

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

11.

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 NOVEMBRE 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUSTAVO SELVA

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|---|----------------|--|----------------|
| Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio): | | Elia Leopoldo (gruppo PPI) | 90, 91, 92, 93 |
| Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi (<i>Approvato dalla 1^a Commissione permanente del Senato</i>) (3044) | 89 | Frattini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i> | 91, 92 |
| Selva Gustavo, <i>Presidente</i> , (gruppo alleanza nazionale) <i>Relatore</i> | 89, 90, 92, 93 | Maselli Domenico (gruppo progressisti-federativo) | 93 |
| | | Reale Italo (gruppo progressisti-federativo) ... | 89 |
| | | | 90, 91, 92 |

La seduta comincia alle 19,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito della discussione del disegno di legge: Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi (Approvato dalla 1ª Commissione permanente del Senato) (3044).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi », già approvato dalla 1ª Commissione permanente del Senato nella seduta del 26 luglio 1995.

Ricordo ai colleghi che l'odierna è già la terza seduta che la Commissione dedica all'esame del disegno di legge: la discussione sulle linee generali, apertasi lo scorso 12 ottobre e proseguita l'8 novembre, si potrebbe concludere oggi con la fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti.

Debbo dire, in qualità di relatore, che tengo moltissimo (non per « concorrenza », diciamo così, poiché il Senato lo ha già licenziato, o per spirito di corpo) all'approvazione del provvedimento prima della pausa dei lavori parlamentari per le festività di fine d'anno. Abbiamo qualche difficoltà dal punto di vista tecnico: mi riferisco al fatto che la sessione di bilancio sta per avere inizio anche alla Camera e, come è noto, l'articolo 119, comma 4, del regolamento stabilisce che: « Durante la sessione di bilancio è sospesa ogni deliberazione, da parte dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa, sui progetti di legge che comportino nuove o mag-

giori spese o diminuzioni di entrate ». Tuttavia, credo che potremmo raggiungere l'obiettivo convocando eventualmente la Commissione in seduta notturna.

Ricordo altresì che sul disegno di legge in esame dovrà esprimere il proprio parere la Commissione bilancio.

ITALO REALE. Possiamo prendere contatti con il presidente Liotta affinché, nella giornata di domani, la Commissione bilancio esprima tale parere; così, nella tarda serata...

PRESIDENTE. Le faccio presente, onorevole Reale, che deve essere fissato un termine per la presentazione degli emendamenti.

ITALO REALE. Se intendiamo raggiungere l'obiettivo da lei indicato, presidente, non è possibile presentare emendamenti al provvedimento, in considerazione della situazione politica esistente. Ho l'impressione che tutti i gruppi abbiano interesse a rendere operativa la normativa in esame, che affronta un problema drammatico quale quello della pubblica amministrazione. Se la V Commissione esprimesse il parere nella giornata di domani, in serata, ripeto, i gruppi potrebbero compiere uno sforzo per concludere l'esame del disegno di legge, e sotto tale profilo ritengo di poter impegnare il gruppo al quale appartengo.

Quanto al termine per la presentazione degli emendamenti, potrebbe essere fissato per domani alle 16, fermo restando - lo ribadisco - l'evidente impegno politico che, se vogliamo approvare il provvedimento, dobbiamo rinunciare a modificarlo.

PRESIDENTE. Come relatore sono totalmente d'accordo con lei, onorevole Reale: ho già espresso in precedenza la mia opinione, che i colleghi conoscono, e dunque non v'è bisogno di ribadirla. Oltre tutto, per me si tratterebbe anche di un... risparmio di lavoro (evidentemente ciò non significa che mi sottragga ai miei doveri: li ho invece ben presenti)!

Vorrei però ascoltare il parere dei rappresentanti degli altri gruppi qui presenti sull'iter procedurale delineato; quanto agli assenti, cercherò di svolgere quest'azione informale, che mi sento di sostenere stante l'interesse generale che ritengo rivesta la normativa in esame.

In ogni caso, un termine per la presentazione degli emendamenti deve essere stabilito; proporrei, pertanto, di fissarlo per le ore 12 di domani.

ITALO REALE. Sarebbe forse preferibile fissarlo per le 16.

PRESIDENTE. Sta bene. Se non vi sono obiezioni, rimane dunque stabilito che il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. 3044 è fissato per domani alle 16 e che, se perverrà il parere della V Commissione, la seduta della Commissione affari costituzionali è convocata per le 20,30.

(Così rimane stabilito).

LEOPOLDO ELIA. In vista dell'auspicabile approvazione definitiva del provvedimento nella giornata di domani, vorrei fare due considerazioni, l'una di carattere generale, l'altra più specifica.

Per quanto riguarda la prima, essa coincide con la questione sollevata dal collega Mattarella. Sembra che in questo paese non si riesca a trovare un equilibrio tra il legiferare indebitamente - mediante i decreti-legge - su materie che potrebbero benissimo essere disciplinate con regolamento ed il mettere insieme - come avviene nella lettera c) del comma 5 dell'articolo 1 -, usando il potere regolamentare, materie molto diverse, come quelle riguardanti uffici puramente interni ed al-

tri che invece rivestono competenze esterne.

È una considerazione che dimostra l'andamento un po' nevrotico del nostro legiferare, il quale si scosta come un pendolo impazzito tra il « tutto legge » ed il « tutto regolamento ». Ad ogni modo, visti i vantaggi che potranno derivare dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi in questione, si può anche chiudere un occhio sugli aspetti che ho sottolineato, a patto che il passare da un estremo all'altro non diventi una prassi.

Un aspetto specifico che invece mi lascia perplesso è la distinzione operata dall'articolo 2 del provvedimento, il quale parla dell'istituzione di « uffici del ministro » (mentre approvo senz'altro la separazione tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa). In realtà, gran parte degli uffici di cui si parla nell'articolo 2 dovrebbero far capo al ministero e non al ministro. In caso contrario, sembrerebbe di tornare alla situazione in cui gli uffici, invece che dello Stato, erano del re, o comunque facevano capo ad un potere monarchico.

È grave parlare di « uffici del ministro », soprattutto con riferimento all'ufficio legislativo, che dovrebbe servire tutto il ministero. Certamente non si tratta di un settore analogo alla segreteria, per esempio, il cui vertice fa capo al ministro: una volta era il Gabinetto il vero ufficio del ministro. Quelli di cui si parla nell'articolo 2 sono invece - lo ripeto - uffici del ministero.

Inoltre, al di là del fatto che non mi pare felice compromettere in questo modo un provvedimento che mira alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, mi meraviglia la distinzione - che non so se sia già invalsa nella prassi - tra ufficio giuridico e degli affari istituzionali, da una parte, e ufficio legislativo dall'altra.

Mi pare che la *multiplicatio entium* sia da evitare: l'ufficio giuridico e degli affari istituzionali è un sovrappiù che, tra l'altro, può provocare conseguenze negative perché distoglie consiglieri di Stato o della Corte dei conti o avvocati dello Stato dai loro compiti istituzionali. È chiaro infatti

che occorrerà ricorrere - come si fa di consueto - non a funzionari del ministero per coprire questi uffici, ma a soggetti che hanno vissuto esperienze professionali di altro tipo.

Confesso quindi che mi lascia perplesso sia parlare di uffici del ministro - a proposito dei quali non ci si riferisce al Gabinetto o alla segreteria, che sono i veri uffici del vertice del dicastero - sia, soprattutto, operare un raddoppio tra l'ufficio legislativo e quello giuridico e degli affari istituzionali. Vorrei pertanto che il ministro fugasse le mie preoccupazioni.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Vorrei anzitutto spiegare la finalità che si cerca di perseguire mediante la lettera a) del comma 4-bis, che viene aggiunto all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Se si opera una ricognizione, specialmente nei grandi ministeri, si verifica l'esistenza di un'effettiva violazione della regola della separazione tra politica ed amministrazione - che, come sapete, è uno dei capisaldi del decreto legislativo n. 29 del 1993 -, violazione dovuta al fatto che i Gabinetti dei ministri esercitano funzioni di superdirezioni generali.

Vi sono Gabinetti di ministri con più vicecapì di Gabinetto, ognuno dei quali è titolare di competenze settoriali e diventa un superdirettore generale che, di fatto, impartisce disposizioni al direttore generale. Ciò, da un lato, deresponsabilizza quest'ultimo e, dall'altro, impedisce di considerare l'ufficio di Gabinetto in modo conforme a quanto previsto dal regio decreto del 1924, il quale lo definisce « ufficio di diretta collaborazione del ministro » per l'espletamento di compiti non amministrativi ma di supporto al ministro stesso.

Se può essere interessante, in breve potrei fornire alla Commissione gli esiti di un'indagine conoscitiva (fra le tante) che sto concludendo, che evidenziano come vi siano ministeri presso i quali sono impiegate dalle 180 alle 250 persone nel Gabinetto del ministro. Dunque, la *ratio* della

norma è di ricondurre l'ufficio di Gabinetto ad una struttura snellissima e di diretta collaborazione col ministro. Non si parla più di Gabinetti, quindi, perché l'ufficio giuridico e per le relazioni istituzionali sostanzialmente mira a sostituirsi al tradizionale Gabinetto ormai articolato addirittura in settori, in sezioni e quant'altro.

In termini diversi, l'idea del Governo è che i ministeri - ovviamente quelli senza portafoglio - trasformino le strutture di Gabinetto riconducendole alla *ratio* originaria della normativa e del decreto legislativo n. 29, evitino di attribuire alla stessa funzioni di amministrazione attiva e si limitino quindi a disciplinare unicamente gli elementi che servono al ministro per dare gli indirizzi politici. Pertanto, questa formula è sostitutiva, non aggiuntiva.

LEOPOLDO ELIA. Occorre allora che il provvedimento specifici che l'ufficio giuridico e per gli affari istituzionali sostituisce il Gabinetto del ministro, altrimenti - questa è la preoccupazione! - si rischia di costituire un ulteriore ufficio destinato ad aggiungersi a quest'ultimo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Trattandosi di un regolamento delegificante (articolo 17, comma 2), l'idea del Governo è che ciò consenta, essendo i Gabinetti istituiti...

LEOPOLDO ELIA. Allora diciamolo!

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Sono d'accordissimo; però la *ratio* è quella di creare strumenti assai più snelli e sostitutivi.

ITALO REALE. Il Governo potrebbe presentare un emendamento che recepisca il rilievo avanzato dal collega Elia.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Sì, il Governo potrebbe senz'altro presentare un emendamento nel senso indicato.

PRESIDENTE. Ciò però comporterebbe il rinvio del disegno di legge al Senato, il che significherebbe il venir meno dell'approvazione definitiva.

LEOPOLDO ELIA. Presidente, faccio presente che l'altro ramo del Parlamento ha concluso l'esame della legge finanziaria.

ITALO REALE. Due o tre emendamenti di questa natura a mio avviso non comporterebbero problemi; l'importante è far sì che al Senato non sorgano complicazioni quanto al contenuto.

PRESIDENTE. In questa circostanza ritengo opportuno che il relatore svolga una funzione di mediazione fra ciò che ha sostenuto con sicura fondatezza l'onorevole Elia - il quale paventa che l'interpretazione della norma potrebbe andare nel senso di una moltiplicazione, anziché di una *semplificazione delle strutture* - e quanto ha osservato il ministro Frattini, vale a dire che l'intenzione del Governo è effettivamente di tutt'altra natura (e ciò rappresenta un impegno già di per sé). Tuttavia, l'onorevole Elia ha ancora ragione nell'affermare che, se la norma è esplicita, la garanzia è maggiore. Naturalmente è necessario riflettere su tale aspetto; sono comunque del parere che, se riuscissimo a licenziare il provvedimento domani sera, avendo il Senato ormai concluso l'iter della legge finanziaria potremmo raggiungere ugualmente l'obiettivo che ho in precedenza indicato.

Propongo quindi che il Governo presenti domani un emendamento che opportunamente renda esplicito l'intento del Governo di sostituire e non di aggiungere, emendamento che noi discuteremo rapidissimamente; se, nel frattempo, sarà arrivato il parere della V Commissione bilancio, potremo mantenere in pratica i tempi che in teoria ci siamo dati.

LEOPOLDO ELIA. Bisognerebbe anche stabilire ciò che accade degli uffici di Gabinetto, perché il rischio della duplicazione è enorme: mi riferisco, per esempio,

a ciò che è avvenuto e sta avvenendo presso la Presidenza del Consiglio, tra il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e il segretario generale. Si rischia sempre di sommare. Nel testo è contenuta la dizione « in particolare » che a mio avviso è molto pericolosa, perché può significare « cioè questi », ma anche che vi sono altri uffici.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali.* Rendiamo la norma tassativa; in tal senso sono disponibile a presentare un emendamento che recepisca il rilievo dell'onorevole Elia.

LEOPOLDO ELIA. Ad esempio, per quanto riguarda il Gabinetto e la segreteria del ministro, io credo che quest'ultima certamente rimarrà in vita; ma poiché interveniamo in materia, occorre dirlo. E sarebbe anche opportuno stilare una tabella in cui prevedere un numero *nec ultra*, altrimenti ci ritroveremmo con le 200 persone di cui parlava prima il ministro.

Io ho percorso per molti anni della mia vita (che, forse, ho sprecato) i corridoi del ministero della pubblica istruzione quando facevo parte del Consiglio superiore della pubblica istruzione e posso dire che quel Gabinetto e quella segreteria si espandevano sempre: gli uffici che si affacciavano sui corridoi non bastavano mai! Era incredibile! Vogliamo dunque mettere un fermo a questi abusi?

PRESIDENTE. Mi fa piacere che l'onorevole Elia sia entrato a far parte della categoria... dei pentiti, perché qualche responsabilità deve averla pure avuta, non personale, ma certamente...

LEOPOLDO ELIA. Non sono mai stato ministro con portafoglio.

PRESIDENTE. Lo so! Questa moltiplicazione del numero degli addetti ai Gabinetti del ministro, però, non si è determinata da sola: qualche ministro, qualche sottosegretario deve esserne stato all'origine! Oggi, ripeto, mi felicito con l'onorevole Elia.

LEOPOLDO ELIA. Ero solo vicepresidente del Consiglio superiore della pubblica istruzione!

PRESIDENTE. La mia era un'annotazione un po' polemica, me ne rendo conto; prendiamo atto, però, che oggi tutti siamo d'accordo nel dire che questa moltiplicazione incontrollata e, allo stato dei fatti, incontrollabile, potrebbe continuare se non la rendessimo controllata e controllabile. Che, al contrario, non prosegua, è invece nell'interesse di tutti.

DOMENICO MASELLI. Desidero appoggiare la proposta dell'onorevole Elia perché, in realtà, la tendenza interpretativa è sempre nel senso di ampliare, mai di restringere, essendovi naturalmente interessi - anche del tutto legittimi - che spingono, appunto, verso la moltiplicazione. È pertanto evidente che se non poniamo dei freni ci troveremo di fronte alla situazione che è stata prefigurata.

PRESIDENTE. In linea di massima, dunque, per il potere che ci è concesso, individualmente parlando intendo (ma io mi

attiverò anche come presidente), cercheremo di concludere l'iter del provvedimento entro domani sera affinché il testo, eventualmente emendato, possa essere riesaminato dall'altro ramo del Parlamento e definitivamente approvato.

Ribadisco quindi che, come in precedenza stabilito, il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato alle ore 16 di domani.

Il seguito della discussione del disegno di legge è quindi rinviato alla seduta di domani.

La seduta termina alle 19,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 23 novembre 1995.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

