

N. 395-E-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: PAZZAGLIA, per la minoranza)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

**APPROVATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI
COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E
INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

nella seduta del 21 marzo 1990 (v. stampato Senato n. 2203)

**MODIFICATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI
COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSI-
GLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO
STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA**

nella seduta del 28 giugno 1990 (v. stampato Camera n. 395-B)

**NUOVAMENTE APPROVATA DALLA I COMMISSIONE PERMA-
NENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

nella seduta del 31 luglio 1990

**RINVIATA ALLE CAMERE DAL PRESIDENTE DELLA REPUB-
BLICA, A NORMA DELL'ARTICOLO 74 DELLA COSTITUZIONE,
CON MESSAGGIO MOTIVATO**

in data 15 agosto 1990 (v. stampato Doc. I, n. 6)

d'iniziativa del deputato BALESTRACCI

Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Camera dei deputati ed il Senato hanno approvato la legge della quale stiamo oggi trattando, ma il Presidente della Repubblica, valendosi dei poteri di cui all'articolo 74 della Costituzione, ha rinviato al Parlamento la legge stessa, chiedendo su di essa una nuova deliberazione per i motivi esposti nel messaggio di rinvio.

La presente relazione di minoranza, espressione di un gruppo parlamentare che negò l'approvazione della legge poi rinviata, non vuole contestare la necessità di una legge riguardante la protezione civile, problema di grande rilievo ed alla nostra attenzione, né sottovalutare le modifiche introdotte, in sede di riesame, dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Intende soltanto evidenziare i seri problemi sollevati con il messaggio presidenziale e la inadeguatezza della risposta data, finora perlomeno, nel Parlamento, nella speranza che si riesca a sollecitare una maggiore attenzione delle Camere nelle fasi successive, ad evitare la creazione di un nuovo precedente in contrasto con la Costituzione e con una legge di attuazione.

I RILIEVI NEL MESSAGGIO DI RINVIO

Con il messaggio trasmesso alla Presidenza della Camera il 15 agosto 1990, il Presidente della Repubblica motiva il rinvio con le considerazioni che qui si riassumono, tutte ritenute dal Capo dello Stato di « alto grado di convenienza ed opportunità costituzionale ed istituzionale ».

1) L'attribuzione di competenze di grande rilevanza politica, istituzionale e

civile ad un ministro senza portafoglio in contrasto con la legge 23 agosto 1988, n. 400, e con la consolidata prassi della composizione dei Governi, configura un Ministero senza portafoglio in contrasto con i principi della tecnica legislativa, in modo incongruo con la legislazione organica vigente, incoerente con l'assetto generale dell'istituzione Governo e tale da generare incertezze sul piano della responsabilità politica, e della titolarità di funzioni di governo, e da essere costituzionalmente inopportuno se non illegittimo.

2) La istituzione del Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con legge e non con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la preposizione ad esso del ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile sempre con la detta legge invece che con atto del Consiglio dei ministri, come previsto dalla legge n. 400 citata.

3) Talune disposizioni della legge rinviata evidenziano sovrapposizioni di competenze fra ministro dell'interno, da un lato, e ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile e Dipartimento della protezione civile, dall'altro.

4) La dichiarazione dello stato di emergenza non può essere di competenza di un ministro senza portafoglio, ma spetta al Presidente della Repubblica.

5) La disposizione secondo la quale si può provvedere agli interventi « necessari per fronteggiare l'emergenza » anche a mezzo di delegati contrasta con l'articolo 97 della Costituzione e col principio di

legalità che è strutturale dell'ordinamento costituzionale italiano.

6) L'esistenza di una inchiesta parlamentare sugli interventi nella Basilicata e nella Campania a seguito dei terremoti del 1980 e del 1981, inchiesta tuttora in corso e che deve concludersi con una relazione propositiva consiglia di attendere prima di deliberare (ed ora di deliberare nuovamente) la presentazione della relazione anzidetta.

I motivi di rinvio sono di notevole importanza e sollevano rilevanti questioni che occorre affrontare considerando ogni argomento utile per la risposta al rinvio medesimo.

Veniamo quindi all'esame di ogni singolo argomento che emerge dal rinvio e dal dibattito in Commissione.

I poteri del Presidente della Repubblica ex articolo 74 della Costituzione.

Nella Commissione affari costituzionali non è stata svolta una contestazione esplicita o forte sui poteri presidenziali di rinvio alle Camere, ma l'uso ed il contenuto di esso nel caso concreto è stato oggetto di esame e di critiche ed alcuni motivi sono stati respinti dalla maggioranza e quindi non ritenuti meritevoli di consenso.

Bisogna anzitutto ricordare che il potere di messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica non è attribuito per assicurare soltanto l'esercizio di una funzione di garanzia preventiva di rispetto della Costituzione. Questa, all'articolo 74, a differenza di quanto afferma negli articoli 125, 127 e 134, non introduce precisazioni o limitazioni di sorta talché non è possibile distinguere fra vari tipi di motivi di rinvio ai fini della legittimità o della correttezza costituzionale. Una larga parte della dottrina, conseguentemente, è orientata a ritenere che sia consentito al Presidente della Repubblica di rifiutare la promulgazione e rinviare la legge al Parlamento con messag-

gio comunque motivato. Tale tesi è condivisa dal relatore di minoranza, purtuttavia non è necessario accedere ad essa per giungere alle conclusioni favorevoli all'accorgimento del rinvio alle Camere. I messaggi di rinvio alle Camere di provvedimenti legislativi per motivi vari, diversi dall'obbligo di copertura finanziaria di cui all'articolo 81 della Costituzione (l'ipotesi più frequente di rinvio), sono stati sei (due del Presidente Einaudi, uno del Presidente Gronchi, uno del Presidente Leone, due del Presidente Cossiga). Tali rinvii sono stati sottoposti ad attento esame critico da parte della dottrina. Ad avviso del relatore sono tutti nei limiti « ristretti » dei poteri presidenziali. Anche senza voler attribuire ai poteri di rinvio del Presidente della Repubblica più volte citati contenuto estensivo o dar luogo ad interpretazioni evolutive (peraltro giustificabili entrambi dall'esigenza di ampliamento delle funzioni di garanzia del Presidente della Repubblica in presenza della crisi generale delle istituzioni e dell'appropriazione, da parte dei partiti, dei poteri delle istituzioni) non può sicuramente contestarsi che detti poteri del Capo dello Stato si estendano almeno al controllo della coerenza e della congruità istituzionale nonché della coerenza all'ordinamento di attuazione della Costituzione; od anche alle ragioni di merito se rapportabili alla Costituzione.

Ad avviso del relatore di minoranza non può essere accolta la tesi che nel merito si debba ricomprendere soltanto il cosiddetto « merito costituzionale » (motivi di merito rapportabili alla Costituzione).

« È difficile che si possa parlare di « merito puro ». Si può sempre costruire un aggancio costituzionale » (Grottanelli de Santi in Commentario alla Costituzione, articoli 73-74, pag. 198, nota).

Ma in questa sede si può anche accettare la tesi intermedia sia rispetto a quella più estensiva che ritiene ammissibile anche un rinvio motivato esclusivamente sul merito o politicamente sia rispetto a quella più restrittiva che ritiene ammissibile il rinvio soltanto se motivato

per violazione di norme costituzionali. La tesi « intermedia » peraltro appare seguita nei vari rinvii, effetto di un moderatissimo uso dei poteri presidenziali compreso il noto atto politico del Presidente Einaudi in tema di « diritti causali » che può essere considerato di merito rapportato alla Costituzione.

A tale tesi intermedia, della quale il più autorevole sostenitore è il Paladin (La funzione presidenziale di controllo — Quaderni costituzionali 1982 — pagine 309 e segg. — pagine 318 e segg.), appare rifarsi anche il messaggio del Presidente della Repubblica che stiamo esaminando.

I rilievi fondamentali posti in essere dal Presidente della Repubblica sono, infatti, quelli della incoerenza e della non congruità in relazione alle norme di ordine generale approvate, dell'attribuzione di poteri per legge ad un ministro senza portafoglio, della non coerenza con la Costituzione di alcune norme contenute nella legge rinviata, nonché quello della sottrazione ai poteri del Presidente della Repubblica della competenza alla dichiarazione dello stato di emergenza con la conseguente possibile riduzione delle garanzie per i cittadini.

Questi rilievi sono quindi costituzionalmente ammissibili.

La figura del ministro senza portafoglio dopo la legge n. 400.

Nella seduta del 17 ottobre 1990, a conclusione dell'esame del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e prima di passare all'esame della legge, rinviata, sulla istituzione del Servizio della protezione civile, la Commissione affari costituzionali della Camera approvava il bilancio stesso con una relazione nella quale veniva ribadito che « la legge n. 400 (legge 23 agosto 1988, n. 400 n.d.r.) delinea i ministri senza portafoglio quali ausilii del Presidente del Consiglio per l'esercizio delegato delle sue funzioni di coordinamento e non anche per esercitare competenze

« proprie » che prefigurano quasi l'istituzione di dicasteri ». Di qui — aggiungeva la relazione — « la necessità di limitare la proliferazione di ministri senza portafoglio con legge o con regolamento... ».

Sembrava che il relatore al bilancio avesse voluto quasi ammonire la Commissione sulla portata delle motivazioni espresse dal Capo dello Stato, prima di riesaminare la proposta di legge Balestracci (atto Camera n. 395). Qualunque sia stata l'intenzione del relatore nel giro di meno di un'ora si è verificato un totale capovolgimento di posizioni.

Il contenuto delle modifiche apportate al testo, e quindi il testo definitivo della legge, devono essere valutate alla luce di quanto dalla legislazione e dall'interpretazione viene evidenziato in ordine al ministro senza portafoglio.

Superata dalla prassi costituzionale e della legge 23 agosto 1988, n. 400 (articolo 9) ogni questione relativa alla legittimità della nomina di ministri senza portafoglio, la nostra attenzione si deve concentrare sulle funzioni e sui poteri che tali ministri possono oggi avere.

La dottrina ha sostenuto e sostiene che nel nostro ordinamento siano stati istituiti ministri senza portafoglio sempre motivati da ragioni meramente politiche o ministri di prova, sperimentazione (esempi: beni culturali e ambiente) con la eccezione, con l'anomalia del ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, al quale, per legge, furono attribuiti molti poteri. Ricordiamo in merito le critiche di molti parlamentari fra i quali l'onorevole Aldo Bozzi (Atti IV legislatura-XVI, pagina 15092 e segg.).

Per la dottrina citiamo quanto scritto nel Novissimo Digesto Italiano (Appendice — Voce Ministeri e Ministri): « A volte si verifica il caso di leggi che nominano direttamente il tale o talaltro ministro senza portafoglio attribuendogli compiti il che sembrerebbe costituire almeno un'anomalia di carattere costituzionale (stante la possibilità di creare o abolire i ministri senza portafoglio ad ogni composizione di Governo) ».

La legge n. 400 citata che ha disciplinato l'attività del Governo, ha ordinato la Presidenza del Consiglio dei ministri e ha previsto la figura del vice Presidente del Consiglio, prevede altresì, per quanto riguarda i ministri senza portafoglio, che essi possano essere nominati, all'atto della costituzione del Governo, dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Precisa che essi sono nominati « presso la Presidenza del Consiglio dei ministri » e che « svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* ». In tal modo è stata recepita l'opinione prevalente secondo la quale i ministri senza portafoglio « sono in realtà delegati dal Presidente del Consiglio a svolgere particolari funzioni, per effetto della delega siffatti ministri vengono posti a capo di *uffici* che sostanzialmente fanno capo alla organizzazione della Presidenza del Consiglio » (Nuovo Digesto Italiano - Appendice - Voce Ministeri e Ministri). Se non si può neppure più parlare di incarichi meramente politici, l'articolo 9 citato consente di dire che il legislatore ha voluto i ministri senza portafoglio come « incarichi collegati al ruolo di coordinamento tipico del Presidente del Consiglio »; sono conferiti nell'ottica « di un rapporto fiduciario speciale con il *premier* » (V. G. Guiglia - Aspetti e tendenze della prassi in tema di ministri senza portafoglio - Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1984-pag. 475).

A parte la rilevante novità procedimentale introdotta dall'articolo 9 predetto risulta evidente dalle espressioni « presso la Presidenza del Consiglio dei ministri » e « svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri... » che le funzioni dei ministri senza portafoglio sono soltanto quelle ad essi delegate dal Presidente del Consiglio, che in altre parole la nomina e l'attribuzione di funzioni ad essi con legge non è prevista nel nostro ordinamento, e che essi debbono svolgere esclusivamente attività di collaborazione con il Presidente del Consiglio.

Non si tratta più soltanto di limiti posti dall'interpretazione della Costituzione e della prassi costituzionale, per i cosiddetti organi non obbligatori del Governo, ma di limiti posti da norme di attuazione della Costituzione. Non si tratta neppure di esaminare la rilevanza o, come suol dirsi, lo spessore del problema che la costituzione di ministeri senza portafoglio pone per quanto attiene alla stabilità dell'Esecutivo, alla posizione del Presidente del Consiglio, ed ai suoi rapporti con il Consiglio dei ministri e con i partiti della coalizione. Dalla promulgazione della più volte citata legge n. 400, la nomina dei ministri senza portafoglio ed ogni legge che li riguarda pongono problemi di conformità alla legge n. 400 medesima, presentata come legge di riforma istituzionale e, senza dubbio, legge organica idonea ad impedire il già possibile aggiramento dell'articolo 92 della Costituzione. Si tratta, più esattamente di norme di attuazione costituzionale.

La figura del delegato del ministro

Come detto, il Presidente della Repubblica ha rilevato che la figura del « delegato » del ministro si pone al di fuori delle regole dettate dall'articolo 97 della Costituzione ed in contrasto con il principio di legalità che è strutturale all'ordinamento costituzionale italiano.

Il Costituente ha voluto infatti che fosse organizzata un'amministrazione efficiente ed indipendente dai partiti politici (v. per tutti Mortati) e nella quale i funzionari dello Stato avessero precise competenze e responsabilità (articolo 128 della Costituzione).

Specie con le parole « imparzialità nell'amministrazione » si intese riaffermare l'indipendenza della pubblica amministrazione da influenze politiche, principio ribadito nel primo comma dell'articolo 98, con il quale si stabilisce che i pubblici funzionari sono al servizio esclusivo della Nazione. Quanto questi principi

e queste regole siano stati disattesi è davanti agli occhi di tutti. Purtroppo non sono state realizzate altre figure di dipendenti pubblici che non siano vincolati da limiti di competenze, di attribuzioni, di responsabilità. Il « delegato », in quanto incaricato di svolgere funzioni del ministro, quindi politiche se non altro in parte, è al di fuori delle previsioni del nostro ordinamento e dell'articolo 97 della Costituzione in particolare.

Né, d'altra parte, esiste alcuna necessità di ricorso a figure particolari, nuove nel nostro ordinamento. Il problema del coordinamento è problema attuale che merita di essere affrontato e risolto. Nella Costituzione, come vedremo, fu previsto anche l'organo di coordinamento. Le responsabilità generali di ordine politico del Governo, la sua posizione di vertice amministrativo, impongono al Governo stesso una funzione di indirizzo e di coordinamento. A questi principi si ispirò il Costituente nell'attribuire all'articolo 124 della Carta costituzionale una sovrintendenza unitaria delle funzioni amministrative dello Stato nell'ambito di ciascuna regione e un coordinamento con quelle della singola regione da parte del Commissario di Governo.

Che ciò sia stato realizzato finora è da escludersi. Una svalutazione delle funzioni dei Commissari di Governo su pressione delle regioni ha messo nel nulla anche il citato articolo 124.

Può quindi essere affermato che l'organo regionale di coordinamento dell'amministrazione pubblica non è oggi in grado di adempiere a funzioni impegnative nel campo della protezione civile. Ma è un organo istituito in conformità all'articolo 97 della Costituzione e potrebbe realizzare il coordinamento necessario.

Invece l'istituzione di una figura tanto indefinibile quale è il « delegato » del ministro per la protezione civile contrasta in modo macroscopico con il disposto del citato articolo 97 della Costituzione e con la volontà del Costituente di realizzare un'amministrazione svincolata dai partiti politici.

Non sfugge ad alcuno che per la legge in esame il ministro non sarebbe vincolato nella scelta del delegato da alcuna regola per cui potrebbe sceglierlo al di fuori dell'amministrazione, sulla base di valutazioni meramente politiche.

Il che, senza aggiungere altro, è gravemente pericoloso sotto ogni aspetto.

IL PARLAMENTO DI FRONTE AL RINVIO

La Commissione affari costituzionali della Camera, nel voto sugli emendamenti, a maggioranza non ha condiviso nella loro interezza i motivi del rinvio.

Gli emendamenti approvati riguardano:

1) l'affermazione della osservanza di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 400, nonché il riferimento all'articolo 21 della stessa legge per la istituzione del Dipartimento per la protezione civile;

2) l'obbligo per il ministro di determinare tempi e modalità dell'esercizio della delega da parte dei delegati del ministro senza portafoglio;

3) l'obbligo del conforme parere del Presidente del Consiglio dei ministri per l'emanazione di determinate ordinanze;

4) la precisazione secondo la quale le regioni debbono operare anche secondo gli indirizzi approvati dal Consiglio dei ministri;

5) l'attribuzione al Consiglio dei ministri della competenza a dichiarare lo stato di emergenza.

Si tratta di modifiche che non eliminano il vizio fondamentale rilevato dal Presidente della Repubblica, né superano gli altri motivi di rinvio!

Il motivo fondamentale di rinvio — come abbiamo visto — è rappresentato dal fatto che a questo organo « non necessa-

rio » del Governo, il ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, si attribuiscono « poteri propri » con legge, e lo si trasforma, praticamente, in un organo « necessario », se ne regolano le funzioni ed i compiti in modo del tutto difforme da quello previsto dall'articolo 9 della legge n. 400, legge di attuazione della Costituzione.

In parole diverse, il rilievo fondamentale si fonda sull'opinione che la creazione di un organo che, anche per il legislatore ordinario che ha attuato la Costituzione, è fuori della stessa Costituzione, è illegittima.

Dall'entrata in vigore della legge n. 400 le figure anomale di ministri senza portafoglio sono sicuramente illegittime, non soltanto inopportune.

La illegittimità non viene certamente esclusa dal richiamo, per due volte, alla legge n. 400 che ha voluto la Commissione affari costituzionali. Perché il richiamo è del tutto formale; perché, nella sostanza, la legge n. 400 viene del tutto obliterata, o meglio violata, nonostante il ragionato invito del Capo dello Stato al rispetto.

A quella sul rilievo che ha la legge di ordinamento della Presidenza del Consiglio occorre poi aggiungere una considerazione di ordine politico.

Il proliferare di ministri senza portafoglio è stato sempre criticato dalle forze di opposizione e dall'opinione pubblica.

A quest'ultima occorre oggi rendere conto non soltanto del numero elevato dei ministri senza portafoglio nel Governo attuale ma anche del fatto, di rilevanza istituzionale ed insieme di rilevanza politica, della sostanziale e reiterata violazione da parte della stessa maggioranza di una legge approvata dal Parlamento con i voti della maggioranza di Governo. E ciò a meno di due anni dall'approvazione della più volte citata legge n. 400, che, all'articolo 9, regola, in modo da definirne la natura ed i limiti dei poteri, i ministri senza portafoglio.

Non nuoce ripetere che essi, istituibili presso la Presidenza del Consiglio, non possono avere poteri « propri » ma sol-

tanto quelli delegati dal Presidente del Consiglio.

Ne deriva come conseguenza che con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che attribuisce le funzioni ad un ministro senza portafoglio non possono essere delegati poteri « propri » di un ministero « pieno ».

Ed ulteriore conseguenza dell'attuale previsione dell'articolo 9 della legge n. 400 è che le funzioni del ministro senza portafoglio sono delegate nell'ambito di quelle appartenenti al Presidente del Consiglio, escluse quelle « costituzionalmente proprie » e come tali appunto non delegabili (neppure al Vicepresidente del Consiglio al quale sono attribuite, per legge, soltanto le funzioni di supplenza di assenza od impedimento temporaneo del *premier*).

Occorre ricordare altresì di fronte alle decisioni della Commissione affari costituzionali che non ha accolto i rilievi del Capo dello Stato, che, attraverso l'attribuzione per legge di compiti, di poteri « propri », si esclude la possibilità di soppressione del Ministero all'atto della composizione di un nuovo Governo.

Il ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, come viene configurato dal testo della legge rinviata, anche dopo le modifiche introdotte dalla Commissione affari costituzionali, non potrà essere soppresso all'atto della formazione di un nuovo Governo, se non con una legge. Per cui da organo « non necessario » (di formazione eventuale, giustificato dal ricorso ai principi propri degli organi costituzionali — della autorganizzazione del Governo e della elasticità delle strutture di Governo) si trasforma in un organo « necessario » quale è un ministro con dicastero, anche in virtù della legge nel testo approvato in sede di rinvio o di riesame che si voglia.

Alla proliferazione dei ministeri senza portafoglio, con la legge rinviata — e per quanto qui rileva, confermata — si aggiungerebbe così la nascita di un altro Ministero anomalo che diventerebbe « necessario »; sotto molti profili non diverso da un nuovo Ministero « pieno » senza

avere quelle caratteristiche che ne rendono più chiare le competenze e senza aver assorbito quelle di altri dicasteri.

Se il legislatore di oggi non lo smentirà, ribaltando le decisioni della Commissione con l'accettazione del rilievo fondamentale del Presidente della Repubblica, sarà facile ribadire che la legge n. 400 avrebbe dovuto avere più pieno contenuto e data la sua natura di norma di attuazione della Costituzione avrebbe dovuto fissare, nel numero e nelle competenze, i Ministeri. Infatti neppure con la chiara dizione dell'articolo 9, si riesce a bloccare i tentativi di far nascere figure anomale di Ministeri senza portafoglio che diventano organi « necessari » del Governo. E non vi riesce neanche il Presidente della Repubblica rinviando una legge.

La volontà di dar vita ad un organo « necessario » la si evince anche da un altro aspetto della legge rinviata: l'istituzione, tramite essa, del Dipartimento della protezione civile.

L'articolo 21 della più volte citata legge n. 400, nei commi 3 e 5, ha stabilito che i dipartimenti si istituiscono con decreto del Presidente del Consiglio e, se si tratta di dipartimenti posti alle dipendenze di un ministro senza portafoglio, d'intesa con il ministro competente.

Per tale istituzione non occorre una legge. Sarebbe stata e sarebbe più semplice l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio. Se si sceglie ancora oggi la strada più complicata lo si fa per raggiungere altri obiettivi, ma soprattutto quello della creazione di un altro organo di Governo « necessario » pronto per essere trasformato in un Ministero pieno.

Poiché esistevano ed esistono soluzioni che all'eventuale ministro senza portafoglio delegato alla protezione civile, consentono l'attribuzione di poteri idonei per l'esercizio delle funzioni delegate, il non voler accogliere tutti i rilievi del Presidente della Repubblica, seri e fondati, è un altro segno preciso della volontà di dar vita ad un organo « permanente ».

Sul piano della correttezza costituzionale sarebbe senza dubbio preferibile l'istituzione di un Ministero « pieno ». E

forse potrebbe essere utile anche al fine di un'ordinata acquisizione al Ministero della protezione civile di poteri di altri per evitare sovrapposizioni e confusione. Ma qualunque discorso al riguardo deve tenere conto dell'esigenza di accorpate alcuni Ministeri pieni già esistenti e, quindi, di riconsiderare tutta la struttura del Governo, e, così, di individuare quali siano i Ministeri veramente necessari in relazione alle mutate esigenze politiche. L'occasione è stata persa in sede di formazione della legge n. 400.

Anche sul potere del ministro per la protezione civile di trasferire le proprie funzioni a un « delegato », la Commissione non ha introdotto modificazioni alla legge; è così rimasta in vita la possibilità della istituzione di un nuovo tipo di incarico o di ufficio nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato, con poteri assai discutibili.

Non ripetiamo qui quanto detto in ordine alle funzioni del Commissario di Governo; sarebbe, quella di affidare le funzioni locali in materia di protezione civile al Commissario di Governo, la soluzione più idonea a garantire il coordinamento anche con le attività delle regioni, in quanto funzione di istituto.

Ci interessa, invece, aggiungere a quanto detto al riguardo altre considerazioni che attengono alla mancata attenzione sulla istituzione di delegati.

Anche essa è in contrasto con le regole della legge n. 400, la quale all'articolo 11 ha considerato l'ipotesi della necessità di incarichi « per realizzare specifici obiettivi determinati... o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali... » disponendo che esse possano essere affidate ad un Commissario straordinario del Governo.

Lo stesso articolo 11 della legge n. 400 del 1988, dispone che la « nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri ».

Istituisce in tal modo due garanzie, quella della collegialità della decisione

governativa e quella del controllo del Presidente della Repubblica. Mentre la nomina di un « delegato » del ministro è anche al di fuori di qualunque garanzia.

Insufficiente è stata anche la modifica della legge rinviata per quanto attiene alla dichiarazione dello stato di emergenza avendone attribuito i poteri, già attribuiti esclusivamente al ministro, al Presidente del Consiglio. È stata respinta la proposta di attribuzione di essi al Presidente della Repubblica che è invece motivata sull'esigenza di una maggiore garanzia per l'assicurazione di una deliberazione i cui effetti — come si vedrà nella legge — sono vastissimi sia per quanto riguarda i poteri del ministro nell'ambito dei rapporti interni alla pubblica amministrazione sia per quanto concerne i diritti ed i doveri dei singoli cittadini nei rapporti di diritto privato e di diritto pubblico.

CONCLUSIONI

Abbiamo precisato che riteniamo i problemi della protezione civile meritevoli della massima attenzione e tali da imporre provvedimenti amministrativi e legislativi indifferibili.

Non si tratta — lo abbiamo detto a suo tempo, in sede di esame e di approvazione della legge che è stata poi rin-

viata — di stabilire regole e competenze per il coordinamento ma di attribuire specifici poteri utili per interventi rapidi ed efficaci.

Ma di fronte alle norme della legge n. 400 ed ai principi costituzionali vi sono due strade legittime e soltanto due per procedere: o l'istituzione di un nuovo Ministero o l'attribuzione di maggiori poteri al Presidente del Consiglio che egli delegherà all'eventuale ministro senza portafoglio. La terza, scelta dalle Camere, non è percorribile.

È evidente, da quanto abbiamo detto finora, che noi optiamo per la seconda soluzione, facilmente realizzabile attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri i poteri previsti dall'attuale testo e, possibilmente, altri indispensabili per evitare la confusione di competenze con altri organi di Governo.

Ciò per quanto attiene ai poteri del Governo. Per la organizzazione degli uffici e la costituzione del Dipartimento si deve procedere con provvedimenti dell'esecutivo.

Soltanto in tale modo si agisce nel rispetto della Costituzione e delle norme di attuazione contenute nella più volte richiamata legge n. 400 del 1988.

Alfredo PAZZAGLIA,
Relatore per la minoranza.