge e di dare conto di quanto è emerso dai lavori della Commissione.

Secondo i proponenti, la novità e la qualità eccezionale dei problemi posti dall'incidente di Chernobil rendono necessario un referendum popolare consultivo, volto a conoscere gli orientamenti del corpo elettorale in ordine alle scelte di politica energetica che il Parlamento, questo Parlamento, è chiamato a confermare o a correggere attraverso una revisione del programma energetico nazionale.

Dopo l'incidente di Chernobil si aprono problemi inediti, sia per la scienza, sia per la politica e per il diritto: problemi che non possono non investire le stesse forme e gli stessi modi dei processi decisionali.

«Il grado di probabilità dell'evento grave nelle centrali nucleari» — ricordano i proponenti — «(qualitativamente diverso da altri grandi alti rischi, per la latitudine spaziale e temporale degli effetti) non sembra più riducibile ad ipotesi remotissime (un incidente all'anno su diecimila reattori in esercizio)», secondo le stime degli scienziati. «In un campo che è essenzialmente probabilistico, la serie storica degli incidenti registra» — ricordano ancora i proponenti — «oggi due eventi (Three Mile Island e Chernobil) in sette anni, su un parco reattori in esercizio di poco superiore a 300. È evidente che il grado di probabilità del rischio residuo, così come viene definito dai tecnici, è elemento essenziale di valutazione e di accettabilità nucleare».

Ma i proponenti non intendono prescindere dall'apporto degli scienziati e dei tecnici. Rappresentano, anzi, quei gruppi (tra i proponenti vi è il capogruppo comunista Zangheri, vi è il segretario del partito comunista italiano Natta, vi è il capogruppo della sinistra indipendente Rodotà) che hanno con insistenza chiesto la convocazione di una conferenza energetica.

Non spetta al relatore, ovviamente, esprimere un giudizio sulle vicende tormentate che contrassegnano la preparazione e l'avvio di tale conferenza, ma è necessario rilevare che i proponenti assegnano a tale conferenza un ruolo importante al fine di consentire un giudizio maturo del corpo elettorale, attraverso un percorso che veda come prima tappa la conferenza, come seconda la consultazione elettorale e come terza le decisioni del Parlamento.

«Ciò tuttavia non sarebbe sufficiente; il processo di formazione delle decisioni non è meno importante del processo di formazione delle conoscenze. Né si può pensare di chiedere alla scienza di decidere o di rivolgersi ad essa» — aggiungono i proponenti — «pretendendo certezze o verità assolute. La responsabilità 'politica' di decidere spetta dunque alla società civile e alle istituzioni rappresentative della sovranità popolare».

Se è vero che il controllo sociale è l'unico possibile strumento che possa consentire un rapporto corretto tra l'uomo e la tecnologia a grande impatto sociale, il presupposto necessario non può che essere la accettazione sociale della tecnologia. «È dunque coerente», secondo i proponenti, «che i cittadini siano interrogati per conoscere la praticabilità di questa ipotesi, e il giudizio che il paese ha di se stesso e dei suoi livelli attuali e potenziali di organizzazione civile, scientifica e tecnologica».

Non c'è nessuna contraddizione, quindi, con gli obiettivi della conferenza energetica, così come non c'è nessuna contraddizione con i tre referendum abrogativi ammessi dalla Corte costituzionale, che dovranno essere indetti al più presto dal Capo dello Stato su deliberazione del Governo.

I gruppi proponenti non hanno promosso la raccolta delle firme per l'indizione dei referendum abrogativi, ma non la hanno neanche ostacolata, ed oggi chiedono con insistenza che si fissi la data per il loro svolgimento e che si eviti di ricorrere alla fine anticipata della legislatura per rinviarli. Non vi è

contraddizione, perché i tre referendum investono punti particolari della legislazione vigente sulla localizzazione delle centrali o sulla collaborazione internazionale dell'ENEL in ordine ai reattori veloci.

Il risultato della consultazione sui tre referendum abrogativi non potrà non avere un valore politico, che va al di là delle norme da abrogare, ma non potrà avere quella piena espressività che può essere propria di un referendum *ad hoc*, basato su un ampio arco di quesiti. In ogni caso, le procedure prescelte (quelle di cui all'articolo 138 della Costituzione, su cui tornerò, perché su questo argomento c'è stata una discussione in Commissione di cui dovrò dare conto) richiedono tempi che vanno al di là di quelli previsti per lo svolgimento dei tre referendum abrogativi.

Secondo i proponenti, quattro sarebbero i quesiti da sottoporre a referendum. Il primo riguarda il mantenimento in esercizio degli attuali impianti di produzione di energia nucleare ad usi civili già in funzione e la realizzazione di quelli previsti dalla delibera CIPE del 25 marzo 1986. Il secondo quesito, antitetico al primo, concerne l'interruzione degli impianti di produzione di energia nucleare ad usi civili già in funzione e la rinuncia a quelli già previsti dalla delibera CIPE.

Il terzo e il quarto quesito configurano due scelte intermedie. Il terzo: se si debba proseguire l'esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare già in funzione, completare gli impianti la cui costruzione ha già avuto inizio ed escludere la realizzazione di nuovi impianti (quindi, per intenderci, se si debba proseguire l'attività delle centrali di Caorso, di Trino Vercellese e di Latina, completare la centrale di Montalto e raddoppiare quella di Trino Vercellese). Il quarto: se si debba proseguire l'esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare già in funzione senza completare gli impianti la cui costruzione ha già avuto inizio (quindi se si debba proseguire l'attività delle centrali di Caorso, di Trino Vercellese e di Latina senza completare la

centrale di Montalto e senza raddoppiare quella di Trino Vercellese).

Come dicevo, si tratta di quesiti che riguardano tutto l'arco delle opzioni possibili. La discussione potrà verificare se essi abbiano bisogno di essere ulteriormente precisati o se — come si potrebbe ipotizzare — sia necessario ampliare il numero delle domande. È chiaro che l'elettore, nel votare, deve scegliere una sola risposta affermativa.

Dunque si impone una consultazione del corpo elettorale su questi temi. Non si tratta — tengono a sottolineare i proponenti — di delegittimare il Parlamento, ma soltanto di far sì che gli orientamenti parlamentari e governativi siano il più possibile in sintonia con quelli adottati dal corpo elettorale, da cui il Parlamento ed il Governo traggono la loro legittimazione.

Del resto, onorevoli colleghi, siamo in un campo in cui il Parlamento non può non sentire tutti i limiti della delega ricevuta dal corpo elettorale. Essa poggia su un principio di responsabilità politica, cioè sulla possibilità che altri futuri Parlamenti, altre maggioranze possano rovesciare le decisioni assunte se esse si rivelassero non più in sintonia con la fonte del mandato. Ma la reversibilità delle decisioni in materia nucleare, anche in assenza di incidenti, è assai problematica sul piano tecnologico prima che sul piano produttivo. Se, poi, dovessero verificarsi incidenti, il macabro sarcofago di piombo di Chernobyl e le lande desolate di Three Mile Island sono lì ad indicare gli effetti irreversibili che si determinano con tali eventi.

Di referendum consultivi da affiancare a quelli deliberativi si era discusso del resto nella Costituente; proposte in tal senso erano venute anche dalla Commissione per le riforme istituzionali che, nella relazione finale del suo presidente, Aldo Bozzi, ha ritenuto «un arricchimento della nostra democrazia la possibilità di indire referendum consultivi su questioni di alta rilevanza politica», in analogia, del resto, con quanto previsto in altri ordinamenti oltre che negli statuti di otto regioni italiane.

In altri paesi europei, per altro, si sono svolte consultazioni popolari su questioni che toccavano da vicino fondamentali interessi della comunità, tra le quali anche le scelte di politica energetica (e mi riferisco alla Svezia, all'Austria, alla Svizzera). In Svezia, il 23 marzo 1980 si è votato proprio sull'impiego pacifico dell'energia nucleare, con tre opzioni graduate presenti nella scheda. Per ben tre volte (l'ultima volta il 3 settembre 1984) si è votato in Svizzera sullo stesso argomento, così come si è votato in Austria, nel 1978, dopo una campagna informativa durata più di un anno e per la quale Parlamento e Governo hanno mobilitato tutti i *mass media*. Del resto anche in Gran Bretagna, in Islanda, in Finlandia, in Spagna, in Grecia, in Norvegia si è votato su questioni di competenza del Parlamento, sulle quali il Parlamento stesso intendeva acquisire gli orientamenti del corpo elettorale.

I referendum consultivi non si pongono quindi in contraddizione — sottolineano i proponenti — con la forma di governo parlamentare né con le prerogative del Parlamento. Per altro non si tratta di incidere sull'efficacia di norme legislative, ma di una forma di partecipazione a scelte di politica dell'energia.

Anche se si tratta di referendum consultivi, i proponenti ritengono corretto utilizzare la forma della legge costituzionale, più in grado di dare autorevolezza ad un importante istituto di espressione diretta del corpo elettorale. Ma quest'ultimo è un punto, signor Presidente, sul quale in sede di Commissione affari costituzionali, che non è entrata nel merito della proposta, si è registrato il dissenso del presidente Labriola, relatore in Commissione, che ha poi rinunciato alla relazione, affidandola al sottoscritto.

Leggo dai verbali alcuni passaggi: «Il presidente Labriola, relatore, sottolinea di non essere pregiudizialmente contrario al progetto di legge, posto che lo stesso mira ad estendere l'ambito di applicazione dell'istituto referendario, con specifico riguardo al referendum consultivo, salvo ad individuare i soggetti legittimati

ad avanzare la relativa richiesta ed eventualmente le materie che ne possono costituire oggetto. La stessa, però, suscita perplessità, sottolinea il relatore Labriola, in quanto configura una legge costituzionale con caratteri di legge-provvedimento, mirata allo specifico argomento della produzione di energia elettrica mediante impianti nucleari.

Si tratta, certo, di questione oggetto di dibattito, ma condivide l'idea che possa esservi una illegittimità, anche per le leggi costituzionali, per contrasto con quel nucleo forte di principi contenuti nella Costituzione che individuano il regime costituzionale, tra i quali è da annoverare, appunto, l'impossibilità che le leggi costituzionali rivestano i caratteri delle leggi-provvedimento».

Ritiene (sempre il presidente Labriola) che per superare tale situazione vi siano due alternative: «o definire una proposta di legge costituzionale che disciplini in via generale l'istituto del referendum consultivo, come proposto dalla Commissione Bozzi, senza delimitarne l'ambito di applicazione ad una singola fattispecie, ovvero degradare la proposta di legge costituzionale in proposta di legge ordinaria, considerando che non contrasta con i principi costituzionali l'introduzione con legge ordinaria dell'istituto del referendum consultivo, già conosciuto, del resto, nel nostro ordinamento con riferimento all'ordinamento regionale».

Mi sia consentito, sul punto, dire con convinzione che il relatore non condivide queste preoccupazioni, questi dubbi e queste obiezioni. Ripeto, lo affermo a titolo personale, tenuto conto che la Commissione non è arrivata a delle conclusioni e anzi vi è stata una discussione limitata. Ma già autorevoli maestri del diritto costituzionale, come Esposito e Mortati, o autori importanti come Cicconetti (Esposito negli scritti per Jemolo, Mortati nella voce «Costituzione» della *Enciclopedia del diritto*, Cicconetti alla voce «Leggi costituzionali», sempre della *Enciclopedia del diritto*) ammettono l'ammissibilità di leggi costituzionali-provvedimento, di leggi, cioè, che, senza rivedere il testo costitu-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 FEBBRAIO 1987

zionale, esauriscono gli effetti nel momento in cui si deroga, per un caso specifico, a norme o a principi costituzionali. Del resto, non dimentichiamolo, onorevoli colleghi, è lo stesso articolo 138 della Costituzione a prescrivere, testualmente, lo stesso procedimento per le «leggi di revisione costituzionale» e per «le altre leggi costituzionali», leggi — cioè — che non rivedono la Costituzione, ma la integrano o derogano ad essa. E del resto, come ritenere che non potrebbe essere consentito ad una legge costituzionale di fare ciò che, secondo l'autorevole parere del presidente della Commissione, sarebbe consentito fare invece ad una legge ordinaria o, addirittura, secondo una dottrina che respingiamo, ad un decreto-legge, attraverso quella che la dottrina tedesca chiama la *Verfassungsdurchbrechung*?

Attraverso lo strumento al nostro esame, per altro, non si deroga a norme e principi costituzionali che depongano in senso contrario o, almeno, che depongano espressamente in senso contrario, ma soltanto si inserisce un passaggio ulteriore negli ordinari processi di decisione parlamentare.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, i proponenti chiedono una autolimitazione delle forze politiche (questa è l'espressione contenuta nella relazione). Chiedono a questa Assemblea, se mi è consentita l'espressione, un atto «di umiltà democratica»: è la espressione che usò Ugo La Malfa, alla Consulta, il 7 marzo 1946, commentando la decisione di chiamare il corpo elettorale (e non l'assemblea Costituente) a pronunciarsi sulla forma istituzionale dello Stato. Ed a quanti, anche della parte politica del relatore e dei proponenti, temevano un atteggiamento «irrazionale ed emotivo», il popolo italiano rispose con una scelta matura e consapevole.

Si chiede un atto di umiltà democratica, che consenta a questo Parlamento di scegliere la via più corretta, dopo aver saggiato gli orientamenti del corpo elettorale, sulla quattro opzioni oggi possibili, in materia di uso pacifico dell'energia

nucleare. Il relatore, a conclusione di questo breve intervento, non può non raccomandare all'Assemblea di accogliere un invito così responsabile e ben motivato (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

REMO GASPARI, *Ministro senza portafoglio*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (1353); e della proposta di legge: Labriola ed altri: Norme sulla giurisdizione amministrativa di primo grado e sull'ordinamento del Consiglio di Stato (1803).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana; e della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Labriola, Scaglione, Santini, Fortuna, Andò, Felisetti, Mundo e Romano: Norme sulla giurisdizione amministrativa di primo grado e sull'ordinamento del Consiglio di Stato.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Sullo.

FIorentino Sullo, *Relatore*. Sono particolarmente lieto di svolgere qualche breve considerazione, ad integrazione

della mia relazione scritta, presentata sin dal 29 febbraio 1984. Credo che, in proposito, sia da ricordare ai colleghi il contenuto dell'articolo 19 della legge n. 1034 del 1971, che è del seguente tenore: «Nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali, fino a quando non verrà emanata apposita legge sulla procedura, si osservano le norme di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, in quanto non contrastanti con la presente legge». Sono passati ben 16 anni, dall'entrata in vigore della legge n. 1034, che manteneva in vita provvisoriamente norme procedurali che risalgono al secolo scorso, quando si parlava di giustizia «nell'amministrazione», e non di giustizia «sull'amministrazione». Abbiamo lasciato trascorrere inutilmente tanti anni.

Ricordo soltanto che il Governo presentò, nel dicembre del 1979, un disegno di legge delega che, assegnato alla I Commissione del Senato, non giunse mai all'esame dell'Assemblea. È dunque da ascrivere ad onore di questa Camera l'inserimento nell'ordine del giorno dell'Assemblea del disegno di legge delega n. 1353 e della collegata proposta di legge Labriola ed altri, sui quali si apre un primo squarcio di discussione. Peraltro, il calendario dei lavori non prevede un seguito, nella settimana in corso: speriamo che un seguito vi sia, in questa legislatura, nell'augurio che essa prosegua normalmente il suo corso. Spero che tale prospettiva si realizzi, anche per motivi non strettamente legati a questo disegno di legge.

Credo che la situazione della giustizia amministrativa nel nostro paese non sia diversa da quella di altri settori giurisdizionali. Non ho qui con me, per fatti incidentali, le statistiche di quest'anno, ma non sono migliori di quelle dell'anno precedente. Ricordo a mente che si tratta di circa 285 mila ricorsi pendenti. Quelli introitati sono oltre 50 mila all'anno, ma i magistrati sono appena 300, nonostante che quelli in ruolo siano 400, e non riescono a svolgerne, quelli dei TAR, più di 30 mila all'anno.

Tale situazione incombente coinvolge i problemi non solo della magistratura amministrativa ma anche di quella penale. Come credo, infatti, i colleghi si rendano ben conto, molti cittadini ricorrono alla magistratura penale per i ritardi di quella amministrativa. È questa una vecchia tesi del professor Abamonte, generalmente apprezzata, che io personalmente condivido.

La relazione sul disegno di legge n. 1353 è stata fatta e nell'anno e mezzo in cui il provvedimento è rimasto fermo qui alla Camera si sono svolti convegni di vario genere, le proposte della I Commissione permanente sono state, in complesso, quasi universalmente apprezzate e sono state proposte piccole variazioni tecniche, sulle quali ovviamente si potrà ancora discutere. Va anche considerato che sul disegno di legge non vi è stata contrapposizione di parti politiche. Si è registrata, invece, una unanimità politica con distinzioni di ordine tecnico, che possono essere riconsiderate in Assemblea senza preoccupazioni di alcun genere.

Come relatore ritengo che alcune posizioni più avanzate, come quelle già presentate precedentemente ed ora riproposte in una bella pubblicazione del professor Merusi, riguardanti soprattutto l'azione di adempimento, debbano essere riconsiderate in questa sede. Mi sembra che l'azione di adempimento possa rappresentare il fatto legislativo più importante ed un elemento positivo del lavoro della Camera. Certo, non possiamo essere soltanto i chirografi della giurisprudenza. Il fatto che noi cerchiamo di razionalizzare la giurisprudenza è utile, ma mi sembra anche necessario che noi facciamo qualche passo in più dei giurisperiti. L'azione di adempimento non è certo qualcosa che la giurisprudenza può compiere da sola. Se si deve fare un'azione in questo senso, è utile che siamo noi parlamentari a farla. Si tratta, infatti, di una azione che deve essere compiuta dai legislatori.

In questo anno e mezzo non vi sono stati molti fatti positivi. Si è registrato, infatti, esclusivamente l'ingolfamento

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 FEBBRAIO 1987

delle cause dinanzi ai TAR ed allo stesso Consiglio di Stato. Vi sono stati anche fatti strani, come quelli, ad esempio, delle cause per l'Ente ferrovie dello Stato. Quest'ultimo, infatti, è un ente economico e sotto questo aspetto, quindi, si è creato un rapporto privatistico e il dipendente dell'ente, per quanto riguarda il rapporto di lavoro, è stato soggetto al pretore. Poiché, però, il rapporto dipendeva da una legislazione che, per una sistemazione giuridica creata da noi stessi, faceva capo all'ente, la emanazione delle direttive generali era operata dall'ente stesso, per cui il dipendente, per il suo caso particolare, contro la singola disposizione riguardante il suo caso, doveva ricorrere al pretore, mentre per la questione generale doveva ricorrere all'autorità amministrativa. Questa è un'altra delle questioni che dovremo riguardare attentamente in sede di approfondimento.

Non credo di dover sottolineare tutti i problemi sorti nel corso di quest'ultimo anno e mezzo, devo soltanto rimandare i colleghi alla lettura della relazione che nel momento in cui è stata discussa ha trovato il consenso di tutte le parti politiche. Ai colleghi rivolgo l'invito ad un riesame delle parti che potrebbero essere contestate in quanto non vi è nessuna posizione predeterminata ma solo il desiderio di riesaminare tutto ciò che potrebbe essere oggetto di rielaborazione.

Alla discussione è presente il collega Bozzi che può essere considerato uno dei massimi autori per il passato e per il presente di questa impostazione. Al tempo della Costituente siamo stati su posizioni diversificate in tema di giustizia amministrativa; questa in seguito è andata costituendosi in difformità dalle premesse teoriche della Costituzione. Si potrebbe dire che Calamandrei, battuto alla Costituente, ha poi vinto, cammin facendo, nei quarant'anni di attuazione della nostra Costituzione.

Come detto, la giustizia amministrativa si è costituita, ma questo non vuol dire che dobbiamo distruggere il Consiglio di Stato come struttura e come capacità di organo ausiliare del Governo e del Parla-

mento e soprattutto non dobbiamo dimenticare che il nostro paese ha bisogno di una giustizia amministrativa come strumento effettivo di civiltà e di equilibrio, perché senza la giustizia amministrativa non può esserci giustizia civile e penale.

In questo senso spero che i colleghi vorranno, nel momento in cui si comincerà concretamente a discutere gli emendamenti, valutare attentamente questa legge-delega, la quale, esaminata con ponderazione un anno e mezzo fa, dopo convegni ed esami vari, può essere rielaborata perché rappresenti un elemento di equilibrio nella posizione non soltanto giuridica ma di progresso civile del nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

REMO GASPARI, Ministro senza portafoglio. Signor Presidente, ringrazio il relatore per il lavoro svolto prima in Commissione e poi in Assemblea.

Quello all'esame dell'Assemblea è un provvedimento vivamente sollecitato dal Governo per le ragioni che il collega Sullo poco fa ha enunciato. Quindi, il Governo si augura una sollecita discussione, al termine della quale si riserva di intervenire al fine di precisare ulteriormente le sue posizioni.

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

La seduta termina alle 11,40.

**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 14,10.*