

RESOCONTO STENOGRAFICO

137.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GENNAIO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|---------------------|---|--------------|
| Calendario dei lavori dell'Assemblea (Modifica e calendario per il periodo 3-27 febbraio 1997): | | Bianchi Clerici Giovanna (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .. | 11198 |
| Presidente | 11217 | Cananzi Raffaele (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) | 11187 |
| Disegno di legge (Discussione): | | Carrara Nuccio (gruppo alleanza nazionale) | 11201 |
| S.1124. — Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (<i>approvato dal Senato</i>) (2699). | 11123 | Cennamo Aldo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11185 |
| Presidente | 11123, 11131, 11136 | Cerulli Irelli Vincenzo (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo), <i>Relatore per la maggioranza</i> | 11124, 11210 |
| Acciarini Maria Chiara (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11208 | Colombini Edro (gruppo forza Italia) | 11199 |
| Aprea Valentina (gruppo forza Italia) | 11142 | Crema Giovanni (gruppo misto-socialisti italiani) | 11139 |
| Bassanini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i> | 11133, 11212 | D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) | 11155 |
| Berselli Filippo (gruppo alleanza nazionale) | 11169 | Dedoni Antonina (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11141 |
| | | De Murtas Giovanni (gruppo rifondazione comunista-progressisti) | 11167 |

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

| | PAG. | | PAG. |
|---|-------|--|-------|
| Di Capua Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11175 | Pecoraro Scanio Alfonso (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) | 11188 |
| Dussin Luciano (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) | 11187 | Scoca Maretta (gruppo CCD-CDU) | 11179 |
| Fei Sandra (gruppo alleanza nazionale) . | 11183 | Stucchi Giacomo (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) | 11150 |
| Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) | 11158 | Valducci Mario (gruppo forza Italia) | 11203 |
| Fontanini Pietro (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) | 11174 | Veltri Elio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11205 |
| Frattoni Franco (gruppo forza Italia), <i>Relatore di minoranza</i> | 11131 | Vignali Adriano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11192 |
| Frau Aventino (gruppo forza Italia) | 11176 | Vogolino Vittorio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) | 11181 |
| Garra Giacomo (gruppo forza Italia) | 11165 | Per la risposta a strumenti del sindacato ispettivo: | |
| Gazzara Antonino (gruppo forza Italia) . | 11207 | Presidente | 11220 |
| Giovanardi Carlo (gruppo CCD-CDU) | 11148 | Carli Carlo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11220 |
| Grimaldi Tullio (gruppo rifondazione comunista-progressisti) | 11145 | Ordine del giorno della seduta di domani . | 11220 |
| Massa Luigi (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11161 | Considerazioni integrative degli interventi dei deputati Valentina Aprea, Luigi Massa e Gerardo Mario Oliverio in sede di discussione sulle linee generali del disegno di legge n. 2699 | 11220 |
| Menia Roberto (gruppo alleanza nazionale) | 11153 | | |
| Migliori Riccardo (gruppo alleanza nazionale), <i>Relatore di minoranza</i> | | | |
| Nan Enrico (gruppo forza Italia) | 11127 | | |
| Napoli Angela (gruppo alleanza nazionale) | 11190 | | |
| Oliverio Gerardo Mario (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) | 11172 | | |

La seduta comincia alle 9.

ROSANNA MORONI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 gennaio 1997.

(È approvato).

PRESIDENTE. Comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 1124 – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (approvato del Senato) (2699).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ricordo che nella seduta del 15 gennaio 1997 la Camera ha deliberato, ai sensi dell'articolo 123-*bis* del regolamento, di fissare al 31 gennaio 1997 il termine per la conclusione dell'esame in Assemblea del disegno di legge all'ordine del giorno.

Ricordo altresì che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha provveduto al contingentamento dei tempi per la discussione sulle linee generali ed alla ripartizione dei tempi tra i vari gruppi.

Sulla base di tale contingentamento il tempo di 9 ore a disposizione dei gruppi risulta così ripartito:

sinistra democratica-l'Ulivo: 1 ora e 43 minuti;

forza Italia: 1 ora e 22 minuti;

alleanza nazionale: 1 ora e 9 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 59 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 55 minuti;

misto: 47 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 45 minuti;

CCD-CDU: 43 minuti;

rinnovamento italiano: 37 minuti.

Ad ogni oratore iscritto a parlare in discussione generale è stato assegnato un tempo che la Presidenza ricorderà di volta in volta.

I tre relatori, per la maggioranza e di minoranza, avranno a disposizione un'ora di tempo e trenta minuti il Governo. Per quanto riguarda i relatori, mi rimetto alle loro decisioni per la ripartizione dei tempi del loro intervento tra la relazione e la replica.

Rammento tuttavia che, mentre per il Governo non è previsto un limite temporale per l'illustrazione del provvedimento, il tempo previsto dal regolamento per lo svolgimento della relazione da parte dei relatori è di venti minuti, ferma restando per i relatori la possibilità di organizzare diversamente i loro interventi e di lasciare un tempo maggiore per la replica.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Cerulli Irelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che il testo che la Commissione ha l'onore di presentare possa essere definito come la più importante riforma della pubblica amministrazione degli ultimi decenni; senza dubbio, la più ampia ed ambiziosa. Essa rientra nell'ambito di una serie di itinerari riformatori già avviati da alcune leggi fondamentali degli ultimi anni. Di tali itinerari riformatori sono stati compiuti solo i primi passi (in alcuni casi il percorso si è solo avviato) e con questo testo si intende coraggiosamente portarli a compimento.

Il primo itinerario è quello volto alla piena realizzazione delle autonomie costituzionali, segnatamente degli enti territoriali, ma non solo; esso trova i suoi antecedenti nel fondamentale decreto legislativo n. 616 del 1977, che attuò — anche in quel caso si trattava di un disegno ampio ed innovativo — il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni ed agli enti locali e, per quanto concerne l'assetto dei poteri locali, nella legge n. 142 del 1990. Di questi due testi, il provvedimento in esame completa il disegno e cerca di portare a compimento i principi.

Il secondo itinerario è inteso alla piena razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato, senza la quale sarebbe impossibile assicurare la completa realizzazione alle autonomie costituzionali. Si tratta di due aspetti riconducibili ad un'identica questione, legata all'esigenza di ridisegnare lo Stato inteso nel suo complesso: se non si riorganizza quello centrale, in maniera anche radicale ed incisiva, è impossibile attuare il disegno dei governi territoriali, il disegno, cioè, del pluralismo territoriale, sul quale la Costituzione vigente si basa.

Questo secondo itinerario trova i suoi antecedenti nella legge n. 400 del 1988

(che, come i colleghi sanno, è stata l'unica legge che ha attuato la Costituzione sul punto dell'organizzazione centrale dello Stato, ove si consideri che non è stata mai adottata la legge sui ministeri) e nella legge n. 537 del 1993, la quale contiene una serie di principi in materia di riorganizzazione dello Stato, che avrebbero dovuto essere attuati con decreti legislativi; in realtà, questi principi sono stati attuati soltanto in piccolissima parte. Ora, in larga parte, sono ripresi dal testo in discussione.

Il terzo itinerario attiene all'attività amministrativa ed è finalizzato alla delegificazione ed alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Tale itinerario trova i suoi antecedenti nella fondamentale legge n. 241 del 1990, contenente principi generali del procedimento amministrativo, e, ancora una volta, nella legge n. 537 del 1993, con la quale fu individuata una serie di principi di semplificazione procedimentale e, nel contempo, fu introdotto il concetto della delegificazione procedimentale, partendo dalla convinzione che i procedimenti amministrativi nel nostro ordinamento non solo fossero in genere troppo pesanti (e qui ci si può richiamare al principio di non aggravamento enunciato dalla legge n. 241, per la prima volta in questo ordinamento), ma fossero anche troppo legificati: in sostanza, si rilevava come gran parte dell'azione amministrativa procedimentale fosse oggetto di specifica previsione di legge, ciò che ovviamente dà luogo ad un appesantimento della regolamentazione, perché un passaggio procedimentale disciplinato da legge necessita di altra legge per poter essere modificato, anche quando si tratti di un passaggio di scarsa rilevanza.

Tutto il sistema riformatore che si situa su questi tre itinerari ruota intorno a quattro principi che, in base all'ispirazione del provvedimento in esame, reggono l'amministrazione. Anzitutto, il principio di delegificazione. L'amministrazione italiana — come ho appena detto — è troppo legificata e ciò deriva in parte da un condizionamento costituzionale. Ci

sono troppe riserve di legge in Costituzione e troppe riserve di legge riguardano l'azione amministrativa! In parte però — e non in piccola parte — esse derivano dalla prassi normativa di questi anni, la quale, al di là dei vincoli costituzionali, ha accentuato in maniera abnorme la presenza della fonte legislativa e di quella — sempre legislativa — del decreto-legge per regolamentare momenti di organizzazione e di azione amministrativa, che tranquillamente avrebbero potuto essere regolamentati con fonte secondaria. Questo concerne — lo sottolineo — sia la materia dell'organizzazione sia quella dell'azione; nel testo in esame, su tale specifico punto, si compie il massimo sforzo consentito a Costituzione vigente. Diciamo pure che esso rappresenta il passo al di là del quale c'è quello a cui molti di noi sicuramente pensano, ossia di una trasformazione costituzionale che, in asse con quanto avviene in altri ordinamenti diciamo dell'area, introduca il concetto che in materia di amministrazione, sia sul versante dell'organizzazione che dell'attività, domina la fonte secondaria, ferma restando, ovviamente, alla legge la determinazione dei principi.

In secondo luogo abbiamo il principio di razionalizzazione, che attiene essenzialmente alla materia dell'organizzazione amministrativa. Quest'ultima si è venuta formando, in larga misura, per fattori casuali, spesso per spinte di interessi di parte, di categorie, di gruppi, per scelte non ponderate e comunque non articolate in un disegno unitario. Al riguardo è sufficiente pensare ad un settore che ci è ben noto, quello degli enti pubblici; è altresì sufficiente pensare alla sovrapposizione delle competenze ministeriali, degli uffici ministeriali e di enti pubblici. Certamente questo fenomeno si è aggravato dal momento in cui la riforma regionale avrebbe reso necessario armonizzare l'organizzazione dello Stato con le nuove funzioni attribuite a regioni e ad enti locali, ed è ciò che non è stato fatto. Ne consegue che in alcuni settori di competenza regionale primaria (penso, per

esempio, all'agricoltura) l'organizzazione dello Stato, almeno quella centrale, è rimasta fundamentalmente invariata.

Dunque il principio di razionalizzazione va inteso come valore in sé perché l'organizzazione dello Stato deve essere comunque ripensata secondo un disegno razionale, ma va inteso come presupposto ineliminabile per poter ridisegnare lo Stato nel suo complesso, comprensivo anche delle articolazioni territoriali e delle nuove funzioni che vengono conferite ai governi territoriali.

In terzo luogo abbiamo il principio di semplificazione. Il cittadino italiano è oppresso dall'amministrazione. Questo è un fatto politico che è diventato di rilievo primario; è sufficiente rileggere non solo i nostri programmi elettorali ma anche quelli degli altri per rendersi conto che questo fatto è nella prima pagina dell'agenda politica! Il cittadino italiano singolo, il cittadino inteso come categorie, come imprese grandi e piccole, è tormentato dall'amministrazione.

Troppe attività del cittadino e delle imprese sono oggetto di regime amministrativo, mentre potrebbero esser dequate, cioè potrebbero fuoriuscire dal regime amministrativo ed essere « liberalizzate », se si vuole usare questa terminologia.

Molte attività che giustamente sono oggetto di regime amministrativo potrebbero esserlo e devono diventarlo in maniera più semplice. Voglio dire che i procedimenti amministrativi sono troppo complicati, troppo lunghi, constano di troppi inutili passaggi e in essi vengono molte volte coinvolti organi eccessivamente gonfiati. Pensiamo alla pervasività dello strumento collegiale, alla quale in questo testo si cerca di porre riparo.

Insomma, il principio della semplificazione, che essenzialmente attiene alla materia procedimentale, diventa strumento chiave, fondamentale per risolvere il problema del malessere del cittadino verso l'amministrazione, che diventa insofferenza verso lo Stato e quindi problema politico primario.

In quarto luogo vi è il principio di efficienza. Siamo stati abituati a guardare all'amministrazione come ad una macchina la quale deve muoversi in relazione a determinate regole, cioè come ad una macchina il cui operare va valutato esclusivamente in termini di conformità alle regole e quindi di legittimità.

Non siamo stati invece abituati a riflettere sul fatto che questa macchina, pur essendo ovviamente tenuta ad osservare le regole, è soprattutto tenuta ad assicurare alla collettività risultati pratici da valutarsi in termini di utilità sociale. L'amministrazione è una macchina che sta lì per servire gli interessi dei cittadini, per far qualcosa — e molto — di utile e necessario ai loro interessi.

Finora, salve una serie di misure adottate dalle leggi degli ultimi anni, nel diritto amministrativo tradizionale non era presente (penso, per esempio, come ad una eccezione, alla riflessione di Gasparri su questo punto) l'ideologia dell'amministrazione di risultati, secondo la quale non si valuta tanto la legittimità dell'azione (magari non fare, ma quando si fa, si deve fare in un certo modo: meglio non fare che sbagliare) quanto quello che si fa, eventualmente anche sbagliando (ma se l'amministrazione non fa e se non produce un utile per i cittadini in termini di servizi, deve essere giudicata negativamente).

Il principio di efficienza, in realtà, una volta che penetra nel sistema amministrativo, in qualche misura lo sovverte, ne sovverte l'impostazione tradizionale, perché il principio di legittimità, che pur certamente rimane, viene ad essere in parte ridimensionato da quello, appunto, di efficienza, cioè da quello che guarda ai risultati dell'azione.

Questo è il quadro. In relazione a tale quadro il testo è correttamente diviso in parti distinte. La prima parte è quella intesa a completare il primo itinerario, è cioè quella che ridisegna i rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. Su questo punto deve essere segnalato un aspetto di grandissima importanza. Esagerando la portata delle norme costituzionali, si era

inteso il rapporto tra competenze legislative e competenze amministrative, rispettivamente regionali e statali, nel nostro ordinamento come un rapporto sostanzialmente rigido. Alle competenze legislative corrispondono quelle amministrative e viceversa. Ebbene, questa impostazione era ed è sbagliata, perché altro è il problema delle competenze legislative rispetto a quelle amministrative.

Se si prende in considerazione un ordinamento al quale certamente dobbiamo guardare con grandissimo interesse, quello tedesco, ci rendiamo conto che in quell'ordinamento il rapporto è invertito, cioè le competenze amministrative dei *Länder* prescindono dalle competenze legislative. Nel testo in esame tale rapporto si inverte. Per la prima volta si guarda all'amministrazione in termini esatti, a prescindere dal fatto che la legislazione è coperta da norme costituzionali, e si ridisegnano le materie dello Stato, delle regioni e degli enti locali, prescindendo dalle competenze legislative, le quali rimangono quelle che sono.

L'elenco delle materie è stato ampiamente preso in considerazione dalla Commissione. Vorrei soltanto sottolineare un aspetto, anche perché è stato oggetto di polemiche di stampa. La Commissione ha inteso ripristinare le funzioni amministrative dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico; si tenga conto che si tratta di tutela dei beni e non di fruizione e di valorizzazione, ma si è ritenuto che la tutela dovesse essere garantita in modo unitario.

Non illustrerò le altre parti del testo che applicano i principi che ho esposto. Desidero solo dire che l'importanza del disegno riformatore ha convinto la Commissione del fatto che il Parlamento dovesse essere particolarmente coinvolto nel processo riformatore. Questa è una legge che avvia un processo, che contiene una serie di deleghe e di autorizzazioni alla delegificazione. Quindi è un processo lungo ed è un processo nel quale certamente il Governo, che è l'attore principale, dovrà superare molte difficoltà e

molte resistenze; per superarle dovrà essere supportato da una forte volontà politica che solo il Parlamento gli potrà dare. A tal fine la Commissione propone un organo parlamentare autorevole, una Commissione bicamerale costituita *ad hoc*, la quale assorbe in sé competenze di altre Commissioni parlamentari dei due rami del Parlamento.

Tale organo dovrà non solo supportare il Governo attraverso un'azione consultiva nella fase di attuazione della riforma (esprimendo quindi pareri sui decreti legislativi), ma anche monitorare l'attuazione stessa della riforma seguendone l'itinerario e presentando ogni sei mesi una relazione al Parlamento. Tale organo, attraverso un dialogo continuo, sarà il vero « interfaccia » del Governo nella conduzione del processo riformatore (*Applausi*).

PRESIDENTE. Grazie, professor Cerulli Irelli.

Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Migliori.

RICCARDO MIGLIORI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, « Il potere centrale, per quanto lo si possa immaginare civile e sapiente, non può abbracciare da solo tutti i particolari della vita di un grande popolo. Non lo può perché un simile lavoro eccede le forze umane: quando vuol creare e far funzionare con le sue sole cure tanti elementi disparati o si contenta di un risultato molto incompleto o si esaurisce in utili sforzi ».

Ho voluto citare, dando inizio alla mia relazione di minoranza, questo significativo passaggio tratto da *La democrazia in America* di Alexis de Tocqueville perché a me preme sottolineare lo spirito con il quale l'opposizione di centro-destra, i gruppi del Polo per le libertà hanno con rispetto ed interesse svolto le loro riflessioni e il loro alto confronto parlamentare con i colleghi della maggioranza su questo provvedimento.

VINCENZO CERULLI IRELLI, Relatore per la maggioranza. È vero!

RICCARDO MIGLIORI, Relatore di minoranza. Su tanti aspetti di natura finalistica abbiamo infatti registrato significative convergenze, che voglio sottolineare perché sono un segnale positivo che arricchisce la dialettica democratica nel nostro paese. Contemporaneamente però abbiamo registrato profonde divergenze di natura procedurale sulle quali mi soffermerò nel mio intervento. Comunque ciò che ritengo preliminarmente opportuno evidenziare sono gli elementi di carattere finalistico che è doveroso recuperare dall'intenso lavoro svolto in Commissione (colgo l'occasione per ricordare qui il faticoso ed egregio impegno profuso dal relatore per la maggioranza), soprattutto perché in una materia siffatta occorre abbandonare elementi di natura strumentale, propagandistica o tatticistica, come la si voglia definire.

Sempre nell'ambito di questa logica, mi sia permesso ricordare che il 24 luglio 1995 — una data simbolica perché contemporaneamente si teneva la prima seduta del sedicente parlamento di Mantova — i presidenti delle regioni eletti nelle liste del Polo per le libertà si riunivano a Milano per stilare un documento che cito: « Promuovere il federalismo unitario, solidale e cooperativo, in sintesi una proposta che intende rafforzare l'unità nazionale in linea con il presidenzialismo che politicamente sosteniamo verso una redistribuzione della ricchezza tra le aree del paese ».

Nel momento in cui ci apprestiamo al confronto parlamentare su questa materia, ritengo opportuno delineare gli elementi dai quali partire per affrontare l'intera questione: colleghi, siamo qui a discutere circa la possibilità di inoculare nel nostro ordinamento, a Costituzione invariata, elementi di federalismo possibile.

Per quel che ci riguarda, seguiremo questa strada tenendo conto sia del fallimento del regionalismo — in larga parte condiviso dalle forze politiche — come si è configurato storicamente nel nostro paese sia del fatto che nel sistema bipolare i programmi sono veri e propri

contratti con gli elettori. Al riguardo preciso che noi intendiamo restare fedeli non solo a quella proposta di riforma della forma di governo attraverso il presidenzialismo, ma anche alla forte proposta di riforma della forma di Stato attraverso il federalismo.

Colleghi, con lo spirito di interesse, di attenzione e di rispetto che abbiamo dimostrato nei lavori della Commissione, noi (interessati — oserei dire, da sempre — alle grandi questioni dello Stato, della modernizzazione della pubblica amministrazione e conseguentemente ai grandi temi della delegificazione, della semplificazione e dell'efficienza) abbiamo espresso — e le ribadiamo in questa sede, dopo averlo fatto presso l'altro ramo del Parlamento — forti critiche sul metodo prescelto per affrontare questo non marginale provvedimento, che comunque finirà per incidere fortemente sul quadro complessivo dell'ordinamento del nostro paese. Non ci può vedere concordi quel sistema di delega vasto che configura di fatto la possibilità per il Governo di dare una reinterpretazione forte degli elementi essenziali della Costituzione e in particolare dell'articolo 117, pur a Costituzione invariata. È vero quanto è stato sostenuto dai colleghi della maggioranza in Commissione, vale a dire che non è certamente la prima volta nella storia parlamentare che si è utilizzato lo strumento della delega nei confronti del Governo per riforme di così ampia portata; ma è altrettanto vero che mai come in questa occasione si andrà probabilmente ad incidere sui meccanismi di funzionamento costituzionale e che comunque la legge n. 142 del 1990 fu figlia di un confronto parlamentare che, per la prima volta, segnò un'inversione di tendenza rispetto alla istituzionalizzazione della delega nei confronti del Governo.

La seconda critica di metodo che avanziamo riguarda un elemento che oggi possiamo compiutamente valutare in tutta la sua importanza: mi riferisco al fatto che vi è una sovrapposizione temporale,

possibile e concreta, con i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Alcuni mesi or sono il ministro Bassanini contestò l'opportunità dello svolgimento dei referendum regionali richiesti da alcune regioni italiane, proprio perché si sarebbero collocati temporalmente nel confronto politico relativo ai lavori della Commissione bicamerale. Noi abbiamo presentato un emendamento nel quale si chiede che le prime tappe dell'itinerario istituzionale previsto tengano conto dei lavori della bicamerale e del fatto che il 30 giugno 1997 quest'ultima dovrà consegnare ai due rami del Parlamento l'essenza conclusiva dei propri lavori. Sotto il profilo del metodo troviamo particolarmente criticabile il fatto che si possa teoricamente anticipare questi risultati o comunque non tenere debito conto dei lavori della Commissione stessa!

Sempre sotto il profilo del metodo vi è da considerare la seguente irrisolta contraddizione: gli ultimi mesi, in modo virulento e senza precedenti, hanno visto una contrapposizione nel sistema delle autonomie locali del nostro paese tra i comuni, da un lato, e le regioni, dall'altro. Siamo convinti che il modo con il quale si è pervenuti alla realizzazione della conferenza Stato-città (o autonomie locali, che dir si voglia), abbia di fatto alimentato questa contrapposizione, in una logica nella quale la polverizzazione del fronte unitario degli enti locali ha comportato una sorta di guerra tra «i ragazzi della via Paal», a tutto vantaggio di talune insorgenze di tipo neocentralista. Anche nel provvedimento in esame questa contraddizione pare irrisolta: da un lato si riconfermano le procedure della legge n. 142 del 1990 (soprattutto con riferimento all'articolo 3 per il trasferimento di funzioni in ossequio agli articoli 117 e 118 della Costituzione), dall'altro si sottolinea — positivamente ma incoerentemente, aggiungo — il principio della sussidiarietà come elemento di riferimento essenziale per tutte le procedure di settore. Vi è inoltre l'esigenza di raccordare queste procedure a quelle previste nel nuovo

progetto di riforma della legge n. 142 del 1990 predisposto dal ministro Napolitano, oggi all'attenzione dell'altro ramo del Parlamento.

A nostro avviso è necessario che la maggioranza ed il Governo contribuiscano positivamente affinché ogni tipo di cesura e di contrapposizione - pericolose all'interno del sistema delle autonomie locali nel loro complesso - sia celermente superato.

Una critica, colleghi, riguarda poi il contesto di provvedimenti - a volte caotici e sconsiderati - nel quale si collocano i due disegni di legge del ministro Bassanini. Al di là dei collegamenti alla legge finanziaria, nell'ultimo scorcio del 1996 abbiamo assistito ad una rincorsa fra decreti-legge, con vari risultati: si è resa impossibile perfino la conoscenza del numero degli assessori in una serie di amministrazioni locali; nel provvedimento sulla Corte dei conti sono state varate misure in parte già inserite nell'altro disegno di legge Bassanini. Ma devo sottolineare nuovamente anche le contraddizioni esistenti sotto il profilo metodologico e procedurale fra il presente disegno di legge ed il progetto di riforma della legge n. 142 del 1990 attualmente all'esame del Senato.

Vi è inoltre, colleghi, un clima politico di riferimento per il quale nelle scelte e nelle dichiarazioni di autorevoli esponenti del Governo si respira una pesante aria di restaurazione centralista. È l'elemento più preoccupante: non posso qui non giudicare preoccupanti e gravi le dichiarazioni del Presidente del Consiglio circa l'opportunità dello svolgimento dei referendum regionali, che vanno proprio nella direzione di una delegificazione, sburocratizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione. Questo, fra l'altro, dopo aver sostenuto la doverosa neutralità del Governo anche nei confronti delle decisioni che la Consulta sta per assumere.

Non posso che salutare in modo critico alcuni interventi del ministro della sanità Bindi, che giudico di vera e propria aggressione nei confronti di normative e leggi regionali di settore recentemente

varate da diverse regioni (cito per tutte la Lombardia). Trovo tutto questo privo di precedenti e significativo di un clima che non ci pare particolarmente favorevole all'instaurazione di una leale collaborazione fra gangli ed organi fondamentali, costituzionalmente previsti dallo Stato.

Cito questi elementi perché sono la punta di un *iceberg*, ma potrei elencare molti altri problemi: dalla persistente competenza dello Stato sull'acquedotto pugliese ai disegni di legge sul Giubileo (che disconoscono alle regioni qualsiasi ruolo), alle dichiarazioni del Vicepresidente del Consiglio Veltroni circa la costituzione di un ministero per la cultura (che finirebbe per spogliare le regioni anche delle competenze oggi ricoperte nel settore), alla contrapposizione sull'interpretazione di elementi fondamentali dello statuto regionale della Sicilia, ai decreti-legge adottati il 31 dicembre 1996 (che allocano finanziamenti e risorse nei comuni e non nelle regioni; in questo caso la destinataria per competenza avrebbe dovuto essere la regione Campania), alla identificazione a livello nazionale di una politica per i parchi, disconoscendo completamente le competenze urbanistiche e di gestione del territorio da parte delle regioni, alle attualissime vicende riguardanti l'agricoltura. Si tratta di elementi che sono indice di un clima preoccupante, che - sono convinto - finisce per preoccupare lo stesso ministro Bassanini anche nel momento in cui il provvedimento oggetto della nostra discussione viene interpretato dal ministro Napolitano in modo largamente restrittivo rispetto alle potenzialità innovatrici che esso comunque contiene.

Ho letto in Commissione - non intendo ripeterli in Assemblea - alcuni passaggi dell'intervento svolto dal ministro Napolitano nel corso della discussione al Senato della Repubblica. Ebbene, egli ha sostenuto che l'identificazione delle competenze tra le regioni e lo Stato è provvisoria, perché in sede definitiva ben altre competenze statali saranno previste rispetto a quelle che nel provvedimento vengono individuate.

Ribadisco, tra l'altro, l'opportunità e l'esigenza di una riflessione da parte della maggioranza sui maxiemendamenti presentati dal Polo per le libertà che di fatto rendono possibile, a Costituzione invariata, il raggiungimento degli obiettivi contenuti all'interno di larga parte dei referendum promossi da diverse regioni italiane. Tale proposta, della quale discuteremo nel corso dell'esame degli emendamenti, è stata da noi ribadita in sede di Commissione e la richiamiamo in Assemblea, giacché vi è l'esigenza di individuare una forte bussola di riferimento per i gruppi del centro-destra su tale materia.

Vi è inoltre una grande questione relativa all'individuazione delle competenze delle regioni; la definizione delle competenze di rilievo nazionale è stata effettuata senza il conforto, di fatto, ed il contributo delle regioni a testimonianza delle forti contraddizioni che esistono all'interno della maggioranza e del Governo sul tipo di federalismo possibile ed oggi realizzabile.

Infine, colleghi, vorrei affrontare la questione della scuola, sulla quale interverranno i deputati della competente Commissione di merito; questione che non poco — a mio avviso — ha contribuito a generare una contrapposizione oltre le righe nella parte finale della discussione e del confronto che si è svolto in Commissione. In proposito segnaliamo una forte e per certi aspetti incomprensibile collocazione della materia all'interno di questo provvedimento, pur consapevoli del fatto che la scuola abbia larghe competenze e considerevole peso per quanto riguarda il complessivo settore della pubblica amministrazione. Tuttavia rileviamo con preoccupazione che la delega per l'università assomiglia molto all'assunzione di pieni poteri sul sistema universitario e sulle istituzioni scolastiche, con scarsi rapporti rispetto alle competenze guida che anche a questo livello noi collochiamo nella sede parlamentare.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, il dibattito che è cominciato oggi può rappresentare un elemento significativo nel

confronto politico tra maggioranza ed opposizioni in quest'aula. Stiamo discutendo non solo, a mio avviso, dei grandi temi della modernizzazione dello Stato; ma stiamo affrontando un dilemma inerente anche il futuro dello Stato nazionale. Sappiamo che i grandi temi della globalizzazione, quelli che hanno portato per la prima volta ad una liberalizzazione a livello planetario della circolazione degli individui, degli investimenti, delle informazioni, delle industrie, determinano una crisi di identità dello Stato anche per quanto riguarda il suo ruolo sulla scena internazionale. Tuttavia l'alternativa, a nostro parere, non è tra globalizzazione e nazionalismo economico, fra geoeconomia o sistemi locali; è soprattutto nella riscrittura delle regole fondamentali a livello istituzionale concernenti il funzionamento dello Stato, che è ancora fondamentale per la credibilità e la competitività dell'impresa e per la connotazione del sistema paese. Esso rappresenta, a nostro avviso, l'elemento di equilibrio nella riflessione di Prezzolini, solo superficialmente considerabile contraddittoria, il quale sosteneva che la cultura italiana era regionale, mentre la civiltà italiana era universale. Questo dibattito può servire, anche in questa direzione, ad una riflessione elevata sui temi dello Stato nazionale, tenendo conto — e concludo — di due elementi comunque positivi, presenti nel testo come licenziato dalla Commissione. È stato approvato un emendamento del nostro gruppo che rende più significativa ed ampia l'autonomia sociale all'interno delle funzioni che possono essere svolte dagli enti locali. Per noi che crediamo nella società, questa valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi, della famiglia, delle associazioni del volontariato è un qualcosa di estremamente significativo.

La maggioranza ha inoltre accolto — ciò è stato già richiamato dalla stampa — un nostro emendamento anche in questo caso solo superficialmente valutabile come marginale, con il quale facciamo riferimento all'articolo 5 della Costituzione. Riteniamo infatti che, di fronte appunto ai grandi temi del decentramento, della sem-

plificazione, della «sburocratizzazione», del federalismo possibile, ribadire nel provvedimento ciò che prevede l'articolo 5 della Costituzione, ossia che la Repubblica italiana è una e indivisibile e riconosce e tutela le autonomie sia stato un elemento assolutamente significativo (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il relatore di minoranza, onorevole Frattini, ha facoltà di parlare.

Per la verità, gli uffici non mi avevano avvertito che anche l'onorevole Frattini sarebbe dovuto intervenire. Ciò nonostante, attesa la delicatezza della materia, mentre inviterò in sede di replica i relatori di minoranza a ripartirsi il tempo a loro disposizione, ritengo doveroso che l'onorevole Frattini disponga dello stesso tempo degli altri relatori, anche se ciò comporterà un certo slittamento rispetto alle previsioni. Credo infatti che l'importanza della materia trattata lo consenta.

Prego, onorevole Frattini.

FRANCO FRATTINI, *Relatore di minoranza*. La ringrazio molto, signor Presidente, e mi scuso per questo disagio che è ovviamente degli uffici del nostro gruppo.

Come relatore di minoranza, senza ovviamente affrontare temi già toccati dal professor Cerulli Irelli e dal collega Migliori, vorrei ripercorrere molto brevemente il lavoro svolto in Commissione nel confronto tra minoranza e maggioranza che, debbo dire, su questa materia è stato a mio avviso molto utile. Infatti, lo spirito della nostra proposta, della proposta di tutta la minoranza, nel confronto con il Governo e con la maggioranza che lo sostiene, è stato ispirato da alcuni principi che tendono ad una riforma più completa, ad un decentramento più avanzato, ad un tempo di attuazione della riforma più rapido; in altri termini a realizzare questi principi di riforma con una legge che è interesse del paese, non di una o di alcune forze politiche, ma di tutti noi e dei cittadini che rappresentiamo. Lo spirito è quindi quello di un confronto costruttivo.

Debbo osservare subito che da parte sia del Governo sia della maggioranza in

ordine ad alcuni aspetti di questo confronto noi abbiamo ottenuto l'introduzione nel provvedimento di norme, di principi che ritengo doveroso, anche per una lealtà politica di confronto, richiamare in questa sede.

Avevamo presentato degli emendamenti - alcuni sono stati richiamati dal collega Migliori, altri li ricorderò io - che ritengo abbiano arricchito il provvedimento in tema di potenziamento del ruolo della Conferenza Stato-regioni, nonché in materia di semplificazione dell'organizzazione delle strutture periferiche dei ministeri.

È stato accolto in Commissione un nostro emendamento che mira ad istituire in ogni provincia italiana uno sportello unico dello Stato: non ci saranno più i sei o sette terminali periferici di altrettanti ministeri. I cittadini di ogni provincia avranno davanti a sé un complesso unico.

L'applicazione di questa norma - è chiaro - richiederà grandissimo coraggio da parte del Governo, perché dovranno sopprimersi posti apicali, dovranno accorparsi strutture che oggi consentono l'esercizio di poteri di non irrilevante importanza. L'accorpamento significherà che sei responsabili su sette perderanno l'unicità della loro funzione dirigenziale come depositari di un'area di amministrazione spesso non comunicante con le altre aree della medesima amministrazione dello Stato in una provincia. Ciò si tradurrà in un grande vantaggio per i cittadini e in un grande svantaggio per gli apparati che - temo - non concorreranno alla rapida attuazione della riforma (ma questa ovviamente sarà responsabilità del Governo e non più del Parlamento).

La terza questione importante - su cui credo che il nostro contributo sia stato positivo - riguarda la necessità di rendere più netta la distinzione tra politica e amministrazione. Abbiamo vissuto anni, forse decenni, nei quali l'indirizzo politico ha assunto impropriamente competenze amministrative. Le ha assunte, da un lato, delegittimando la dirigenza pubblica e, dall'altro, coprendo le responsabilità della stessa dirigenza pubblica. È necessaria

una netta distinzione che troveremo domani se questa normativa sarà tempestivamente attuata con una effettiva e forte responsabilizzazione di tutta la dirigenza; quest'ultima credo debba essere posta ormai in condizione di essere l'interlocutore tecnico ed istituzionale del responsabile politico di ogni amministrazione.

Ecco invece quali sono i temi su cui il confronto ha lasciato aperte, ad avviso della minoranza, alcune questioni fondamentali che riproponiamo all'attenzione dell'Assemblea. La prima questione riguarda l'ambito applicativo della riforma al nostro esame. Questo è, a mio avviso e senza alcun dubbio, uno di quei provvedimenti denominati leggi fondamentali di riforma economico-sociale. Non possiamo sminuire la portata di questa riforma come non abbiamo sminuito, sì da estenderne l'applicazione in ogni area del nostro territorio, per esempio la legge n. 241.

Ebbene, non possono esservi aree del nostro paese in cui questa riforma non sarà applicabile. Vi sono principi, in particolare quelli contenuti nel capo III, che prevedono il massimo decentramento agli enti locali, quelli che prevedono risposte in termini anche di indennizzo al cittadino che non veda soddisfare in tempi certi le proprie istanze. Queste norme, nelle regioni a statuto speciale, nelle province autonome, nei limiti dei loro statuti di autonomia, non possono non operare. Non può esservi una zona franca nella quale la riforma è destinata a non partire mai! La riforma in senso federalista arriverà, forse, in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali a risultati molto più avanzati; tuttavia, se è vero — come è vero — che questa normativa prepara la riforma federale della Costituzione, noi non possiamo dare il cattivo esempio e lasciare zone franche di inapplicabilità persino di questi principi cardine della normativa.

Seconda questione: è vero che noi cerchiamo di preparare una riforma costituzionale, ma se così è, vi è un nodo da sciogliere ancora (la questione è stata risolta negativamente in Commissione e

noi la riproponiamo in Assemblea). Di fronte a settori riguardanti materie importantissime, la legge stabilisce che sono riservati allo Stato la funzione e l'esercizio di quei compiti di rilevanza nazionale. La questione è la seguente: chi decide quale sia e quando vi sia rilevanza nazionale? La soluzione prevista da questa norma è che lo decide lo Stato centrale, sentite la regione e la Conferenza Stato-regioni. Noi proponiamo che vi sia un'intesa con tale Conferenza, perché non è possibile che ciò che resta allo Stato in quanto di rilevanza nazionale sia deciso unilateralmente dal medesimo Stato centrale e dai suoi apparati, che certamente (lo dico in base alla mia esperienza di governo) non sono fautori del decentramento più ampio, anche delle sole funzioni amministrative.

Il terzo tema riguarda quella che io chiamo la sussidiarietà orizzontale. Tra i criteri e principi direttivi della riforma il Governo, in sede di approvazione in Consiglio dei ministri, presentò al Senato un capoverso significativo, diretto ad attuare la delega individuando, insieme alle funzioni che vengono decentrate dalla mano pubblica centrale alla mano pubblica periferica, quelle che invece, nello snellimento della struttura, possono essere utilmente affidate a privati. Nel dibattito al Senato la maggioranza chiese ed ottenne l'espunzione della norma; io ho riprodotto esattamente qui alla Camera la stessa formula approvata dal Governo in Consiglio dei ministri. Il Governo ha ammesso che quella era la formula e vi ha in parte aderito con affermazioni di principio pur importanti, ma la norma non è entrata a far parte del testo. Noi la riproponiamo in quanto riteniamo che il principio di devoluzione al privato di servizi e compiti debba essere uno dei cardini della riforma della pubblica amministrazione. Lo Stato leggero (come volgarmente si dice) non è leggero solo perché affida compiti ad altre strutture burocratiche pubbliche nelle periferie, ma lo è quando il principio della sussidiarietà è di due tipi, verticale ed orizzontale. Vi sono compiti e funzioni che i privati possono svolgere più economicamente, più utilmente e in modo più

efficiente; si possono quindi concentrare nella mano pubblica solo i compiti che sono incompatibili con un'effettiva privatizzazione.

Il quarto ed ultimo tema riguarda il ruolo della consultazione ed interlocuzione sindacale nel processo di attuazione della riforma. Capisco perfettamente che si tratta di un nodo spinosissimo. Il provvedimento in esame contiene un articolo che introduce la consultazione, e quindi un potere di interlocuzione nel procedimento di attuazione dell'intera riforma sotto il profilo organizzativo, in favore delle organizzazioni sindacali. Ricordo che, all'epoca in cui il Governo Amato stava elaborando il decreto legislativo n. 29 io collaboravo come tecnico con il Presidente del Consiglio, si svolsero estenuanti incontri e confronti con le organizzazioni sindacali per affermare il seguente principio: si privatizza il rapporto di lavoro pubblico; il ruolo del sindacato è di tutela e garanzia del rapporto di lavoro e di tutti i corollari; l'organizzazione amministrativa è esercizio di una funzione e rientra nell'attribuzione e nell'esercizio delle discrezionalità amministrative; non vi è potere di interlocuzione.

Temo molto questa disposizione perché a mio avviso essa rischierebbe, attraverso una partecipazione procedimentale che non sarà di concertazione (in quanto, inevitabilmente, si discuterà ogni volta se la materia sia tra quelle che, sia pure con la correzione introdotta in Commissione, abbiano connessione o meno, nonché riflessi o meno), di indurre la dirigenza pubblica a concertare, a consultare e, se permettete, a contrattare « pezzi » di riforma organizzativa con le organizzazioni sindacali. Vi è un rischio che credo si possa evitare modificando questa norma, introducendo regole più chiare che ripristinino in modo più netto la distinzione, ancora una volta, tra esercizio delle competenze amministrative e fondamentale compito di tutela del lavoratore pubblico, nella prospettiva della vera privatizzazione, ossia dell'applicazione della legge n. 300, dello statuto dei lavoratori.

In conclusione, Presidente, ritengo che anche in Assemblea l'opposizione farà la sua parte per migliorare questo provvedimento, per introdurre nuovi articoli e nuove previsioni volti a rendere questa riforma davvero un principio fondamentale di riforma economico-sociale, in modo che dal confronto non escano né vincitori né vinti, ma una legge che consenta domani alla pubblica amministrazione di ringraziare, forse per la prima volta su questo tema, il Parlamento (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, senatore Bassanini.

FRANCO BASSANINI, Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. Signor Presidente, onorevoli deputati, il relatore per la maggioranza Cerulli Irelli ha già magistralmente illustrato finalità, obiettivi e soluzioni proposte da questa legge di riforma. Ciò mi consente di essere breve e di riservare un po' di tempo, come è giusto e doveroso, alla valutazione ed alla eventuale replica sui contributi che emergeranno dalla discussione sulle linee generali.

Vorrei quindi innanzitutto dare atto — convergendo pienamente, in proposito, con i rilievi formulati dai colleghi Migliori e Frattini — del lavoro impegnativo, intenso ed intelligente svolto dalla Commissione affari costituzionali e da diverse altre Commissioni. Un lavoro svolto con il contributo di tutti i gruppi in un confronto in cui — ringrazio Migliori e Frattini per averlo sottolineato — ha prevalso la responsabilità verso il paese rispetto agli interessi di parte, l'esigenza, condivisa da tutti, di rendere moderno ed efficiente il sistema delle nostre amministrazioni pubbliche rispetto allo spirito di fazione. Credo sia questo un dato importante e molto positivo.

Il disegno di legge del Governo è stato così molto arricchito, integrato ed in alcune parti anche corretto; di ciò il Governo è grato al Parlamento. Così come — voglio ripetere anche in questa sede quello che ho già detto in Commissione al

Senato — il Governo, ed io in particolare, è grato ai suoi predecessori, il cui importante lavoro ha raccolto in questo disegno di legge. Ricordo, in particolare, i predecessori più vicini, quali il professor Casese, l'onorevole Urbani e l'onorevole Frattini: molte parti di questa legge sono frutto del loro lavoro, che le vicende politiche non hanno consentito di tradurre in legge.

Snellimento, semplificazione burocratica, valorizzazione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà, riorganizzazione dell'amministrazione, consolidamento e strumentazione della distinzione tra politica e amministrazione, riorientamento dell'amministrazione all'efficienza ed all'efficacia, completamento della riforma del pubblico impiego con l'unificazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico e del rapporto di lavoro privato; avere registrato una convergenza su questi obiettivi tra maggioranza, opposizione e Governo non è cosa di poco conto. Anche se, come è stato sottolineato, permangono — su alcune parti, non su tutto — differenze di opinioni per quanto riguarda gli strumenti con i quali realizzare questi obiettivi. Credo non sia di poco conto l'aver registrato una convinzione, tra l'altro emersa anche dagli interventi dei tre relatori: la convinzione, cioè, della necessità, per potersi ben collocare nel mondo della competizione globale e per rimanere in Europa, di attuare, senza ulteriori indugi, una grande ed impegnativa riforma del nostro sistema di amministrazione pubblica. In sostanza, una riforma delle regole, delle procedure, dell'organizzazione del nostro sistema di amministrazione pubblica, con riferimento anche alla distribuzione dei compiti e dei poteri tra le diverse istituzioni di governo del paese, rappresentate non soltanto dallo Stato nazionale, attraverso il Governo nazionale, ma anche dalle regioni, comuni, province ed enti locali. L'efficienza, l'efficacia, la rapidità di decisione e di realizzazione delle decisioni di un sistema di amministrazioni pubbliche costituisce un coefficiente importante

della competitività di un paese, oltre ad essere uno strumento importante per la qualità della vita dei cittadini.

In tale contesto, abbiamo un handicap, che è dovere e, soprattutto, responsabilità del Parlamento e del Governo superare, trattandosi di un handicap creato dalle leggi, dai procedimenti, dalle regole che riguardano l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche nonché la ripartizione delle responsabilità e dei compiti tra istituzioni dello Stato ed istituzioni regionali e locali.

Questa riforma — lo ha ricordato poc'anzi il collega Frattini, ribadendo una considerazione già svolta in Commissione — prepara una riforma costituzionale in senso federale. Credo si tratti di un'affermazione assolutamente fondamentale nella sua semplicità. La riforma federale è una riforma costituzionale, implica una revisione profonda della forma dello Stato; non può quindi essere attuata con uno strumento legislativo ordinario, qual è quello che stiamo oggi esaminando. Una impegnativa riforma costituzionale — come è noto e come è convinzione del Governo — è richiesta anche per la forma di Governo, per il sistema delle garanzie e per gli altri aspetti disciplinati dalla parte II della nostra Costituzione. Si tratta di un compito non assegnato alla riforma introdotta dal provvedimento in esame, che si muove nell'ambito della Costituzione vigente. L'obiettivo, piuttosto, è di preparare il terreno, perché, nell'ambito della Costituzione vigente, possa essere accorciata la strada che dovrà essere percorsa per attuare la riforma federale, quando il Parlamento — e il corpo elettorale, con il referendum — l'avrà approvata.

La nostra Costituzione, nella sua parte organizzativa, presenta ampi margini di elasticità ed è stata finora interpretata in base ad una logica centralista e burocratica: questa è la convinzione del Governo ed anche di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento; credo che ora lo si possa dire, visto che queste ultime non hanno contestato gli obiettivi e gli indirizzi generali proposti dalla riforma. È

utile, ai fini di facilitare e di preparare la strada della riforma costituzionale in senso federale, verificare quanto possiamo fare, con particolare riferimento all'ampliamento degli spazi delle autonomie regionali e locali fino ai limiti consentiti dalla nostra Carta costituzionale. Siamo molto lontani da questi limiti. E siamo molto lontani da questi limiti proprio perché finora è prevalsa una interpretazione centralista.

Come ha detto il collega Migliori, possiamo inoculare elementi di federalismo. Elementi! Ripeto, la riforma federale si fa con la riforma costituzionale; possiamo tuttavia cominciare a muoverci in quella direzione.

Occorre quindi — intendo ripeterlo — accorciare quella strada, che altrimenti rischia di essere molto lunga, strada che si dovrà percorrere dal momento dell'approvazione della riforma costituzionale sino alla sua piena attuazione. Bisognerà cercare — credo sia interesse del paese e convinzione di tutti — di procedere con passo spedito proprio perché abbiamo bisogno di una urgente modernizzazione del nostro sistema amministrativo ed istituzionale.

Aggiungo che, come i colleghi ben sanno, poco si potrà dire in sede di riforma costituzionale sul funzionamento concreto e sulla organizzazione della pubblica amministrazione; potranno essere rivisti i principi indicati nella nostra Costituzione, ma quest'ultima è necessariamente un testo breve, un testo di principi.

In altri termini, la riforma, la grande riforma costituzionale, per poter camminare ed operare avrà bisogno delle gambe e delle braccia rappresentate da un sistema riformato di amministrazioni pubbliche. Un lavoro che penso possiamo fare (come hanno detto ed ammesso autorevoli esponenti dell'opposizione) se esso non sarà in contrasto ed anzi procederà in sinergia con il lavoro che il Parlamento ha avviato per la riforma costituzionale. Ovviamente i tempi, collega Migliori, devono essere naturalmente coordinati. Proprio per questo il Governo ha accolto al Senato

proposte che venivano per la verità dal suo gruppo e che tendevano ad allungare leggermente i termini della delega per i provvedimenti previsti dal Governo, in modo che fosse possibile, laddove ciò si rendesse necessario, coordinare il lavoro che si svolge ad un livello diciamo assai più basso di quello della grande riforma costituzionale, con gli elementi che emergeranno nell'ambito di questo lavoro di riforma. Questo coordinamento tra i due momenti — mi pare ovvio — è abbastanza implicito e facilitato dalla convergenza sugli obiettivi finali di questo lavoro in termini di riforma della forma dello Stato, che emergono non solo dal nostro dibattito (ciò è già avvenuto al Senato e in Commissione) ma anche dal confronto tra i programmi elettorali delle forze politiche rappresentate in Parlamento. Tali programmi ci impegnano nei confronti degli elettori e rappresentano, in un sistema di democrazia matura e dell'alternanza, un vero e proprio mandato che gli elettori hanno dato ai loro rappresentanti in questo Parlamento.

Vorrei fare ancora due brevissime osservazioni. Collega Migliori, lo strumento della delega — lei stesso lo ha riconosciuto, peraltro con una politica equilibrata — è stato sempre usato per porre mano a grandi riforme dell'amministrazione ed anche ad una redistribuzione impegnativa di poteri, competenze, funzioni tra lo Stato, le regioni e le amministrazioni locali.

I precedenti, come è noto, sono quattordici dal 1865 ad oggi; non c'è nessun precedente in senso contrario, e questo dipende dalla complessità delle misure che devono essere prese perché tali operazioni di riforma avvengano in modo ordinato, efficace e non caotico.

Lo strumento della delega è previsto dalla Costituzione proprio per organizzare una collaborazione tra Governo e Parlamento, nella quale è il Parlamento che indica principi, obiettivi e criteri e, come nel testo che giunge al nostro esame in aula, può riservarsi di monitorare, controllare ed indirizzare in corso d'opera il lavoro legislativo delegato al Governo.

Questa è anche la ragione per cui l'esecutivo ha ritenuto doveroso, non facoltativo, proporre prima al Senato e poi alla Camera un testo non blindato e non chiedere, per così dire, alla sua maggioranza di fare quadrato. Aprirsi ad un confronto sulle deleghe è particolarmente necessario e doveroso e questo atteggiamento ha portato il Senato all'approvazione di oltre trecento emendamenti, in leggera prevalenza proposti dall'opposizione e che hanno ottenuto sempre il parere favorevole del Governo.

Non ho fatto il conto degli emendamenti approvati in Commissione: è troppo recente la conclusione dei lavori in quella sede. Credo tuttavia che, scorrendo il testo del Senato a confronto con quello della Commissione — del resto lo ricordavano i colleghi relatori —, si possa osservare come esso sia stato consistentemente arricchito, modificato ed integrato.

Penso che questa sia la migliore risposta possibile all'osservazione del relatore di minoranza, Migliori. La delega è uno strumento necessario, tecnicamente necessario in questi casi. Un confronto vero nel quale il Governo non può che rimettersi alle scelte del Parlamento per quanto riguarda la definizione non solo dell'oggetto della delega, ma dei principi e dei criteri direttivi è il modo con il quale, nel rispetto e sulla base dell'articolo 76 della Costituzione, l'utilizzo dello strumento della delega resta pienamente rispettoso del potere legislativo attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Dal relatore Migliori è stato, infine, rilevato come uno dei punti critici, non del disegno di legge del Governo — vorrei sottolinearlo — ma dell'attuale dibattito, sia quello della distribuzione delle competenze e dei ruoli nel sistema riformato tra regioni, comuni, province ed altri enti locali.

Dico non del provvedimento del Governo, perché vorrei anche qui ricordare che le norme chiave, quelle dell'articolo 4, su questo punto — l'ho già dichiarato in altre occasioni in modo estremamente franco — sono state dal Governo definite attraverso un accordo con i presidenti

della Conferenza dei presidenti delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni e dell'Unione delle province italiane.

Il Governo ha ritenuto che questa parte, che riguardava la distribuzione dei compiti, delle funzioni, dei poteri e delle risorse che verranno devoluti dallo Stato al sistema delle autonomie regionali e locali, dovesse essere definita con l'accordo dei rappresentanti di queste istituzioni.

Tale accordo c'era quando il Governo ha predisposto il testo, poi sono nate discussioni e polemiche. Vorrei dire sinteticamente che ne possiamo qui ulteriormente ragionare. La convinzione del Governo è che questa grande riforma non si possa fare né contro le regioni né contro i comuni e che essa richieda la valorizzazione del ruolo delle regioni, dei comuni e degli altri enti locali.

Questi ruoli possono essere tutti valorizzati perché, ad avviso del Governo, sono diversi fra loro. Le funzioni di amministrazione attiva, di amministrazione operativa, di gestione di servizi e di interventi pubblici, salvo eccezioni limitate, sono da attribuire agli enti locali, ai comuni in primo luogo, alle comunità montane e alle province, secondo il principio di sussidiarietà, restando in capo alle regioni essenzialmente la funzione di legislazione, di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di supporto all'attività degli enti locali e quelle limitate funzioni amministrative che comunque non richiedono apparati amministrativi distribuiti sul territorio regionale.

Se noi conveniamo su questo modello, che peraltro, almeno a parole, è condiviso anche dai rappresentanti delle istituzioni regionali e locali, allora sarà possibile scoprire che, nei limiti di quanto consentito dalla Costituzione, le disposizioni che sono contenute a tale riguardo nell'articolo 4 del disegno di legge in esame consentono di dare attuazione a questo modello che, ad avviso del Governo, è l'unico possibile (*Applausi*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, consentite al Presidente, che dal 1953 si

occupa di problemi della riforma dell'amministrazione, di dare atto dell'elevatezza delle relazioni e dell'intervento del Governo. Mi auguro che questa sia veramente una riforma seria della nostra amministrazione. L'unico rammarico è che vedo buttare al macero tutti i libri delle nostre biblioteche, caro professor Cerulli Irelli, e con maggior rammarico penso alle domeniche che dovrò passare a scrivere le nuove dispense!

Mi complimento ancora con il relatore e con il ministro.

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

RAFFAELE CANANZI. Onorevole Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, sono certamente molteplici e di varia natura le ragioni per le quali, non da oggi ma da tempo, nel nostro paese è dato riscontrare nell'ampio contesto sociale un diffuso senso di disaffezione nei confronti della politica e delle istituzioni. Tra queste ragioni va tenuta in particolare considerazione la difficoltà di costruire un corretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

All'itinerario attuativo dell'ordinamento regionale cui si pose mano negli anni settanta, itinerario nel quale si inserisce l'emanazione del decreto legislativo n. 616 del 1977, ha fatto seguito nell'ultimo decennio una serie di provvedimenti legislativi volta a rendere più agevole questo rapporto sotto i profili dell'organizzazione centrale dello Stato, la legge n. 400 del 1988, dell'organizzazione comunale e provinciale, la legge n. 142 del 1990, della funzionalità e della trasparenza del procedimento amministrativo, la legge n. 241 del 1990, della riforma del pubblico impiego e della dirigenza pubblica, la legge n. 421 del 1992 e il decreto legislativo n. 29 del 1993.

Il disegno di legge ora all'esame della Camera dopo l'approvazione del Senato si inserisce in via complementare sulle direttrici già aperte dalla precedente e peculiare legislazione e trova, a sua volta, motivi di completamento e di armonico sviluppo riformatore nel disegno di legge

n. 2564, recante misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, assegnato alla I Commissione della Camera in sede referente, e nel disegno di legge n. 1388, recante disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato sempre in sede referente.

Va qui sottolineata l'opportunità di riguardare nella globalità e complessità l'opera riformatrice cui ha posto mano il Governo Prodi che, nella doverosa e giusta utilizzazione di proposte e indirizzi legislativi più o meno lontani nel tempo, si fa carico per un verso di ampliare le attribuzioni amministrative delle regioni e degli enti locali, non senza però prevedere da subito un miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, superando così procedure farraginose e macchinose che hanno fin qui rallentato l'attività dell'amministrazione con non lieve disagio per i cittadini.

La complessiva considerazione dei tre progetti di legge va perciò assunta come criterio informatore della nuova disciplina di riforma, una riforma che peraltro viene proposta e dovrà essere attuata nel quadro dei principi e delle norme costituzionali vigenti. È, come si suol dire, una riforma a Costituzione invariata, nel senso testé accennato ma anche nel senso di avere presente che la strumentazione istituzionale si va volgendo verso una riforma della stessa Costituzione di cui il passaggio attuale può in qualche modo, nei limiti consentiti dalla rigidità, anticipare qualche linea di pensiero e di indirizzo.

Per converso, pur tenendo presente che la materia amministrativa prevista nei tre citati progetti di legge è di norma oggetto di legislazione ordinaria e, per la sua complessità e talvolta minuta disciplina è tipicamente di legislazione delegata, non v'è dubbio che, essendo il processo normativo attuativo della delega di lunga durata, vi sarà la possibilità - da non sottovalutare - che nell'adempimento della delega il Governo possa tenere conto

delle riforme costituzionali *in itinere*, nel senso di dare quei significati interpretativi ai princìpi e ai criteri direttivi della delega che meglio si confanno al nuovo assetto ordinamentale della Repubblica.

In tale composito quadro di legislazione costituzionale, ordinaria e delegata, l'opera del legislatore è oggettivamente più difficile e richiede un'attenzione esplicita assai più puntuale e propositiva, più incisiva anche se più aperta. La difficoltà però è, nella specie, ricondotta a ragionevole dimensione per il fatto di non poco momento che, come si è ampiamente constatato nel corso della discussione al Senato prima e in Commissione affari costituzionali della Camera poi, è sentita da tutte le forze politiche la profonda ed improcrastinabile esigenza di una diversa ripartizione delle attribuzioni amministrative e di una riforma dell'ordinamento e dell'attività della pubblica amministrazione.

L'esigenza in sé era già presente nei programmi elettorali dei due poli oggi presenti in Parlamento; una convergenza sulle grandi linee era pure facilmente percepibile. Naturalmente vi è una diversità di toni a seconda delle questioni e una diversità di soluzioni con riferimento a specifici problemi. La convergenza si è sostanzialmente espressa nella comune volontà politica di superare con determinazione i tre grandi mali del sistema amministrativo giustamente individuati nel centralismo politico-amministrativo, nel formalismo e nella burocrazia; tre mali non facilmente superabili e nemmeno eludibili, attesa la loro rigidità derivata da una disciplina dettata solitamente con disposizioni di legge ordinaria.

L'omogenea individuazione dei mali del sistema ha di conseguenza comportato un'omogenea individuazione dei rimedi attraverso l'applicazione di tre princìpi espressi o impliciti, o comunque non contrastanti con le vigenti norme costituzionali ai quali è il caso di accennare anche come linee guida delle disposizioni deleganti.

Il princìpio di sussidiarietà istituzionale (quello inteso nel senso che ciascuna

entità, prevista o consentita dall'ordinamento, esercita di norma, poteri, funzioni e compiti idonei a soddisfare bisogni ed esigenze, a garantire l'esercizio di diritti, nonché ad adempiere doveri propri di quella comunità di persone per i cui interessi l'entità medesima è costituita) è espressamente e originalmente contenuto nella nostra Carta fondamentale. Esso viene oggi portato ad ulteriore effetto con la disciplina dall'articolo 1 all'articolo 4 del disegno di legge in esame; si tratta di disposizioni che applicano il princìpio in senso lato elencando specificatamente le funzioni e i compiti che sono nella sfera dello Stato e affidando alla legislazione delegata e regionale la distribuzione della complessiva e residua funzione amministrativa a regioni ed enti locali. Il sistema delle attribuzioni è così, per un verso, più complesso (perché fa capo ad una miriade di soggetti pubblici) ma, per un altro verso, è più semplice perché rispetta il paradigma « interesse concreto e peculiare-funzione amministrativa », inglobando per le regioni — non come limitazione, ma come passaggio obbligato per l'articolo 117 della Costituzione — anche l'elemento della legislazione. Per le regioni così il paradigma può essere: interesse-legislazione-funzione amministrativa; oppure, interesse e legislazione per quelle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Il princìpio di sussidiarietà orizzontale, quello che attiene ad una distribuzione di compiti fra la sfera del pubblico e del privato, troverà certamente una più ampia applicazione ai vari livelli in cui si articola la comunità nazionale. Il processo sarà agevolato dal ridimensionamento del centralismo politico-amministrativo e dalla migliore articolazione delle funzioni a livello regionale e locale.

Vi è poi il princìpio della distinzione — cui si è fatto cenno anche questa mattina ampiamente — della responsabilità politica da quella gestionale. Si tratta di due responsabilità connesse ma distinte, nel senso che è deleteria sia una connessione che si muti in confusione sia una non connessione che si muti in separazione.

La funzione tipicamente amministrativa, come funzione gestionale ed esecutiva, deve essere tenuta distinta da quella politica, che è funzione di programmazione e di indirizzo. Il principio — ribadito in questa sede legislativa — non solo deve trovare attuazione, ma deve trovare puntuale attuazione nell'esercizio della delega da parte del Governo. La funzione politica coinvolge certamente scelte qualitative e quantitative, ma sotto il profilo dell'esercizio e della individuazione delle responsabilità può e deve restare certamente distinta dai meri atti di gestione e di esecuzione.

Vi è infine il principio di razionalizzazione, che si esplica in due direzioni di grande rilevanza: le fonti normative e l'efficienza dell'azione amministrativa, nella combinazione di un risultato di qualità-quantità la cui valutazione rientra nel parametro costi-benefici.

Razionalizzare le fonti normative significa porre mano a due grandi operazioni di ristrutturazione nel nostro sistema ordinamentale. La prima è l'individuazione di tutte le fonti che da legislative possono essere riportate nell'ambito regolamentare; il processo di delegificazione, per quanto attiene alla materia che ci occupa, è disciplinato dall'articolo 17 con l'obiettivo non solo di rendere più agilmente modificabile la normativa, ma anche di razionalizzarla sotto il profilo della semplificazione e dell'accelerazione dei procedimenti amministrativi. La seconda operazione è di più generale applicazione ed attiene ad un riordinamento della legislazione per testi unici.

L'impegno profuso in Commissione da tutti i gruppi parlamentari per rendere, con meditati emendamenti, più puntuale e fruttuoso il provvedimento legislativo nella linea dei tre principi sopra richiamati ha visto particolarmente coinvolto il gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo.

Noi popolari e democratici siamo convinti che la revisione dell'ordinamento costituzionale, cui pure si accinge la Commissione bicamerale, sarà di piena efficacia nel nostro sistema solo se accompa-

gnata da una profonda riforma della pubblica amministrazione. Un buon risultato su questi due versanti sarà propizio per ridare alla politica quel concreto primato che le spetta, con una più convinta e più partecipata adesione dei cittadini alla vita delle nostre istituzioni (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

GIOVANNI CREMA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, il merito della proposta, nota come disegno di legge Bassanini, è mettere in moto la macchina delle riforme istituzionali partendo da ciò che è possibile fare subito, in attesa di dare attuazione alle riforme costituzionali quali usciranno dalla Commissione bicamerale.

Per la verità con la nuova mappa dei poteri indicata dal disegno di legge in discussione si dà attuazione agli articoli 118 e 128 della Costituzione, che prevedono il conferimento alle regioni ed alle autonomie locali di tutte le funzioni e compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, mentre nel contempo si sottraggono all'amministrazione centrale compiti ed ingerenze che hanno il doppio difetto di appesantire la macchina burocratica e di impedire agli enti locali di adeguarsi alla domanda dei cittadini.

Il disegno di legge in esame, pertanto, prevede il conferimento alle regioni ed agli enti locali di tutti i compiti amministrativi e delle funzioni finora svolti dalle amministrazioni centrali dello Stato in tutte le materie che non debbano necessariamente restare allo Stato stesso. Le materie escluse sono nominate in modo preciso dalla legge: ciò impedirà che le altre rientrino nella competenza centrale.

Rilevo nel disegno di legge in esame due elementi di estremo valore: la definizione precisa delle materie non decentrate e l'interesse del trasferimento per tutte le altre. Tutti i passaggi, tutto il percorso che completa la realizzazione

dell'azione amministrativa sono infatti trasferiti — quando ciò avviene — per intero.

Mi sembrano scelte altamente qualificanti, anche come garanzia del processo riformatore che il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 non fu in grado di assicurare; a causa di ciò pagammo danni gravi sia per la credibilità delle regioni sia per l'interesse dei cittadini.

Tra i principi e i criteri cui il Governo si dovrà attenere per l'emanazione dei decreti delegati si annovera quello della sussidiarietà, un principio estremamente importante perché capovolge l'ottica fino ad oggi seguita nel nostro ordinamento: attribuisce prioritariamente ai comuni e, poi, alle provincie, l'assegnazione di tutte le competenze e funzioni relative alla cura degli interessi ed allo sviluppo delle comunità, limitando il trasferimento alle regioni solo delle funzioni esclusivamente risolvibili su scala regionale. Le regioni vengono così ricollocate nel loro ruolo fondamentale di legislazione e di programmazione.

La scelta di invertire la logica dell'attribuzione delle funzioni specificando quelle spettanti allo Stato significa riconoscere alle regioni ed agli enti locali la possibilità di occupare tutti i restanti spazi utili per una migliore amministrazione delle realtà locali.

In effetti si è adottato un principio vigente nei sistemi federali, in linea con il programma del Governo e con gli stessi impegni programmatici assunti da gran parte delle forze politiche presenti in Parlamento.

Un aspetto molto delicato è rappresentato dall'ampia funzione legislativa che il provvedimento delega al Governo. Le osservazioni critiche emerse in proposito esprimono preoccupazioni reali. Ma i ritardi della pubblica amministrazione e le attese dei cittadini ci obbligano ad una procedura del tutto eccezionale, pur nel rispetto delle norme costituzionali.

Il carattere di organicità riformatrice del provvedimento emerge anche dalla prevista riorganizzazione della Presidenza

del Consiglio dei ministri. Su questo punto voglio essere chiaro: per i ministeri i cui compiti siano stati delegati alle regioni occorre pervenire a soluzioni radicali; non potrà essere accettata alcuna forma di compromesso sulla loro sopravvivenza. Perpetuare gli equivoci del recente passato significherebbe far morire sul nascere queste prime espressioni di federalismo.

Appare determinante la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, che nel contesto della nuova redistribuzione dei poteri dovrà attrezzarsi a svolgere un ruolo fondamentale nell'indirizzo e nel coordinamento dell'azione amministrativa.

Ricordo, da ultimo, i contenuti innovativi del provvedimento in relazione alla prevista legge annuale di delegificazione e di snellimento delle procedure. Si tratta di un appuntamento per il Governo e per il Parlamento che consentirà di dare sistematicità all'impegno relativo alla riduzione delle leggi e la prevista introduzione di un indennizzo per gli utenti nei casi di ritardo nell'erogazione dei servizi dovuti contribuirà a rendere più efficiente la pubblica amministrazione.

Ritengo che una trasformazione di tale ampiezza consentirà non solo una razionalizzazione, ma anche l'eliminazione di sprechi e quindi l'aumento di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.

Anche per quanto riguarda l'autonomia scolastica, è importante aver scelto l'ambito di tali riforme per dettare finalmente i criteri di tale autonomia, mero strumento per affrontare la riforma dell'intero sistema.

Considero opportuna tale scelta, perché nel disegno di legge in discussione l'autonomia è affrontata dal versante delle riforme istituzionali e nei suoi aspetti amministrativi, affidando poi al Parlamento il compito di completare l'intero progetto per quanto riguarda gli organi di autogoverno. Si tratta di obiettivi e contenuti di grande valore riformatore e di innovazione nell'organizzazione dello Stato, da tempo auspicati da molte parti e presenti in tutti i programmi elettorali.

Signor Presidente, signor ministro, colleghi, la valutazione del provvedimento nel

suo insieme ci porta a prendere atto con soddisfazione della portata riformatrice che il Governo sottopone al Parlamento in relazione all'obiettivo di ammodernamento della pubblica amministrazione.

Nella difficile fase che la vita nazionale attraversa, con le inquietudini ed il malessere che agitano gli stessi poteri costituzionali, con la sfiducia sempre incombenente sulla classe politica, con le difficoltà e l'incertezza che inevitabilmente accompagnano l'azione del Governo, con i gravami imposti per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato di Maastricht, solo il varo di provvedimenti di grande respiro e di incisività, come quello in esame, può ridare credibilità e forza al desiderio di rinnovamento dello Stato.

Se sapremo coltivare quello che stiamo seminando, potremo considerare avviato il processo di costruzione di uno Stato diverso da quello che siamo abituati a conoscere. Ciò implica un salto di qualità nella gestione delle amministrazioni regionali e locali. Come tante riforme introdotte negli ultimi trent'anni nella vita pubblica, anche questa può correre grossi pericoli di insuccesso; tale rischio sarà corso se non vi saranno grande tensione e grande impegno da parte di coloro che in prima persona dovranno svolgere i nuovi compiti a loro assegnati.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Dedoni. Ne ha facoltà.

ANTONINA DEDONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, non si può non sottolineare l'estrema importanza del disegno di legge oggi in discussione: « Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa ».

La necessità di individuare una forma di organizzazione dello Stato la cui federalità nasce dalla constatazione ormai assodata della minore efficienza di una organizzazione accentrata, dall'esigenza di un'espansione della democrazia e dei diritti civili e sociali, dall'affermazione, ac-

canto al principio di responsabilità di ciascuna comunità, dei principi della sussidiarietà e della cooperazione e della solidarietà non è più rinviabile.

La riforma dello Stato è al centro del programma dell'Ulivo e dell'azione del Governo Prodi, ed è molto attesa dai cittadini e dalle cittadine che hanno bisogno di riconciliarsi con le istituzioni, di sentirle vicine ai propri bisogni, di essere informati, di partecipare. I cittadini hanno diritto a decisioni tempestive e motivate, chiedono e vogliono servizi efficienti, efficaci e trasparenti.

La caratteristica del testo in esame, molto organico, è di definire la fisionomia dello Stato, uno Stato « leggero » che restringe l'intervento pubblico alle funzioni veramente necessarie e garantisce parità di condizioni e di diritti a tutti; uno Stato « leggero » che definisce *standard*, verifica, ma non interviene a gestire direttamente i settori della vita pubblica. È questo un provvedimento che crea le condizioni per una modernizzazione della pubblica amministrazione.

La burocratizzazione di quest'ultima ha allontanato i cittadini e le cittadine dalle istituzioni, che hanno espresso disagio anche in forme plateali. Questo provvedimento restituisce alla burocrazia il suo significato di sistema di garanzie per i cittadini e non di ostacolo; realizza una vasta opera di semplificazione, riduce e scioglie l'intreccio di regole che oggi avviluppa l'attività amministrativa ed i cittadini; elimina i mille ed inutili permessi, le duplicazioni, i circoli viziosi dei procedimenti amministrativi; costruisce un'amministrazione che fa meno e meglio, restituendo ad essa la capacità e la possibilità di scegliere e di agire. Il provvedimento elimina i tanti controlli inutili, formali e costosi, pone le condizioni per costruire un'amministrazione europea.

Ritengo sia da valutare assai positivamente la contestualizzazione dell'autonomia scolastica nell'ambito del decentramento dell'amministrazione statale e la scelta della gradualità nella realizzazione di tale impegnativa riforma.

Il disegno di legge per il decentramento amministrativo delle funzioni statali avvia per la scuola una stagione riformatrice, che vedrà impiegati un complesso di strumenti legislativi e normativi, distinti tra loro ma collegati entro un progetto complessivo.

L'articolo 18 del disegno di legge sul decentramento, che precede e prepara sul piano amministrativo quelle modifiche alla Costituzione che ci dovranno portare ad un serio regionalismo, tratta dell'autonomia scolastica e lo fa nell'ambito dello spirito generale del provvedimento, ancorando la realizzazione dell'autonomia all'attuazione del decentramento, alle scuole di funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero della pubblica istruzione.

L'individuazione di tali funzioni dovrà avvenire nel contesto e con le medesime procedure delle funzioni statali alle regioni e agli enti locali. L'autonomia si sostanzia con l'attribuzione della personalità giuridica alle scuole che non la posseggono; con l'autonomia finanziaria per garantire il funzionamento amministrativo e didattico, che continua ad essere assicurato dallo Stato; con l'autonomia didattica e organizzativa.

Sappiamo che l'autonomia non è la riforma della scuola; è uno strumento, un modo di organizzare la scuola. L'autonomia è la cornice entro cui collocare un profondo e funzionale progetto di riordino e di riforma della scuola portato a conoscenza dell'opinione pubblica e degli operatori sociali dal ministro Berlinguer entro una rinnovata cornice di amministrazione pubblica, che vede protagoniste le autonomie locali.

L'autonomia è opportunità di spostare la sede di definizione sul territorio (regioni, province e comuni) delle politiche formative, all'interno di regole e parametri di un sistema formativo pubblico nazionale ed unitario e con un preciso ed univoco sistema di valutazione; è opportunità di fare incontrare, anche in previsione di una riforma dei cicli formativi e dei programmi, scuola e mercato del lavoro, di avere risorse aggiuntive da enti,

famiglie e regioni per consentire di destinare le risorse dello Stato a chi ne ha più bisogno.

L'autonomia scolastica prefigura un modo di essere del sistema formativo pubblico che garantisce piena cittadinanza alla libertà di insegnamento e di apprendimento, diritto alla formazione adeguata alle proprie capacità, possibilità di arricchire ed ampliare l'offerta formativa; insomma, l'occasione per un ampio movimento di rinnovamento della scuola.

Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, noi della sinistra democratica auspichiamo l'approvazione di questo provvedimento in tempi rapidi; è un provvedimento che rappresenta sicuramente una svolta per il paese, che dà un nuovo ordine allo Stato. È l'avvio — spero — di un irreversibile processo riformatore che va soprattutto a vantaggio dei cittadini e delle cittadine del nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Aprea. Ne ha facoltà.

VALENTINA APREA. Signor Presidente, signor ministro, colleghe e colleghi, nel mio intervento mi riferirò all'articolo 18 del provvedimento in esame che attiene all'autonomia scolastica. Forza Italia ha sostenuto l'autonomia scolastica come riforma necessaria per sburocratizzare e modernizzare il sistema scolastico pubblico del nostro paese. È doveroso fare questa premessa perché avremmo potuto anche condividere il provvedimento in esame — sia pure dall'opposizione — dato che siamo consapevoli del fatto che il sistema formativo nel suo complesso non può più attendere. È fin dal 1990 che i politici parlano di autonomia e di riforme, senza attuarle, con gran dispendio di risorse umane e finanziarie.

Dunque, riconosciamo che questo provvedimento è non solo opportuno, ma anche indispensabile, affinché il sistema scolastico torni ad essere uno strumento reale di investimento produttivo nella formazione. Concedere autonomia alla scuola

italiana potrebbe servire a far uscire quest'ultima dallo stato di sofferenza in cui si trova, proprio per il fatto che essa oggi non amministra se stessa in base alla libertà e all'autonomia che la Costituzione pur le riconosce e le assegna, ma è amministrata dall'apparato burocratico, formalmente e sostanzialmente estraneo ad essa.

Oggi sappiamo che questo modello è fallito. Occorre allora — e subito — che lo Stato faccia un passo indietro e attraverso l'autonomia delle istituzioni scolastiche consenta un nuovo contratto tra la scuola e i cittadini, contratto che restituisca legittimità a questo servizio pubblico, oggi del tutto autoreferenziale e piegato a logiche estranee ai suoi obiettivi istituzionali.

Per queste ragioni non eravamo e non siamo pregiudizialmente contrari a proposte governative attinenti all'autonomia scolastica; purtroppo, ragioni legate al metodo prescelto dal Governo, ma soprattutto legate al merito, ci hanno portato a valutare negativamente il provvedimento in esame, per il quale confermiamo — come già è avvenuto al Senato — il nostro voto contrario.

Purtuttavia, il senso di responsabilità che ha sempre contraddistinto la nostra politica scolastica e la volontà di non sprecare un'occasione di riforma così importante ci hanno spinto ad indicare i punti di maggiore debolezza del provvedimento Bassanini e a presentare proposte emendative di rilievo nella speranza che si potesse ancora migliorare il testo. In qualche caso ci siamo riusciti, in altri no, ma — si sa — questo è il destino dell'opposizione!

Intendiamo comunque ribadire che l'aver relegato le disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche tra le misure collegate alla finanziaria ha fatto sì che esse assumessero un profilo limitativo e fuorviante già dalla collocazione stessa della richiesta di delega. In più, l'aver inserito materie, come l'autonomia, tra le misure appunto collegate alla finanziaria con corsie preferenziali e con forte costrizione dell'emendabilità ha pra-

ticamente compreso il dibattito parlamentare, soprattutto rispetto alle Commissioni di merito ed ha eccessivamente mortificato, a nostro avviso, la portata delle disposizioni. Nel merito, infatti, la proposta ci è apparsa immediatamente oltremodo modesta e assolutamente limitata, soprattutto rispetto alle deleghe che in materia di autonomia sono state precedentemente presentate, discusse e in qualche caso votate dal Parlamento (leggi delega Jervolino, D'Onofrio e Lombardi).

Nella proposta al nostro esame, invece, si introduce il principio dell'estensione della personalità giuridica delle scuole di ogni ordine e grado, previo ridimensionamento delle stesse, ma non sono state esplicitate le modifiche dell'impianto burocratico e amministrativo. L'aspetto politico più preoccupante resta dunque l'assenza di un progetto politico globale. Siamo convinti, infatti, che non si possa riformare in senso autonomistico la scuola senza un progetto politico leggibile e definito, che ridisegni un sistema bilanciato di potere sul territorio, fatto di pesi e contrappesi di natura complessa, incominciando da quello di tipo gestionale e funzionale all'interno del singolo istituto per finire a quello riguardante l'amministrazione centrale.

Ci saremmo aspettati, in altre parole, di conoscere in modo chiaro la ridefinizione delle responsabilità degli attori istituzionali, distinguendo tra funzioni di controllo e di indirizzo (che dovranno restare al ministero), di coordinamento (che andranno in capo alle regioni e alle autonomie locali) e di gestione delle politiche educative, trasferite all'unità scolastica. In assenza di queste coordinate, la valutazione di merito di un singolo aspetto diventa necessariamente ridotta e parziale.

Passo ora ad esaminare brevemente gli aspetti maggiormente discutibili dell'articolo 18.

Il comma 1, di fatto, è chiaro soltanto sull'estensione della personalità giuridica a tutte le scuole di ogni ordine e grado. Resta viceversa molto ambigua, come hanno evidenziato perfino gli uffici della

Camera, tutta la partita del trasferimento delle funzioni dall'amministrazione centrale alle scuole. La valutazione sulla natura delle funzioni trasferite dovrà infatti essere condotta sulla sola base della definizione contenuta in questa norma, alla quale invece manca ogni termine di paragone che definisca, in contrapposizione, la natura delle funzioni che dovrebbero rimanere attribuite al ministero. Insomma, già il primo comma dell'articolo 18 richiede al Parlamento un atto di fede, in quanto non si dice se e come l'amministrazione centrale continuerà a funzionare, e per quali funzioni.

Rispetto al comma 3 e ai requisiti dimensionali ottimali per l'attribuzione dell'autonomia, concordiamo ancora una volta con il servizio studi della Camera sul fatto che non sia stato chiarito quali saranno i parametri in base ai quali dovrà essere realizzata la riorganizzazione della rete scolastica. Insomma, il Governo non ci dice come intende condurre questa gigantesca operazione, che ci auguriamo sia anche l'ultima in materia di razionalizzazione. In più, l'effetto congiunto del rinvio all'anno 2000 del termine del processo di riorganizzazione della rete scolastica, votato dalla maggioranza e dal Governo in questo passaggio, con la proposta di riordino dei cicli annunciata dal Governo nei giorni scorsi comporterà secondo noi un inevitabile freno al processo autonomistico, che invece deve aver luogo immediatamente, proprio come le riforme previste per tutti gli altri settori della pubblica amministrazione.

Al comma 4 avevamo chiesto di prevedere il riconoscimento della dirigenza scolastica alle scuole che saranno dotate di personalità giuridica e di autonomia. Questa richiesta è stata da noi ritenuta sostanziale da subito per il provvedimento in esame. Non si poteva pensare infatti di attribuire funzioni amministrative, gestionali, organizzative, didattiche e finanziarie alle scuole senza prevedere un dirigente responsabile a capo di tali funzioni. Soltanto pensando di far sopravvivere il modello gerarchico si poteva supporre di continuare a fare a meno di un dirigente

a capo delle istituzioni in questione. Insomma, senza il riconoscimento della dirigenza scolastica sarebbe venuta meno la garanzia di una reale autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. Così pure non si sarebbe dovuto rinviare oltre il riconoscimento di aree autonome e separate di contrattazione della docenza e della dirigenza nel comparto scuola. Avevamo chiesto di inserire anche questo nel comma 4 dell'articolo 18.

Dopo vivaci discussioni nelle Commissioni cultura e affari costituzionali, la maggioranza ed il Governo hanno accettato di prevedere in un comma autonomo, il comma 16, l'istituzione della dirigenza scolastica all'interno del comparto scuola, superando un'anomalia ormai intollerabile, che vedeva la scuola unico comparto pubblico privo di dirigenza, visto che quest'ultima attualmente è prevista solo ai diversi livelli dell'amministrazione centrale e periferica. Dunque, dopo incertezze e contraddizioni, che hanno rispecchiato ancora una volta una cultura conservatrice e ataviche riserve mentali nei confronti della figura di un capo, di un dirigente responsabile e con autonomia decisionale all'interno della scuola, abbiamo ottenuto che la legge che istituisce l'autonomia scolastica introducesse la dirigenza con un profilo significativo per il dirigente scolastico, poiché è previsto l'aggancio al decreto legislativo n. 29 del 1993. Tutto ciò dà ampie garanzie per l'esercizio dell'autonomia. Senza questo aggancio, da noi esplicitamente richiesto nelle nostre proposte emendative, non avremmo espresso parere favorevole all'emendamento in questione. Certo, manteniamo ancora delle riserve per il fatto che non si sono volute riconoscere le aree autonome e separate di contrattazione.

Questi due aspetti — la dirigenza e le aree autonome e separate per la dirigenza e la docenza — avrebbero invece potuto consentire di contare su attori istituzionali più forti e maggiormente motivati. Occorre infatti uscire dal pantano dei profili appiattiti per intraprendere la strada di un comparto articolato e differenziato per ruoli e responsabilità, come merita una

scuola nuova che sappia misurarsi con i problemi dell'istruzione e della formazione con modernità, ma soprattutto attraverso professionalità riconosciute e valorizzate. Preannunciamo la presentazione di un ordine del giorno per impegnare il Governo a colmare questo vuoto del provvedimento riformulato.

Il comma 5, poi, ci ha davvero delusi.

PRESIDENTE. Onorevole Aprea, la invito a concludere poiché ha a disposizione ancora pochi secondi.

VALENTINA APREA. Mi avvio a concludere e chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di considerazioni integrative del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

VALENTINA APREA. Le nostre maggiori critiche vanno al comma 5, che di fatto non garantisce alcuna autonomia finanziaria. Sono stati infatti modificati solo le norme ed i vincoli per le donazioni ed è questo l'unico elemento che è stato accolto rispetto alla contribuzione da parte delle famiglie e di enti pubblici e privati derivante da proventi, da convenzioni, da legati ed eredità che avevamo proposto. Troppo poco perché si possa parlare di autonomia finanziaria.

Avremmo gradito poi il riferimento ad un servizio nazionale di valutazione, che non è stato ancora previsto. Solleviamo riserve anche sull'autonomia didattica ed organizzativa di cui ai commi 8 e 9. Con riferimento al comma 10 abbiamo espresso le nostre riserve sul fatto che saranno gli IRRSAE a sostenere il processo autonomistico. Avremmo preferito l'istituzione di centri per l'aggiornamento territoriale. Esprimiamo inoltre forti riserve e critiche ai commi che riguardano gli organi collegiali territoriali. Avevamo chiesto lo stralcio di questa parte della normativa che riscrive le competenze e le funzioni di tali organi; non l'abbiamo

ottenuto e restano, per parte nostra, tutte le riserve in merito al fatto che si sia così voluta pesantemente ipotecare la riforma di questi organi, notoriamente centri di potere di rappresentanza sindacale e quasi per nulla di altre componenti.

Per tutte queste regioni confermiamo la nostra posizione contraria sull'articolo 18, fatta eccezione per il comma 16 che, come ho detto, abbiamo fortemente voluto all'interno di questo provvedimento e di cui, in un certo senso, rivendichiamo la paternità.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Grimaldi, al quale ricordo che ha venti minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

TULLIO GRIMALDI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, come è stato ricordato è questo un provvedimento di importanza rilevante. Oserei dire — *absit iniuria verbis* — che si tratta di una riforma rivoluzionaria. Essa recepisce infatti tutto il rinnovamento culturale che si è verificato in questi ultimi anni nel paese e viene incontro alle esigenze, più volte manifestate, di un ampio decentramento in senso federalistico.

Si tratta, naturalmente, di una riforma a Costituzione vigente. Il lavoro che è stato svolto al Senato è stato molto attento, accurato e responsabile ed ha visto la partecipazione dei gruppi di maggioranza e di opposizione, come peraltro è avvenuto in Commissione alla Camera; un lavoro molto approfondito che ha fatto sì, come ha ricordato il ministro, che molte osservazioni contenute in emendamenti dell'opposizione siano state accolte. Ci troviamo dunque di fronte ad un testo che, in un certo senso, rispecchia anche le posizioni della minoranza oltre a quelle prospettate dal Governo.

Naturalmente, si tratta di una riforma che non può andare al di là della vigente normativa costituzionale, nonostante anticipi di molto — per lo meno, così ci auguriamo — le riforme che saranno proposte dalla Commissione bicamerale.

Non posso infatti non considerare come la riforma che si propone si debba necessariamente arrestare di fronte al dettato dell'articolo 117 della Costituzione. Se la Commissione bicamerale riuscirà a procedere proficuamente nei propri lavori, credo si dovrà occupare anche di tale disposizione. Il nostro gruppo ha proposto di rivedere — anzi, di rovesciare completamente — l'impostazione dell'articolo 117. A nostro avviso, la competenza legislativa dovrebbe essere riservata allo Stato soltanto per determinate materie, quelle di grande interesse nazionale, mentre per tutte le materie residue dovrebbe esercitarsi la potestà legislativa delle regioni.

È stato certamente profuso uno sforzo per separare le competenze e le funzioni amministrative dalle competenze legislative, ma si tratta pur sempre di poca cosa. Se, invece, si riuscirà a portare avanti il disegno di decentramento legislativo, affidando alle regioni un ambito di autonomia anche sotto questo profilo, assisteremo al convergere su questa impostazione delle funzioni amministrative e di quelle di portata più generale, riconducibili alla potestà legislativa.

La riforma fa leva su alcune assi portanti, che credo siano da valutare molto positivamente. Penso, per esempio, al riferimento, introdotto nel corso dell'esame in Commissione alla Camera, all'articolo 5 della Costituzione, che sancisce il principio di unità nazionale, principio ribadito a fronte della vasta opera di decentramento funzionale ed amministrativo che si intende concretizzare.

Tale principio viene ribadito anche perché l'impianto della riforma poggia su due ulteriori principi. Il primo, definito con un brutto termine ormai entrato a far parte del linguaggio parlamentare e che sicuramente entrerà anche nel linguaggio giuridico-amministrativo, è quello di sussidiarietà, che parte ovviamente dalla centralità dello Stato e si dispiega attraverso il conferimento di maggiori funzioni e competenze alle regioni e, da queste, alle province, ai comuni ed agli enti locali. Si verifica, insomma, un passaggio graduale, una sorta di scivolamento dal centro fino

alle autonomie locali. Sotto questo profilo, potremmo parlare di sussidiarietà verticale. Quanto, invece, al proposto principio che potremmo definire di sussidiarietà orizzontale, in virtù del quale si ritiene di poter conferire anche a privati compiti e funzioni oggi esercitati da amministrazioni pubbliche, si tratta di un orientamento che a mio avviso dovrà costituire oggetto di attenta riflessione prima di poter essere recepito nel nostro ordinamento. Attribuire a privati funzioni e compiti, oltre quelli riconosciuti già oggi, potrebbe determinare una sorta di spogliazione dello Stato in tutte le sue articolazioni, con riferimento a funzioni di una certa rilevanza non soltanto sul piano nazionale ma anche su quello locale.

Il secondo principio è quello che definirei di indirizzo: nel momento stesso in cui viene attuato il principio di sussidiarietà, con un'ampio decentramento di compiti e funzioni, permane tuttavia un principio generale di indirizzo con riferimento agli interessi di carattere centrale (nazionale e regionale). In sostanza, tutte le competenze e funzioni debbono essere armonizzate con il principio di indirizzo, di cui sono titolari lo Stato centrale e le regioni. Se non ci fosse questo, correremmo il rischio di decentrare tutto, compreso l'indirizzo politico generale e amministrativo, con la possibilità che si determinino forti sperequazioni tra regione e regione ove — ripeto — non si mantenesse fermo il principio di indirizzo nazionale e regionale.

L'armonizzazione di questi due principi è quanto si deve costantemente tenere presente sia nel momento in cui il Governo emanerà i decreti delegati sia nel momento in cui su tali decreti si eserciteranno il controllo e la vigilanza del Parlamento e delle altre istituzioni a ciò preposte.

Vorrei richiamare quanto previsto nell'articolo 5, ossia la previsione di una Commissione bicamerale avente il compito di valutare, volta per volta, il rispetto nei vari decreti delegati dei principi indicati. Tale Commissione ha dunque una sua importanza determinante al fine di veri-

ficare che i principi introdotti nei criteri di delega vengano poi automaticamente tradotti nella legislazione delegata.

Un'altra istituzione importante, che è stata in un certo senso rivalutata e i cui compiti dovrebbero essere ampliati, è quella prevista all'articolo 9, ossia la Conferenza Stato-regioni.

A tale riguardo, ricordo che è stata proposta una variazione, secondo la quale il Governo dovrebbe emanare i decreti delegati non dopo aver sentito la Conferenza Stato-regioni, ma di intesa con quest'ultima. Su questo punto ci si è richiamati al testo del Senato, che poi è stato modificato. Allo stato attuale, prima che si vada verso un differente impianto costituzionale di delegificazione e di decentramento, è forse opportuno che resti la modifica introdotta, ossia il fatto che rimanga solo l'obbligo di sentire la Conferenza Stato-regioni e non la previsione dell'intesa con quest'ultima. Diversamente noi potremmo forse avere addirittura una sorta di blocco dell'attività di decretazione e di qualsiasi attività di decentramento amministrativo.

Nella parte più esplicativa del provvedimento è contenuta una impostazione che va incontro a tutto ciò che finora ha formato oggetto di discussione dentro e fuori del Parlamento in merito alla ridefinizione dei compiti e delle attribuzioni dei ministeri.

Probabilmente si dovrà introdurre nella Costituzione un principio in base al quale il numero e le competenze dei ministeri dovranno essere definiti con legge, non lasciando cioè ai vari Governi la possibilità di modificarne la struttura e il numero.

Questo significa naturalmente che, accorpando ministeri che oggi hanno funzioni più o meno convergenti o analoghe e ridisegnando i compiti e le funzioni della Presidenza del Consiglio, avremo una legislazione ancora più snella. Ciò è quanto contenuto nel principio di delega e ha riferimento ai compiti molto importanti del personale attualmente destinato alla Presidenza del Consiglio, allo *status*, ai trasferimenti di tale personale e via

dicendo. Questo è un modo di avviare un meccanismo di alleggerimento della macchina statale, che oggi è forse sovraccarica non solo di compiti ma anche di personale che potrebbe essere assai meglio utilizzato in sede locale.

L'impianto di questa legge contiene una serie di indicazioni importanti: quella della semplificazione delle procedure, quella della concentrazione delle responsabilità in relazione al rapporto tra amministrazione e cittadino, quella dell'efficienza e dello snellimento delle procedure, nonché quella dell'unificazione dei servizi a livello locale.

Tutto questo, naturalmente, dovrebbe comportare un rapporto diverso tra Stato, regioni e cittadino su una base di maggiore aderenza alla situazione territoriale, cioè un rapporto più diretto tra cittadino ed istituzione. Questo è il modo per decentrare e delocalizzare i rapporti tra cittadino ed istituzioni.

Credo quindi che per tali ragioni il disegno di legge al nostro esame — che, lo ripeto, è frutto del notevole contributo di tutte le forze politiche che si sono misurate con esso al Senato prima e alla Camera poi, introducendo numerose modifiche che renderanno necessario un ulteriore esame da parte del Senato (mi auguro che in quella sede esso non venga ulteriormente modificato, altrimenti i tempi diverrebbero molto lunghi) — dia segnali molto importanti anche in relazione al lavoro della Commissione bicamerale che si dovrà occupare della parte della Costituzione che riguarda i rapporti tra Stato e regioni.

Un'ultima notazione, però, mi sembra importante, ed è quella che deve vedere le forze politiche — naturalmente quelle che saranno rappresentate nella Commissione bicamerale e nella Conferenza Stato-regioni — impegnate in un attento controllo e in una vigilanza sull'attività del Governo nel momento in cui emanerà i decreti legislativi.

Se vogliamo muovere una critica, che non riguarda però tanto il Governo quanto piuttosto il legislatore di questi ultimi anni, dobbiamo rilevare che siamo

in presenza di una tecnica legislativa che fa uso eccessivo di un periodare troppo lungo, che prevede articoli composti di tanti commi, con una eccessiva accentuazione della definizione e della previsione. Diventa dunque più difficile far coincidere le norme attuative con i criteri di delega.

Si tratta di una tecnica legislativa che, forse, appartiene all'epoca moderna ma che certo non agevola il processo interpretativo. Ritengo importante che su questo si misurino il controllo e la vigilanza degli organi che sono stati a ciò deputati, perché nell'attuazione dei principi definiti si possa giungere ad una legislazione il più possibile completa e gestibile in tutte le sedi.

In tal senso non mancherà senz'altro il consenso nostro e di tutte le forze politiche che hanno visto riconosciuti in questo provvedimento una parte dei suggerimenti che avevano formulato in Commissione (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovanardi, che dispone per il suo intervento di venti minuti. Ne ha facoltà.

CARLO GIOVANARDI. Signor Presidente, mi scuserà il ministro Bassanini, ma nel mio intervento tratterò sostanzialmente i temi relativi all'articolo 18, quindi di competenza del ministro Berlinguer, che questa mattina non è presente in aula.

Ecco uno dei problemi che il Parlamento si trova di fronte: nell'attività riformatrice - si fa per dire - del Governo Prodi non è facile tenere il filo e capire la direzione di marcia dell'esecutivo. Ad esempio, in un provvedimento collegato alla legge finanziaria, all'articolo 18, vengono fissati i principi dell'autonomia scolastica. In un altro provvedimento, di cui hanno parlato i giornali, si riforma la scuola elementare, media e superiore. Per quanto riguarda la parità scolastica, il ministro rinvia ad un futuro confronto nell'ambito della maggioranza, da cui dovrebbe scaturire una proposta sulla parità scolastica, mentre in realtà, per quanto riguarda la scuola e la sua riforma, ci

troviamo di fronte ad una miriade di iniziative scollegate l'una dall'altra. Questo spiega in qualche modo l'assenza del ministro Berlinguer nel momento in cui si discute di autonomia scolastica, che dovrebbe essere invece uno dei capisaldi della riforma della pubblica istruzione.

Ciò vuol dire anche affrontare le questioni in modo affrettato perché, come è noto, nel primo provvedimento Bassanini è contenuta una serie di questioni riguardanti le autonomie. Si tratta di problemi complessi e l'articolo 18 male si inserisce nella sistematica del provvedimento.

Noi non concordiamo con questo concetto di autonomia per alcune osservazioni di fondo che abbiamo cercato di svolgere in Commissione e che ripeteremo in questa sede. Sono aspetti che tenteremo di correggere con i nostri emendamenti.

Quando si parla di autonomia scolastica si corre un duplice ordine di rischi. In primo luogo, si rischia di orientarsi verso un modello fasullo di autonomia, pervenendo ad un modello autarchico, ad un'autonomia fittizia per eccesso, rendendo vano ogni riferimento sovraordinato alle scuole che vengono trasformate in tante monadi, i cui obiettivi vengono stabiliti a livello locale, prevedendo *curriculum* variegati e difforni su cento scuole e per cento città. In secondo luogo, vi è il pericolo di realizzare un modello dirigistico, con un'autonomia fittizia per difetto che, attraverso il semplice decentramento amministrativo e la mera decentralizzazione burocratica, sposta competenze e poteri, ma sostanzialmente lascia tutto subordinato gerarchicamente al centro.

Sono due pericoli da evitare perché in ambedue i casi si confonde l'autonomia con il decentramento e con la decentralizzazione, negando e sottovalutando il senso profondo di norme che governano l'ideazione, la progettazione e la costruzione complessiva della vita individuale e sociale.

Siamo invece favorevoli ad un modello autentico di autonomia, un modello policentrico, in cui il servizio scolastico viene ridisegnato come un servizio a rete, dove

le scuole singole sono nodi raccordati fra loro in un tessuto relazionale e sono coordinati da un'autorità superiore che ha un mandato di programmazione, di indirizzo e di controllo. È un'ipotesi che capovolge il rapporto centro-periferia, spostando il fulcro della gestione-decisione in ciascuna comunità scolastica e riaffidando la scuola alla società civile.

L'autonomia delle scuole implica un salto di qualità. Le scuole diventano luoghi di elaborazione di strategie, sollecitano la responsabilità dei docenti, chiamano in causa le famiglie, la realtà economica e produttiva, le istituzioni, sostituendo in un parola la centralità da tempo perduta e trasformandola in una risorsa.

Per fare questo bisogna che, da una parte, sia preciso il ruolo assegnato al centro, che dovrà definire l'ordinamento e la struttura complessiva del sistema di istruzione e di formazione nazionale — e questo è in divenire perché oltre tutto c'è una bozza di riforma complessiva della scuola, che non ha suscitato grandi entusiasmi e che dovrà essere discussa ed approfondita —, che dovrà fornire consulenza e monitoraggio alle scuole, che dovrà predisporre un servizio di verifica e di valutazione nazionale dei risultati raggiunti, che dovrà provvedere obbligatoriamente interventi equiparativi in favore delle unità scolastiche più deboli, che dovrà revisionare la natura, l'impianto e le attribuzioni degli organi collegiali che guidano le scuole e che dovrà realizzare la piena parità tra tutte le scuole dello Stato e del privato senza scopo di lucro che accettino di concorrere al compimento di un servizio pubblico e che ne facciano richiesta; dall'altra, si deve assegnare un ruolo adeguato alle istituzioni scolastiche nel perseguire gli obiettivi di istruzione e di formazione stabiliti in ambito centrale.

Il limite dell'articolo 18 non è tanto quello di saltare a pie' pari tutti gli argomenti ai quali ho fatto riferimento in ordine alla riforma della scuola, quanto quello di non dire nulla sulla riforma degli organi collegiali (peraltro un'autonomia che non chiarisca il ruolo degli organi collegiali, dei docenti e delle famiglie è

certamente monca) né sul riconoscimento della parità scolastica. Il testo dell'articolo 18 si perde su altre questioni meno rilevanti, ma ancora una volta mette nel « limbo dell'innominabile » questo problema.

A questo punto mi rivolgo ai colleghi parlamentari: almeno come principio la parità di trattamento scolastico questo Parlamento vuole sancirla o no? Oppure dobbiamo aspettare che all'interno del PDS, nei rapporti con i popolari e rifondazione comunista, si scioglia (semmai si arriverà a farlo) questo nodo? Su questo stesso tema vogliamo mettere alla prova la serietà e la coerenza della maggioranza con un emendamento che ripresenteremo in aula e che ripropone non la legge organica di parità ma il principio generale. Mentre con l'articolo 18 si disegna l'autonomia scolastica non si può non far passare il principio della parità scolastica che dovrà poi essere tradotto in legge. Analogamente avanza alcune proposte sugli organi collegiali e sul concetto di autonomia.

Fra le tante carenze che l'articolo 18 contiene ce n'è una che richiama l'atteggiamento complessivo del Governo, quello relativo alle deleghe, ai regolamenti, al tentativo di risolvere i problemi per via amministrativa: una via tutta interna all'area ideologica che attualmente regge il Ministero della pubblica istruzione (comprendendo i consulenti e gli esperti di varia natura). È un processo interno al ministero che taglia completamente ogni possibilità di dialogo, di confronto e di arricchimento rispetto alla realtà della scuola; è una riforma condotta per via amministrativa che salta a pie' pari i passaggi precedentemente indicati, che sono essenziali ove si voglia arricchire di contenuti la riforma stessa.

Il rischio che si corre è grande: l'autonomia scolastica può ritrovarsi un padrone ideologico, un servizio pubblico che viene trascinato in una logica di parte imposta come servizio pubblico. Anche a tale proposito i nostri emendamenti ten-

tano di affidare ad altri organi, in particolare al Parlamento, il potere di codificazione all'interno di questo processo.

Le Commissioni parlamentari possono infatti intervenire svolgendo un proprio ruolo significativo e seguendo passo dopo passo la riforma dell'autonomia, con propri pareri vincolanti. Esse saranno quindi in grado di seguire questo processo, anche se non è sufficientemente arricchito da apporti esterni e se rischia, quindi, di risultare sostanzialmente calato dall'alto sulla scuola.

Riteniamo che il testo dell'articolo 18 sia assolutamente insufficiente perché non contiene due questioni fondamentali — e ciò proprio nella logica di chi con questo provvedimento intende anticipare i temi dell'autonomia scolastica, della parità e degli organi di autogoverno della scuola — e per il meccanismo amministrativo in esso previsto.

Queste sono le osservazioni di carattere generale che facciamo sull'articolo 18. Ci riserviamo naturalmente di entrare ulteriormente nel merito in sede di illustrazione degli emendamenti. Auspichiamo che quella odierna sia la volta buona perché coloro i quali in campagna elettorale hanno garantito e promesso il rispetto di un principio, nel momento in cui quest'ultimo viene messo in discussione, diano coerentemente il proprio voto favorevole affinché già da questa settimana le promesse elettorali possano tradursi nei contenuti concreti di un atto legislativo

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

GIACOMO STUCCHI. Se il Presidente lo consente, vorrei usufruire soltanto di quindici dei venti minuti a mia disposizione, per lasciare i restanti alla collega Bianchi Clerici che dovrebbe intervenire proprio sull'articolo 18 e sull'articolo 15.

PRESIDENTE. Non c'è alcun problema, onorevole Stucchi.

GIACOMO STUCCHI. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, caris-

simi colleghi: mi riferisco ai colleghi Massa, Voglino, Di Bisceglie, Garra, Menia e Giovanardi. È facilissimo elencarli perché siamo veramente pochi in quest'aula, anche se questo fatto non mi scandalizza; probabilmente, quello in esame è stato un provvedimento molto dibattuto in Commissione e abbastanza conosciuto per l'informazione giornalistica che ne è stata data. Anche su questo, forse, vi sarebbe da fare un appunto, perché un certo tipo di interventi — soprattutto sulla stampa — miravano a propinare alla gente l'idea secondo la quale questo tipo di riforma dovrebbe rappresentare il « toccasana » di ogni male della pubblica amministrazione. Non crediamo che ciò sia vero e che si tratti di un'esagerazione, pur comprensibile, magari proveniente dalla stampa piuttosto che da qualche esponente del Governo che, con una battuta, ha inteso sintetizzare il risultato di un lavoro svolto nel tempo. Crediamo, tuttavia, che almeno in quest'aula si debbano dire le cose come stanno!

Alcuni colleghi hanno sottolineato il problema della previsione da parte di tutte le forze politiche di questo tipo di intervento legislativo nei programmi elettorali. Sono fortemente convinto che non sempre tutto ciò che viene inserito nei programmi elettorali debba essere per forza di cose attuato; non deve però neanche essere accettata la logica secondo la quale tutto ciò che è previsto nei programmi elettorali — indipendentemente da eventuali situazioni che possono mutare — debba essere comunque realizzato.

È stato inoltre sottolineato che questo tipo di provvedimento porterebbe alla valorizzazione degli enti locali. Mi pare che si tratti di una previsione un po' fumosa perché, pur mirando il provvedimento ad un maggiore coinvolgimento degli enti locali, non si configura una vera valorizzazione degli enti locali e delle autonomie locali. Si sarebbe potuto fare qualcosa di più e dimostrare un po' più di coraggio. Infatti anche se il provvedimento ha come obiettivo il federalismo a Costituzione invariata, sappiamo tutti

che questa definizione è tirata per i capelli; non è possibile accettarla, è solo di tipo giornalistico, può andar bene se scritta sulla stampa. In realtà, nella sostanza si tratta di decentramento (noi riteniamo timido, timidissimo). Non crediamo sia inutile, ma insufficiente, carente; l'avremmo voluto molto più marcato, più coraggioso.

Aver coraggio significa anche andare contro agli interessi forti instaurati dalla burocrazia nel corso degli anni; significa voler dimostrare con i fatti che bisogna restituire ad ognuno le sue competenze, che non possono esservi invasioni di campo.

Si è però riscontrata — essendo stata richiesta la procedura prevista, alla Camera, dall'articolo 123-bis del regolamento — una certa carenza di tempo, tanto che non è stato possibile approfondire in modo appropriato alcuni contenuti del disegno di legge. È il caso di ieri sera: siamo stati convocati all'ultimo momento — lunedì alle 18 — perché un articolo fondamentale del disegno di legge non era ancora stato esaminato nella formulazione definitiva (vi erano problemi all'interno della maggioranza o, comunque, si era in presenza di soluzioni alternative, che dovevano essere discusse).

Nello specifico, poi, c'è da dire che il dibattito sull'articolo 18 avrebbe dovuto avere uno sviluppo diverso: tutti i subemendamenti presentati all'emendamento del relatore avrebbero dovuto essere analizzati; molti di quelli respinti — per mancanza di tempo — proponevano soluzioni veramente ottimali per lo sviluppo e la modifica del funzionamento della pubblica amministrazione (in questo caso nel settore della scuola).

Per avere coraggio, come ho detto in precedenza, bisogna però avere le mani libere. Per mettere mano a certe riforme, per riformare la pubblica amministrazione, occorre anche essere liberi dalla logica dei compromessi; la logica del compromesso politico non porterà mai ad un risultato ottimale. Si aggiunga che oggi operiamo in una situazione bipolare o tripolare (due poli nel caso dell'Italia, se

escludiamo il territorio della Padania) e che si registrano divergenze all'interno della stessa maggioranza: i partiti che appoggiano il Governo devono affrontare contraddizioni interne tra di loro. La mediazione, la logica del compromesso per forza di cose hanno dunque partorito uno strumento che probabilmente ha bisogno di ulteriori miglioramenti, anche significativi.

Le *lobby* della pubblica amministrazione — come ho accennato — hanno fatto pressioni, ma un Governo forte dovrebbe essere in grado di non cedere alle pressioni di queste corporazioni. Purtroppo in alcuni casi abbiamo visto che determinate proposte emendative venivano addirittura fornite, « scodellate », da queste categorie: si portava così al deputato la soluzione utile ad un certo gruppo di interesse; valutata attentamente, però, quella soluzione forse non sarebbe risultata positiva per un progetto di riforma tendente ad obiettivi opposti.

In sostanza, seppure questo provvedimento di riforma della pubblica amministrazione dovesse portare a miglioramenti minimi, marginali, i problemi reali resterebbero invariati. Per problemi reali intendiamo il funzionamento di tutte le pubbliche amministrazioni, il coordinamento fra le stesse nelle varie realtà territoriali e soprattutto la gestione ancora centralistica di una serie di funzioni.

È vero che una delle critiche che si può muovere al disegno di legge riguarda l'eccessiva quantità di deleghe, ma — se vogliamo essere chiari — il problema è il contenuto e non il numero delle deleghe.

Un altro problema da considerare riguarda l'esclusione dalle deleghe di alcune materie. Quando in Commissione si è discusso di tale questione, di fronte ad un testo predisposto dal Governo e poi modificato al Senato, ci siamo resi conto di trovarci in una situazione a nostro giudizio paradossale. Infatti, rappresentanti di una parte della maggioranza proponevano di escludere dal conferimento delle deleghe ulteriori materie, lasciandole quindi alla competenza centrale dello Stato, senza andare, in tali casi, quanto meno

verso una regionalizzazione. Si fosse trattato di emendamenti dei colleghi di alleanza nazionale, che vengono definiti come centralisti, dal punto di vista politico sarebbe stata una posizione comprensibile. Purtroppo, però, tali proposte non provenivano da alleanza nazionale, che anzi — con mia grande meraviglia — si è dimostrata per certi versi disponibile ad accettare un'ipotesi di decentramento e di autonomia, ma venivano dai banchi della maggioranza. E credo che il Governo, purtroppo, abbia dovuto suo malgrado accettare tali proposte. Una delle materie che è stata poi esclusa dalla delega, oggetto tra l'altro di un emendamento del collega Frattini e di uno del nostro gruppo, era molto importante giacché riguardava la questione del lavoro ed anche la possibilità di gestire agenzie lavorative private non solo a livello centrale.

Dopo tale valutazione generale del contesto in cui si è collocato il provvedimento in discussione e fatta una considerazione politica sui contenuti del disegno di legge n. 2699, dobbiamo a questo punto manifestare una preoccupazione che non consideriamo infondata. Infatti, venendo dalla Padania, conosciamo benissimo le grida manzoniane e sappiamo che alcune leggi approvate dal Parlamento di Roma sono rimaste inattuatae per moltissimi anni. Sappiamo inoltre che certe riforme, spacciate come toccasana di tutti i mali, sono rimaste solo sulla carta. Cito un solo esempio: la legge n. 241 del 1990, che prevedeva il libero accesso ai documenti della pubblica amministrazione, nella pratica non è stata attuata. Infatti i cittadini, quando si recano presso le amministrazioni periferiche dello Stato, si sentono rispondere che in materia non è stato nemmeno approvato un regolamento per consentire l'accesso agli atti della pubblica amministrazione. Sono trascorsi sette anni eppure siamo ancora a questo livello! Non c'è la volontà di far conoscere al cittadino talune informazioni, forse perché ciò consentirebbe una rete di controllo serio certo non voluta da chi gestisce le strutture periferiche della pub-

blica amministrazione e che preferisce continuare ad avere le mani libere. Purtroppo ci troviamo in questa situazione e sarebbe forse opportuno rivedere la legge che ho poc'anzi citato.

Stiamo analizzando, in questa sede, un provvedimento di riforma della pubblica amministrazione italiana, eppure dobbiamo tenere presente che quest'ultima, essendo per forza di cose suddivisa sul territorio dello Stato, vive situazioni completamente diverse da zona a zona. Vi sono amministrazioni in cui qualcosa funziona, altre in cui qualcosa non funziona, altre ancora in cui nulla funziona o quasi tutto funziona.

Noi riteniamo, dunque, che sarebbe opportuno non tanto prendere esempio o copiare, ma almeno svolgere un'indagine non solo là dove le cose non funzionano, ma anche nelle zone in cui la gestione della pubblica amministrazione procede benissimo, al fine di verificare quali siano i meccanismi che consentano il buon funzionamento di quelle amministrazioni. Certo, non è bello il principio del copiare, però è importante apprendere e conoscere.

Signor Presidente, svolgerò alcune considerazioni conclusive senza utilizzare probabilmente tutto il tempo a mia disposizione.

Noi crediamo che questo tipo di riforma, che non consideriamo inutile ma insufficiente, finirà per lasciare l'attuale situazione della pubblica amministrazione invariata. Dico questo perché si sta somministrando un'aspirina ad un malato terminale. È una frase fatta, molto utilizzata anche in quest'aula, però davvero sono necessarie riforme radicali, altrimenti la pubblica amministrazione italiana morirà e, se ciò avverrà, morirà lo Stato.

Peraltro, se me lo consentite, per chi si batte per l'indipendenza della Padania, essere qui a discutere della pubblica amministrazione italiana fornendo soluzioni, facendo considerazioni e, comunque, tentando di indirizzare verso soluzioni radicali ed innovative perché davvero si pensa, valutando la situazione

attuale, che queste possano essere le uniche in grado di risolvere realmente il problema della pubblica amministrazione italiana, potrebbe apparire contraddittorio. La situazione, però, è veramente critica.

Siamo disponibili ad aiutare tutti. Noi, signori miei, suggeriamo; voi siete liberi di accettare le nostre opinioni, nessuno vi obbliga a farlo. Sappiate però che le vostre riforme sono estremamente limitate (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

ROBERTO MENIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa mattina, nel completare la sua relazione sul disegno di legge in esame, il relatore per la maggioranza e subito dopo il ministro Bassanini hanno voluto sottolineare la valenza strategica, non solo per la maggioranza e per il Governo, ma per il paese ed il quadro complessivo dell'ordinamento, nonché per il sistema della pubblica amministrazione e per la modernizzazione dello Stato, del disegno di legge stesso. Ciò sottolineando ed esaltando a più riprese quello che hanno chiamato un grande disegno riformatore, disegno che si sviluppa, come è noto, nell'affidamento di un'amplissima delega al Governo per il conferimento di funzioni e di compiti alle regioni ed agli enti locali e, contemporaneamente, nell'autorizzazione ad una vasta e certo doverosa ed impellente opera di delegificazione, nell'immenso marasma dell'italico sistema normativo riferito alla pubblica amministrazione.

Il disegno, è giusto ed opportuno ammetterlo, nasce comunque nell'alveo di un cammino che ha radici e si sviluppa nella riforma regionale sorta dal decreto legislativo n. 616 del 1977 e, soprattutto, nella riforma delle autonomie locali, che ha proceduto attraverso la famosa legge n. 142 e la legge n. 241 del 1990, nella riforma del pubblico impiego e della dirigenza pubblica attuata dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Una volta dato atto di quanto ricordato ed ammesso quindi che il provvedimento persegue finalità fundamentalmente condivisibili e qualifica in modo pregnante l'impegno del Governo sulla materia, sorgono naturali alcune questioni che pongono in diversa luce il contesto ed il complesso della vicenda. Ci si chiede cioè - o mi chiedo - in primo luogo quanto questo disegno di riforma sia per il Governo una scelta autonoma, sentita e voluta, vorrei dire quasi frutto di autocoscienza, e quanto sia stata piuttosto determinata o necessitata dall'urgenza, politicamente avvertita di fronte alle leggi che regolano la ricerca del consenso, di rispondere in qualche modo alla richiesta emergente dalla pubblica opinione - e condivisa da larghissime fasce della popolazione, tanto al nord quanto al sud - di un fumoso ed indistinto federalismo.

Il Governo, in pratica, chiede anche poteri per la realizzazione in concreto di un disegno federalista (chiamiamolo così). E non vi è dubbio che li otterrà.

Personalmente - è una considerazione che rimane solo ed esclusivamente mia, ma che ritengo di rassegnare all'Assemblea del Parlamento - sono dubbioso, proprio in termini linguistici e semantici, sull'opportunità di sposare - ma lo abbiamo fatto tutti, da destra a sinistra - il concetto di federalismo. Gli Stati federali nascono storicamente dalla tensione unitaria di soggetti territoriali aventi tra loro come elemento di discriminazione la lingua, la storia, l'etnia, la religione, magari l'alfabeto e un diverso sviluppo storico autonomo. Sono tutti elementi che certamente non sono riscontrabili nella realtà italiana, a meno di non ammettere l'esistenza di virtuali realtà di « piccole patrie », magari padane (perché no?).

In altre parole, mentre in termini storici e logici, salvo rarissime eccezioni che sconfinano, guarda caso, spesso in secessioni e guerre civili, uno Stato federale può diventare unitario, di solito non può accadere il contrario. Dico questo, lo ripeto, riferendomi a termini soprattutto linguistici, perché il concetto di federalismo, così com'è ormai universalmente

inteso e cioè come modernizzazione o come rispondenza dello Stato ai cittadini, è da tutti condiviso.

Diversi sono, invece, i concetti di trasferimento, di delega, di attribuzione (che, tra l'altro, il provvedimento al nostro esame chiama genericamente « conferimento ») di poteri, di funzioni, di compiti alle autonomie locali, alle regioni, ai comuni, secondo quel principio di sussidiarietà che viene solennemente affermato proprio all'articolo 4 del disegno di legge.

Anche qui c'è qualcosa da dire. Il principio di sussidiarietà non sembra essere — a leggere il testo — quel riconoscimento delle funzioni a partire dal basso, cioè dai comuni, che di solito si intende e su cui pacificamente si conviene. Tale principio viene infatti definito, al comma 3, lettera *a*) dell'articolo 4, attribuzione delle « responsabilità pubbliche, ove possibile, ... alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati ». E viene qui spontaneo chiedersi se possano esistere cittadini non interessati! E ancora: perché tale attribuzione potrebbe anche non essere possibile? Possono esistere autorità non identificabili con i soggetti dell'ordinamento della Repubblica?

Su questo punto, già al Senato si è svolto un dibattito nel quale non vi è traccia di una risposta effettivamente convincente.

E se non vi è la garanzia dell'affermazione della sussidiarietà come elemento che si sostanzia alla base dell'autonomia comunale — che, lo ricordo, è proprio figlia della nostra tradizione italiana, è figlia del nostro Rinascimento — il pericolo reale è che l'elefantiaco e vilipeso potere centrale — il famoso centralismo romano — si sostituisca con un neocentralismo regionale, portatore, questo sì, di frazionismo, di disgregazione, di ingiustizia. Ed è sintomatico, a proposito di realtà esistenti nelle regioni, il caso dell'insofferenza delle zone periferiche verso i capoluoghi di regione o, viceversa, come accade per la mia regione, il caso del capoluogo che si vede privato delle sue attribuzioni, delle sue peculiarità da un

baricentro politico esterno ad esso. Ma di questi problemi, evidentemente, si discuterà in altra sede.

Diciamo sì alle autonomie comunali nell'ambito di un principio di solidarietà che vogliamo riaffermare come solidale, cooperativo, ed unitario. Ma non basta. Ad una forma di Stato che vuole delegare così largamente compiti, funzioni, poteri e risorse va affiancata, a nostro parere, una forma di Governo che collochi al centro un Governo forte ed eletto direttamente dal popolo. Questa è tutta la tematica del presidenzialismo, che evidentemente si affronterà in altre sedi (e il riferimento chiaro e palese è alla Commissione bicamerale). Ritengo che, se non vi sarà questa correlazione, il rischio sia proprio quello della disgregazione, del prevalere delle forze centrifughe.

Dopo aver introdotto questa riflessione — che, come detto, sarà questione centrale del dibattito che si svolgerà nella Commissione bicamerale che il Parlamento ha appena istituito con lo scopo di riscrivere la seconda parte della Costituzione e quindi anche quell'articolo 117, profondamente interessato da questo provvedimento — vengo all'interrogativo che ritengo centrale.

Esiste o no una contraddizione nel delegare al Governo il compito di introdurre, a Costituzione vigente, una struttura ed un modello di autonomia (federale, se volete) che incidono ed innovano di fatto, pur nell'attuale assetto costituzionale e, in parallelo, avviare un processo di modifica dell'attuale Costituzione, per l'appunto attraverso il lavoro della neoinstituita Commissione bicamerale per le riforme costituzionali? E ancora: esiste o no il rischio che attraverso un provvedimento che ricorre in maniera amplissima (forse la più ampia nella storia del Parlamento repubblicano) alla delega legislativa si conferiscano, di fatto, deleghe in bianco in materia costituzionale? La risposta che in coscienza io e tutto il gruppo di alleanza nazionale sentiamo di poter dare è che queste contraddizioni e questi pericoli esistono e pesano.

Per tale motivo, al termine della pur utile, proficua e lunghissima opera svolta dalla I Commissione, alleanza nazionale ha espresso un voto contrario sul provvedimento, che confermerà a conclusione della discussione in quest'aula. Riaffermiamo peraltro con convinzione il principio della tutela dello sviluppo delle autonomie, nell'ambito della Repubblica, che deve essere una ed indivisibile (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

NATALE D'AMICO. Presidente, noi siamo tra coloro che fin dal principio apprezzarono l'intenzione del Governo di non assumere posizione sulle riforme costituzionali, ma di realizzare a Costituzione vigente quanto era possibile in materia di decentramento, di riforma della pubblica amministrazione e di semplificazione. Continuiamo a ritenere che, se il Governo si fosse impegnato nella riforma costituzionale in quanto tale, se ne avesse fatto una questione di maggioranza, la Commissione bicamerale non sarebbe decollata. Il risultato ottenuto dal Parlamento, quindi, conferma la bontà di questa scelta.

Siamo ancora convinti, per altro verso, che chi vuole fare della dinamica delle riforme una questione di maggioranza-opposizione in realtà non vuole che si realizzi alcuna riforma. D'altra parte, se il Governo si fosse limitato ad attendere la riforma costituzionale, avrebbe rinunciato a svolgere una propria funzione importante, avrebbe cioè rinunciato ad assolvere alcune delle responsabilità che il paese ha affidato al Governo stesso ed alla sua maggioranza.

Ci sembra quindi che il percorso si stia incamminando nella direzione giusta. Siamo forse in contraddizione con il sostegno che abbiamo dato al tentativo Maccanico, ma ricordo che quel sostegno, era allora legato alla situazione politica generale. Tuttora, quando pensiamo a quel tentativo, l'espressione « Governo costituente » ci fa un po' tremare i polsi!

Per noi sia la riforma costituzionale sia la riforma a Costituzione vigente si inseriscono in una valutazione di fondo: si è rotto il rapporto fiduciario che lega i cittadini alle istituzioni. Ciò non è dovuto solo al fenomeno Mani pulite, che rappresenta un pezzo di storia, in cui si è svelato il regime di corruzione diffuso che esisteva nella pubblica amministrazione italiana. Il problema ha radici storiche più profonde e affonda nella storia dello Stato unitario. Il punto che oggi abbiamo di fronte è che la rottura del rapporto fiduciario fa temere per la sostanza della democrazia italiana, non già perché, come si è immaginato negli anni sessanta e settanta, nel nostro paese vi sia un pericolo di dittatura, ma perché vi è il pericolo della deriva populista, che è il vero pericolo che corrono le moderne democrazie.

Riteniamo sia compito essenziale di una élite politica ricostruire il rapporto di fiducia di cui si parla, ridando anzitutto neutralità alla pubblica amministrazione nella sostanza dei fatti ma anche nell'apparenza, cioè nell'immagine che i cittadini hanno di essa, ricostruendo l'efficacia e l'efficienza della stessa pubblica amministrazione, semplificando tutto ciò che è inutile e per ciò stesso dannoso, avvicinando le decisioni ai cittadini.

Bisogna tra l'altro chiarire il rapporto tra riforma a legislazione vigente e riforma costituzionale. A noi pare che anche quando avremo predisposto, come speriamo, la riforma costituzionale, sarà comunque necessario uno sforzo ingente del Governo che guiderà allora il paese nella direzione, per esempio, della delegificazione e della semplificazione. La riforma costituzionale non sarà infatti la bacchetta magica che modificherà i comportamenti della pubblica amministrazione e che ricostituirà il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadini: sarà necessario un lavoro attento di Parlamento e Governo per ricostruire tale rapporto.

Considerati alcuni obiettivi, più che strumenti, oggetto della riforma costituzionale sui quali può esservi accordo, ci

pare che il disegno di legge al nostro esame si inserisca bene in questo processo perché anticipa alcuni interventi che sarebbe stato comunque necessario predisporre a riforma costituzionale approvata. È dunque giusto fare quello che è possibile a Costituzione vigente, ma alcuni degli interventi che stiamo ponendo in essere sarebbero comunque necessari anche a riforma costituzionale approvata.

Il primo punto delle tre questioni essenziali affrontate dal disegno di legge è quello che concerne il decentramento. Nel programma elettorale di rinnovamento italiano avevamo dato grande risalto a questo aspetto. Riteniamo comunque necessario avvicinare le decisioni ai cittadini anche perché questo ci pare l'unico modo per assicurare controllo su qualità e quantità della spesa pubblica. Non crediamo molto nei controlli formali; crediamo invece nel controllo diretto dei cittadini e nell'opportunità che chi spende denaro pubblico risponda direttamente agli elettori di come, perché ed in quale quantità lo spende. Nel disegno di legge al nostro esame si preannuncia un ulteriore problema che abbiamo di fronte, che in un certo senso può essere presentato come una contrapposizione tra federalismo e sussidiarietà. Con troppa facilità diamo tutti per scontato che questo problema si risolva da sé. In realtà in qualche caso il principio di sussidiarietà e l'affermazione del ruolo che tradizionalmente e storicamente le città hanno svolto in questo paese (almeno dal Medioevo), la contrapposizione cioè tra federalismo e ruolo dei comuni (che si tende ad affermare anche attraverso il principio di sussidiarietà) nasconde il desiderio di attenuare il federalismo che dovrà caratterizzare il paese. Anticipo che la nostra proposta al riguardo sarà federale. Ciò significa riconoscere un ruolo importante ai governi regionali; pensiamo infatti sia necessario recuperare il ruolo delle città a livello regionale. Mi pare comunque che anche rispetto al difficile rapporto tra decentramento alle regioni e decentramento alle città (alle province), il disegno di legge alla nostra attenzione rappresenti

un passo in avanti, non nascondendosi il problema, ma affrontandolo con la predisposizione di strumenti, anche di natura sostitutiva, che impediscono che la fase che stiamo vivendo (e che speriamo di rilanciare con maggiori contenuti nel progetto di riforma) si trasformi in un nuovo centralismo, senza d'altra parte nascondersi il ruolo che in un vero federalismo devono svolgere le regioni.

In merito al decentramento, mi sembra necessario anche un ragionamento politico. Ritengo sia stata finora miope una élite politica che, di fronte allo scontento diffuso dei cittadini, non ha almeno provato a decentrare tale scontento. Un esempio per tutti è quello della sanità. Sappiamo dell'insoddisfazione che vi è tra i cittadini per il comparto della sanità; sappiamo altresì che con riferimento al grado di soddisfazione conta molto di più la scelta degli amministratori, la selezione del personale (che è compiuta a livello locale) piuttosto che il Ministero della sanità nel suo complesso. Eppure, la presenza di un ministero centrale attira su di sé lo scontento, accresce l'insoddisfazione dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche del paese. È questo un punto essenziale sul quale dobbiamo riflettere, e mi pare che il disegno di legge faccia uno sforzo in questa direzione.

Noi vogliamo un ampio decentramento e, in prospettiva, il federalismo perché vogliamo che funzioni la concorrenza spaziale: vogliamo cioè che i cittadini possano confrontare quello che, a parità di risorse, ottengono qui con quello che altri cittadini, che hanno scelto altri amministratori, ottengono altrove. Anche quando non è possibile la concorrenza diretta sullo stesso mercato, è possibile che una concorrenza diversa, incrociata funzioni tra territori. La stessa presenza di ruoli — come dire? — oppressivi dell'amministrazione centrale, di ruoli che comunque appaiano dotati di maggiori poteri rispetto a quelli che effettivamente hanno, nasconde il funzionamento di questo meccanismo e rende difficile per i cittadini operare un confronto. Credo che, in que-

sto sforzo finalizzato al decentramento, il disegno di legge in esame segni un importante passo in avanti.

La seconda questione riguarda la riforma delle amministrazioni centrali, degli enti e delle istituzioni scolastiche. Si tratta del vero cuore del problema, ove si consideri che l'amministrazione pubblica, nella sua interezza, viene percepita dai cittadini come pletorica, burocratica ed inefficiente. È bene sottolineare — diciamo con franchezza — che in affermazioni di questo genere c'è del vero e c'è del falso. La nostra amministrazione pubblica è pletorica? Se guardiamo al numero dei dipendenti e lo confrontiamo in ambito internazionale con paesi che assegnano all'apparato pubblico un ruolo analogo al nostro, scopriamo come non sia vero che il nostro paese abbia un numero di dipendenti pubblici superiore a quello degli altri. Non so se i nostri siano peggiori... Bisognerebbe fare un confronto, ma comunque — ripeto — non è vero che, rispetto alle funzioni che le stiamo assegnando, la nostra amministrazione sia pletorica.

GIACOMO GARRA. Il Ministero della pubblica istruzione lo è sicuramente!

NATALE D'AMICO. Il problema vero è se queste funzioni debbano essere funzioni pubbliche. Noi crediamo di no e pensiamo che lo Stato dovrebbe rinunciare a molte funzioni, se vogliamo realmente che la politica, complessivamente, faccia altrettanto.

Quanto all'efficienza della pubblica amministrazione, si tratta di un dato sicuramente percepito dai cittadini e che, in larga parte, corrisponde al vero. Va comunque considerato come nel paese siano individuabili situazioni tra di loro diversificate.

Siamo di fronte ad una riforma abbozzata, ove si consideri che i risultati concreti potranno essere apprezzati soltanto nel momento in cui saranno emanati i decreti delegati e potranno così essere verificati i comportamenti concreti della pubblica amministrazione. Credo

tuttavia che la riforma proposta si muova nella direzione giusta, con l'affermazione dei principi di responsabilità, efficacia ed efficienza. Ritengo, in particolare, che si superi un approccio meccanicistico, al quale pure il paese ha provato ad affidarsi negli ultimi anni nella valutazione della pubblica amministrazione: un approccio del tipo « tempi e metodi dell'industrialismo anni sessanta ». Credo sia individuabile un tentativo anche in questa direzione, un tentativo particolarmente apprezzabile e da seguire con particolare interesse: in realtà, non contano i tempi ed i metodi, ma i risultati, l'efficacia e l'efficienza.

Quanto ai criteri che presiedono alla delega, li consideriamo giusti. Vedremo poi cosa accadrà nel momento in cui saranno emanati i decreti delegati.

Per quanto concerne la scuola, sorprende che nel momento in cui — a mio avviso, opportunamente — il Governo presenta al paese un progetto complessivo di riforma della scuola pubblica italiana e preannuncia la presentazione di un disegno di legge specifico, chiamando nel contempo il paese a discutere sulle idee che dovrebbero sostenere il progetto di riforma, il Governo stesso non faccia seguire un percorso analogo e parallelo al progetto di riorganizzazione della scuola sotto il profilo dell'autonomia. Ritengo che i due aspetti siano strettamente integrati, per cui chiedo al Governo di approfondire uno sforzo, in sede di emanazione di decreti attuativi del disegno di legge, che spero la Camera approvi, perché i due aspetti siano tra di loro coordinati.

Siamo favorevoli all'autonomia scolastica e saremmo favorevoli anche all'abolizione del valore legale del titolo di studio: non so quanti lo sarebbero in questo Parlamento, che tra l'altro non ha discusso di questo problema! Tuttavia, siamo soddisfatti anche da questo punto di vista, perché crediamo che, al dunque, la strada dell'autonomia scolastica che il paese sta imboccando porrà tutti di fronte all'evidente contraddizione tra autonomia e valore legale del titolo di studio. Su questo punto siamo quindi fiduciosi.

Siamo favorevoli all'autonomia in quanto tale ed anche perché — ripeto — riteniamo che, alla fine, essa ci porterà a compiere il vero passo in avanti che la scuola italiana, sia pubblica sia privata, deve realizzare: l'abolizione del valore legale del titolo di studio.

La terza questione affrontata dal disegno di legge in esame riguarda la semplificazione e la delegificazione. Il rapporto Governo-Parlamento affermatosi di fatto in questo paese è diverso da quello configurato dai Costituenti. Penso, per esempio, ai decreti-legge ed all'enorme quantità di produzione legislativa in materie non riservate dalla Costituzione alla legge. Penso, inoltre, alle cosiddette leggi-provvedimento, che hanno radicalmente mutato l'intendimento dei Costituenti circa il rapporto tra Governo e Parlamento. Sui decreti-legge vi è stata una novità importante sulla quale non mi soffermo perché questo Parlamento se ne è fatto carico anche con un numero di sedute e di votazioni davvero eccezionale.

Quanto alla già ricordata questione del rapporto Governo-Parlamento (e dunque della delegificazione), nella nostra proposta di riforma costituzionale prevediamo una soluzione più radicale, ossia che il Governo possa opporsi ogni qualvolta il Parlamento legifera in materie non riservate dalla Costituzione alla legge. Prevediamo quindi una regola generale che consenta al Governo, vista la situazione di partenza, di emanare nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge, regolamenti in deroga alle leggi.

A me pare che sostanzialmente l'ottica del disegno di legge che abbiamo dinanzi sia la medesima; della delegificazione essa fa addirittura un processo, diciamo pure, periodico, iterativo, attraverso un meccanismo che, come è stato ricordato nella stessa relazione al disegno di legge, è sostanzialmente analogo a quello della legge comunitaria annuale. In altri termini, ogni anno il Governo si presenta in Parlamento e chiede una delega alla delegificazione. Mi pare che con ciò si prenda atto delle difficoltà, cioè del fatto che per smantellare un apparato norma-

tivo pletorico o, diciamo pure, irragionevole, quello che dobbiamo compiere è uno sforzo di lunga lena e non uno sforzo che possa esaurirsi in tempi brevi.

Quanto alla questione della semplificazione ci riserviamo di valutare i provvedimenti. Penso tuttavia che anche a tale riguardo sia rintracciabile un aspetto positivo nel disegno di legge in esame. Anche se non sono un giurista, a me pare che al fondo vi sia il tentativo di sostituire la valutazione basata sul « sì » oppure sul « no » ai singoli atti, basata cioè sulla massima correttezza formale, con una concernente i costi-benefici. È inutile cioè un controllo formale che non produce benefici e che anzi costa più dei benefici prodotti! Si tratta dunque di passare da un'ottica di certezza ad un'ottica probabilistica; sarei tentato di metterla in questi termini (non saprei dire come al riguardo potrebbero esprimersi i giuristi).

Sull'intenzione della semplificazione ritengo che si sia tutti d'accordo e che nello spirito che anima il disegno di legge il tentativo vada nella giusta direzione.

Per questi motivi confermiamo su questo disegno di legge il sostegno che abbiamo già espresso al Senato; speriamo che la Camera lo approvi e che il Parlamento consideri con attenzione i decreti delegati allorquando essi arriveranno alla sua attenzione (*Applausi*).

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

ROLANDO FONTAN. Signor Presidente, il mio intervento sarà abbastanza breve, in quanto talune cose sono già state dette ampiamente sia in Commissione sia dal collega Stucchi che mi ha preceduto.

Questa è una delle poche volte in cui in quest'aula tutti confermano l'esistenza del centralismo politico e amministrativo. L'ho sentito dire dalle parti, diciamo così, più restauratrici e conservatrici, di questo Parlamento. Mi pare che almeno formalmente si inizi a prendere atto, anche dalle parti più dure, per così dire, dell'esigenza di modificare l'attuale situazione.

Diciamo subito che questo disegno di legge, che avrebbe dovuto essere un vero

e proprio progetto di autonomia, si riduce alla fine a ben poca cosa. C'è anzitutto il grosso problema delle deleghe. Qui si parla sempre di Parlamento, di sovranità popolare, di centralità della democrazia. Paroloni, continui paroloni! Però quando si arriva alla resa dei conti, si vede che sistematicamente questo Parlamento sui principali problemi da risolvere viene espropriato delle proprie funzioni. È quanto è accaduto anche con questo disegno di legge.

Si sono conferite al Governo una serie di deleghe, con la conseguente completa esautorazione del Parlamento. Peraltro esse contengono una serie di ostacoli inseriti apposta per rendere inefficace l'eventuale decentramento amministrativo.

Avevamo chiesto che questi decreti legislativi — non ho capito se sono pochi o tanti — fossero assoggettati ad un parere vincolante delle Commissioni, ma ci è stato risposto « picche », perché il Governo è bravo e questa maggioranza deve correre. Non vedo pertanto dove sia tutta questa volontà.

Voglio ora fare una riflessione politica. Dov'è il Polo, che in occasione del dibattito sulla legge finanziaria fece tanta opposizione sulle deleghe? Questo provvedimento contiene solo deleghe, eppure il Polo non si è visto: ha accettato di buon grado questa impostazione. Evidentemente vi è un accordo sottobanco.

C'è poi il problema emerso in Commissione, dove abbiamo condotto una giusta opposizione ed abbiamo avanzato doverose proposte. Abbiamo registrato un clima di forte conservazione, direi quasi di restaurazione, un clima « trasversale » che non fa ben sperare sull'esito della bicamerale.

Lo abbiamo registrato sia a destra sia a sinistra. Mi riferisco, per esempio, anche agli ultimi interventi: quello del collega Menia rimarca questa paura di decentrare e di muoversi; quello del deputato di rifondazione comunista ribadisce che tutto deve rimanere nel pubblico, nell'ambito dello Stato, e che si deve decentrare il meno possibile; quello dei popolari, che

ci accusano di correre troppo. In sostanza, vi è un vero e proprio clima di conservazione.

L'articolo 1 del disegno di legge contiene il succo delle funzioni amministrative trasferite, ma a noi sembra che esse siano comunque in numero insufficiente. Non solo si mantengono allo Stato funzioni amministrative che vorremmo passassero alle autonomie locali — come la previdenza sociale, la ricerca scientifica, l'istruzione, l'immigrazione —, ma addirittura gliene vengono conferite ulteriori: mi riferisco alla tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico, alla vigilanza in materia di lavoro e di cooperazione. Si sono riportate allo Stato competenze che il Senato aveva cercato di delegare.

Questa è una tendenza oltremodo negativa: non soltanto non si è avuto un coraggio maggiore per cercare di trasferire ulteriori competenze agli enti locali, ma se ne sono recuperate alcune allo Stato.

Si parla di accorpamenti, di soppressione di enti e di strutture, ma nessuno — più di una volta l'abbiamo chiesto in Commissione — ci ha detto concretamente quali essi siano, dove andranno a finire e che fine faranno certe strutture statali. Ancora una volta ci troviamo di fronte, dunque, ad una delega in bianco: affidiamo tutto alle contrattazioni tra il Polo e l'Ulivo e rimaniamo in attesa dei risultati.

Forse uno degli aspetti più gravi di questo provvedimento è che si è tentato di conferire qualche competenza amministrativa aggiuntiva agli enti locali, ma non si è affrontata la questione finanziaria. Non vorrei — sono convinto che questo succederà — che, ancora una volta, si trasferissero funzioni alle regioni, alle province ed ai comuni, delle quali tali enti locali dovranno sopportare il carico fiscale e l'onere finanziario.

Avremmo invece voluto che si fosse stabilito che quote di IRPEF o di IVA potessero restare ai comuni, alle province ed alle regioni. Invece no, il sistema fiscale e finanziario non viene ancora minimamente toccato.

In conclusione, si procederà ad un ulteriore decentramento, e gli enti locali dovranno sobbarcarsi degli oneri aggiuntivi, con conseguenti tasse a carico dei cittadini. Evidentemente ciò non va bene ed è contro ogni logica federalista. Quindi il tanto conclamato federalismo fiscale non viene nemmeno sfiorato da questa riforma.

Avevamo presentato alcuni emendamenti che tendevano a recepire la volontà di alcune regioni italiane, come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto e la Toscana, che si erano espresse all'unanimità rispetto a talune questioni, alcune delle quali sono in parte oggetto anche di referendum. Si trattava di soluzioni dirette a favorire un vero e proprio decentramento. Invece anche a questo proposito vi è stata la totale blindatura da parte della maggioranza. Solo la nostra proposta in materia di concorsi unici è stata presa in considerazione, non perché vi fosse una reale volontà al riguardo, ma perché in Commissione la maggioranza non aveva i numeri necessari per respingerla. Ci auguriamo quindi che l'Assemblea non elimini una delle poche disposizioni positive contenute nel provvedimento.

Per il resto, la situazione rimane in realtà immutata. Si mantengono le strutture amministrative del Dipartimento dello spettacolo e del turismo e del Dipartimento dell'agricoltura. In questi giorni, con il problema delle quote latte, ci si rende conto della necessità di effettuare un decentramento reale e di riconoscere le differenziazioni anche di ordine economico che esistono tra una parte e l'altra del paese. Invece, anche questa mattina si è detto sia da parte di alleanza nazionale, che ha paura di decentrare, sia da parte di rifondazione comunista che bisogna fare attenzione a non decentrare troppo perché si rischia di creare delle differenziazioni tra aree del paese. Ma le differenziazioni tra aree all'interno di questo paese ci sono già ed esistono da molto tempo: mettetevi bene in testa!

Si fanno grandi ragionamenti sul principio di sussidiarietà, che avevamo cercato

di applicare *in toto*, mantenendo le competenze alla struttura più vicina alla gente, vale a dire il comune, ovviamente nei limiti del possibile. Invece si è cercato di dare solo delle parziali competenze alle regioni, prevedendo che forse un giorno le regioni potranno delegare determinate funzioni ai comuni. Si dà quindi un'applicazione molto limitata a tale principio.

Un altro rilevante problema è rappresentato dalle funzioni dei prefetti e del commissario del Governo. Se è vero che sia il Polo che l'Ulivo si dichiarano federalisti e favorevoli al decentramento ed affermano di volere un'autonomia reale dei comuni, allora è necessario cominciare a trasferire almeno una parte delle funzioni amministrative attualmente esercitate dal commissario del Governo e dai prefetti agli enti locali, vale a dire ai comuni e alle province.

Noi contestiamo l'impianto generale del provvedimento dal punto di vista pubblicistico. È vero che si delegano alcune competenze alle regioni e che se ne delegano di molto minori ai comuni e agli enti locali, però l'impostazione generale è rimasta pubblicistica. Non si prende in considerazione infatti una serie di servizi che avrebbero dovuto essere svolti dai privati al di fuori della regia partitocratica e da questo sistema pubblicistico. Anche qui si registrano gravi lacune.

Un altro grave problema si pone in relazione all'articolo 16, in base al quale tutta l'organizzazione futura sarà concertata con i sindacati. È una previsione parzialmente condivisibile dal punto di vista teorico delle condizioni di lavoro ma non riguardo al sistema organizzativo generale dello Stato, a meno che non riconosciamo la qualità di partito ai sindacati (e questa è la realtà). Il risultato sarà che non si riuscirà ad attuare neanche in minima parte il decentramento, sulla cui necessità nessuno dubita, a causa degli interessi dei sindacati, i quali non vorranno eliminare qualche servizio o non saranno disposti a perdere potere. Sappiamo tutti cosa significhi infatti la « concertazione » nell'Italia sindacale: significa che i sindacati pongono il veto su ogni

provvedimento. Abbiamo constatato negli ultimi mesi quale influenza abbia avuto la « concertazione » sindacale all'interno della maggioranza, una « concertazione » sindacale fatta attraverso Bertinotti & C. In queste condizioni è impossibile credere a qualunque processo di decentramento.

Quanto al sistema scolastico, chiedevamo un'autonomia vera, non una pseudo-autonomia perché è tempo di mettere in soffitta per sempre non la scuola ma il Ministero della pubblica istruzione.

In Commissione è stato inoltre respinto il concetto della parità scolastica, nonostante le grandi promesse fatte dall'Ulivo nel corso della campagna elettorale. La questione verrà ripresa in occasione di una non meglio precisata legge futura, anche se sarebbe stato opportuno decidere ora. Cari amici dell'Ulivo, non è sufficiente schierarsi a favore della parità scolastica in campagna elettorale, occorre farlo al momento della decisione. Siamo in attesa di vedere qualche risultato.

Certo alcuni interventi sono stati fatti, ma non quelli a favore di un vero decentramento. I problemi non si risolvono certo istituendo una nuova Commissione destinata a controllare il processo di attuazione e l'efficacia di questo provvedimento legislativo. È tempo di cominciare a eliminare le Commissioni e non di costituirne di nuove! Il problema è di creare un vero e proprio decentramento eliminando una serie di funzioni proprie dello Stato. Non sto dicendo che tali funzioni debbano essere trasferite alle regioni, sto dicendo che dovrebbero essere eliminate del tutto. Questa è la vera semplificazione, questo è ciò che chiedevamo! Invece si è pensato di istituire una nuova Commissione.

Siamo molto delusi da questo provvedimento, dal quale noi deputati della lega nord per l'indipendenza della Padania attendevamo molto di più. All'inizio esso veniva fatto passare come un grande progetto di riforma in senso federalista, poi come introduzione del decentramento amministrativo, ma in verità contiene solo minime misure in tal senso. Se qualche modifica verrà attuata, ne prenderemo

atto perché aumenterà quelle differenziazioni a cui faceva riferimento con timore il collega Gramazio (e che noi invece incoraggiamo) e nello stesso tempo offrirà un contributo alla realizzazione della volontà dei popoli del nord di ottenere l'indipendenza (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

LUIGI MASSA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, molti condividono l'opinione secondo la quale la pubblica amministrazione è generalmente inefficiente, presenta profonde diseconomie ed è lontana e spesso è nemica del cittadino.

I confronti di alto livello su questo tema si sono susseguiti nel tempo per giungere ad una legge come la n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e la trasparenza nella pubblica amministrazione. Sono trascorsi 91 anni di contributi dottrinari dai primi saggi di Borsi del 1898 e di Donati nel 1903 e 72 anni di confronti parlamentari, a partire dalla Commissione Villa del 1918. Se andiamo ad esaminare meglio la questione, constateremo che vi è ancora una vasta parte della pubblica amministrazione che tende a disapplicare la legge n. 241 (a quasi sette anni dalla sua entrata in vigore).

Il « mal sottile » della burocrazia statale (che individuo nel rapporto difficile e talvolta perverso che esiste tra l'amministrazione e l'amministrato, basato su posizioni di reale privilegio della pubblica amministrazione radicate ad istituti come il silenzio, il segreto di ufficio, la responsabilità prevalentemente formale, la mancanza di codificazione trasparente dei procedimenti e la centralizzazione delle decisioni) si è allargato — credo — all'intero comparto pubblico; non ha risparmiato neanche le regioni, nate nel 1970 come una possibile risposta alle esigenze di decentramento e di realizzazione reale delle autonomie locali sancite dalla Costituzione.

Se pensiamo a cosa le regioni sono diventate e come spesso si è verificata

un'alleanza — anch'essa perversa — tra comuni, province e l'amministrazione statale tendente a combattere il neocentrismo regionale; se pensiamo a fatti come la mancanza di trasferimento di funzioni amministrative e gestionali dalle regioni alle province e ai comuni, che si è generalizzato; se pensiamo a strumenti urbanistici giacenti negli uffici regionali anche per un lustro, allora possiamo comprendere come gli elementi di conservazione della pubblica amministrazione statale siano risultati essere contagiosi e resistenti ad ogni seria terapia che tenda a curare la patologia che ho appena tratteggiato.

In questi mesi vi è un tema che è all'ordine del giorno del confronto politico-istituzionale. A parlo, non vi è dubbio, è stata la domanda federalistico-secessionista fatta propria da un movimento politico importante come la lega nord e che non era mai stato oggetto di confronto ampio nella nostra comunità nazionale. Le ragioni di una domanda, oggi posta in termini politici concreti, derivano a mio avviso da molte motivazioni, ma anche dall'inefficienza e, talvolta, dall'arroganza della pubblica amministrazione. Tale domanda, esplicitata da un movimento politico, è stata fatta propria da altri soggetti, sia politici che istituzionali. Pensiamo, ad esempio, alla Conferenza dei presidenti delle regioni che, assieme ad autentiche forzature (come quella di pensare che il federalismo sia di per sé la chiave di volta automaticamente in grado di riunificare il paese), sottolineano però ampie verità: mi riferisco a quella relativa al potenziale che un sistema federale ha per sviluppare libertà e pluralismo delle autonomie sociali o come opportunità per governare meglio ed avvicinare di più i cittadini alle istituzioni.

È quindi una domanda nuova che noi legislatori non possiamo non ascoltare; e la Commissione bicamerale nelle prossime settimane ci dovrà indicare la strada più opportuna da percorrere. Ma che di federalismo si tratti — oppure di forte decentramento — la strada del riequilibrio dei poteri tra Stato e autonomie regionali

e locali mi sembra davvero segnata. Questo processo — che considero irreversibile — può essere concretamente avviato senza attendere una revisione della Costituzione e, più in particolare, dell'articolo 117. Lo si può fare avviando intanto un processo di trasformazione delle funzioni amministrative in numerose materie, in una sorta di anticipazione della riforma costituzionale. Ed il disegno di legge in discussione avvia questo processo importante, introducendo, tra l'altro, due principi che condivido e che intendo sottolineare come fortemente innovativi nel nostro ordinamento: la rottura del parallelismo tra titolarità di funzioni legislative e titolarità di funzioni amministrative ed il superamento del principio napoleonico dell'uniformità nell'allocatione delle funzioni. Con il primo principio ci si apre ad un forte decentramento, in grado di reggere anche qualora una specifica funzione permanesse in futuro nell'ambito della competenza della legislazione statale, come ci insegna la normativa della Repubblica federale tedesca in questo senso. Con il secondo principio, quello dell'allocatione differenziata delle funzioni, si supera il problema relativo alla grande disomogeneità degli enti locali nel nostro paese. È una questione che nemmeno la legge n. 142 del 1990 aveva risolto: con essa i margini dell'autonomia statutaria erano così ridotti che, indipendentemente dalle affermazioni della dottrina e dai confronti svolti in Parlamento, sul piano delle funzioni Roma e Moncenisio erano considerati comuni praticamente identici.

Un terzo principio importante contenuto nel disegno di legge in esame è quello già introdotto con la legge delega n. 421 del 1992, con il suo più importante strumento attuativo (decreto legislativo n. 29 del 1993), e che qui viene con nettezza confermato: la separazione tra le scelte politiche di indirizzo e la gestione amministrativa; la prima deputata agli organi elettivi, la seconda alla dirigenza. È una scelta chiara, che non può e non deve essere rimessa in discussione. Eppure credo che il ministro Bassanini ben sappia che questo elementare principio del buon

governo è ancora lungi dall'essere applicato da tutto il mondo delle autonomie locali; permangono invece ampie sacche di disapplicazione e, quindi, di illegalità, troppe volte tollerate o favorite dalla stessa dirigenza pubblica, incline a rifiutare la responsabilità che inevitabilmente la gestione impone.

Questa considerazione mi consente di aprire una parentesi su un problema che ritengo importante. Troppo spesso pensiamo che una norma - quando sia buona e ragionevole - è sufficiente a produrre una modificazione dei comportamenti. Così non è, soprattutto quando siamo in presenza di grandi riforme come quelle che qui stiamo approvando o altre che il legislatore del passato (prossimo) ha varato. Troppo spesso siamo portati semplicisticamente a pensare che le riforme possano essere realizzate a costo zero. Non è vero: con la legge n. 81 del 1993, così come con la legge elettorale regionale, abbiamo spostato le responsabilità sul sindaco e sul presidente; abbiamo pensato di superare questioni complesse e storiche - derivanti innanzitutto dalla crisi della politica - con soluzioni esclusivamente elettorali, puntando sull'immediatezza del rapporto fra elettore ed eletto, senza la mediazione di terzi. Ma ciò è avvenuto senza preparare adeguati strumenti di modificazione reale della pubblica amministrazione. Anzi, affidando a quest'ultima - com'era giusto - responsabilità gestionali su questioni che sono di più diretta ed immediata valutazione dei cittadini, si è spesso determinato un elemento di crisi nel sistema: da un lato vi era la volontà del funzionario pubblico di rifuggire dalle responsabilità e, quindi, di applicarsi alla gestione con il medesimo approccio del passato, prevalentemente orientato al rispetto della forma piuttosto che al raggiungimento degli obiettivi; dall'altro, la classe politica ai vertici delle istituzioni tentava di superare l'inefficienza con la richiesta sempre più forte (che ben vedremo emergere fra qualche settimana in quest'aula, quando affronteremo la questione dei segretari comunali, contenuta

nell'altro disegno di legge Bassanini) di procedere verso un sistema di tipo americano (il cosiddetto *spoil system*).

In effetti viviamo una forte contraddizione, derivante dal passato sistema di governo della cosa pubblica. In Francia la burocrazia statale e regionale, selezionata dall'ENA o dall'École Polytechnique, raggiunge le posizioni di vertice in virtù di riconoscimenti meritocratici e vi rimane garantendo essa stessa lo Stato ed i cittadini nei passaggi di potere politico e addirittura tra le diverse Repubbliche. Negli Stati Uniti, come ho accennato, vige lo *spoil system*. In Italia per anni siamo stati in presenza di un sistema misto: raggiunta una posizione di vertice, vi si permane come nel sistema francese, ma spesso per arrivarci si è seguita la strada americana della promozione per meriti prevalentemente politici. Questo sistema, ancora oggi, mi sembra solidamente aganciato al vertice della pubblica amministrazione: credo che spesso rappresenti una delle ragioni di fondo dell'impermeabilità dello Stato ai cambiamenti, peraltro voluti dal legislatore.

Ma non è soltanto un problema di volontà: spesso è una questione di formazione. Non abbiamo l'ENA e la nostra scuola superiore è da modificare profondamente; i percorsi formativi universitari e post-universitari sono prevalentemente orientati alla libera professione. Scarsissime risorse sono destinate alla formazione specifica ed all'aggiornamento permanente. Credo, signor ministro, che senza consistenti investimenti sul versante della formazione e dell'aggiornamento permanente il principio dell'efficienza - ribadito dal Governo come elemento basilare per le norme che oggi stiamo discutendo - rischi di rimanere una chimera: devono essere effettuati investimenti specifici attraverso particolari procedure e riserve di bilancio.

Nell'attuazione dei principi fondamentali introdotti dal provvedimento il Governo procederà mediante specifiche deleghe. Ha ragione il relatore: non poteva che essere così, poiché - come nella

tradizione delle grandi riforme nel nostro paese — vi è una prevalenza di elementi attuativi di carattere tecnico.

Ho molto apprezzato la scelta del Governo di voler accogliere la richiesta della Commissione affari costituzionali di consentire al Parlamento il monitoraggio dell'attuazione normativa mediante una specifica Commissione bicamerale, che — mi dispiace per il collega Fontan — non considero affatto una scelta secondaria, non solo perché è corretto quanto affermato dal collega Veltri, secondo il quale vi è stata in passato un'eccessiva azione di delegazione alla quale non hanno sempre fatto riscontro provvedimenti delegati da parte del Governo, ma anche e soprattutto perché sia l'emanazione dei provvedimenti sia la loro applicazione necessitano di un monitoraggio costante da parte del Parlamento, anche per poter conoscere quali strumenti in materia normativa o di bilancio sia utile approntare per rimuovere gli ostacoli che — è facile prevederlo — si presenteranno sicuramente numerosi nella fase attuativa.

Il confronto in Commissione è stato serio, consentendo di apportare elementi migliorativi al testo approvato dal Senato; ciò a dimostrazione della consapevolezza che le parti, maggioranza ed opposizione, hanno della necessità di procedere senza esitazione verso un processo di profondo rinnovamento e decentramento dell'apparato statale. Il Governo vi ha partecipato con un'apertura che anche l'opposizione non può non apprezzare. Si può legittimamente pensare che il provvedimento poi potrà cozzare contro resistenze pesanti, che rischieranno di limitarlo per quanto riguarda gli effetti. Si può persino ritenere che il Governo non abbia la forza di condurre sino in fondo il disegno riformatore tracciato. Personalmente non credo sia così; ma, ripeto, è legittimo pensarlo. In ogni caso potremo verificare tutto ciò in un futuro anche prossimo. Oggi è importante che il Parlamento abbia consapevolezza dell'importanza di tali provvedimenti. Intendiamoci: non credo che essi vadano sovrastimati o enfatizzati; tuttavia noi deputati della maggioranza

non possiamo non sottolineare quanto un processo così rilevante, a pochi mesi dall'insediamento di un nuovo Governo, rappresenti comunque un fatto senza precedenti nella storia del nostro paese. Rappresenta anche — se mi si consente — una risposta che il Governo intende dare ai critici secondo i quali l'esecutivo si sarebbe prudentemente chiamato fuori, per istinto di conservazione, dal confronto sulle riforme costituzionali. Se leggiamo la relazione di accompagnamento al testo originario del disegno di legge, ci rendiamo conto della piena consapevolezza del Governo di partecipare direttamente con scelte autonome — che condivido — al processo riformatore. E ciò si verifica nel momento in cui si afferma che il processo viene avviato a Costituzione invariata, con riferimento quindi a funzioni amministrative, così che, in attesa delle riforme costituzionali che nei prossimi mesi affronteremo, si dia inizio comunque ad un processo forte di trasformazione dell'ordinamento in senso federale. Non è quindi neutra l'azione del Governo, che anzi è partecipe di una precisa scelta di campo, certo oggi ancora forzatamente ingessata in un'organizzazione dello Stato che, sia come costituzionalmente definita sia come costituzionalmente interpretata — è giusta l'osservazione del ministro Bassanini —, si basa su un modello centralistico.

L'aver definito il principio di sussidiarietà come fondamentale nel nostro ordinamento è un fatto senza precedenti che invito a non sottovalutare anche da parte di chi, come i colleghi leghisti, si colloca ormai oltre tale confine.

Il processo di revisione costituzionale non sarà privo di valutazioni diverse, che attraverseranno trasversalmente gli schieramenti e forse gli stessi gruppi parlamentari. Dare oggi un segno inequivoco verso una precisa direzione non mi sembra questione secondaria. Occorre però soprattutto condurre sul piano delle funzioni amministrative la sperimentazione della responsabilizzazione maggiore del sistema delle autonomie, passo fondamentale prima di decidere di andare oltre.

Mi avvio alla conclusione, giacché il tempo assegnatomi è ormai quasi terminato, chiedendo al Presidente di autorizzare la pubblicazione di ulteriori considerazioni integrative del mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Massa.

LUIGI MASSA. Concludo, dunque, senza enfasi, in modo laico, attento, persino prudente. Mi si consenta, però, di apprezzare la circostanza, colleghi, signor Presidente e signor ministro, che mi dà la possibilità di partecipare ad un processo importante di trasformazione del paese.

Lungi dal pensare che approvando buone leggi i problemi vengano risolti, credo tuttavia che senza tale inizio non si vada da nessuna parte. Su tale provvedimento, che si pone appunto all'inizio di quella che il Presidente Prodi ha annunciato come la fase due dell'azione del Governo, così come sugli altri che seguiranno, vi è e vi sarà tutto l'impegno mio e — ne sono certo — dei colleghi del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

GIACOMO GARRA. Sovente esponenti della maggioranza ulivista e rifondato-comunista hanno autocelebrato i disegni di legge inizialmente presentati al Senato con i numeri 1034 e 1124 con l'affermazione secondo la quale in tali provvedimenti vi è il federalismo possibile a Costituzione invariata.

Tali affermazioni sono erranee. La Costituzione italiana configura la nostra Repubblica come Stato regionale. Lo spartiacque tra un'organizzazione statale siffatta e l'organizzazione di uno Stato federale è costituito dal principio secondo il quale l'autonomia delle nostre regioni, comprese quelle a statuto speciale, è

limitata all'esercizio della potestà legislativa ordinaria nelle materie di rispettiva competenza, senza alcuna invadenza nella legislazione costituzionale. L'autonomia degli Stati membri degli Stati federali si estende invece anche alla potestà costituyente.

Qualcuno avrà notato che nello stesso giorno in cui questa Camera ha votato la proposta di legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale, l'Assemblea regionale siciliana ha approvato una « legge voto » indirizzata alla Commissione bicamerale. Con la stessa « legge voto », in estrema sintesi, viene proposto dalla regione siciliana che venga modificato l'articolo 116 della Costituzione per la procedura di revisione costituzionale dello speciale statuto dell'isola. Ove accolta, la proposta potrebbe avere attinenza alla generalità degli statuti regionali.

L'iter ipotizzato dalla « legge voto » prevede la competenza dell'Assemblea regionale siciliana a deliberare modifiche allo statuto con la maggioranza qualificata dei due terzi e l'approvazione delle modifiche così proposte da parte del Parlamento nazionale, se ho ben capito, con semplice legge ordinaria volta soltanto ad accordare — o non accordare — l'approvazione delle modifiche statutarie, deliberate dall'assemblea, nel caso della Sicilia o dai consigli regionali, nel caso delle regioni a statuto ordinario.

Non vi è dubbio che con la ripartizione del potere costituente — s'intende per il solo tema degli statuti regionali — tra Stato e regioni italiane, si realizzerebbe il passaggio dall'attuale assetto di Stato regionale ad uno di Stato federale.

Ho fatto questa lunga premessa per pervenire ad una precisa affermazione. Colleghi dell'Ulivo, voi ci avete proposto l'approvazione dell'atto Camera n. 2699, che solo a parole introduce il federalismo possibile a Costituzione invariata, mentre quello che vi accingete a votare è un federalismo a Costituzione raggirata.

Anche se questa affermazione può apparire molto pesante, essa non mi ha posto in rotta di collisione nell'espletamento dei lavori preparatori in seno alla

Commissione affari costituzionali, ai quali ho attivamente partecipato. Soggiungo che la presentazione di emendamenti da me fatta prima in Commissione poi in l'Assemblea non è stata effettuata nel presupposto della « bontà » del testo del disegno di legge, ma al solo intento di pervenire al male minore.

Il mio modo di operare non è certo caratterizzato da estremismo verboso, sebbene abbia accusato il Governo Prodi di « prove pratiche di regime », come ho affermato nel mio intervento in aula del 10 novembre 1996 ed in quello in Commissione del 7 gennaio 1997. Lo stile della mia opposizione al disegno di legge in esame vuole restare sul piano del confronto costruttivo, seppure critico. È forse questa una deformazione che mi viene dall'insegnamento sturziano.

Consentitemi un ricordo personale. Vent'anni fa ero sindaco di Caltagirone, all'epoca nota roccaforte democristiana, e nei manifesti e volantini delle organizzazioni della sinistra studentesca venivo denominato satiricamente « ambasciatore pacifista della tribù di Moro seduto ». L'essere stato ambasciatore pacifista non esclude però che vi esponga adesso alcuni fermi convincimenti.

Partiamo dal cosiddetto federalismo possibile a Costituzione invariata: *rectius* io affermo trattarsi non di federalismo, ma di decentramento e non a Costituzione invariata, bensì a Costituzione raggirata.

È fuor di dubbio che la vigente Costituzione ha per esempio voluto limitare la potestà di legiferare in capo al Governo: lo ha fatto in tema di decretazione d'urgenza ed anche in tema di leggi delega e di leggi delegate. Adesso che la Corte costituzionale ha escluso l'abuso della reiterazione dei decreti-legge, in luogo dell'inflazione di essi ci troviamo in presenza di una dilatazione del tutto abnorme delle leggi delega richieste dal Governo. Ne abbiamo avuto un esemplare saggio in sede di esame del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 e ne troviamo vistosissime utilizzazioni

nei disegni di legge approvati dal Senato, dei quali il più importante è quello oggi al nostro esame.

Sintetizzo il mio pensiero: la maggioranza « ulivista », con il ricorso sempre più frequente alla legge delega, sta spostando il potere di legiferare dal Parlamento al Governo; il Parlamento si auto-degraderà ad organo meramente consultivo, quasi alla stregua di una qualsiasi Conferenza Stato-città-autonomie locali.

Parlo di Costituzione raggirata perché non mi sembra aderente alla Costituzione, ad esempio, affidare alle regioni l'adozione in sede legislativa della puntuale individuazione delle funzioni delegate agli enti locali, come previsto dall'articolo 4 del provvedimento al nostro esame. Ciò viola, a mio avviso, gli articoli 5 e 128 della Costituzione, secondo i quali le funzioni di province e comuni sono determinate con leggi generali della Repubblica. Il rischio è infatti che alcune regioni siano lasciate arbitre di detenere in massima misura funzioni che in altre regioni saranno invece attribuite a province e comuni. Insomma, vi è un ribaltamento anche del contenuto della legge 8 giugno 1990, n. 142, che al suo articolo 3 non ha previsto per le regioni nuove potestà legislative in tema di enti locali.

È fuor di dubbio che la scelta di cui all'articolo 4 di questo disegno di legge dovrebbe seguire e non precedere la riforma della Costituzione testé avviata, previa l'espressa abrogazione dell'articolo 128 della Costituzione. Le conseguenze non sono solo concettuali, perché l'attribuzione alle regioni di potestà legislativa potrebbe far permanere l'« andazzo » accentratore che ad esse si imputa.

Un'ultima annotazione: il principio di sussidiarietà proposto dal Governo al comma 3 dell'articolo 4 è stato « diluito » nell'attuale testo licenziato dalla Commissione con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative all'autorità territoriale più vicina ovvero a quella più funzionale, cioè ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative.

Dico subito che la nuova formulazione è complicata e pericolosa, sia perché le amministrazioni centrali conservano ampia discrezionalità nel decidere quali saranno le dimensioni territoriali ottimali per attribuire o meno servizi ai comuni, sia perché la dizione « cittadini interessati » farà pervenire a scelte che mortificheranno i comuni a vantaggio di associazioni di enti, di province o di altri enti (*Applausi*).

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

GIOVANNI DE MURTAS. Presidente, per quanto riguarda la configurazione normativa del provvedimento al nostro esame — sempre agendo sulla volontà di innovazione che viene espressa attraverso iniziative di decentramento e di semplificazione che riguardano la pubblica amministrazione — l'articolo 18, sul quale incentrerò il mio intervento, definisce il progetto di autonomia delle istituzioni scolastiche al quale viene in qualche modo delegata l'ambizione di trasformare radicalmente il sistema formativo del nostro paese. E devo dire che questo articolo ha assunto una grande rilevanza, tenuto conto del dibattito che finora si è svolto in proposito. Sappiamo che l'obiettivo di una trasformazione profonda del sistema formativo pubblico, per le implicazioni che richiama ed anche per l'impegno riformatore che obbligatoriamente è ad esso sotteso, rappresenta un terreno di confronto, in cui le differenze dell'approccio culturale e dell'impianto progettuale espresse dalle diverse parti politiche scontano, quasi naturalmente, una differenziazione profonda, spesso una vera e propria contrapposizione rispetto al modo stesso di intendere le politiche di governo e la natura degli interventi che sul piano del sistema scolastico dovranno essere attivati.

Ritengo che ciò accada anche perché nel contesto scolastico, sul quale interviene l'articolo 18, vi è un intreccio particolarmente significativo, che può essere pregiudizievole per la validità stessa di ogni azione di riforma (questo, come

sappiamo, è successo per decenni rispetto a qualunque ipotesi di riforma della scuola nel nostro paese). Nello specifico, tale intreccio tocca il tema della destinazione e della quantificazione delle risorse che dovranno essere investite anche per attuare questo cambiamento della scuola pubblica.

Il passaggio al regime dell'autonomia scolastica potrebbe non essere indolore e potrebbe anche produrre effetti devastanti, se permanesse la vocazione al disimpegno e alla deresponsabilizzazione dello Stato rispetto alla nostra principale agenzia formativa ed educativa. Si tratta — vogliamo ripeterlo con chiarezza — di un pregiudizio che può vanificare ogni esito positivo del processo riformatore che si sostiene giustamente di voler innescare con l'autonomia scolastica. Non vi è solo questo pericolo, ma qualcosa di più. Se lo Stato non provvedesse a rivedere ed a riformulare il proprio impegno nella scuola e per la scuola, se l'autonomia venisse pensata ed applicata come elemento sostitutivo delle dinamiche di intervento che lo Stato deve programmare, ci troveremmo di fronte al pericolo concreto, anzi direi all'eventualità quasi certa, di una autonomia che agisce come fattore negativo di accelerazione del processo di degenerazione e distruzione del sistema della formazione pubblica.

Questo è un dato che ha sempre mantenuto una spiccata centralità nell'analisi che rifondazione comunista ha inteso sostenere. Noi poniamo e ribadiamo in maniera non occasionale il problema della crescita delle risorse pubbliche da destinare alla scuola, del reperimento e dell'utilizzo di tali risorse per poter procedere a riformulare il concetto stesso dell'offerta formativa e dell'intervento educativo, per riuscire ad avviare un riassetto strutturale del nostro sistema scolastico.

Crediamo che solo in questo contesto possa esplicarsi un ruolo positivo dello strumento dell'autonomia didattica, culturale ed amministrativa della scuola. Insistiamo su questo punto e vorrei anche cercare di essere particolarmente espli-

cito: noi non crediamo, anzi confermiamo di essere profondamente e radicalmente contrari, ad una configurazione dell'autonomia scolastica concepita come mezzo per poter realizzare ulteriori riduzioni del finanziamento statale. Un'autonomia scolastica che punti, non dico a cose nuove (perché si tratta di concetti autorevolmente sostenuti anche da taluni esponenti di questo Governo e di questa maggioranza), ma a far crescere o a mantenere l'attuale quadro delle risorse destinate alla scuola attraverso la riduzione dei costi, o addirittura con l'introduzione di forme di contribuzione richieste agli studenti e alle loro famiglie; forme di contribuzione che, in relazione al reddito, dovrebbero essere versate come sostitutive delle attuali tasse scolastiche.

Si tratta di considerazioni che abbiamo sentito spesso riecheggiare e che sono state giustamente escluse da questo disegno di legge, ma che possono rappresentare - ripeto - un pregiudizio determinante.

In realtà - altro riferimento concreto per rendere esplicite le posizioni politiche che sono alla base del dibattito che stiamo svolgendo sull'articolo 18 e sull'autonomia scolastica - la configurazione di una riduzione dell'intervento da parte dello Stato rispetto alla scuola è coerente con gli indirizzi contenuti nell'ultima legge finanziaria. Innestare il modello dell'autonomia scolastica - in questo caso non si tratta più di una considerazione teorica, ma di un'affermazione che prende spunto dagli interventi sulla scuola previsti nell'ultima legge di bilancio e che si configura dunque come una previsione di breve e medio periodo - sul complesso degli interventi previsti anche nel documento di programmazione economico-finanziaria, volto a realizzare economie discendenti che insistono nei provvedimenti di razionalizzazione della rete scolastica, nella rideterminazione negativa del rapporto classe-alunni, nell'adozione di misure volte a comprimere il ricorso alle supplenze e quindi a determinare, di fatto, un impoverimento dell'attività didattica e quant'altro rientri nella natura di questo

tipo di interventi, significa proseguire nell'illusione, storicamente irresponsabile, di poter reimpiegare i risparmi ottenuti nell'ambito del funzionamento del sistema formativo per quelle riforme di struttura che al sistema stesso sono ormai indispensabili. Non è un'operazione possibile; non è più un'operazione credibile perché storicamente sconfitta e non funzionale al rilancio della qualità del sistema formativo pubblico. Non può quindi essere questa la valenza politica e l'impegno di trasformazione che investiamo nel modello di autonomia varato con l'articolo 18. Non può esservi - e non vi sarà - un'autonomia scolastica con lo sconto, una « autonomia della miseria », come è stata giustamente definita, che strumentalizzerebbe l'esigenza di rafforzamento delle autonomie locali e regionali rispetto al sistema formativo pubblico (esigenza giusta e legittima) per decentrare quelle ricadute di impoverimento, di dequalificazione, di pauperismo, che verrebbero redistribuite tra le istituzioni scolastiche secondo uno schema « aziendalista », magari mutuato dal funzionamento del mercato e sciaguratamente applicato alle realtà dell'insegnamento, dell'apprendimento, della trasmissione della cultura e del sapere e dei processi cognitivi che ad esse sono collegate, gravando ancora sulle disfunzioni strutturali della nostra scuola (quelle che ci parlano dell'evasione, dell'insuccesso scolastico e quant'altro).

Se ciò accadesse, l'autonomia delle istituzioni scolastiche entrerebbe in collisione, in urto, in contraddizione, nelle stesse modalità del suo funzionamento e negli effetti che produrrebbe anche sul piano didattico-educativo, con il carattere nazionale ed unitario del sistema pubblico dell'istruzione, che ha sicuramente necessità di essere ridefinito e rilanciato, ma sul quale, come tutte le riforme di struttura, non si può pensare di intervenire a costo zero.

Non vogliamo che questo accada: non è questo il modello al quale pensiamo quando parliamo di autonomia scolastica. Non vogliamo che questo accada anche perché, tra l'altro, in un processo così

disegnato noi di rifondazione comunista vediamo il pericolo concreto che la privatizzazione della cultura possa introdursi attraverso i varchi aperti da quella che sarebbe una sorta di autonomia dimezzata. In questa direzione si è espresso, in qualche modo, il senso dell'azione emendativa che abbiamo promosso in Commissione con riferimento all'articolo 18.

Non intendiamo enfatizzare la portata del provvedimento. Rispetto alla scuola ne vediamo l'utilità e siamo convinti della necessità di approvare le norme riferite a tale settore. Tuttavia — ripeto — non intendiamo enfatizzarne la portata rispetto alla realtà scolastica ed alla domanda di innovazione e di riforma proveniente dal settore. Esiste un coacervo di problemi che sarà determinante, anche per gli esiti specifici che potranno essere prodotti dall'autonomia scolastica: autonomia intesa come modalità non privatistica di arricchimento delle competenze gestionali e didattiche che saranno attribuite alle singole realtà scolastiche.

Dico questo in relazione ad una serie di problemi accennati in questa sede, in ordine ai quali apprezziamo il rigore finora manifestato dal Governo; mi riferisco ai provvedimenti che dovranno essere adottati da questo Parlamento sulla parità scolastica, nonché alla prospettiva di una ristrutturazione dei cicli scolastici, che sicuramente si presterà ad approfondimenti, scontri, differenziazioni, ulteriori dibattiti ed interventi. Parlo, ad esempio, anche con riferimento ad un problema non definito nel dettaglio dalle norme che stiamo esaminando, un problema che dovrà trovare in Parlamento la giusta occasione di riflessione e di intervento: il funzionamento degli organi collegiali, cioè degli organi di democrazia e di partecipazione delle istituzioni scolastiche, nel loro rapporto con l'amministrazione scolastica ai diversi livelli.

L'entità, la qualità, la portata e la direzione degli interventi che saranno realizzati nei differenti contesti della scuola entreranno in qualche modo in rapporto — speriamo positivo — con il modello d'autonomia scolastica. Rite-

niamo che, rispetto a questa innovazione importante, l'azione del Governo (e, in qualche modo, la nuova configurazione del ruolo e della funzione dello Stato rispetto alla scuola) possa e debba trovare — come dire? — acquisizioni positive, a partire dal versante dell'impegno finanziario, che in qualche modo incideranno sulla qualità e sulla portata dell'intervento che sarà realizzato in attuazione del disposto di cui all'articolo 18 (*Applausi*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Turroni, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Sospendo la seduta fino alle 15.

La seduta, sospesa alle 13,15, è ripresa alle 15,05.

PRESIDENTE. Continuiamo nella discussione sulle linee generali.

È iscritto a parlare l'onorevole Berselli. Ne ha facoltà.

FILIPPO BERSELLI. Onorevole Presidente, colleghi, onorevole ministro, da qualche tempo è in corso da parte del Governo Prodi il tentativo, molte volte riuscito, di una vera e propria occupazione di tutti i centri di potere. Non parlo soltanto della radiotelevisione di Stato, ma anche delle nomine che vengono fatte in questi giorni all'interno dei vari ministeri; mi riferisco altresì alle nomine nella STET, nelle banche, negli enti pubblici. In sostanza, da parte del Governo Prodi si cerca con successo di esportare a livello nazionale quel modello che era molto conosciuto dall'allora partito comunista italiano, sto parlando del modello Bologna, del modello Emilia-Romagna. Si cerca, in sostanza, di occupare a livello nazionale quei centri di potere vitali sulla falsariga di ciò che ha fatto per quasi cinquant'anni l'allora partito comunista a Bologna e in Emilia-Romagna.

Questa operazione non ha certamente lasciato immune il ministro delle finanze, onorevole Visco, il quale, allorché in Consiglio dei ministri fu approvato il provvedimento collegato alla finanziaria

1997, predispose un articolo (l'articolo 67) che istituiva una società per azioni avente come oggetto gli studi tributari e le ricerche in materia fiscale. In sostanza, con quella norma si cercava di fatto di appropriarsi dei compiti, delle funzioni e delle prerogative che erano tipiche della dirigenza dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Sono noti gli apprezzamenti estremamente negativi, il disprezzo - se mi è consentita l'espressione - più volte dimostrato dal ministro Visco nei confronti dell'amministrazione finanziaria dello Stato e soprattutto della sua dirigenza, tant'è che ha già provveduto con buona lena ad occupare alcuni centri vitali dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Ebbene con l'articolo 67 del provvedimento collegato alla finanziaria il ministro delle finanze con la costituzione di questa Spa si proponeva nei fatti, oltre che dal punto di vista ordinamentale, di togliere all'amministrazione finanziaria compiti e funzioni delegandole ad un nuovo carrozzone. Un carrozzone da occupare con i propri amici e con i propri clienti.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Ma che c'entra questo?

FILIPPO BERSELLI. Arriviamo al dunque, ministro. Vedrà che ci arriviamo e lei dovrebbe saperlo che ci sto per arrivare!

Dicevo che il ministro Visco sta occupando all'interno dell'amministrazione finanziaria tutto quello che può. Ebbene, con questo nuovo carrozzone il ministro delle finanze si proponeva di utilizzare uno strumento esterno per potervi inserire persone di sua assoluta fiducia; nello stesso tempo penalizzando, mortificando, rendendo di fatto inutili le professionalità esistenti all'interno dell'amministrazione finanziaria dello Stato, sulla falsariga di quanto è avvenuto con il Secit, che è un carrozzone che serve a ben poco e che costa allo Stato 670 miliardi all'anno.

L'onorevole ministro ha obiettato: ma che c'entra questo con il disegno di legge al nostro esame? C'entra, eccome, onore-

vole ministro, perché l'onorevole Visco, in una lettera a lei inviata in data 14 gennaio 1997, che mi è stata in queste ore recapitata, scrive: «Caro Franco» - che sarebbe lei, se non sbaglio, signor ministro - «ti invio l'allegato schema di norme che prevede l'istituzione di una società per azioni avente ad oggetto l'effettuazione di studi e ricerche in materia fiscale. Tale disposizione era inserita nel disegno di legge collegato alla finanziaria e il Governo ha deciso di stralciarla, avendo la stessa carattere prevalentemente ordinamentale. Tale proposta è già stata trasmessa in data 19 novembre 1996 ai tuoi uffici al fine di una preventiva valutazione. Ritengo che l'approvazione di tale disposizione sia estremamente utile» - non si sa a chi, forse al ministro delle finanze - «per l'attività dell'amministrazione finanziaria» - bontà sua! - «e ti chiedo pertanto, ove nulla osti, di voler autorizzare la presentazione del menzionato emendamento al disegno di legge n. 2699» - che, se non vado errato, è proprio quello al nostro esame - «in materia di riforma della pubblica amministrazione attualmente all'esame della Camera dei deputati. Cordialmente Vincenzo Visco».

Quindi c'entra, signor ministro: ci mancherebbe altro! Se il ministro delle finanze, che credo sia persona che lei conosce, facendo parte di questo Governo, le scrive in data 14 gennaio, immagino previa una certa concertazione con lei (sarebbe immaginabile che scrivesse così improvvisamente a lei, signor ministro, una lettera che fa riferimento a rapporti precedenti, lasciando capire che vi era un'intesa di massima tra il ministro delle finanze e non dico lei, signor ministro, ma certamente alcuni suoi stretti collaboratori), allora faccio la seguente considerazione.

Questa mattina ho ascoltato quanto lei ha detto in aula e in gran parte lo condivido. Ha affermato che ci troviamo di fronte ad un provvedimento che vuole creare i presupposti, a livello più basso di quanto potrà emergere dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali,

per cercare di avviare fin d'ora l'iter per giungere ad un effettivo federalismo.

Lei ha anche aggiunto che il Governo è stato molto attento alle segnalazioni dell'opposizione, tant'è che al Senato esso ha accolto numerosissimi emendamenti - e ne ha indicato anche il numero - e pure in sede di I Commissione sono state valutate con grande comprensione molte proposte dell'opposizione, tant'è che, a seguito di un esame dello stampato, possiamo rilevare che le modifiche operate dalla I Commissione rispetto al testo licenziato dal Senato sono molte.

Vi è dunque un problema: in questo momento è possibile che venga presentato l'emendamento al quale facevo riferimento. Come avviene in certi casi, allorché si presentano ricorsi in prevenzione, io faccio qui un intervento in prevenzione, sollecitando lei, signor ministro, a valutare con grande prudenza questo possibile emendamento.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Più che un intervento in prevenzione mi sembra un processo alle intenzioni!

FILIPPO BERSELLI. No, signor ministro, è un intervento in prevenzione, perché mi rendo conto che, qualora questo emendamento venisse valutato positivamente da lei, sarebbe difficile per questa Camera, stanti gli attuali rapporti di forza, bocciarlo.

Mi permetto tuttavia di sottoporre alla sua attenzione e alla sua meditazione la non opportunità della sua presentazione. Quando si discusse il provvedimento collegato alla legge finanziaria, vi fu una vivace reazione non soltanto della dirigenza dell'amministrazione finanziaria, ma di tutte le forze di opposizione, che in quell'occasione trovarono sponde naturali anche in componenti della maggioranza di Governo, tant'è che l'articolo 67 venne stralciato.

Ho ascoltato con grande interesse il suo intervento di questa mattina ed ho colto la significativa disponibilità che lei ha dimostrato nei confronti delle opposizioni. Non vorrei che analoga disponibilità

lei assicurasse nei confronti del ministro Visco per una iniziativa finalizzata unicamente ad interessi del ministro Visco stesso, ma non ai suoi, che sono unicamente quelli di portare avanti la riforma con uno scopo ben preciso. Basta esaminare l'articolo 1 per averne la riprova. Tale norma recita infatti: « Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. ».

Lei dice che faccio il processo alle intenzioni, ma non è vero; faccio solo il processo alle vere intenzioni dell'onorevole ministro delle finanze, che ha avuto rapporti con qualche suo collaboratore, ministro Bassanini, e che deve aver avuto delle assicurazioni da qualcuno, anche se non da lei. Non dico che le abbia avute da lei - è inutile che scuota la testa, signor ministro -, anche se questa lettera potrebbe far supporre anche qualcosa di diverso. Ad ogni modo non credo che sia intervenuto un previo accordo con lei, ma sono convinto che l'onorevole ministro delle finanze abbia interessato della questione il suo gabinetto e ne abbia ricevuto una certa disponibilità.

Dal momento che faccio parte della Commissione finanze e ho avuto anche una certa responsabilità come sottosegretario alle finanze nel Governo Berlusconi, non sarei intervenuto perché lei sa benissimo che la parte tributaria di questo provvedimento non c'è; ovvero, ci sarebbe soltanto in un punto, sul quale siamo d'accordo: quello di escludere dalle deleghe le dogane. Quindi, per quanto riguarda l'aspetto tributario io, ripeto, non sarei intervenuto, perché manca la materia del contendere e nello stesso parere espresso dalla Commissione finanze in sostanza si dice che viene richiesto un parere su materie che non sono di competenza della stessa. Sono intervenuto solo perché sono molto preoccupato - mi creda, onorevole ministro - circa la possibilità, che lei in questo momento sembra

escludere, che lei sia d'accordo su un emendamento del genere, che sarebbe estraneo alla materia e che verrebbe inserito a forza — anche se siamo purtroppo abituati a veder includere nei nostri provvedimenti legislativi anche materie estranee.

Signor ministro, la prego pertanto di non prendere in considerazione tale emendamento e di fare in modo che lo stesso non venga presentato. Diversamente il gruppo di alleanza nazionale e immagino tutto il Polo per le libertà si troverebbero nella necessità di fare una fortissima opposizione su un emendamento che non solo è contrario agli interessi dell'amministrazione finanziaria, perché sperpereremmo dei soldi, ma che sottrae anche delle competenze istituzionali alla direzione centrale degli affari giuridici. Allora, o si abolisce la direzione centrale degli affari giuridici oppure non si può espropriarla di compiti che le sono propri.

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

GERARDO MARIO OLIVERIO. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge-delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa costituisce un'indubbia scelta innovativa e riformatrice, che avvierà una impegnativa quanto necessaria opera di riordino nella vita delle istituzioni, della pubblica amministrazione e contribuirà a determinare un nuovo e diverso rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, tra società e istituzioni rispetto a quello che si è avuto sino ad ora.

La scelta del ricorso alla legge-delega è stata coraggiosa ma necessaria per dare compiutezza a quel processo riformatore del quale da tempo è largamente avvertita l'esigenza. Finalmente si passa dai propositi e dalle dichiarazioni di intenzioni, che hanno caratterizzato il dibattito politico per un periodo non breve, ai fatti. Di ciò va dato merito al Governo. Va altresì

sottolineato che opportuna ed utile è stata la scelta di sviluppare un confronto approfondito in Parlamento per la definizione di uno strumento legislativo che è destinato ad avere un notevole impatto nella vita del nostro paese, nel funzionamento della macchina pubblica, nell'assetto e nella dislocazione dei poteri.

Condivido le analisi e le argomentazioni svolte questa mattina dal relatore e limiterò quindi il mio intervento ad alcune brevi considerazioni, in particolare relativamente ai capi I e II del disegno di legge laddove si delega il Governo a razionalizzare la Presidenza del Consiglio dei ministri e i ministeri anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri stessi nonché di amministrazioni centrali, anche ad ordinamento autonomo, e si definisce un quadro ampio di conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali.

È questa una scelta giusta e condivisibile, che determinerà finalmente la tanto auspicata rottura dell'ormai logoro e sclerotizzato centralismo ministeriale lontano dai bisogni della società e refrattario ai processi di trasformazione del paese. In relazione a ciò riteniamo ormai necessaria ed inderogabile una seria ed approfondita riflessione sugli strumenti di governo di un settore come quello agroalimentare.

Le politiche per il settore agroalimentare e lo sviluppo rurale, gli accordi commerciali internazionali, i processi di integrazione europea che in particolare in questo settore si sono consolidati negli ultimi anni, i modelli di consumo alimentare e la sensibilità in tema di salvaguardia delle risorse naturali sono stati interessati da profondi mutamenti strutturali orientati alla definizione di un complesso ed articolato quadro di sostenibilità che incorpora una molteplicità di dimensioni, quella economico-finanziaria, sociale, alimentare ed ambientale.

Tali cambiamenti impongono un sostanziale ripensamento del modello organizzativo e istituzionale per le funzioni di governo del settore e delle dinamiche di sviluppo delle aree rurali. L'assetto istituzionale di riferimento per il settore agro-

limentare ha conosciuto, a livello europeo ed internazionale, un considerevole rimodellamento sulla base dell'affermazione forte e contestuale di due nuove sovranità, una di carattere sovranazionale (Unione europea ed accordi internazionali) e l'altra di carattere regionale. In funzione di ciò la politica nazionale per il sistema agroalimentare e per lo sviluppo rurale va assumendo sempre più marcatamente una caratterizzazione di quadro di riferimento generale entro cui le regioni definiscono, nel rispetto di una griglia di compatibilità sovranazionali riconducibili alle scelte in sede comunitaria e agli accordi commerciali internazionali, i contenuti specifici degli interventi da attivare sui propri territori.

La funzione di governo nazionale si configura quindi soprattutto come un ruolo di indirizzo e di coordinamento, operando da collegamento istituzionale tra il livello sovranazionale, a cui compete la definizione dei principi, delle regole e delle compatibilità generali, che travalicano appunto la sfera nazionale, e il livello regionale responsabile della programmazione, gestione, controllo e valutazione delle politiche specifiche.

Con la crescita del reddito disponibile e con l'evoluzione in senso moderno delle autonomie più sviluppate si sono consolidati anche in Italia un modello di consumo e uno stile di vita che tendono a privilegiare il consumo di beni caratterizzati da una sempre maggiore differenziazione dovuta a processi di trattamento e di preparazione della materia prima lungo la filiera agroalimentare. Contestualmente a questo fenomeno la globalizzazione dei mercati, la più agguerrita concorrenza internazionale e la destrutturazione dei controlli per effetto delle politiche liberiste hanno fatto emergere sempre più la sicurezza alimentare, nel senso di salubrità e di qualità degli alimenti, come una vera questione politica da affrontare sul piano istituzionale ed organizzativo in modo adeguato, anche perché è forte nei consumatori la consapevolezza del legame stretto tra alimentazione, salute e benessere.

Negli ultimi decenni è cresciuta notevolmente la sensibilità verso la tutela e la salvaguardia delle risorse non riproducibili. Quello della sostenibilità dello sviluppo è divenuto infatti uno degli imperativi prioritari di tutti i Governi nazionali, vale a dire un modello di sviluppo che sia capace di coniugare efficienza ed equità, intendendo quest'ultima sia in senso economico-sociale e territoriale sia nel senso di una fruibilità intergenerazionale delle risorse naturali. I processi prima richiamati hanno assunto un carattere permanente e strutturale; per cui sono da considerare come le fondamentali direttrici di riferimento di medio-lungo periodo entro le quali inquadrare la riorganizzazione di una funzione di governo nazionale dello sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali.

Alla luce di tali processi «strutturanti», una formulazione moderna della questione agraria, rurale e forestale va posta in ambito nazionale soprattutto in termini di capacità di rappresentanza politica e tecnico-scientifica a livello internazionale, di sicurezza alimentare e di tutela della biodiversità, del territorio e del paesaggio rurale e forestale. Una tale impostazione deriva dalla duplice consapevolezza di ritenere ormai irreversibile la tendenza alla contestuale affermazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, del sovranazionalismo e del regionalismo e di considerare la salute dell'uomo, la tutela e la salvaguardia delle risorse naturali, come fattori guida irrinunciabili per uno sviluppo moderno e sostenibile dell'economia e del sistema agroalimentare.

Abbiamo ribadito più volte la nostra scelta federalista ed europeista. Queste opzioni hanno ancora maggiore valenza nel campo agroalimentare. Questa scelta non solo non è in contraddizione, ma rafforza l'esigenza di definire un moderno ed unitario strumento di rappresentanza politico-istituzionale sul piano comunitario ed internazionale e di coordinamento e di indirizzo nei confronti delle regioni e degli enti locali, ai quali devono essere

interamente trasferite le funzioni di programmazione e gestione di risorse, funzioni e poteri.

Va ricordato che i 187 paesi che hanno partecipato di recente al vertice mondiale sull'alimentazione organizzato dalla FAO dispongono o di un ministero agricolo in senso stretto, o, in termini più moderni, di un ministero orientato alla sicurezza alimentare e allo sviluppo rurale. Nessun paese al mondo, dunque, è privo di uno strumento di coordinamento specifico nel settore agroalimentare. Tutte le riforme più recenti adottate nei paesi occidentali hanno riguardato il passaggio da un ambito agricolo in senso stretto a competenze nel campo della sicurezza alimentare e dello sviluppo rurale: in nessun paese è stata proposta la chiusura del ministero. Se ciò avviene in Italia (come si è verificato con il referendum di tre anni fa e come è stato riproposto di recente con un altro referendum), occorre capirne le ragioni ed assumere iniziative adeguate per rispondere in modo positivo ed adeguato a tale spinta, con tempestività e contenuti ed impostazioni idonee alla dimensione dei problemi che il processo di trasformazione e di mondializzazione pone in un settore strategico come quello agroalimentare.

La verità è che gli attuali strumenti di governo del settore agroalimentare...

PRESIDENTE. Onorevole Oliverio, la prego di concludere, avendo lei oltrepassato il tempo a sua disposizione.

GERARDO MARIO OLIVERIO. Mi avvio a concludere, Presidente.

Dicevo che gli attuali strumenti di governo del settore agroalimentare sono vecchi e assolutamente inadeguati. Il nostro Ministero dell'agricoltura, a differenza di altri paesi, non è stato mai oggetto di una radicale riforma. Anche dopo l'approvazione della legge n. 491 del 1993, nata successivamente allo svolgimento del referendum, il Ministero dell'agricoltura ha cambiato solo la sua denominazione, mentre la struttura e gli strumenti di intervento e di controllo nel

settore sono rimasti sostanzialmente immutati. L'AIMA, le strutture di sperimentazione e di ricerca, gli strumenti di riordino fondiario eccetera, che pure dovevano essere profondamente riformati sulla base di quanto previsto dalla legge n. 491 del 1993, sono rimasti immutati; mentre i processi di trasformazione del settore agroalimentare hanno subito una formidabile accelerazione, che ha accentuato il già marcato distacco tra le esigenze di modernizzazione del settore agroalimentare e gli strumenti di governo e di orientamento dei processi e della organizzazione produttiva.

PRESIDENTE. Onorevole Oliverio, la pregherei proprio di concludere!

GERARDO MARIO OLIVERIO. Posso...

PRESIDENTE. Non è possibile proseguire, perché lei ha oltrepassato di un minuto e mezzo il tempo a sua disposizione.

Mi dispiace, ma ho l'obbligo di far rispettare i tempi perché sono contingentati. Se non vi fosse il contingentamento, sarebbe diverso.

GERARDO MARIO OLIVERIO. Chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione di considerazioni integrative del mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Oliverio.

È iscritto a parlare l'onorevole Fontanini. Ne ha facoltà.

PIETRO FONTANINI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, il provvedimento che stiamo esaminando ha l'ambizione di razionalizzare l'inefficiente ed elefantica macchina burocratica dello Stato, una macchina costruita e guidata da uomini provenienti dal sud. Uno dei maggiori studiosi italiani dei problemi della pubblica amministrazione, Sabino Cassese, ha affermato che la meridionalizzazione del pubblico impiego è un

problema segnalato fin dall'inizio di questo secolo. È una costante incontrare presso le prefetture o i provveditorati agli studi del nord prefetti o provveditori che hanno provenienze meridionali. Il sud non ha solo fornito mano d'opera alla FIAT, ma ha anche mandato migliaia di dirigenti al nord ad occupare le posizioni di vertice negli uffici della pubblica amministrazione.

Il disegno di legge di cui ci stiamo occupando ha l'ambizione di riordinare e trasferire le risorse degli enti locali; in pratica, di fare giustizia per tutti quei soprusi che in particolare i comuni del nord d'Italia hanno dovuto subire a causa di una burocrazia incapace e fortemente centralista.

Sarà in grado, questo provvedimento, di creare una nuova mentalità nell'esercito dei burocrati cresciuti e addestrati secondo il principio del centralismo statale? È molto probabile che ancora una volta sarà disatteso dai quasi 3 milioni di dipendenti pubblici.

Colleghi, il sistema della pubblica amministrazione ha creato al nord la colonizzazione dei servizi pubblici. Quasi un dipendente statale su quattro, fra quelli che lavorano nella Padania, proviene dal sud d'Italia. La Lombardia è la regione che ne ospita il maggior numero, seguita da Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria. Su 418.865 dipendenti pubblici che lavorano al nord, ben 92.446 provengono dalle regioni meridionali. Quanto ha pesato la loro presenza nell'ostacolare l'efficienza del nord? Per anni la meridionalizzazione ha avuto riflessi negativi nella pubblica amministrazione, poiché la cosa pubblica è stata gestita secondo un'impronta prevalentemente legalista, poco competitiva e per nulla manageriale.

Un dipendente su cinque della scuola nel nord viene dal sud: tra bidelli, presidi ed insegnanti 66 mila persone (su un totale di 340 mila) non hanno origini autoctone. Come sarà possibile realizzare tutti quei processi di razionalizzazione e di efficienza previsti dal provvedimento in esame?

All'articolo 12 del testo si parla di mobilità. Come potranno realizzare la mobilità i 222.305 dipendenti dei ministeri, se per il 53,2 per cento provengono da regioni del sud? Da un'attenta lettura di questa norma si comprende, in realtà, che tutta la ristrutturazione della macchina burocratica italiana sarà subordinata agli accordi sulla mobilità. In pratica, se non saranno disponibili, i dipendenti pubblici difficilmente cambieranno sede di lavoro; e nemmeno gli incentivi saranno capaci di far chiudere la miriade di uffici inutili che questo paese continua a mantenere.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Zeller, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Di Capua. Ne ha facoltà.

FABIO DI CAPUA. Presidente, dopo l'intervento del collega Berselli volevo solo evidenziare che molti di noi auspicherebbero l'esportazione del modello Bologna in tante parti d'Italia, per la capacità di quella città di dare risposte ai bisogni dei suoi cittadini. Mi si consenta di sollevare anche qualche rilievo al collega Fontanini, che sembra aver disegnato i meridionali come una sorta di orda di conquistatori del nord, che hanno occupato spazi togliendo opportunità di lavoro agli altri italiani del nord.

Tornando al merito del provvedimento in discussione, è chiaro che è stato avviato un processo di radicale riforma della pubblica amministrazione. Si tratta, tra l'altro, di un provvedimento atteso ed auspicato già da molto tempo, che risponde ad un reale bisogno del paese. Esso si articola in interventi su vari capitoli ed in vari settori, quali, ad esempio, il decentramento amministrativo ed il riordino dell'articolazione di enti, strutture, servizi, ministeri compresi, onde evitare duplicazioni di intervento e di programmazione.

Particolarmente significativa è un'altra materia che viene delegata al Governo; mi riferisco al riordino delle carriere e dello

stato giuridico del personale (soprattutto dirigente) della pubblica amministrazione. È auspicabile che ciò venga attuato anche attraverso una giusta e corretta disponibilità delle forze sindacali in occasione dei momenti di negoziazione contrattuale. La responsabilizzazione diretta della dirigenza della pubblica amministrazione ed una maggiore qualificazione della sua professionalità sono sicuramente auspicabili per un riordino profondo del nostro sistema burocratico ed amministrativo.

Fondamentale è anche il quarto aspetto contenuto nel provvedimento, quello relativo alla velocizzazione delle procedure burocratiche, che devono andare incontro agli obiettivi bisogni di cittadini ed imprese, nonché di tutti quei soggetti che quotidianamente e costantemente si trovano a misurarsi con una struttura elefantica e lenta.

Al di là di tali aspetti, tra i quali considero particolarmente positive le attenzioni per il mondo dell'impresa con uno snellimento delle procedure rivolte all'accoglimento di istanze per interventi a sostegno dell'imprenditorialità giovanile e femminile, nonché delle aree depresse, per la riconversione di siti industriali e per l'assegnazione di aree per nuovi insediamenti produttivi, avverto l'esigenza di fare due sottolineature ai rappresentanti del Governo.

Innanzitutto, al di là di quello che potrà essere lo sviluppo di un riordino dei ministeri, il nostro è ancora un paese non uniforme né omogeneo per quanto riguarda le condizioni di vita, globalmente intese, ma anche in riferimento alla capacità produttiva. È un paese nel quale il processo di integrazione deve essere ancora compiuto e va realizzato velocemente, perché in Europa l'Italia non solo deve entrarci sana ma anche intera. Quindi, a prescindere da quello che sarà il futuro delle attuali strutture ministeriali, riteniamo comunque necessaria la presenza di un'autorità, di un sistema cioè comunque capace di perseguire l'obiettivo dell'omogeneità delle risorse distribuite nel nostro paese.

A tale primo aspetto permettetemi di aggiungerne un altro: non so se il provvedimento in discussione segnerà l'avvio di un concreto federalismo, convergente o divergente; tuttavia il decentramento amministrativo non deve rappresentare l'occasione di un nuovo centralismo regionale. I timori esistono in proposito e le preoccupazioni sono molte. Sarebbe allora opportuno che nel concetto di ente locale venissero particolarmente valorizzati la municipalità e le associazioni di comuni, ovvero che si lasciassero i territori liberi di esprimersi in forme aggregative ed associative, capaci di utilizzare tutte le risorse e le opportunità che verranno messe loro a disposizione. Riteniamo che questo sia un concreto atteggiamento in ordine a quel bisogno di sussidiarietà e di intervento verso i cittadini, partendo dalla base, nel senso più completo della parola.

Questo auspicio, che è particolarmente avvertito nelle comunità, soprattutto marginali, delle singole regioni italiane, credo possa offrire al Governo l'opportunità di una politica di deleghe e di reale decentramento nell'attribuzione dei momenti decisionali e della responsabilità diretta alle municipalità. Ciò non fa paura al Mezzogiorno d'Italia: è auspicato ed auspicabile. Riteniamo che il meridione sarà capace di accettare questa sfida e di vincerla pienamente nell'interesse dei suoi cittadini.

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

AVENTINO FRAU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito che stiamo sviluppando ha una grande rilevanza politica perché vi siamo giunti a seguito di un profondo stato di convulsione all'interno del nostro paese: uno stato di profonda insoddisfazione, spesso di rabbia da parte di cittadini contro il prepotere, lo strapotere della burocrazia, molto spesso arrogante, soprattutto con i deboli, nella sensazione di un'estraneità dei cittadini stessi alla realtà dello Stato, nel disagio delle amministrazioni locali che non riescono più a comprendere quale debba

essere il proprio ruolo, voluto dai cittadini, e quale quello assegnato dalle leggi dello Stato.

In questa situazione vi sono molte responsabilità, ma la burocrazia è a sua volta responsabile di questo profondo senso di rivolta politica, quando non di secessione. Su questo non è facile dare un giudizio politico, soprattutto se lo si affronta con superficialità. La volontà di secessione - certo da noi non auspicata né voluta - spesse volte è il portato estremo di uno stato di insoddisfazione profonda e di estraneità di intere popolazioni, quindi non solo di singoli cittadini.

Ma questa è una storia lunga, come lungo è l'itinerario percorso, fatto di interventi politici, di legislazioni per gli enti locali, in parte di decentramento; una legislazione che potremmo ascrivere ad una sorta di volontà positiva dello Stato per risolvere questi problemi. Si tratta però anche di un lungo itinerario fatto di blocchi di fatto, di alleanze tra politica e burocrazia, di confusione di ruoli, di compromessi che hanno portato a leggi cattive - o, comunque, ad applicazioni cattive anche di buone leggi - di legislazioni confuse, peraltro molte, frutto di mediazioni corporative, di interessi particolari e quindi limitanti e limitate.

Del resto, tutta la storia politica del nostro paese è percorsa da questo problema. Dall'unità d'Italia ad oggi si è passati dalla costrizione delle realtà locali, delle minoranze, di diverse ed antiche tradizioni nella costituzione dello Stato unitario per passare poi, quasi in un profondo pentimento, alla ricerca di un ritrovato ruolo delle autonomie, delle collettività locali, che ha caratterizzato le tradizioni culturali di molte forze politiche. La tradizione sturziana, quella liberale e quella socialista-riformista sono tutte caratterizzate da questa ricerca, frutto forse di una sorta di ricerca di se stessi, di una diversa capacità di amministrare le realtà locali e, quindi, vicine ai cittadini. Ma in realtà lo Stato centrale, o meglio burocratico, ha sempre vinto; ha

condizionato, ha limitato le stesse riforme, ridotto i margini di autonomia dei cittadini e delle loro collettività.

Siamo così giunti al punto in cui siamo, a malattia grave in corso, con uno Stato vecchio che va rinnovato, e cerchiamo di farlo con le soluzioni costituenti, ed una pubblica amministrazione che va rifinalizzata all'interesse pubblico e non alla propria sopravvivenza od autogenerazione.

La domanda politica è quindi chiara: è la risposta che va valutata. Vi è la richiesta di un profondo lavoro di modifica della Costituzione, che trova difficili risposte pessimistiche, se si pensa alle due precedenti Commissioni bicamerali che hanno lavorato, se non invano, certo solo per produrre consigli, e alla terza che sta per avviare il suo lavoro (noi speriamo in modo produttivo).

Il disegno di legge al nostro esame, frutto anch'esso di un grosso lavoro, rappresenta piuttosto una dichiarazione di volontà che non qualcosa di concreto e di immediatamente operativo, vista la sua struttura delegante.

Abbiamo certamente bisogno di tentare per l'ultima volta - e questo giustifica la collaborazione di quasi tutti i gruppi politici al lavoro svolto dal Governo in Commissione affari costituzionali e dal relatore, al quale va obiettivamente un riconoscimento di serenità di giudizio e di approfondimento delle tematiche - di risolvere i gravi problemi dell'economia, della libertà di iniziativa, dell'esigenza che gli enti locali rispondano alle istanze dei cittadini (peraltro questa risposta è più veloce della capacità di risposta da parte dello Stato).

La domanda che ci siamo posti come forza di opposizione - e che è la stessa che ci siamo rivolti a proposito della Costituente, sia essa Assemblea o Commissione bicamerale - è se questa legge riesca a fare veramente qualcosa. Gli obiettivi sono buoni e, come spesso accade, sono quelli che attirano di più la nostra attenzione e la nostra volontà, anche se la tentazione di pensare all'antico detto secondo il quale «le strade

dell'inferno sono lastricate dalle buone intenzioni» si fa forte sempre più, man mano che si leggono i passaggi in cui si delega in modo assoluto al Governo la realizzazione di questa volontà.

Anche i principi che almeno in teoria stanno alla base di questo provvedimento sono accettabili. Vorrei dire in proposito che l'intervento di questa mattina del relatore per la maggioranza, onorevole Cerulli Irelli (che ho ascoltato con attenzione) non poteva che indurci in una tentazione: quella di credere fino in fondo (e personalmente ritengo che egli ne fosse convinto) che le deleghe previste siano davvero realizzabili, che il disegno giuridico e costituzionale - pur essendo a Costituzione imm modificata - sia sufficientemente organico. Come si può non essere d'accordo sulla razionalizzazione organizzativa e amministrativa dello Stato? Come si può non essere d'accordo sulla realizzazione di vere autonomie territoriali, sul pluralismo come sistema e, vorrei aggiungere io, come filosofia, come credo politico (e qui sorgono molti dubbi all'interno delle diverse forze politiche)? Come si può non essere d'accordo sulla semplificazione delle procedure, anzi sull'abolizione di molte di esse, che significa per il cittadino ed anche per le imprese non solo liberalizzazione ma vera e propria liberazione?

Vi è un forte - uso le parole del relatore - livello di oppressione nei riguardi del cittadino e nulla vi è di più condivisibile di questa affermazione, perché sappiamo bene ciò che abbiamo di fronte quando, a colloquio con il cittadino, non siamo più nemmeno considerati come parti delle istituzioni ma quasi come mediatori verso la burocrazia che rappresenta la vera e propria istituzione.

Ecco quindi l'esigenza di efficienza, di maggiore aderenza ai problemi piuttosto che alle regole, che tuttavia vanno rispettate ricordando che esse sono forma e che in realtà gli obiettivi sono di sostanza.

Rimane quindi il lavoro compiuto, l'apporto dato dal gruppo di forza Italia e dal Polo nel suo complesso all'attività della Commissione, dello stesso ministro e del

relatore. Abbiamo collaborato per queste ragioni senza illuderci di modificare radicalmente le cose né di dare ad esse un taglio diverso, ma convinti di migliorare per quanto possibile una comune comprensione dei problemi, di fare in modo che vi fosse una comune volontà negli obiettivi ed anche negli strumenti di risoluzione.

Rimane le domande: è questo lo strumento giusto? C'è il clima politico idoneo per realizzare tutto ciò? L'attuale Governo, che è delegatario di tanto potere legislativo - forse di troppo potere legislativo - ha le caratteristiche liberali e libertarie (direbbe qualcuno) per attuare tutto questo, e cioè la fede nelle autonomie locali, la volontà effettiva di cambiare l'attuale stato di cose? La delega così ampiamente, direi eccessivamente, usata, senza sufficienti condizioni da parte della volontà legislativa, trova limiti e controlli adeguati per una sua corretta esecuzione?

Credo che in questa vicenda (lo diceva questa mattina l'onorevole Migliori) non vi siano soltanto divergenze procedurali. Ritengo che non si tratti di un problema di divergenze procedurali, ma di un problema molto più complesso, che riguarda la fiducia reciproca e soprattutto (consentitemi il termine) l'ideologia della libertà e delle autonomie. Bastano la collaborazione, gli emendamenti accettati dalla maggioranza (di ciò diamo atto), i miglioramenti, lo sforzo del collega Frattini (che ha messo a disposizione della Commissione la sua esperienza) per rendere il provvedimento veramente positivo? Forse tecnicamente (il ministro Bassanini ce lo potrebbe dire) non si può fare di più; ma politicamente credo sia essenziale dare una maggiore pregnanza a questo atto di volontà politica. Vi sono alcune buone idee, anche se, come è stato già rilevato, talune sono solamente abbozzate. Se la cosiddetta (ormai parliamo un po' per affermazioni fatte) sussidiarietà verticale mi sembra sufficientemente espressa, almeno come volontà di principio, ciò sicuramente non avviene per quella che è stata definita sussidiarietà orizzontale, cioè il ricorso a quei meccanismi, che si

possono chiamare di privatizzazione (ma non solo), che consentono allo Stato di alleggerire il suo peso, che grava direttamente e senza scampo sui cittadini.

Stamattina abbiamo sentito esprimere dall'onorevole Grimaldi le perplessità di una forza politica che fa parte della maggioranza di governo su questo punto, che noi consideriamo invece essenziale per alleggerire il peso non dello Stato in quanto tale, ma quello che grava sui cittadini, su ognuno di noi ogni volta che abbiamo un rapporto con la macchina burocratica statale, che è diventata ormai qualcosa di estraneo alla logica, alla cultura, alla volontà dei cittadini. Molto dipenderà, certo, dal clima e dalle scelte della Commissione bicamerale, da quale Stato, quale sistema di governo, quale federalismo, quali autonomie deciderà di darci.

Non vorrei fare un intervento pregiudiziale, come quello svolto poc'anzi dal collega Berselli; il ministro Bassanini direbbe subito che c'è obiettivamente un processo alle intenzioni! E non potrei rispondergli che ha torto, perché è chiaro che, quando si ipotizza il futuro, inevitabilmente si fa anche un processo alle intenzioni. Ma il processo positivo, la ricerca della comprensione di ciò che potrà avvenire, è qualcosa di diverso dal processo negativo, cioè dal timore della malafede. Questo timore non c'è perché, come è stato detto da qualche collega, si ritiene che i problemi siano giunti ad un tale livello di gravità e di obiettiva urgenza che nessuno che abbia coscienza della propria responsabilità verso il paese potrebbe farlo in malafede.

Ma vi sono problemi che forse sono più grandi di noi, della volontà politica, della durata dei governi, della volontà dei singoli ministri. Il collega Cananzi diceva stamattina che i nemici sono tre, il centralismo, il formalismo, la burocrazia. Penso che ve ne siano altri ancora più gravi e più difficili da combattere, come il conservatorismo, la paura di innovare, di cambiare, di dare una parte del potere centrale agli strumenti della periferia, di perdere il controllo di qualcosa, quel

controllo che magari non si esercita e non si esplica in modo positivo, ma che comunque bisogna trattenere legato per fare in modo che il potere, in termini sia reali sia puramente teorici, resti sempre nelle mani di qualcuno. Questi sono i nostri mali.

È difficile votare a favore (e il nostro gruppo non potrà farlo) di un provvedimento che affida al futuro larga parte delle sue proposizioni reali per accentrare in se stesso le dichiarazioni di buona volontà, in larga parte accettabili. Ho apprezzato l'atteggiamento del ministro Bassanini, che in Commissione affari costituzionali ha dimostrato grande disponibilità nell'accettare emendamenti e nel discutere con uno spirito costruttivo.

Ritengo tuttavia che quando si opera in modo così rilevante in materia di deleghe, quando ci si trova in una situazione a Costituzione invariata in cui si vuole preparare il futuro successivo alla fase costituente attraverso la realizzazione di un progetto politico, quest'ultimo abbia dalla sua parte la grande e buona volontà, ma anche e soprattutto i grandi nemici che hanno sempre ostacolato, dall'unità d'Italia ad oggi, qualunque progettualità ed attuazione di essa.

Non sarà colpa del Parlamento aver dato questi indirizzi; sarà colpa e responsabilità del Governo se non saprà combattere le resistenze della burocrazia, innanzitutto la propria, quella che consiglia i ministri, quella che prepara le norme, quella burocrazia che è sempre stata al centro di ogni attività di freno al rinnovamento che questo Parlamento, pur negli alti e bassi che hanno caratterizzato la sua vita e le sue espressioni politiche, ha voluto in quanto rappresentante del paese e che la burocrazia non ha mai voluto in quanto rappresentante di se stessa (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Scoca. Ne ha facoltà.

MARETTA SCOCA. Signor Presidente, ministri presenti, onorevoli colleghi, il

disegno di legge al nostro esame, più noto come provvedimento Bassanini, è importante quasi come l'istituzione della Commissione bicamerale ed il lavoro che quest'ultima dovrà svolgere. Con la differenza che, mentre il provvedimento Bassanini è praticamente arrivato in porto, la Commissione bicamerale deve ancora iniziare il proprio iter e non si sa se approderà a qualcosa.

Come dicevo, si tratta di un disegno di legge importante perché, a Costituzione immutata, si configura come una delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione, per la semplificazione amministrativa, per la riforma della scuola, della ricerca e così via. Si tratta di problemi molto sentiti da tutta la popolazione, che appaiono ormai assolutamente indilazionabili.

Il disegno di legge rispetta l'articolo 76 della Costituzione, che impone che l'esercizio della funzione legislativa non possa essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti. Il testo rispetta l'articolo 76 perché prevede principi, criteri direttivi, oggetti e limitazioni temporali, ma lo rispetta formalmente poiché lo dilata a dismisura, con ciò stesso abusandone. Non sfuggirà ad alcuno come la pratica emanazione dei decreti legislativi che dovranno dare attuazione a quanto definito nel provvedimento Bassanini sia di competenza del Governo e, dunque, delle forze politiche che lo compongono, ossia della coalizione dell'Ulivo. Quali risultati, e con qualiintonie, si riusciranno ad ottenere, tenuto conto delle varie anime che compongono le forze che appoggiano il Governo e di come spesso sia più facile trovare punti di convergenza con l'opposizione (quando quest'ultima ha un atteggiamento di collaborazione e privo di preclusioni mentali) piuttosto che con compagni di viaggio che vogliono andare da un'altra parte?

Il lavoro sarà difficile. Potrebbe essere più rapido, ma il Governo troverà grandi difficoltà. Quali garanzie avranno le forze

dell'opposizione? È infatti evidente che, una volta licenziato il provvedimento, tutte le norme di attuazione saranno escluse dalla competenza del Parlamento.

Tutto questo esautora — ancora una volta — il Parlamento della funzione legislativa che le è propria. In realtà, non potendo più usare lo strumento della decretazione d'urgenza, si è fatto ricorso alla legge delega, una legge delega di ampiezza indefinita e non sempre condivisibile.

Nel contempo, bisogna anche riconoscere che la capacità del relatore, onorevole professor Cerulli Irelli, della presidente della Commissione affari costituzionali, del ministro Bassanini e di tutti i membri del Governo che hanno collaborato alla stesura del testo, è stata determinante per ottenere un qualche risultato apprezzabile. Ciononostante, molte delle questioni fondamentali sollevate dall'opposizione non sono state recepite, questioni a volte non sterili e non pretestuose, ma tendenti ad un maggior equilibrio, una maggiore chiarezza e anche ad una progressività dell'attuazione del principio di sussidiarietà dei poteri e ad un effettivo snellimento della pubblica amministrazione. Sarebbe stata opportuna, ad esempio, una più puntuale distinzione tra responsabilità dei funzionari e responsabilità dell'amministrazione, anche in ordine al reperimento delle risorse per gli eventuali indennizzi e per le procedure di recupero nei confronti dei funzionari responsabili. Inoltre, per l'attuazione della delega prevista in materia di ricerca scientifica e tecnologica, compresa quella spaziale, si sarebbe dovuto individuare un indirizzo di coordinamento per la ricerca, coordinamento con il resto degli altri paesi, segnatamente con quelli europei, soprattutto tenendo conto del nostro ingresso nella Comunità economica europea. In particolare, si sarebbe dovuto prevedere il riordino degli enti operanti nel settore, per evitare sovrapposizioni o — peggio — duplicazioni, creando contemporaneamente la possibilità di valutare i risultati del lavoro di ricerca. Sarebbe stato opportuno, infine, intervenire sul-

l'utilizzo e sullo stato giuridico dei ricercatori, per valorizzarne e stimolarne la professionalità e l'autonomia rispetto ad un'auspicabile mobilità tra enti di ricerca, università, scuole ed imprese: imprese, sì, che dovrebbero essere soggetti di pari dignità, essendo nelle loro mani buona parte dell'attuazione dei risultati delle ricerche stesse.

Ampiamente dibattuto è stato il tema dell'autonomia scolastica. Consideriamo non soddisfacenti le modifiche accolte, così come dimostreranno in dettaglio altri colleghi del mio gruppo iscritti a parlare. Con riferimento ad un articolato così vasto, vi sarebbero tante altre considerazioni da svolgere. Un pensiero allarmante è tuttavia il seguente: che cosa il Governo riuscirà a fare in concreto in attuazione ed in dipendenza del disegno di legge Bassanini? Le leggi di attuazione organiche e positive devono essere effettivamente nell'interesse dei cittadini, ormai soffocati da troppe leggi, dalla burocrazia, da duplicazioni e moltiplicazioni di enti di riferimento. Si riuscirà in questo intento? Le nostre forze politiche - CCD e CDU - sorveglieranno attentamente e non mancheranno di denunciare le smagliature o la cattiva attuazione della legge, ma anche di dare il proprio apporto leale e fattivo (*Applausi*).

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

VITTORIO VOGLINO. Presidente, onorevoli colleghi, signori ministri e sottosegretari, a nome dei popolari e democratici-l'Ulivo, intendo partecipare al dibattito generale del disegno di legge in discussione, relativamente alle parti che, per competenza, hanno richiesto l'attenzione e la valutazione della VII Commissione; parti che consentono di puntare i riflettori sul settore universitario e della ricerca e sul mondo della scuola.

Gli interventi previsti sono chiaramente finalizzati a realizzare opportune condizioni in grado di favorire l'innalzamento complessivo del livello di formazione nel nostro paese, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo.

Siamo convinti - è una convinzione radicata per esperienza e per cultura - che il problema della formazione nel nostro paese assume il carattere di una emergenza. Rispetto ad altri paesi europei constatiamo segnali, talora anche vistosi, di sofferenza; avvertiamo rischi di fenomeni addirittura di semianalfabetismo, con le ovvie ricadute rispetto sia al lavoro sia alla adattabilità ai nuovi lavori sia alla capacità individuale di orientamento e di autorealizzazione in una società complessa.

Se ai bassi livelli di scolarizzazione del mondo del lavoro si aggiunge la fragilità di una offerta di competenze professionali, sia per le qualifiche medio-basse sia per le qualifiche alte, non possiamo non rilevare la portata della sfida che va affrontata e giocata sul piano della formazione.

Credo che pesi, e molto, sul nostro presente il modo occasionale e frammentato con cui si è discusso di politiche formative nel nostro paese, oscillando da una logica esclusivamente scuolacentrica ad una visione di pura subalternità alle esigenze del mondo del lavoro. Tuttavia sarebbe miope non riconoscere che questa scuola pubblica, questa scuola di servizio pubblico, ha rappresentato e rappresenta un enorme patrimonio collettivo di professionalità e di storia; ha svolto e svolge una grande funzione di integrazione culturale e sociale; ha garantito e garantisce pluralismo e partecipazione.

Il sistema formativo ha urgente bisogno di compiere un grande salto di qualità. Per fare qualità serve la concomitanza funzionale di una molteplicità di fattori; servono scelte ordinamentali che arricchiscano e flessibilizzino i possibili percorsi formativi; serve un ripensamento dei saperi; servono risorse per sostenere i processi di cambiamento.

È necessaria una grande battaglia che, valorizzando il ruolo professionale di tutti gli agenti scolastici, li coinvolga in una grande sfida sociale e culturale offrendo loro riconoscimento e supporto significativi. Ma serve anche una radicale modifica

del modello organizzativo sia dal punto di vista del governo che dal punto di vista della didattica.

Ebbene, gli articoli sui quali la nostra Commissione e l'Assemblea sono qui chiamate ad esprimere un giudizio si muovono proprio nella direzione di modificare radicalmente il modello organizzativo e di governo del sistema formativo.

Sorretti sul piano culturale dalla convinzione che l'autonoma organizzazione dei corpi sociali intermedi nella gestione dei servizi, in una logica di sussidiarietà rispetto al territorio, favorisce la responsabilità e la partecipazione della società civile, sostenuti, sempre sul piano culturale, dalla consapevolezza che l'idea di uno Stato che programma, definisce *standard*, regola il rapporto obiettivi-strumenti-risultati ed insieme decentra, è un modello di Stato che offre garanzie di sviluppo a tutte le espressioni della società e crea le condizioni per una complessiva crescita della società stessa, abbiamo ritenuto in Commissione e riteniamo qui oggi che il riconoscimento dell'autonomia scolastica, organizzativa, didattica, di ricerca, sperimentazione e sviluppo sia un importante salto culturale, la premessa indispensabile e pedagogicamente corretta per mettere la scuola e il sistema formativo nel suo complesso nelle condizioni di poter e saper leggere i bisogni formativi del territorio e di poter e saper progettare l'attività educativa e didattica in modo coerente e funzionale, restituendo la scuola alla società civile e rompendone l'autoreferenzialità e consentendole ampi spazi per la valorizzazione delle sue capacità progettuali, pur all'interno di linee di indirizzo centrali e comuni.

Si riconosce una pluralità di modi di essere e di articolazioni alle singole scuole autonome sul territorio, pur all'interno di un quadro unitario del sistema nazionale di istruzione, garantito opportunamente da uno Stato con un ruolo diverso ma che io ritengo più forte.

L'autonomia scolastica, che mi auguro venga promossa da questa Assemblea, costituisce il motore che darà energia per

completare nel segno di una intelligente gradualità un disegno riformatore di cui la scuola ha veramente bisogno.

Sono ineludibili i tasselli di questo disegno: in primo luogo, la definizione del ruolo dell'amministrazione centrale e periferica; in secondo luogo, la riforma degli organi di governo e delle forme di partecipazione delle singole scuole; in terzo luogo, la riforma degli organi collegiali territoriali, quali strutture mirate a governare le politiche formative del territorio; in quarto luogo, la realizzazione del sistema di valutazione nazionale; in quinto luogo, la realizzazione di strutture tecniche di supporto alle scuole autonome; in sesto luogo, un piano di aggiornamento e di riqualificazione professionale, perché tutti gli operatori della formazione sappiano interpretare correttamente e proficuamente la cultura dell'autonomia (questo passaggio è interessante, ma è anche altrettanto importante perché si possono creare tutte le strutture che si vogliono, ma se non si è in grado di formare persone motivate e capaci di interpretare correttamente la cultura dell'autonomia, credo che nessuna autonomia strutturalmente indicata possa far valere la sua capacità di incidere); in settimo luogo, la realizzazione del sistema scolastico pubblico integrato (la parità scolastica); in ottavo luogo, un adeguato e congruo finanziamento nella consapevolezza che l'attuazione dell'autonomia è un processo innovativo che non può essere considerato a costo zero: in sé e per sé l'autonomia non costa, ma costa tutto quello che essa offre come possibilità di realizzazione ed è per questo che chiediamo che da oggi sulla scuola si punti anche il riflettore di una maggiore iniziativa economico-finanziaria; in nono luogo, il riordino dei cicli scolastici e dell'obbligo scolastico ed infine la riforma culturale dei programmi, con una pertinente revisione dei saperi.

Per quanto riguarda poi, in particolare, il settore dell'università e della ricerca, il disegno di legge riveste attualità ed importanza, recependo almeno due fondamentali esigenze. Innanzitutto, viene raf-

forzato il processo autonomistico delle università mediante una scelta delegificatoria mirante allo snellimento delle procedure e poi viene sostenuta l'esigenza improrogabile di superare sovrapposizioni e duplicazioni nel campo degli interventi per il rilancio della ricerca scientifica e tecnologica.

Il provvedimento, sul quale esprimeremo un voto favorevole, contiene dunque grandi potenzialità in virtù delle quali il sistema formativo nel suo insieme riteniamo possa contribuire efficacemente alla maturazione dei nostri giovani e alla preparazione di un futuro meno tormentato.

Si tratta di un provvedimento che si sviluppa con qualche opportuna iniziativa di delegificazione, che però - è bene sottolinearlo - non prefigura nessun principio di cattività del Parlamento, né marginalizza l'importanza del Parlamento stesso.

Il Governo viene autorizzato ad intervenire direttamente su alcuni versanti, ma nel contempo vengono definiti con chiarezza i criteri ed i principi direttivi in base ai quali il Governo stesso è tenuto a muoversi.

Nel complesso - ed ho terminato - credo di poter dire senza enfasi che oggi si sta predisponendo una significativa pagina per la scuola italiana, sulla quale mi auguro tutti insieme sapremo scrivere proficui pensieri per il bene e la qualità della vita dei nostri giovani (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Fei. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Onorevoli colleghi, il progetto Bassanini, che contiene principi anche condivisibili stante la loro assoluta genericità e, in taluni casi, la banale ovvietà, salvo poi vederne la possibile concreta attuazione, costituisce uno degli atti maggiormente emblematici di come l'attuale Governo intenda procedere, senza il benché minimo rispetto delle garanzie democratiche previste dal nostro sistema giuridico ed istituzionale.

Infatti il disegno di legge, apparentemente volto alla disciplina di aspetti amministrativi e regolamentari, introduce in realtà surrettiziamente la possibilità di riformare l'assetto istituzionale dello Stato, incidendo direttamente sulla sua Costituzione materiale. Esso prevede un diverso assetto istituzionale nel rapporto fra Stato e autonomie locali, una diversa organizzazione della pubblica amministrazione e, infine, una diversa disciplina del procedimento amministrativo, ossia i soggetti, gli atti e i procedimenti del nostro sistema pubblico.

È inutile, quindi, dichiarare, da un lato, che deve essere recuperata la funzione di controllo democratico del Parlamento nella produzione delle leggi e poi, dall'altro, ingannare il Parlamento stesso e soprattutto gli elettori facendosi attribuire un potere che in nessun paese civile sarebbe riconosciuto ad un organo di Governo per questioni che investono le stesse fondamenta dello Stato.

Non si tratta, quindi, di difendere posizioni preconcepite di carattere politico o addirittura partitico, ma di salvaguardare innanzitutto il ruolo e la funzione del Parlamento e dei rappresentanti del popolo. Se si accettasse di spogliare la funzione parlamentare di poteri e di competenze così rilevanti, non si capirebbe quale funzione dobbiamo svolgere noi parlamentari all'interno di questa Assemblea, ma soprattutto si tradirebbe l'impegno preso con i cittadini di rappresentare le loro istanze per una corretta attività legislativa nel rispetto dei principi democratici.

Sono la nostra onestà e l'etica politica e professionale ad essere chiamate in gioco; esse ci obbligano a rifiutare di adeguarci a sistemi che sono estranei alla nostra tradizione democratica. Come se non bastasse, il disegno di legge è una palese contraddizione di quanto il Governo va da tempo dichiarando a proposito della necessità di integrarci all'Unione europea, con pervicace e dolosa volontà di disattendere e non considerare minima-

mente i principi comunitari fondamentali, nonché i nuovi diritti introdotti dal Trattato di Maastricht.

Signori del Governo, cercate sempre di predicare bene, ma purtroppo razzolate male, tanto i cittadini non sono informati! Voglio dunque soffermarmi, per tacere del resto, solo sulle incongruenze rilevabili nel disegno di legge rispetto ai principi comunitari e chiedo scusa se il seguito del mio intervento sarà molto tecnico.

Per quanto attiene agli indirizzi previsti per la disciplina del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, si evidenziano a mio giudizio nel testo proposto, all'articolo 1, comma 4, alcune discrasie che confliggono con il sistema e con i principi sanciti dal diritto comunitario e non permettono di risolvere l'ormai annosa questione del conflitto di competenza tra Stato e regioni nell'adempimento degli obblighi derivanti da norme dell'Unione europea. Non solo, ma il testo proposto appare anche dimenticare del tutto le istanze formulate dalle regioni italiane di non limitare il proprio potere estero alle sole attività promozionali, ma di conferire loro nelle materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione, quantomeno una limitata facoltà di partecipare ai processi decisionali che le concernono. Su tale ultimo aspetto tanto più si pone l'urgenza di provvedere, stante l'avvio dell'attività del comitato delle regioni, istituito dall'articolo 198A del Trattato di Maastricht, che deve rappresentare le istanze delle autonomie regionali nei procedimenti di formazione normativa comunitari nelle materie di loro interesse; senonché, alla stregua degli indirizzi contenuti nel disegno di legge in esame, non potendosi desumere i mezzi e i modi di partecipazione dei rappresentanti regionali alla politica comunitaria, la partecipazione dei rappresentanti del nostro paese al comitato sopra richiamato è di fatto del tutto inutile o meramente formale.

Pertanto, la locuzione contenuta nell'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 1, nel testo approvato dal Senato, deve

essere eliminata nella parte in cui esclude dalla regolamentazione «le funzioni preordinate ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea ..», dovendosi, viceversa, prevedere una delega al Governo per l'emanazione di una regola che disciplini, in primo luogo, modi e organi per l'autonoma e diretta esecuzione da parte delle regioni delle norme comunitarie riguardanti materie costituzionalmente attribuite alla loro competenza, e qui parliamo di fase discendente; in secondo luogo, modi e organi per la partecipazione delle regioni, sia a livello nazionale che comunitario, nei processi decisionali concernenti materie attribuite alla competenza regionale, ed è la fase ascendente; in terzo luogo, criteri e procedure per la nomina dei rappresentanti italiani in seno al comitato delle regioni.

In difetto, si vuole realizzare una riforma monca, priva di quella necessaria forza innovativa in senso federale e regionale richiesta dal paese e soprattutto priva della base normativa che consenta di affrontare quel contesto comunitario in cui i paesi a marcata struttura federale fortemente autonomisti possono relegare ad un ruolo del tutto marginale i rappresentanti italiani nella definizione delle politiche regionali volte alla costruzione e al consolidamento dell'Unione europea.

Un ulteriore elemento di incertezza sorge in ordine all'interpretazione del punto a) del terzo comma dell'articolo 4 del disegno di legge, che introduce l'applicazione nel nostro sistema del principio di sussidiarietà non circoscrivendone tuttavia l'ambito di efficacia.

Anche a tale proposito dovrebbe aversi come riferimento l'articolo 3/B del Trattato di Maastricht, in cui è previsto che l'autorità centrale agisca secondo il principio della sussidiarietà soltanto se — e questo «se» implica un veto — e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dalle autorità periferiche e possano dunque, a motivo delle dimen-

sioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello centrale.

Se tale dovesse intendersi la sussidiarietà prevista dal disegno di legge in questione, essa risulterebbe in contrasto con la quasi totalità delle norme ivi previste, stante l'incidenza diretta dell'attività dello Stato nella regolamentazione delle materie attribuite, per Costituzione, alla competenza regionale.

Infine, la circostanza che il disegno di legge inserisca procedure che non consentono nelle materie attribuite loro la piena autonomia alle regioni per l'attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria costituisce una violazione dell'articolo 5 del Trattato di Roma e stabilisce un obbligo generale per gli Stati membri atto a facilitare e garantire gli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni della Comunità in quanto mette a repentaglio per il cittadino l'effettiva realizzazione delle finalità del trattato.

Alla stregua di tali considerazioni, al di là delle singole difformità rilevate sui vari aspetti del diritto comunitario, si deve sottolineare come il disegno di legge evidenzia l'intendimento del Governo di non integrare il quadro normativo nazionale alle prescrizioni comunitarie, pregiudicando con ciò gravemente l'effettiva partecipazione dell'Italia all'Unione europea e soprattutto danneggiando i cittadini italiani rispetto a quelli del resto dell'Europa (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale - Congratulazioni*).

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

ALDO CENNAMO. Signor Presidente, è stato già sottolineato che il disegno di legge n. 2699, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, rappresenta un provvedimento di notevole rilievo e di grande portata innovativa nella misura in cui concerne il trasferimento di

compiti e funzioni tra regioni ed enti locali, il raccordo tra Stato e regioni, il riordino e la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica, la semplificazione amministrativa del personale dello Stato e del pubblico impiego, il riordino degli enti operanti in settori diversi dalla previdenza e assistenza, infine l'autonomia scolastica.

Gli interventi, come è stato ricordato, si realizzano con delega al Governo che, entro nove mesi con uno o più decreti legislativi ai sensi degli articoli 118 e 128 della Costituzione, conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori.

Il conferimento ed il trasferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali avviene a Costituzione invariata individuando, a differenza di quanto avvenuto in precedenti trasferimenti, le attribuzioni che restano allo Stato invece che quelle da trasferire e nell'osservanza del principio di sussidiarietà. Dunque, mentre è aperta la discussione sulle riforme costituzionali, con il provvedimento in esame si dà avvio ad un'ampia trasformazione dell'ordinamento in senso federale, il « federalismo possibile », come è stato definito dal ministro Bassanini, a Costituzione invariata.

A proposito di Costituzione e federalismo, in una recente pubblicazione della fondazione Agnelli, intitolata *Un federalismo dei valori*, il curatore, Marcello Pacini, ci ricorda come il « federalismo rappresenta oggi la risposta più adeguata alle domande di cambiamento e di svolta, anche radicale, che sono venute in questi anni dalla società italiana ». Le principali richieste di cambiamento riguardano una domanda di rinnovamento della politica, che dia nuova legittimità alle istituzioni e determini un nuovo rapporto fra i cittadini, rappresentanza politica ed istituzioni; una domanda di efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica: si richiedono servizi migliori, eliminazione

degli sprechi, maggiori assunzioni di responsabilità; una domanda di risanamento della finanza pubblica, oggi fortemente perseguita dal Governo Prodi, in linea con il percorso già tracciato dal Governo Ciampi nel 1993; una domanda di maggiore competitività del « sistema Italia », che significa creare nel paese le condizioni affinché l'economia italiana nel suo complesso ed i suoi sistemi economici territoriali nella loro specificità possano competere con successo sui mercati europei ed internazionali; una domanda di maggiore autonomia ed articolazione dei livelli di governo, che costituisca il riconoscimento della grande differenziazione economica, sociale e culturale tra diverse aree del nostro paese; una domanda, infine, di riduzione degli squilibri fra i diversi territori italiani ed in particolare di quello storicamente più rilevante fra il Mezzogiorno ed il resto del paese.

I principi posti a base del provvedimento al nostro esame, che al tempo stesso guidano l'azione di riforma della Costituzione repubblicana, sono quelli della responsabilità, della trasparenza, della solidarietà e della sussidiarietà. Come appare evidente i principi di responsabilità, di trasparenza e di solidarietà non sono di per sé federalisti, ma semplicemente principi di buon governo. Soltanto il quarto principio, quello della sussidiarietà, ha una connotazione più marcatamente — anche se non esclusivamente — federalista. La riarticolazione federale dei poteri e delle funzioni dello Stato deve sapere evitare, per essere realmente più efficiente del vecchio centralismo, i rischi della frammentarietà incontrollata e della sovrapposizione delle competenze. Occorre pertanto che essa sia condotta attraverso una ragionata e non meccanica applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale potere e responsabilità devono essere assegnate a livello di governo più vicino ed omogeneo ai problemi da affrontare. È evidente che il principio di sussidiarietà premia l'organizzazione dal basso; è un modo di

combattere l'accentramento ed il centralismo e di conseguenza di promuovere l'autonomia e l'autogoverno.

Né può sfuggire l'importanza della sussidiarietà come generale principio regolatore in un'Italia nella quale trovare il rapporto ottimale fra dimensioni territoriali, funzione economica, competenza ed istituzioni di Governo è un problema generale e diffuso, che riguarda in particolare la complessa articolazione della rete istituzionale locale. È compito nostro, delle Assemblee legislative, decidere il « ritaglio spaziale » delle nuove istituzioni e del rapporto fra questo e le competenze. Non potremo non tenerne conto in sede di Commissione bicamerale! Così come, a differenza di quando si è proceduto all'approvazione della legge n. 142 del 1990, di riforma del sistema delle autonomie, occorrerà non trascurare che le maggiori responsabilità da assegnare agli enti locali comporteranno complessità e costi organizzativi assai maggiori del passato.

Signor Presidente, per quanto riguarda poi le parti più specificamente di competenza della Commissione finanze del disegno di legge in esame, queste sono molto contenute, limitandosi a talune disposizioni dell'articolo 1, comma 3, dell'articolo 9, comma 1, nel testo del Senato, nonché a taluni dei procedimenti di cui è previsto il riordino e la razionalizzazione dal comma 7 dell'articolo 17, nel testo approvato dal Senato. Su queste parti non posso che ribadire il giudizio favorevole del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo, al pari di quanto ho già avuto modo di esprimere nel corso della discussione svoltasi nella VI Commissione permanente.

In particolare, il comma 3 dell'articolo 1 esclude che alle regioni ed agli enti locali siano trasferiti funzioni e compiti amministrativi riconducibili alle dogane, alla protezione dei confini nazionali ed alla profilassi internazionale. Tale esclusione appare pienamente giustificata in considerazione del fatto che si tratta, con ogni evidenza, di compiti direttamente e strettamente correlati ad interessi di rilievo nazionale ed internazionale.

Il successivo articolo 9 prevede, alla lettera *b*) del comma 1, nel testo approvato dal Senato, il conferimento di un'apposita delega legislativa, da esercitarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni in esame, per il riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e dalla previdenza, nonché, alla successiva lettera *c*), per il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Infine, il comma 7 dell'articolo 17, nel testo approvato dal Senato, prevede che il Governo detti con proprio regolamento norme per il riordino e la razionalizzazione dei procedimenti, per la presa in consegna di immobili e per la disciplina dei compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali, il procedimento di sgombero di uffici o per l'occupazione abusiva del suolo demaniale marittimo, il procedimento di concessione dei beni demaniali marittimi nei casi di più domande di concessione.

In conclusione, signor Presidente, credo di poter dire che, nell'immediata vigilia dell'avvio dei lavori della Commissione bicamerale, con il disegno di legge n. 2699 oggi all'esame dell'Assemblea si dà concreto avvio ad un forte processo di modifica dell'ordinamento in senso federale (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

LUCIANO DUSSIN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, devo ammettere che fin dall'inizio della discussione su questo provvedimento non sono riuscito a trovare alcun entusiasmo per entrare - in Commissione - nel merito dei lavori. Nell'esame preliminare sono intervenuto solo in fase di discussione generale, per avvertire la Commissione dei pericoli che questo disegno di legge avrebbe incontrato strada facendo: mi riferivo agli emendamenti proposti dal

Polo e dall'Ulivo, che avrebbero snaturato qualsiasi forma di decentramento. Così è stato: purtroppo la necessità di restaurazione è ormai un dato di fatto acquisito.

Il disegno di legge non darà frutti, perché manca il coraggio del Governo di tagliare le folli spese dello Stato italiano. Quindi, come al solito, non ci saranno risorse da destinare a regioni, province e comuni, i quali aspettano riforme che con questi presupposti non ci saranno.

La gente pretende che la tassazione sia reinvestita nel territorio in cui vive. Sono queste le vere aspettative della gente. Ma tutto ciò - anche grazie al Governo - non è possibile: con i soldi dei padani voi salvate il Banco di Napoli (12 mila miliardi bruciati in due anni, alla faccia dei produttori di latte del nord); si regalano migliaia di miliardi per il Giubileo di Roma capitale, per poi negare ai sindaci come Formentini anche il minimo indispensabile per la dignità di una città come Milano. Che dire, poi, dei perenni terremoti del Belice e dell'Irpinia, finanziati anche da voi per centinaia di miliardi? Cosa pensare dei 700 miliardi destinati ad un parco tecnologico in una valle sperduta del sud? 1.500 nuovi posti di lavoro probabilmente inutili, quando per non elargire 360 miliardi si riducono in miseria 500 mila agricoltori padani. Quali riforme saranno possibili finché milioni di falsi invalidi se la ridono, mentre agricoltori ed artigiani padani vanno in rovina?

Sì, signor ministro, sono sempre le stesse denunce: ma se non saranno affrontati e vinti, tali problemi non permetteranno mai il cambiamento del paese. A queste condizioni le tasse padane non devono più finire nelle borse romane.

Anche lei, signor ministro, purtroppo con queste proposte sta facendo perdere tempo prezioso a chi ormai non ne ha più.

In Commissione ho sentito citare gli altri falsi tentativi dei Governi italiani del passato, che promettevano riforme e decentramento: l'articolo 117 della Costituzione, che qualche decennio fa disegnò le regioni e le loro funzioni autonome; oppure la legge n. 142, scritta per riformare

le autonomie locali. Sono sempre stato certo che anche questo imbroglio sarebbe fallito miseramente: infatti erano - e sono - riforme cartacee. Voglio dire che i popoli che si aspettano forti dosi di indipendenza non si accorgeranno minimamente degli effetti che sortiranno da questa legge. Cosa vuole che importi alla gente se i segretari comunali invece di quattro metteranno tre firme, o se i prefetti avranno - ammesso che ciò accada - meno potere, o ancora se i CORECO saranno un po' più snelli, se i comuni non avranno le risorse che attendono da decenni?

Signor ministro, con queste quattro righe di promesse inattuabili non vorrà far credere di risolvere i problemi di un paese che ha un debito pubblico che cresce di 240 milioni al minuto, di un paese che ha una giustizia che non riesce a concludere un processo che sia uno, che ha svenduto l'agricoltura ed il manifatturiero della Padania all'Europa per pagare, in termini di economia reale, i debiti italiani? Questo, infatti, è accaduto: l'Unione europea non si fida più delle manovre economiche e delle fasulle leggi finanziarie italiane, ma pretende vera ricchezza per sanare i debiti. E voi le state regalando la ricchezza padana, accettando la rivalutazione politica della nostra moneta e creando miseria anche da noi.

Cosa vuole decentrare, signor ministro? Vuole forse decentrare potere nei comuni meridionali sciolti per infiltrazioni mafiose o nei comuni in cui nessun cittadino ha il coraggio di presentare una lista civica per eleggere il sindaco? O ancora nelle centinaia di comuni senza un piano regolatore per paura? Mi auguro che così non sia, giacché altrimenti si farebbe un regalo alla mafia ed all'antistato.

Vede, signor ministro, nel meridione servirebbe più Stato per ripristinare l'ordine ed il diritto, mentre in Padania serve meno Stato e più indipendenza, come i fatti hanno dimostrato.

Concludo dicendo che in uno Stato in cui nessun articolo della Costituzione viene almeno in parte rispettato e cito,

uno per tutti, l'articolo 81, che impone di indicare i mezzi per far fronte a nuove spese ...

PRESIDENTE. Onorevole Dussin, la prego di concludere.

LUCIANO DUSSIN. Nonostante l'articolo 81, ci troviamo con milioni di miliardi di debiti. Ebbene, in uno Stato di questo tipo bisogna avere il coraggio di attuare una rivoluzione culturale ed istituzionale che sino ad ora solo la lega nord per l'indipendenza della Padania ha avviato; le vostre riforme invece non hanno poteri costituenti, rifacendosi ai vecchi poteri costituiti (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

ALFONSO PECORARO SCANIO. Dispiace che un dibattito importante come quello odierno sia - come spesso accade alle discussioni che si svolgono in questa Assemblea - scarsamente seguito: siamo una ventina di deputati. Certo che, se il dibattito, come dimostra l'intervento che mi ha preceduto, deve essere la ripetizione di concetti quanto meno strani... Comunque, non so dove fosse la lega quando sosteneva i Governi Berlusconi e Dini, ma è certo che, quando le aziende del nord partecipavano al saccheggio del Mezzogiorno, sicuramente il popolo padano si è ampiamente arricchito, proprio grazie alla colossale truffa con il denaro pubblico italiano (*Commenti dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

Debbo dire, allora, che probabilmente esistono i buoni ed i cattivi sia al nord sia al sud e non è certamente vero che quelli che al nord non vogliono pagare siano dei santi, mentre al sud siano evasori. Vi sono molti evasori fiscali nel nostro paese, si tratta purtroppo di grossi evasori che si trovano sia al nord sia al sud. Solo che in alcuni posti nessuno ha il coraggio e

l'indecenza di difenderli, mentre in altre zone tali evasori vengono trasformati in eroi e ciò è indecente (*Commenti dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

Ciò detto, per fare chiarezza dal punto di vista culturale e per mantenere sempre una certa coerenza, riconosco di aver difeso molte iniziative meritorie della lega nord contro il malaffare; tuttavia difendere l'evasione è ciò stesso un malaffare.

Mi dispiace che — come dicevo — vi sia scarsa partecipazione alla discussione, perché quello che ci accingiamo a votare è uno dei più importanti provvedimenti di delega al Governo in materia di riforma della pubblica amministrazione. Mi auguro che questo possa essere il momento giusto per attuare l'articolo 97 della Costituzione, che obbliga il paese ad avere una pubblica amministrazione che si attenga ad alcuni principi quali il buon andamento e l'imparzialità; di ciò, purtroppo, non si è mai discusso se non a seguito di vicende giudiziarie che hanno messo in evidenza la parzialità ed il cattivo andamento della pubblica amministrazione.

Mi auguro che si riesca, anche insieme ad altri parlamentari, a dare finalmente vita non a generici comitati di difesa della Costituzione, ma a comitati di applicazione dell'articolo 97, perché il provvedimento in discussione, insieme a quelli contro la corruzione che la Commissione anticorruzione dovrebbe portare in aula, dimostra che si vuole eliminare la prassi del malcostume amministrativo, purtroppo molto diffusa nel nostro paese. Le vicende di Mani pulite hanno toccato in qualche modo la classe politica che, «storto o morto», è sensibile al consenso popolare, ma non la burocrazia di questo paese. I casi anche di questo Governo mettono in luce come di fronte a buone iniziative di alcuni ministri, vi sia una burocrazia assolutamente insensibile e che pensa — perché giustamente è stata abituata così — che questo esecutivo, come tanti altri, passerà e, quindi, alcuni fenomeni di malcostume possono continuare senza problemi.

Il provvedimento in esame, che come verdi abbiamo sostenuto al Senato e che sosterremo anche in questa Camera, sicuramente con tutte le valutazioni positive e negative che si accompagnano a normative così complesse...

DANIELE ROSCIA. Tutte negative!

ALFONSO PECORARO SCANIO. ...interviene finalmente su un aspetto di cui poi il Governo risponderà, trattandosi di un'ampia delega che consentirà di incidere e di applicare alcuni valori costituzionali.

Ritengo positive alcune modifiche introdotte dal Senato, per esempio quella di non delegare la tutela dei beni culturali, che è materia centrale dello Stato. Penso inoltre al problema di intervenire con elementi sostitutivi, perché al centralismo dello Stato molto spesso fa riferimento il centralismo e l'inettitudine delle regioni, le quali svariate volte diventano statarelli centralisti, mentre bisogna ottenere che le regioni concedano deleghe chiare alle province, ai comuni ed alle comunità montane, come giustamente prevede il provvedimento. Infatti, sostituire ad uno Stato inefficiente ventuno tra regioni e province inefficienti è elemento che non migliora la qualità del servizio che si rende al cittadino italiano. Alcuni principi, quindi, sono estremamente utili. Spero che, nell'ambito del discorso sulla funzionalità della pubblica amministrazione, si riesca ad affrontare il problema delicato, che anche questo Governo si trova di fronte, che è quello delle nomine. Non è pensabile che riviste come *Il Mondo* debbano richiamarci all'attualità di un'infinità di comitati e sottocomitati di esperti e pseudoesperti presenti presso tutti i ministeri, senza che esista alcun criterio di trasparenza, ma nemmeno l'obbligatorietà della pubblicità e della pubblicazione delle nomine che vengono effettuate presso ministeri e vari enti dello Stato e del parastato. Se questo elemento, infatti, non diviene oggetto di trasparenza, anche il miglior ministro e la migliore compagine governativa rischiano di essere trascinati

in una logica che ripercorrerà inevitabilmente le vicende nefaste della lottizzazione e della promozione di uscieri o collaboratori personali di ministri o politici ad esperti fasulli in comitati e sotto-comitati. Come maggioranza dell'Ulivo non possiamo e non dobbiamo tollerare ciò, perché quello che il paese che ci ha votato non ci perdonerebbe è proprio l'aver per anni sostenuto che bisognava modificare queste logiche per poi trovarci inevitabilmente od involontariamente a ripercorrerle.

Quindi, questo provvedimento che pone il problema della buona amministrazione deve porre altresì quello dei criteri del conferimento delle nomine e degli incarichi e, in particolare, l'obbligatorietà della trasparenza su tutto. Le vicende di questi giorni ci dicono che rischiamo, anche in buona fede, di inventare finti titoli accademici per persone che magari hanno solo benemerienze di amicizie politiche. Questo è avvenuto sempre nel passato e non deve più avvenire. Noi dobbiamo essere garanti verso il paese di queste novità.

Concludo, signor Presidente, senza dimenticare che, oltre ad appartenere al gruppo verde, sono presidente della Commissione agricoltura, chiedendo che vi sia attenzione alla riforma strutturale di quel settore, perché è vero che sono stati danneggiati gli agricoltori del nord, ma anche quelli di tutto il resto del paese, ed è altresì vero che in questo momento si fa demagogicamente finta di varare un nuovo referendum quando in nessuno dei 196 paesi del mondo manca un ministero che si occupi del coordinamento nazionale dell'agricoltura.

In Italia si è tenuto un referendum, abbiamo fatto finta di abolire il ministero, l'abbiamo ricostituito ed invece di mantenere la parte programmatica di questa tradizione è rimasta quella gestionale, che provoca oggi i problemi che stiamo vivendo per quanto riguarda le quote latte.

Chiedo quindi un'attenzione particolare a che un settore che rappresenta un quarto del prodotto interno lordo e milioni di cittadini sia rappresentato in

modo adeguato, dando alle regioni poteri di gestione, ma avendo un forte potere di coordinamento e di presenza internazionale; altrimenti, senza alcun ministero ed alcuna struttura, la prossima volta avremo non 9,8 milioni di tonnellate di quote latte, ma 2. Anche su questo dobbiamo essere cauti e non piangere sul latte versato - in questo caso il paragone è funzionale - dopo non avere avuto la capacità di incidere a livello internazionale.

Una particolare attenzione, quindi, alla riforma del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che deve diventare in questo paese della sicurezza alimentare e di tutti i sistemi collegati, perché questo...

PRESIDENTE. Onorevole Pecoraro Scanio, per cortesia, abbia una particolare attenzione all'orologio, oltre che al ministero!

ALFONSO PECORARO SCANIO. Sicuramente. Se questa attenzione fosse stata tanta, forse avremmo evitato problemi.

La ringrazio e buon lavoro, signor ministro.

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

ENRICO NAN. Presidente, onorevoli colleghi, con grande senso di responsabilità il Polo ha appena votato l'istituzione della Commissione bicamerale per la riforma del sistema costituzionale, che potrà approdare ad esiti positivi solo in presenza di una comune volontà diretta a ricercare convergenze riformatrici, guardando agli interessi più generali del paese. Ed eccoci oggi ad un primo importantissimo banco di prova, in presenza di un rilevante obiettivo di riforma che guarda ad una migliore pubblica amministrazione.

Credo che tutti avvertiamo l'esigenza di migliorare il servizio e di semplificare le procedure. Se da una parte vi è questa esigenza comune, il disegno di legge presentato non mi sembra possa rappresen-

tare un buon auspicio per l'apertura di un concreto e costruttivo dialogo tra maggioranza ed opposizione.

Appare infatti evidente che il disegno di legge del Governo contiene due inaccettabili presupposti, uno di metodo ed uno di merito, che non possono consentire convergenze comuni tra maggioranza ed opposizione e che impediscono il confronto politico: un eccessivo ricorso alla legge delega, che da strumento eccezionale sta diventando una regola, ed una scarsa volontà da parte del Governo di percorrere la strada del federalismo.

Tutto ciò appare particolarmente grave se si pensa che ci troviamo di fronte a grandi progetti di riforma dello Stato ritenuti necessari, in relazione ai quali occorrerebbe sviluppare un grande dibattito con il contributo di tutte le forze politiche. Tutto ciò viene invece impedito in presenza di una richiesta diretta ad attribuire una delega generale, che lascia uno spazio arbitrario al Governo per riformare le funzioni ed i compiti delle regioni e degli enti locali, per riformare la pubblica amministrazione e per attuare la semplificazione amministrativa.

Vi è allora da domandarsi, colleghi della minoranza, se di fronte a simili atteggiamenti il Parlamento non sia di fatto esautorato e quale possa essere il ruolo dell'opposizione.

Da una parte il Governo chiede il contributo al dibattito e dall'altra impedisce il confronto politico. Se poi vogliamo guardare al merito della visione politica di questa proposta, non mi sembra che sia seriamente sostenibile che il suo contenuto avvii il paese verso una vera trasformazione in senso federale dell'ordinamento, nel rispetto di quel principio di sussidiarietà sancito dalla Comunità europea.

Eppure, anche il programma dell'Ulivo era chiaro - o meglio, sembrava chiaro - quando parlava di riforma in senso federale dello Stato. In realtà, emerge la palese volontà di mantenere la riforma nei limiti di un modesto e semplice

decentramento amministrativo e di impedire quindi un serio confronto sul merito del problema.

Quello al nostro esame è un provvedimento che doveva aprire un costruttivo dibattito riformista sui grandi problemi, anziché delegare genericamente il Governo. Siamo convinti invece che questo atteggiamento di chiusura impedirà il decollo della sostanziale riforma che il paese attende, privilegiando purtroppo i proclami rispetto ai contenuti reali.

Un segno tangibile di tutto ciò lo si è visto in occasione del dibattito svoltosi al Senato, durante il quale il Governo ha adottato il criterio di non accogliere proposte volte a disporre direttamente il trasferimento delle funzioni, limitando il contenuto del provvedimento sostanzialmente all'approvazione delle sole deleghe. Ciò che mi sembra contraddittorio è dato da una sostanziale e generale consapevolezza della limitatezza del provvedimento in discussione. Abbiamo già avuto una concreta percezione di tutto ciò per esempio durante il dibattito svoltosi nella Commissione per le politiche dell'Unione europea, in occasione del quale da parte di tutti si sono sprecate richieste di chiarezza e di precisazioni ed anche critiche alla genericità di questo disegno di legge, che non ci consentirà di essere adeguatamente competitivi con gli altri paesi europei.

Mi sembra paradossale quanto si è verificato durante il dibattito svoltosi nella Commissione per le politiche dell'Unione europea: in quella sede molti rappresentanti della maggioranza hanno evidenziato che ci si trova in presenza della necessità di chiarire il riferimento alle funzioni preordinate, considerato che alle regioni spettano comunque compiti riguardanti l'esecuzione della legislazione comunitaria. È stata anche evidenziata l'opportunità che il concetto comunitario del principio di sussidiarietà, calato a livello regionale, porti ad una migliore specificazione degli ambiti di applicazione del principio stesso, tenendo conto della progressiva estensione e del crescente rilievo dell'incidenza delle normative dell'Unione

europea nell'attività legislativa ed amministrativa delle regioni. È stata rilevata la carenza di norme chiare, finalizzate a soddisfare l'esigenza di rafforzare e razionalizzare le strutture amministrative che svolgono attività collegate alla partecipazione dello Stato all'Unione europea. È stata sottolineata l'esigenza di una maggiore chiarezza in relazione alle competenze e alle referenze governative sulle questioni europee, considerato che attualmente esiste una situazione di grande confusione, poiché a volte le competenze vengono attribuite al Ministero del bilancio, a volte a quello del tesoro e a volte ancora alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nonostante tutti questi rilievi, condivisi da più parti, la Commissione delle politiche dell'Unione europea ha espresso parere favorevole su un provvedimento che tralascia quasi completamente l'importanza della riforma della pubblica amministrazione in relazione ai problemi comunitari. Tutto ciò mi sembra preoccupante e prelude alla situazione che si verificherà in quest'aula, dove si parla di riforme e del nostro ingresso in Europa ma si rifiuta un serio confronto, che non si dovrebbe esaurire nel voto « delega sì » o « delega no », ma dovrebbe rappresentare una completa riflessione per compiere un salto di qualità che ci consenta di essere finalmente competitivi con i nostri *partner* europei.

Occorreva discutere sul progressivo mutamento del ruolo delle regioni, che attraverso un importante processo evolutivo dovrebbe essere definito in maniera precisa, in relazione sia alla fase ascendente del diritto comunitario, in relazione alle funzioni di partecipazione all'elaborazione delle norme internazionali, sia alla fase discendente, in relazione ai compiti di attuazione delle norme comunitarie ed anche all'attività di tipo promozionale riguardante i fondi strutturali.

Nel disegno di legge in esame è stato invece trascurato di sviluppare il principio dell'autonoma capacità delle regioni di proporsi come dirette interlocutrici, quali soggetti di diritto internazionale. Tutto ciò

significa che non si può contrabbandare un modesto progetto di riforma per una rivoluzionaria legge di trasformazione del nostro apparato amministrativo. È noto a tutti che una delle immagini più scadenti che abbiamo all'estero riguarda proprio il cattivo funzionamento del nostro apparato amministrativo.

Decentrare l'amministrazione vuol dire rendere più efficiente una struttura che oggi non soddisfa gli utenti nei servizi che vengono offerti. Dobbiamo allora domandarci perché non si vuole procedere ad una vera riforma, in coerenza con i principi stabiliti dal Trattato di Maastricht. Decentrare vuol dire andare contro il concetto dello Stato centralizzato, che va nella direzione opposta al federalismo, perché è condizionato da una visione statalista che esiste nel nostro paese e che non ci consente di adeguarci all'efficienza amministrativa degli altri paesi comunitari. Questo resta il peccato originale del disegno di legge in esame, che non corrisponde alle obiettive esigenze di riforma del nostro sistema amministrativo.

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

ADRIANO VIGNALI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, assume significato e rilievo particolare il fatto che la prospettiva dell'autonomia scolastica sia inserita in un provvedimento legislativo che, a Costituzione vigente, rappresenta il primo e più consistente atto per conferire compiti e ruoli nuovi agli enti locali, per rimodulare le funzioni della pubblica amministrazione, per avviare quei processi di semplificazione amministrativa che tutti i cittadini e tutte le categorie si aspettano al fine di superare le molteplici, defatiganti, spesso kafkiane, procedure burocratiche.

La scuola infatti non è soltanto uno (e non tra i minori) dei « pezzi » dello Stato, come si usa dire, ma è struttura pubblica tra le più complesse, sensibile più di altre ai mutamenti e alle trasformazioni sociali, luogo di incrocio e confronto tra le esigenze di crescita umana, civile e culturale delle nuove generazioni e quelle

dello sviluppo e della crescita della società nel suo insieme. Non vi è alcun dubbio che nel contesto di una società che negli ultimi tempi ha mutato e muta rapidamente i suoi paradigmi e le sue condizioni di trasformazione e di sviluppo, se le pastoie e i vincoli burocratici vengono vissuti come ostacoli pesanti in tutti i campi dell'agire economico e sociale, specificatamente nel campo della scuola, proseguire sulla strada di affidarne il funzionamento ordinario soprattutto a procedure e meccanismi burocratici significa non solo condannarla all'arretratezza strutturale (e la conferma clamorosa sta nel fatto che siamo ai primi posti nell'OCSE per dispersione scolastica sia nelle superiori che nell'università) ma, fatto in un certo senso ancora più grave, all'« insignificanza » ed alla inutilità, mortificando allo stesso tempo il lavoro quotidiano, la capacità di iniziativa degli insegnanti e la creatività, la voglia di imparare e di sperimentare le loro attitudini e capacità. Il terreno e la pratica concreta dell'autonomia, così come viene configurata e precisata dalle deleghe contenute in questo provvedimento legislativo, assumono così due valenze molto precise, che da sempre sono state presenti nei momenti (per la verità non numerosi ormai da molti anni) di riforma della scuola italiana: un'occasione di rilancio della scuola, delle sue capacità di autogoverno, della possibilità di darsi strumenti e forme didattiche e organizzative adeguate alla sua peculiare funzione e nello stesso tempo capacità di adeguamento alle istanze che le vengono dalla società e dalla comunità locale in cui la scuola è inserita.

L'autonomia, dunque, non è una proposta di autosufficienza, di isolamento, di autoreferenzialità, ma una condizione di funzionamento, una regola di sistema, come si usa dire, per raggiungere meglio i suoi obiettivi istituzionali. A pieno titolo, come ho detto all'inizio del mio intervento, questa prospettiva fa tutt'uno con l'iniziativa politico-legislativa che tende a costruire le condizioni preliminari per avviare un processo nuovo di organizza-

zione dello Stato anche in questo specifico settore. D'altra parte questa scelta, nella politica del Governo e della maggioranza, ha una ben precisa cornice; viene affrontata nel momento in cui il cantiere dei « lavori in corso » di questo Governo è aperto su due fronti decisivi collegati alla prospettiva dell'autonomia scolastica: quello della riforma del ministero e degli organi collegiali e quello della riforma non solo dei cicli e dell'ordinamento scolastico dell'obbligo, ma anche dell'asse culturale e dei programmi della scuola di base. È chiaro infatti a tutti che sarebbe una ben fragile larva di autonomia quella che non si accompagnasse allo smantellamento non solo del centralismo ministeriale, ma del carattere di normale funzionamento della politica scolastica, a partire dalle scadenze e dai ritmi del calendario, da tutte le vicende che riguardano la politica del personale, dalle norme stesse che dal 1974 regolano le attività di sperimentazione, di ricerca, di aggiornamento.

Pure decisivi sono gli altri due ambiti in cui si sta operando in questa fase per impegno congiunto del Governo e della maggioranza: quello degli organi collegiali e la riforma della scuola di base. Si sta lavorando nella direzione e nella costruzione di una proposta di riforma degli organi collegiali a livello di istituto e di rete scolastica e vi è l'esigenza di definire in modo nuovo anche il ruolo degli enti locali e delle forze sociali più diretta espressione della comunità locale. È chiaro infatti che l'elemento federalistico — così come uscirà dai lavori della bicamerale — sarà un necessario punto di riferimento, ma opportunamente una delle correzioni apportate al testo originario ribadisce i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio e gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definite dallo Stato. Questo è, del resto, un elemento decisivo: un'autonomia che scadesse a localismo o producesse — sia pure involontariamente — autoisolamento, finirebbe per aggravare le già forti differenze di possibilità e di

opportunità culturali e formative esistenti nelle diverse aree del paese e per penalizzare le fasce sociali deboli, che obiettivamente sono quelle che subiscono maggiormente quel pesante processo di dispersione scolastica cui prima facevo riferimento.

Concludo, con due ultimi rilievi di merito, non senza fare prima riferimento al fatto che il lavoro delle Commissioni cultura ed affari costituzionali ha certamente arricchito ed approfondito ma anche, in qualche misura, complicato il testo originale della proposta. Questo era - ed è stato - in una certa misura inevitabile, data la complessità e l'articolazione delle questioni scolastiche, ma anche per due motivi politici ben precisi. Di autonomia si parla ormai da molti anni e l'occasione era quindi troppo importante per non cercare di riempire questo contenitore di molte cose. L'avvertenza indispensabile - nel momento in cui il Governo andrà alla realizzazione di queste deleghe - sta nella necessità di un raccordo puntuale e calibrato con gli altri « pezzi » di riforma che in questo periodo si stanno mettendo in moto.

Va considerato anche un motivo politico supplementare: l'opposizione - che pure, a parole, si è sempre detta favorevole all'autonomia - al « dunque » della scelta - come in altri momenti - ha preferito ripiegare su una posizione strumentale e pregiudiziale di rifiuto, che poi si affida in concreto alla mobilitazione agitaria su singoli aspetti o su singole parti del mondo della scuola.

A mio avviso, le due indicazioni importanti contenute nella proposta sono essenzialmente il forte spessore dell'autonomia didattica ed il ruolo sociale della scuola. Farò solo un esempio per ciascuno di questi ambiti. La possibilità, nel primo caso, di superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione e dell'unitarietà del gruppo classe è una formidabile opportunità da praticare e verificare per abbattere una delle rigidità più pesanti rispetto all'esigenza di sperimentare nuove ed inesplorate possibilità didattiche.

PRESIDENTE. Onorevole Vignali, la prego di concludere.

ADRIANO VIGNALI. Mi avvio rapidamente alla conclusione.

Capisco che nella polemica politica tutto possa servire e che su questo provvedimento - in particolare per ciò che concerne la formazione - possa esservi anche una battaglia politica aspra. Sarebbe tuttavia negativo e, alla fine, deleterio se non contribuissimo tutti quanti, pur con ruoli diversi, ad attivare energie positive in direzione dell'autonomia. Le riforme vere vengono sempre dall'alto e dal basso, dal Palazzo e dalla società civile. Con questa legge iniziamo un percorso; fuori di qui deve continuare il confronto e l'iniziativa per dare a questa legge la concretezza del vissuto di tutta la scuola italiana (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Napoli. Ne ha facoltà.

ANGELA NAPOLI. Noi di alleanza nazionale non nascondiamo le perplessità e le preoccupazioni che questo disegno di legge suscita sotto il profilo politico ed amministrativo. Esso viene presentato come l'avvio del federalismo amministrativo, ma tutti sappiamo che il vero federalismo dovrebbe presupporre l'attribuzione alle regioni di nuove competenze legislative che non appaiono nel provvedimento in questione.

Ulteriori e più gravi preoccupazioni avvertiamo sotto l'aspetto amministrativo: siamo certi che il trasferimento delle funzioni amministrative non accompagnato da un profondo ripensamento del ruolo e delle strutture delle regioni creerà grossi problemi.

Tra i provvedimenti da semplificare ci sono anche quelli che riguardano la scuola. Per noi di alleanza nazionale, che intendiamo la scuola come un bene di interesse nazionale, non è assolutamente accettabile l'inserimento in questo disegno di legge di una delega al Governo per la realizzazione dell'autonomia scolastica, un'autonomia scolastica di siffatta specie,

sulla quale le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento sono state chiamate ad esprimere un semplice parere.

Come primo atto, quindi, noi abbiamo chiesto che tutta la materia scolastica ed universitaria venisse stralciata dal provvedimento in esame, inserita in un provvedimento a sé stante che avesse un diverso contesto giuridico e amministrativo e sul quale il Parlamento potesse con chiarezza e competenza esprimere tutto quanto deriva dalle prerogative affidategli dalla Costituzione. La nostra richiesta non è stata accolta, ed il Governo e la maggioranza politica che lo sorregge hanno preferito andare avanti male, ma andare avanti.

Entrerò adesso nel merito di alcuni punti specifici contenuti nel provvedimento in discussione. Il disegno di legge prevede una specifica delega per il riordino e la razionalizzazione degli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore stesso.

Dovremmo dare la delega per la predisposizione di decreti per il riordino di un sistema così importante ed ampio quale è quello della ricerca scientifica e tecnologica. Noi di alleanza nazionale riteniamo che sia senza dubbio indispensabile una riforma di tutto il sistema della ricerca scientifica e tecnologica caratterizzata nel nostro paese da una pluralità troppo scoordinata di strutture pubbliche, ma proprio per l'ampiezza del progetto non possiamo delegare in bianco.

Le università, sedi primarie delle ricerche, che gestiscono buona parte dei fondi statali destinati alle stesse, vengono inserite in questa delega, per altri versi nella delega prevista all'articolo 18 e per altri versi ancora nella delega prevista in un altro disegno di legge (atto Camera n. 2564). È chiara quindi la mancanza della necessaria organicità di intervento ed è altrettanto chiara la prevedibile conseguenza.

I principi e i criteri direttivi della delega sulla ricerca scientifica risultano

vaghi e dimostrano il fatto che il Governo non sembra avere un preciso piano di riordino in materia.

Verrà affrontato il problema dell'unificazione degli attuali istituti nazionali operanti nell'area della fisica? Quale sarà il ruolo attribuito al CNR in questa riorganizzazione? Come verrà affrontato il problema del ruolo dell'ENEA? Come sarà riordinata l'Agenzia spaziale italiana, che da sola spende per la ricerca oltre un terzo degli stanziamenti, del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica? Il tutto richiederebbe da parte del Governo una vera capacità ed un serio intento di contrastare interessi consolidati in ambito industriale, politico, sindacale ed accademico.

L'ipotesi che il Governo abbia effettivamente questa capacità ed intento è certamente contraddetta dall'articolo 19 del testo della Commissione, che indica i sindacati confederali e non altri come i soggetti deputati a negoziare il riordino della ricerca scientifica.

E arriviamo ora al famoso articolo 21 del testo della Commissione, ex articolo 18, relativo all'autonomia scolastica!

Il Presidente del Consiglio dei ministri e il ministro della pubblica istruzione hanno sempre detto che la scuola avrebbe avuto un ruolo centrale in tutta l'azione di questo Governo. Ebbene, tutto ciò che quest'ultimo finora ha saputo fare per la scuola italiana è stato sottrarle i fondi con la manovra *bis* del luglio dell'anno scorso, mortificarla con una nuova manovra finanziaria che prevede tagli fortissimi nel settore, ed infine, con questo disegno di legge, far finta di parlare di autonomia scolastica solo per estendere la personalità giuridica a quelle scuole che attualmente non la possiedono. Una autonomia scolastica della quale alleanza nazionale è convinta, ma la cui discussione — lo ribadisco — è stata sottratta alla competenza delle Commissioni specifiche, le quali sono state chiamate solo simbolicamente ad esprimere un parere.

Eppure a nostro avviso la scuola richiederebbe una profonda riflessione, un

discorso a parte, un provvedimento a parte ed il coinvolgimento di tutte le forze politiche.

Innanzitutto il disegno di legge in esame non prevede alcun onere finanziario per la realizzazione dell'autonomia scolastica e quindi non si può certamente parlare di varo della vera autonomia scolastica, cioè del varo di una riforma a costo zero.

Allora chiediamo ancora una volta che il Governo si esprima in merito, perché crediamo non possa continuare a tacere di fronte alle denunce che sono state prodotte da tutte le opposizioni anche nell'altro ramo del Parlamento. Non possiamo accettare quanto ha detto il ministro della pubblica istruzione al Senato, cioè che il concetto del costo zero non è rilevante perché è politico, né possiamo condividere quanto ebbe a dire sempre il ministro della pubblica istruzione in Senato, che in termini di risorse per la scuola la risposta viene data dalla legge finanziaria, perché sappiamo bene che non è così: sappiamo che i tagli alla scuola previsti nella nuova manovra economica sono pesantissimi, come lo sono stati quelli della manovra-bis approvata nel luglio 1996.

Si crede veramente possibile parlare di autonomia della scuola, affermando che il costo zero previsto da questo disegno di legge e da noi evidenziato sia un fatto politico? Pensiamo si possa davvero continuare a parlare di progetti ambiziosi, di disegni intelligenti per una scuola le cui riforme dovrebbero continuare ad essere create come pezzi di mosaico privi di qualsiasi nesso di continuità e di quelle risorse economiche necessarie a che l'intero mosaico possa dar luogo ad una scuola moderna e competitiva in campo europeo?

Non si può pensare di cambiare una parte senza porsi il problema di affrontare contemporaneamente le conseguenti implicazioni sul tutto, se non presupponendo il rischio di indesiderate reazioni di rigetto.

Vogliamo andare in Europa, ma non ci rendiamo conto che non bastano le varie,

peraltro discutibili, manovre economiche. Non ci rendiamo conto che dovremo presentarci come un paese vitale e moderno con una qualità dell'offerta formativa in relazione ai bisogni reali di apprendimento dei giovani e che tutto questo non potrà avvenire se non riusciremo a reperire le risorse finanziarie da destinare alle riforme o se continueremo a varare false riforme a costo zero.

Non si può parlare di realizzazione di autonomia scolastica, prevedendo l'attribuzione alle singole scuole della sola personalità giuridica, lasciando poi ad un apposito regolamento la determinazione delle modalità di esercizio dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia didattica.

Manca il disegno complessivo di riordinamento del sistema e politicamente questo è molto grave. La scuola, leggo, non è un romanzo a puntate per il quale è lecito lasciare il lettore con il fiato sospeso fino alla puntata successiva. La sinistra ha sempre fatto dell'autonomia scolastica la battaglia di fondo. Ci saremmo aspettati una proposta governativa tutta dedicata all'autonomia della scuola, di ampio respiro politico, che affrontasse il problema con una visione d'insieme e comprensiva di tutti gli elementi che ne compongono la sostanza.

Dire autonomia della scuola non significa dire una sola cosa da fare: significa diverse cose da impostare e da realizzare insieme secondo un progetto politico leggibile e definito, sia nei suoi contenuti di merito sia nella sua scansione temporale.

PRESIDENTE. Onorevole Napoli, la prego di concludere.

ANGELA NAPOLI. Interverrò solo per qualche altro minuto, Presidente.

Dire autonomia della scuola nel suo complesso significa quanto meno riforma degli organi collegiali, iniziando da quelli interni all'istituto, in quanto anch'essi titolari dell'autonomia della scuola; aggiornamento e nuova forma di reclutamento scolastico; definizione compiuta - ribadisco: compiuta, e non come ci viene con grosse perplessità evidenziato dalla

figura professionale del dirigente scolastico - in un'ottica di reale dirigenza congiunta alla responsabilità di risultati; definizione di un nuovo sistema di controlli di gestione; definizione di un sistema di valutazione del servizio; riforma del Ministero della pubblica istruzione; legge sulla parità della scuola.

La vera riforma della scuola deve passare attraverso la riforma dell'intero sistema formativo, tenendo conto di tutte le offerte formative presenti nel nostro paese. E pensare che quello della parità è l'elementare principio di libertà che dovrebbe darsi quasi per scontato in uno Stato in cui vengono rispettati i diritti fondamentali dei cittadini, anzi degli uomini!

Come ciascuno può constatare da sé, il Governo non ha presentato sulla scuola un progetto politico unitario e globale da mettere sotto gli occhi dell'intero paese - perché è l'intero paese ad essere direttamente coinvolto - affinché tutti ne possano comprendere contenuti e finalità, discuterli e confrontarsi su di essi democraticamente. Senza tutti gli altri punti certi di riferimento, l'analisi dell'intero problema diventa necessariamente ridotta e parziale, poco concludente rispetto ad una strategia politica monca o volutamente nascosta.

Pensare che questa proposta politica sia stata voluta così ridotta solo per ubbidire ad un criterio di gradualità di realizzazione di un piano molto più ampio e complesso non ci convince, per la semplice ragione che per realizzare un piano in modo graduale bisogna pure che esso esista e sia ben definito. Sono i ritmi di realizzazione del piano che vanno scanditi o graduati nel tempo, non la definizione del piano stesso.

Siamo veramente preoccupati per la garanzia che lo Stato, la regione e l'ente locale, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, potrà assicurare a ciascuna unità scolastica autonoma: dove reperirà le risorse ed i servizi? Quali risorse e quali servizi potranno rendere possibile il perseguimento degli obiettivi nazionali di

istruzione, il conseguimento degli *standard* di livello nazionale ed il rispetto dei livelli di qualità?

Sappiamo che la scuola funziona nella misura in cui funzionano anche gli enti locali chiamati a farla funzionare. Come faranno gli enti locali, senza risorse aggiuntive, a fornire anche gli strumenti operativi idonei alla vita funzionale della scuola? Quali saranno i requisiti dimensionali ottimali per l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia? Chi ci garantisce che la determinazione sarà effettuata seguendo criteri di giustizia, di equità, di non penalizzazione per alcune scuole e di alcuni territori?

Proprio in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali, quali garanzie possono essere fornite che non saranno create scuole di serie A e scuole di serie B? La razionalizzazione scolastica operata dal competente ministero da nove anni a questa parte ha dimostrato che non sono stati rispettati proprio i criteri di giustizia e di equità ai quali facevo appello poc'anzi.

Conosciamo (e penso che anche il ministro della pubblica istruzione conosca) la realtà delle scuole del Mezzogiorno d'Italia e delle aree depresse in genere. Quante di esse riusciranno ad ottenere in tempi rapidi una sostanziale, vera ed effettiva autonomia, se è necessario che esse rispondano a certi parametri e requisiti? Che fine faranno le scuole che non potranno diventare autonome? Inoltre, chi predisporrà e controllerà i criteri di unificazione delle varie istituzioni scolastiche?

Per concludere, per noi di alleanza nazionale l'introduzione dell'autonomia scolastica modificherà l'antica concezione della scuola e quindi essa non potrà essere definita, così come viene fatto in questo disegno di legge, sommariamente, frettolosamente e senza concretezza di particolari. Ecco perché alleanza nazionale non può accettare il disegno di legge di delega in esame, giacché lo stesso potrà diventare un contenitore nel quale verrà infilato di tutto; ribadisce quindi il proprio dissenso all'inserimento dell'argo-

mento nel disegno di legge in esame (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Bianchi Clerici. Ne ha facoltà.

GIOVANNA BIANCHI CLERICI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, a nome del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania intendo intervenire sull'articolo 21, nel testo della Commissione, del disegno di legge Bassanini per la riforma della pubblica amministrazione che, come è noto, detta le deleghe al Governo per l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Secondo tale articolo, dopo un percorso minuziosamente disciplinato da una serie di atti governativi e ministeriali, i singoli istituti scolastici dovrebbero ritrovarsi dotati di autonomia organizzativa e didattica nel rispetto degli obiettivi e degli *standard* di un sistema nazionale dell'istruzione.

Il disegno è in apparenza ambizioso e atteso da molti anni, ciò nonostante non ci convince. Crediamo che le probabilità di successo siano piuttosto scarse a causa dei freni e delle limitazioni che imbrigliano il contenuto del testo sottoposto all'esame di questa Camera.

Cerchiamo di capirci. Se l'intendimento del Governo è quello di arrivare ad un mero decentramento delle funzioni amministrative, allora può essere che si compia qualche piccolo passo in avanti, pur conservando intatte le contraddizioni del sistema, in primo luogo quelle della scolarità su base nazionale. Il decentramento però è cosa ben diversa dall'autonomia, che comporta l'esercizio di poteri decisionali propri e, soprattutto, le risorse finanziarie per attuarli.

Il conferimento agli istituti della personalità giuridica si riduce a misera cosa se non è previsto in funzione strumentale all'autonomia didattica. Ma che autonomia è quella che deve sottostare a programmi, a un monte orario e a procedure di autocontrollo stabiliti dal ministero, cioè dal centro su base nazionale? Si

dimentica che per antiche ragioni (che è persino inutile ripetere) la scuola opera in realtà profondamente diverse, così come sono diverse per mille motivi le regioni d'Italia. A cosa serve stabilire *standard* di livello nazionale che stanno stretti laddove c'è maggiore sviluppo economico e sociale e sono nel contempo irraggiungibili nelle zone dove purtroppo far frequentare la scuola dell'obbligo diventa un successo?

Un'altra questione concerne le dotazioni finanziarie che nel disegno di legge sono suddivise in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa. Innanzitutto manca l'indicazione dei criteri di attribuzione (per quest'ultima con il grave rischio di distribuzioni a pioggia che non servono a nessuno o, peggio, sono clientelari) e soprattutto manca la volontà di incrementare in termini economici la dotazione di quegli istituti che sapranno arricchire l'offerta formativa.

In realtà sappiamo tutti come andrà a finire: l'assegnazione perequativa verrà attribuita alle situazioni più malandate, confinando in soffitta ogni criterio meritocratico, e lo Stato sovvenzionerà solo le attività che esso stesso impone.

Faccenda analoga è quella dei requisiti dimensionali ottimali, condizione necessaria per ottenere la personalità giuridica e l'autonomia. Il testo è poco chiaro e soprattutto lascia troppo spazio alla discrezionalità del ministero nell'individuazione delle deroghe a questo principio. Di più: se in teoria è corretto che vengano favorite le aggregazioni in quanto le realtà troppo piccole non riescono a dare un'offerta formativa dignitosa, d'altro canto sappiamo tutti quali e quanti problemi sorgano quando si deve chiudere o spostare una scuola o anche solo una presidenza. Gli interessi e le pressioni dei diversi attori (genitori, insegnanti, sindaci) si fanno spesso insostenibili e quasi sempre ne fa le spese la parte in quel momento politicamente più debole, con il risultato di scontentare quasi tutti.

A ciò si allaccia il controverso rapporto con gli enti locali, ai quali per legge sono affidati compiti precisi in materia di istruzione. Il disegno di legge tace in

proposito, preferendo glissare su annose questioni di competenze e di trasferimento di quattrini. Resta comunque il fatto che è inutile favoleggiare di attività formative autonome, supplementari e flessibili quando la realtà è che gli enti locali non possono permettersi di sostenere le spese per migliorare attrezzature, laboratori e disponibilità del personale non docente, visto che al momento non hanno neppure le risorse per la manutenzione e le « messe a norma ».

Da ultimo, il nodo centrale delle risorse umane, che ci si ostina a voler trattare su base nazionale, con i disastrosi risultati in termini culturali e sociali che sono sotto gli occhi di tutti e comunque sempre scordandosi degli unici soggetti davvero importanti nel mondo della scuola, ovvero gli utenti!

In conclusione, il nostro giudizio sull'articolo 21 del disegno di legge n. 2699 non può che essere critico. Ci sembra una riforma già fallita, perché debole nei presupposti e contro la quale le gerarchie centrali innalzeranno tutte le barricate possibili. Del resto, lo stesso ministro Berlinguer ha espressamente richiamato il pericolo di una *overdose* di autonomia. In questa frase noi crediamo vi siano tutte le resistenze della utente burocrazia ministeriale, contro la quale neppure la volontà - semmai sincera - di un Governo può bastare. A maggior ragione ciò accade se il testo di legge è il frutto di faticosi compromessi determinati da timori e perplessità.

Ci vuole coraggio per cambiare le cose: non ci pare proprio che ne abbiate trovato a sufficienza (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Pivetti, iscritta a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Colombini. Ne ha facoltà.

EDRO COLOMBINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema della ripartizione di competenze tra Stato ed enti

locali affligge il nostro paese fin dall'istituzione delle regioni, sempre procrastinato e mai risolto e divenuto ormai una vera e propria emergenza.

Le regioni sono state istituite come organi decisionali decentrati più vicini alle realtà locali e quindi in grado di risolvere meglio i problemi delle singole realtà territoriali. Fin dall'inizio furono attribuite loro funzioni molto ridotte. I decreti di trasferimento di funzioni amministrative erano infatti ispirati al criterio di « ritaglio di competenza » e non al trasferimento per settori organici, permettendo allo Stato di conservare molte funzioni e poteri decisionali. I vari enti locali, e le regioni in particolare, hanno assunto un'importanza vitale all'interno del sistema statale e chiedono a gran voce maggiore autonomia e maggiori poteri nell'ambito delle competenze attribuite loro dalla Costituzione. È quindi giunto il momento di ripartire più efficacemente le competenze dei vari enti locali. Bisogna dapprima individuare quale possa essere il modo migliore per operare questa ripartizione delle attribuzioni e in seguito definire quali siano gli organi più idonei a svolgere le diverse funzioni.

Adesso il Governo ci sta chiedendo una delega in bianco per legiferare in questa materia senza alcun controllo, per un periodo di nove mesi. Attraverso l'utilizzazione di decreti legislativi intende sottrarre al Parlamento la regolamentazione di una materia così delicata e di indubbio spessore politico.

Viene spontaneo domandarsi se una riforma così importante e che deve comportare un mutamento degli equilibri esistenti nei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali possa essere affidata alla competenza esclusiva del Governo. È immaginabile che una collaborazione tra Governo, Parlamento e i vari enti interessati potrebbe portare a risultati migliori e più conformi alle esigenze di riallocazione ragionata delle funzioni.

Una riforma veramente completa e profonda dovrebbe finalmente portare alla realizzazione dei principi di autonomia e coordinamento, che sono propri di un

sistema evoluto ed efficace. Il principio di autonomia nel rispetto dell'armonizzazione con gli interessi dello Stato dovrebbe garantire all'ente autonomo poteri che, sebbene derivati, gli garantiscono la tutela dei propri interessi. La separazione di funzioni e di competenze dovrebbe garantire agli enti locali nelle materie attribuite un'autonomia quasi totale nel rispetto dei soli principi di coordinamento. All'interno di una riforma generale della pubblica amministrazione ricopre importanza rilevante la riorganizzazione e la razionalizzazione degli uffici centrali e locali, con l'applicazione di criteri opportuni e conformi alle singole esigenze delle varie branche della pubblica amministrazione.

Il criterio della specificità degli interventi deve essere il fondamento ispiratore. Non si può pensare di accorpare funzioni e ministeri eterogenei senza avere verificato quali siano realmente le possibilità di funzionamento delle entità che ci si accinge a creare. Se il problema non venisse affrontato con attenzione e perizia, correremmo il serio rischio di ottenere l'effetto opposto, magari con maggiori costi di gestione e senza riuscire a semplificare l'attività amministrativa. Vanno evidenziate le necessità primarie di snellimento delle procedure all'interno delle singole amministrazioni, al fine di evitare duplicazioni funzionali inutili, operando — dove è opportuno — soppressioni ed accorpamenti di uffici. Occorre inoltre assicurare una maggiore velocità nelle azioni amministrative, riorganizzando i vari settori e predisponendo procedure più semplici ed opportune. La creazione di organi per la supervisione consentirebbe, poi, la continua vigilanza ed il controllo delle attività svolte, essendo anche utili come strutture consultive permanenti.

Il lavoro che deve essere portato a compimento non può limitarsi alla soluzione dei problemi attuali: dovrà essere sempre previsto un controllo di efficacia e di efficienza delle nuove organizzazioni amministrative, per sopperire ad eventuali mancanze o disfunzioni.

Importanza notevole deve essere attribuita al processo di informatizzazione della pubblica amministrazione. Si potrebbero trarre da questo notevoli vantaggi sia dal punto di vista interno (interazione tra uffici centrali e periferici mediante banca dati) sia nei rapporti con l'esterno (facilitazione per il cittadino per la consultazione o il reperimento di informazioni).

Altro problema di grande importanza riguarda l'individuazione di soluzioni efficaci per indennizzare i soggetti lesi da comportamenti omissivi delle pubbliche amministrazioni: devono essere studiati metodi veloci e pratici per ottenere indennizzi consoni e celeri e per individuare le disfunzioni intervenute al fine di porre prontamente rimedio.

Nell'ambito universitario vanno elaborati metodi di incentivazione allo studio basati su due criteri fondamentali: il merito e le condizioni economiche degli studenti. Vanno sostenuti e favoriti gli studenti che si dimostrino veramente meritevoli dal punto di vista del profitto e coloro che, sia pure in condizioni economiche difficili, desiderino continuare i loro studi, nel pieno rispetto dei principi costituzionali. Le tasse universitarie devono seguire il criterio di progressività per classi di reddito, comportando oneri maggiori per gli studenti appartenenti alle classi più agiate e detassazioni per le classi meno abbienti, con la previsione di sgravi totali o comunque rilevanti per gli studenti più meritevoli, indistintamente dalle classi di appartenenza.

Per quanto riguarda la riforma dell'apparato scolastico, è necessario riequilibrare il livello medio di istruzione ottenuto nei differenti istituti scolastici; non bisogna attribuire, come è invece previsto dal presente disegno di legge, maggiore autonomia finanziaria ed amministrativa agli istituti già ben organizzati ed efficienti, con il rischio di creare fratture insanabili tra livelli di scuola omogenei.

L'attività di riorganizzazione dovrebbe, in primo luogo, condurre ad un riequilibrio delle attuali differenze mediante un migliore utilizzo delle risorse e delle

strutture esistenti. Solo dopo aver raggiunto il riequilibrio di tutto il sistema scolastico sarà possibile conferire ai singoli istituti maggiore autonomia amministrativa, ma soprattutto finanziaria. Sarà infatti ipotizzabile una gestione ottimale dei finanziamenti statali da parte di tutti gli istituti scolastici, con la possibilità di promuovere, anche in forme consorziate, autonomi metodi di gestione scolastica, sempre nel rispetto degli obiettivi del sistema scolastico nazionale.

In conclusione, è evidente l'assoluta inadeguatezza delle soluzioni proposte dal Governo per il riordinamento di una materia così vasta e complessa, sia sotto il profilo dello strumento utilizzato (cioè l'ennesima delega legislativa) sia con riferimento alla semplicità ed alla superficialità delle soluzioni proposte.

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

NUCCIO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in discussione è di indubbia rilevanza e non mancherà di produrre effetti — forse anche pesanti — sulla futura normativa; ci lascia però molto perplessi.

Innanzitutto constatiamo che, ancora una volta, ci imbattiamo in numerosissime deleghe, con una forzatura sostanziale della lettera e dello spirito dell'articolo 76 della Costituzione, che prevede ambiti precisi perché si possa procedere per delega.

Dobbiamo osservare che nel provvedimento in discussione vi sono tanti oggetti, ma non so se, nel rispetto dell'articolo 76, si sia in presenza di un oggetto definito. Come dicevo, vi sono tantissimi oggetti, vi è di tutto e di più: dagli enti locali all'amministrazione dello Stato, alla scuola, alla ricerca scientifica e via discorrendo. Il provvedimento, dunque, non può essere definito omogeneo.

Cerchiamo di entrare nel dettaglio. Il provvedimento avrebbe l'ambizione di introdurre criteri di federalismo — si è detto di federalismo amministrativo —, ma anche al riguardo non si può essere molto

convinti, perché il testo dà l'impressione di voler introdurre una riforma gattopardesca, di voler varare una riforma di facciata anziché di sostanza. Per fare questo, ancora una volta si viola il dettato della Costituzione; mi riferisco in particolare agli articoli 117 e 118, nei quali vengono specificate le materie di competenza regionale, mentre nel disegno di legge in discussione si ribalta la questione, lasciando allo Stato una sorta di competenza residuale, quasi che nella dinamica della comunità statale non ci si possa domani trovare di fronte ad una nuova competenza che inevitabilmente dovrebbe essere attribuita allo Stato e che invece, secondo il dettato della norma, dovrebbe essere attribuita alle regioni, ai comuni o agli enti locali. Quindi, una sorta di svuotamento dello Stato senza peraltro riempire adeguatamente i poteri delle regioni, delle provincie e dei comuni. Quando infatti si afferma di voler individuare le competenze di regioni, provincie e comuni, occorrerebbe prima fare un'analisi circa le modalità in base alle quali arrivarci, cioè con quali risorse finanziarie.

Voglio spendere una parola per i comuni: si è chiesto l'onorevole ministro Bassanini, si è chiesto il Governo quanti siano i piccoli comuni in Italia ed in quali difficoltà si dibattano? Il ministro ed il Presidente del Consiglio hanno chiesto agli amministratori di questi comuni se vogliono un maggiore decentramento o se piuttosto non preferiscano un aiuto, migliori servizi, in sostanza più risorse? Non si possono trasferire competenze se contemporaneamente non si attribuiscono risorse, altrimenti si abbandonano a loro stesse le piccole comunità; i vantaggi, se vi saranno, riguarderanno solo le comunità ricche, che hanno adeguate risorse finanziarie. Invece, le piccole comunità che si dibattono in molteplici difficoltà — sono moltissimi i comuni oggi strutturalmente deficitari — rischiano il dissesto finanziario.

La norma, inoltre, in qualche caso è anche equivoca, dà adito a molte incertezze e va nella direzione opposta alla

vera autonomia. Mi riferisco, per esempio, all'articolo 4, comma 3, lettera *a*) del testo della Commissione, in cui si parla del principio di sussidiarietà. Su di esso si è detto molto, ed in via generale può essere un principio condivisibile; tuttavia, quando leggiamo che l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni ed alle provincie avverrà secondo le rispettive dimensioni territoriali ed organizzative, vorremmo comprendere cosa si intenda con il termine « organizzative ». Tale aggettivo è troppo generico, perché rischierebbe di assorbire anche ciò che si è detto prima, di superarlo e scavalcarlo, vale a dire il rispetto delle dimensioni territoriali e noi avremmo dei provvedimenti politici, *ad hoc*, per alcune comunità sì e per altre no, possibilmente a seconda del colore politico di quelle stesse comunità. Sarebbe stato invece più logico prevedere meccanismi, possibilmente democratici, di adesione ad accorpamenti. Bisognava prevedere una norma che favorisse gli accorpamenti tra i comuni, soprattutto tra i piccoli, perché potessero sopravvivere ed erogare alle proprie collettività servizi allo stesso modo in cui vengono erogati nelle zone più privilegiate della nazione. Ciò forse è dovuto al fatto che il Governo non ha ritenuto di dover prima analizzare l'impatto delle norme che andava a proporre.

Vedete, prima di presentare una legge od una norma sarebbe opportuno calcolarne gli effetti, ma ciò non è stato fatto. Ci troviamo allora di fronte a norme che sono quasi condizionate da risvolti ideologici e culturali molto vaghi, da buone intenzioni, ma che contrastano con lo spirito pratico e quando poi vengono calate nelle comunità locali producono effetti che sono addirittura contrari a quelli desiderati.

Altro rilievo: manca un riferimento al rapporto con l'Europa, un'Europa che oggi produce delle norme che gli Stati devono inevitabilmente recepire. A ciò non vi è alcun riferimento. Non sono stati indicati organismi, modalità, principi od indirizzi per saperci orientare ogni qual-

volta l'Europa incida con le sue norme sul nostro tessuto normativo. Tra l'altro - lo osservo per inciso - ci troviamo di fronte ad un'Europa che assorbe sempre più competenze e ad uno Stato che trasferisce e si svuota sempre più di attribuzioni. Rischiamo quindi, se anche a questo proposito non ci fermiamo un attimo a riflettere, di scompensare l'equilibrio istituzionale.

In sintesi, signor Presidente, onorevoli colleghi, quello in esame è un disegno di legge che, come tanti altri del Governo, vuole essere un provvedimento immagine, di promozione dell'immagine del Governo perché si possa dire che quest'ultimo sta lavorando, si sta sforzando di fare grandi cose, quello che gli altri magari non sono riusciti a fare e, in questo sforzo di fare a qualunque costo una riforma, ci si dimentica innanzi tutto della sovranità del Parlamento, il quale viene espropriato attraverso le numerosissime deleghe di materie molto delicate.

Si dimentica che è stata approvata l'istituzione di una Commissione bicamerale che avrà il compito di riformare la seconda parte della Costituzione, cui si ispira il provvedimento che stiamo esaminando prima ancora di conoscere come verrà modificata quella seconda parte della Costituzione. Ci viene allora il dubbio che questo tentativo surrettizio di riforma sia calcolato, fatto apposta per impedire che domani la bicamerale possa serenamente discutere sulla forma organizzativa dello Stato perché in quella sede poi si dirà che per alcune materie (comuni, provincie, regioni, enti locali in genere) il Governo già si è espresso con delega del Parlamento. Ciò sarebbe, signor Presidente, onorevoli colleghi, un fatto gravissimo, perché la logica avrebbe voluto che si aspettassero i risultati del lavoro della Commissione bicamerale, in quanto nessuno oggi può dire come verrà riformata la Costituzione. Faccio un esempio che potrà anche sembrare provocatorio: noi non sappiamo se, quando la Costituzione sarà riformata, vi saranno ancora le regioni attualmente esistenti od altre. Non sappiamo se le regioni saranno

ancora venti o se vi saranno macroregioni! A questo punto il provvedimento al nostro esame potrebbe risultare completamente superato e noi avremo perso tempo inutilmente.

In conclusione, mi chiedo: *cui prodest*? A chi conviene questo provvedimento? Rischia di non convenire a nessuno; rischia soltanto di farci perdere del tempo utile. E se alla fine dovesse essere approvato, riconosciamo che, anche se le intenzioni erano ambiziose, la montagna ha partorito il classico topolino (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

MARIO VALDUCCI. Signor Presidente, colleghi deputati, il mio intervento è pronunciato in un momento fortemente caratterizzato da molteplici iniziative per la modernizzazione della forma di Stato nel nostro paese: iniziative provenienti dal Governo (disegno di legge Bassanini e Napolitano), dalle regioni (che hanno indetto alcuni referendum di ispirazione fortemente federalista) ed anche dal Parlamento, con il varo della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Abbiamo interpretato ed accolto il disegno di legge Bassanini come un insieme di misure che potrebbero anticipare le riforme costituzionali e per tale motivo alcuni autorevoli rappresentanti del nostro movimento politico e del Polo — come i colleghi Frattini, Giovanardi, Migliori ed altri — hanno seguito con particolare interesse l'iter del disegno di legge oggi in discussione in Assemblea.

Vorrei sostenere e ribadire alcuni nostri rilevanti punti, già indicati dall'onorevole Frattini, evidenziati nel corso dell'esame che si è svolto in Commissione affari costituzionali e che caratterizzano la nostra azione politica su alcune materie del disegno di legge in discussione. Innanzitutto, le proposte relative al decentramento amministrativo e alla soppressione di strutture ministeriali a vantaggio della potestà regionale anche nei rapporti a livello comunitario: queste sono oggetto

dei citati referendum attualmente all'esame della Corte costituzionale, che costituiscono a nostro avviso anche un forte impulso al Parlamento per la riforma delle autonomie locali in senso federalista.

Ritengo che, come il Governo vuole anticipare la riforma, allo stesso modo ci sembra indispensabile il contributo che i cittadini potranno offrire con i referendum, se verrà data loro l'occasione, per indirizzare al meglio le conclusioni delle Commissioni parlamentari.

Gli altri punti riguardano i progetti di semplificazione amministrativa concernenti la creazione di sportelli unici dello Stato a livello provinciale, l'affermazione del principio della sussidiarietà orizzontale, che permette attraverso l'individuazione di funzioni e compiti da attribuire all'iniziativa e all'autonomia dei privati la realizzazione di uno Stato «leggero», la forte preoccupazione derivante dall'ingerenza dei sindacati nell'ambito dell'organizzazione degli uffici della pubblica amministrazione nonché la conferma del rilievo della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città-autonomie locali (quest'ultima estesa peraltro ai rappresentanti delle comunità montane) ed il loro coinvolgimento nel processo volto all'attuazione delle deleghe e degli interventi di delegificazione.

Ritengo opportuno rimarcare ancora una volta — per la grande importanza che esso riveste — il contributo che i cittadini potranno e dovranno dare alla riforma dello Stato che ci apprestiamo ad avviare; questo anche perché negli ultimi mesi abbiamo assistito ad una politica del Governo e della maggioranza che ci lascia un po' sconcertati. Infatti, mentre con la mano destra ci è stata offerta, e continua ad esserlo, la possibilità di riscrivere insieme le nuove regole per uno Stato più moderno, con la mano sinistra l'Ulivo e rifondazione continuano nella volontà di procedere a quella che amo definire una vera e propria controriforma.

Obiettivi di questa controriforma sono i due temi centrali del dibattito politico attuale: il maggior peso dell'esecutivo,

attraverso il cambiamento dei regolamenti parlamentari in favore della creazione di corsie preferenziali per l'esame dei disegni di legge di iniziativa del Governo, e il maggior potere dato alle istituzioni amministrative periferiche attraverso il disegno di legge in discussione. Entrambi gli obiettivi sono realizzabili — e realizzati nella fattispecie — concordemente con il parere positivo o negativo della nostra opposizione.

Sul primo punto, sebbene molto importante, non voglio ulteriormente dilungarmi, perché non è oggetto di questa discussione. Vorrei però richiamare l'attenzione sul fatto che il cambiamento dei regolamenti parlamentari, così come anche quella che è stata la politica di certe istituzioni dello Stato, sta trasformando il nostro sistema in quello che io definisco ironicamente il presidenzialismo all'italiana.

Il provvedimento in esame si pone l'obiettivo di operare un maggiore decentramento delle funzioni amministrative ora svolte dallo Stato centrale, a Costituzione invariata. Le intenzioni del disegno di legge sono sicuramente nobili ed in buona parte condivisibili, ma non si deve peraltro dimenticare che spesso di buone intenzioni è lastricata la via che porta all'inferno. La volontà è quella di anticipare le vere riforme senza attuare un reale federalismo ma con un semplice decentramento amministrativo, e soprattutto dando un'ampia delega al Governo su un insieme di materie che dovrebbero essere di competenza dell'istituita Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e prevedendo solamente un parere (che avrà l'approvazione della stessa parte politica) delle Commissioni parlamentari, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza Stato-città- autonomie locali.

Vorrei soffermarmi sullo spirito che dovrebbe caratterizzare questa fase politica, che si pone l'ambizioso progetto di costruire, tutti noi parlamentari insieme, la nuova « casa Italia ».

L'approccio con cui la maggioranza ha finora dimostrato di voler conseguire i due obiettivi citati precedentemente — il

rafforzamento dell'esecutivo e il decentramento amministrativo — ci mostra spesso che dobbiamo scrivere insieme ad essa le regole e che, dall'altra parte, siamo costretti a farlo dalla necessità di avere quel tipo di presidenzialismo all'italiana e di decentramento amministrativo che ho già sottolineato. Non credo che questo sia lo spirito giusto che ci debba accompagnare in questa fase di riforma del nostro paese. Ritengo che tale approccio allontani e non crei quello spirito e quel clima di alta moralità che ha contraddistinto i nostri padri costituenti e che dovrebbe costantemente caratterizzare anche i prossimi mesi di lavoro della Commissione bicamerale. La più volte sottolineata volontà di schiacciarsi come avversari politici nella riscrittura delle regole è un tipo di approccio che sicuramente non favorisce il clima che si dovrà instaurare tra poco.

Il disegno di legge in esame non è sicuramente sufficiente per affrontare i temi del federalismo come noi li intendiamo, anche perché non modifica l'articolo 117 della Costituzione, che lascia in ultima analisi potestà legislativa e normativa allo Stato centrale ed attribuisce pareri vincolanti alle regioni. L'articolo 117 si riferisce anche a materie, come l'assistenza sanitaria, che dovrebbero rientrare nel modo di amministrare delle attuali regioni. A questo proposito intendo porre alcune domande, con uno spirito costruttivo.

Può un Governo, che interferisce violentemente sull'operato di una regione in tema di sanità, avere lo spirito, la volontà e le credenziali per attuare anche un semplice decentramento amministrativo? Un Governo che si oppone all'apertura « forte » del mercato sanitario alla concorrenza, come è avvenuto nel dibattito sulla sanità in Lombardia, che valori può avere per ricercare il giusto principio del ritiro graduale dello Stato, non totale ma sostanziale, lasciando un sufficiente spazio al privato? Un Governo come può adottare leggi-delega in cui vi sia il principio di sussidiarietà orizzontale per dare più spazio al privato? Come può un Governo che opera in questo modo pensare di

attuare finalmente quelle privatizzazioni di cui si parla da tanto tempo? In un tessuto economico come quello italiano, costituito prevalentemente da medie e piccole industrie, si può pensare di eliminare dalla competenza in materia di commercio estero le regioni? Mi sembra che a queste domande non vengano date risposte chiare e ritengo che tutti insieme dobbiamo operare in questa direzione.

Il disegno di legge, inoltre, dovrebbe essere un esempio di trasparenza e chiarezza del linguaggio che si vuole portare avanti nella cosiddetta seconda Repubblica. L'articolo 8, comma 4, mi sembra molto in contrasto anche con le recenti circolari dei Presidenti dei due rami del Parlamento laddove recita: « Sono abrogate le seguenti disposizioni concernenti funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato: l'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382. », e così via, con decine di riferimenti a vecchie leggi.

Qual è la necessità di dover specificare nelle competenze esclusive dello Stato centrale la previdenza sociale? Forse per fare l'ennesimo favore ai sindacati a dispetto di chi lavora e vorrebbe lavorare? È questo un indicatore preoccupante della volontà di rendere più flessibile il mercato del lavoro.

Nonostante tutte le mie domande, l'augurio finale è che tutti questi dubbi, sorti in me alla lettura del disegno di legge, siano cancellati dall'opera che l'attuale maggioranza saprà prestare nella Commissione bicamerale. Tutto ciò non tanto nell'interesse di questa o quella parte politica, ma dell'intero paese.

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

ELIO VELTRI. Signor Presidente, caro ministro, la scarsissima partecipazione a questa discussione, alla quale non ho potuto prendere parte perché impegnato in qualità di relatore nella Commissione anticorruzione, non scalfisce di una virgola il mio convincimento che quella dell'amministrazione costituisce la più grande questione nazionale del paese. Lo

dico da trent'anni e non mi sono mai convinto del contrario. Ciò è tanto vero che non riusciamo a spendere il denaro che abbiamo (100 mila miliardi, dice il ministro del tesoro) perché l'amministrazione non presenta i progetti, non riusciamo a contenere l'evasione fiscale e gli imprenditori affermano chiaramente che non vanno nel Mezzogiorno perché esistono condizioni di illegalità che dipendono dall'amministrazione e di inefficienza della pubblica amministrazione.

Il disegno di legge Bassanini riprende in parte vecchie proposte che sono state lasciate andare. Mi riferisco al decreto legislativo n. 29 e alla legge n. 537, per i quali sono scadute le deleghe ed abbiamo perduto quattro anni. Ciò sta a dimostrare che, in presenza di Governi che non durano, nessuno è in grado di risolvere i problemi di questo paese. La proposta è anche innovativa perché rovescia finalmente l'impostazione dell'articolo 117 della Costituzione. Su questo punto si è discusso a lungo e non solo negli ultimi tempi. Il ministro Bassanini sa che il centralismo è venuto prima dello Stato unitario; addirittura, con l'approvazione delle patenti del 1818, l'organizzazione dello Stato francese è stata trasferita nello Stato sabauda. Leggerò una citazione ed alla fine dirò chi è l'autore perché è sconvolgente: « Al Governo centrale deve appartenere tutto ciò che si riferisce alla parte politica dello Stato: la sicurezza interna, le relazioni internazionali. A lui spetta quanto riguarda l'arma di terra e di mare, l'amministrazione della giustizia, le finanze nazionali. A lui si addice di provvedere dei grandi lavori e le grandi opere che interessano l'intera nazione ed i nostri commerci con l'estero. Ma in tutta la rimanente parte dell'amministrazione, laddove lo Stato non ha un interesse assoluto e diretto, il potere centrale deve astenersi da ogni ingerenza, la quale riuscirebbe nociva allo Stato non meno che ai comuni ed alle province stesse ». Non si tratta né dell'onorevole Bossi né di uno studioso di federalismo dei nostri tempi. Queste cose le diceva nel 1867 Urbano Rattazzi, uno dei *leader*, il nu-

mero due della destra storica e del connubio, ai suoi elettori di Alessandria. Sono passati più di 130 anni e ricominciamo da lì. Anche se...

PRESIDENTE. Se le interessa, le stesse cose le dicevano anche de Toqueville e Federico di Humboldt!

ELIO VELTRI. Non potevo citarli tutti, Presidente!

Questa proposta è però anche innovativa perché è organica. Le questioni si intrecciano, si intersecano e non possono essere risolte una alla volta. Non ho il tempo per fare esempi, ma basta leggere il testo della proposta per capirlo.

Ma, caro ministro, è questo solo l'avvio di un lavoro che va coordinato con quello della Commissione bicamerale cercando di convincere i nostri futuri costituenti che possiamo anche modificare la forma dello Stato, ma che, se l'amministrazione rimane quella che è, i cittadini non avranno alcun beneficio.

Va coordinato, inoltre, anche con le proposte ordinarie (cito, tra tutte, la riforma della struttura del bilancio dello Stato, attualmente all'esame delle competenti Commissioni), oltre che con il lavoro della Commissione anticorruzione.

È necessario rispettare le scadenze delle deleghe, sperando che il Governo duri in carica per l'intera legislatura, e bisogna evitare che tutta l'operazione delle deleghe e dei decreti legislativi si traduca in adempimenti burocratici. Penso, in particolare, alla scuola e alla ricerca scientifica: nessuno può pensare di intervenire in questi settori senza ascoltare e consultare le rispettive comunità nazionali.

Inoltre, signor ministro, mentre noi procediamo, è necessario avviare un'operazione di trasparenza che riguardi il personale, l'anagrafe degli incarichi (peraltro già approvata e che deve essere realizzata e resa pubblica), gli stipendi e gli emolumenti di tutti. Si parla sempre degli stipendi dei deputati — ed è giusto — ma va considerato che nella pubblica amministrazione, intesa in senso lato, vi

sono contratti di oltre un miliardo l'anno! Bisogna inoltre intervenire e prendere provvedimenti per il personale inquisito e condannato, che è rimasto ancora al suo posto.

Infine, vorrei svolgere una considerazione politica. Se l'amministrazione ha 3 milioni 200 mila dipendenti; se costoro costano almeno 150 mila miliardi l'anno (90 mila miliardi a consuntivo nel 1994); se il mercato pubblico — dagli appalti all'acquisto di beni e servizi — ammonta ad oltre 100 mila miliardi l'anno; se, a fronte di queste cifre, i cittadini perdono oltre quindici giorni l'anno per svolgere pratiche burocratiche; se i costi di produzione delle nostre imprese sono maggiori di quelli di altri paesi; se le nostre infrastrutture costano di più; se non riusciamo a spendere i soldi; se non riusciamo a contenere l'evasione fiscale; se questa amministrazione rende difficile l'azione di governo, di qualsiasi Governo che sieda a palazzo Chigi, mi chiedo: perché la questione dell'amministrazione è sempre stata considerata un fatto tecnico? E perché i *leader* politici non ne parlano e non entrano nel merito? Citiamo sempre la Francia, ma va tenuto presente che in Francia non avviene tutto questo: lì, i *leader* parlano, entrano nel merito e discutono della loro amministrazione (anche perché, se in Francia si muovono i quadri, sono dolori!). Avrei gradito — e spero ancora che lo facciano — che i nostri *leader* politici fossero intervenuti a questo riguardo.

La riforma dell'amministrazione è interesse di tutti: rinviarla ancora significa mettere in discussione il progresso del paese. Credo che l'amministrazione abbia bisogno di dirigenti dotati di fantasia, intraprendenza, senso di responsabilità ed una forte carica etica. Sono costoro che devono prendere il posto dei burocrati « polverosi », che abbiamo visto in tanti film, con la faccia triste, che scompaiono dietro montagne di pratiche e che, come ha scritto in una splendida poesia il grande Majakovskij: « Anche una roccia la osservano come una pratica e persino il

sole non è né alba né tramonto ma una pratica in arrivo o evasa» (*Applausi*).

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

ANTONINO GAZZARA. Già nel corso dei lavori presso le Commissioni competenti è apparso chiaro come i rappresentanti di forza Italia abbiano espresso compiacimento per un'iniziativa i cui filoni tematici sono certamente condivisibili. I tre filoni tematici principali cui si ispira il provvedimento in esame sono: il decentramento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali; il riordino delle strutture ministeriali; norme di delegificazione occorrenti per semplificare alcuni procedimenti amministrativi. Si avverte forte la necessità di un decentramento amministrativo, così come si avverte l'esigenza di avvicinare il paese al cittadino utente. D'altra parte, già nel programma elettorale del Polo per le libertà vi era — e si leggeva chiaramente — l'intendimento di procedere, per tale via, ad un necessario avvicinamento del paese al cittadino, che spesso si sente estraneo ed ignorato. Condividere i motivi ispiratori di un provvedimento non è tuttavia sufficiente per apprezzare il metodo e il merito, che in verità ci pare lascino spazio ad ampie riserve e a sufficienti ragioni di perplessità.

A questo punto vorrei soffermarmi soltanto su due aspetti che ritengo fondamentali e sui quali in seno alla Commissione lavoro si era predisposto uno schema di parere sfavorevole all'approvazione del provvedimento.

Il primo è un aspetto politico ma anche legale. La delega (il sistema delle deleghe diventa sempre più ampio e c'è il timore che diventi una consuetudine) è ampia, generica, procede per esclusione e non per individuazione di compiti. La stessa delega è a termine (soltanto per pochi mesi), ma contiene una possibilità per il Governo di operare sugli stessi temi con modifiche o con integrazioni per un termine molto più lungo (circa un anno).

Con questo provvedimento si riaprono i termini contenuti in deleghe inserite in

altri provvedimenti scaduti da tempo. Questo è il primo motivo che lascia forti perplessità in merito al sistema delle deleghe e a questa delega in particolare.

Presidente, c'è anche un altro motivo di carattere politico che intendiamo sottolineare. Vi è un accavallarsi di compiti che questo Parlamento dovrà affrontare in aula o in seno alla Commissione bicamerale.

Alcuni giorni fa si è votato per la Commissione bicamerale, i cui lavori avranno inizio quanto prima. Tale Commissione si dovrà occupare, tra l'altro, della previsione di uno Stato federale.

La prima parte di questo provvedimento (i primi 8 articoli) parlano di delega, di riattribuzione o di attribuzione di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. Il timore è che una maggioranza, presente in questo Parlamento e che è certamente ferma in determinati proponenti, voglia prevaricare un atteggiamento che dovrebbe essere il risultato di maggioranze non precostituite in seno alla Commissione bicamerale, e fissare regole che, sebbene con funzioni e compiti differenti tra Assemblea (intesa come Camera) e Commissione bicamerale, possano condizionare le scelte o, peggio, essere di ricatto per alcuni comportamenti di certe forze politiche dell'attuale maggioranza, rispetto alle libere scelte che invece una Commissione bicamerale dovrebbe poter fare. Una cosa è fissare delle regole, altra cosa è modificare la Costituzione!

Se è vero che la Commissione bicamerale è stata votata credendo in una libertà di coscienza, forse spogliata anche dall'appartenenza al singolo gruppo parlamentare, è altrettanto vero, a maggior ragione, che la Commissione bicamerale procede nei suoi lavori prescindendo dai vincoli di una maggioranza o dai condizionamenti che potrebbero determinarsi nel corso dei lavori per la permanenza del Governo.

Ma cosa si diceva in seno alla Commissione lavoro e cosa intendo sottoporre alla vostra attenzione? Il disegno di legge si compone di più parti. La prima avrebbe potuto essere stralciata o « sospesa », nel-

l'attesa che la Commissione bicamerale si pronunciasse sugli stessi argomenti. Il Governo e la maggioranza hanno invece ritenuto di non farlo e questo ci ha lasciato profondamente perplessi, anche perché i tempi di lavoro di entrambe le Commissioni si accavalleranno e potrebbero terminare nello stesso momento oppure in tempi ravvicinati. È questa una perplessità che ci rimane, così come ce ne rimangono altre su alcuni aspetti di merito sottolineati dai colleghi che mi hanno preceduto (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Acciarini. Ne ha facoltà.

MARIA CHIARA ACCIARINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, già altri parlamentari che appartengono come me alla maggioranza che sostiene il Governo hanno volutamente sottolineato l'intenzione di non marcare con toni trionfalistici il nostro dibattito parlamentare.

Eppure devo dire che la consapevolezza di una iniziativa importante, di una riforma fondamentale per il nostro paese credo sia presente in tutti noi. A mio giudizio è giusto dire che questa riforma della pubblica amministrazione è attesa dal paese, anche se non sempre in maniera cosciente e razionale, ma nel difficile rapporto tra amministrati ed amministratori che altri colleghi sottolineavano e che io ritengo sia il rapporto primario tra cittadini e Stato si sentiva la necessità di una svolta.

Credo che il testo che stiamo esaminando e che mi auguro approveremo rappresenti tale svolta. Peraltro, esso è stato predisposto con le modalità con cui si poteva ragionevolmente prevedere che si potesse entrare in una materia tanto complessa.

La polemica sul rapporto Parlamento-Governo a me sembra veramente fuori luogo: l'articolo 76 della Costituzione prevede che il Parlamento deleghi al Governo l'esercizio della funzione legislativa, ponendo significativi « paletti » (consentitemi questa espressione, anche se non è pro-

priamente tecnica) rappresentati dal tempo limitato - al singolare -, dagli oggetti definiti - al plurale - e dai principi e criteri direttivi.

È ovvio dunque che su tutte le materie complesse si intervenga in questo modo. Del resto, voglio proprio dirlo, il Parlamento non acquista maggiore importanza dalla lungaggine delle operazioni che in esso si svolgono o dal fatto che esso entri minuziosamente in tutti i particolari della vita del paese: a mio giudizio acquista molto prestigio, sia per coloro che appartengono alla maggioranza sia per coloro che appartengono all'opposizione, dal fatto che esso approvi leggi importanti, valide, leggibili ed utili al paese.

Prima di passare ad un tema che mi è particolarmente caro, quello dell'autonomia scolastica, vorrei dire che vi sono - mi pare lo sottolineasse anche il rappresentante di forza Italia intervenuto prima di me - tre temi importanti in questo testo, che io voglio evidenziare anche alla luce del mio intervento sulla scuola. Mi riferisco ai concetti di trasferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti amministrativi; di riordino e di razionalizzazione della pubblica amministrazione (principio che trovo molto importante e che mi sta molto a cuore, poiché attiene agli strumenti per la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività della pubblica amministrazione: si tratta infatti di una questione molto significativa anche per il mondo della scuola); della delegificazione delle norme concernenti i procedimenti amministrativi (anch'esso molto importante).

Questi tre temi rappresentano proprio la svolta nel rapporto tra amministrati ed amministratori, tra cittadini e Stato, ovviamente nel quadro costituzionale: spetterà poi ad altre istanze del nostro Parlamento di operare su altri temi.

La scuola è certamente un settore a stante della pubblica amministrazione con alcune specificità molto forti. Tra l'altro, quella dell'articolo 21 - non è un problema riconoscerlo - è una questione

ampiamente dibattuta, oggetto di una discussione particolarmente vivace nelle Commissioni I e VII.

Si tratta senz'altro di un settore nel quale l'efficienza e la qualità dei servizi presentati si commisurano alla utilità sociale - dobbiamo sempre ricordarlo - in un sistema complesso di riferimenti. Quindi io diffido di chiunque pensi di avere ricette facili e semplici per realizzare la grande utilità sociale rappresentata dalla scuola.

Voglio dire però che quanto contenuto nel testo presenta degli elementi importanti. Innanzitutto è opportuno cominciare a guardare a questo testo ispirandosi ai criteri della concretezza e dell'equilibrio.

Si è parlato a lungo di autonomia nella scuola, che pertanto è stata purtroppo caricata di significati simbolici e a volte anche non coerenti con quanto vuole dire il termine stesso, anche da un punto di vista lessicale. Da un lato, si è parlato di privatizzazione e di *deregulation*, mentre dall'altro si è sostenuto che le scuole non sono pronte ad assumersi tutte le responsabilità che l'autonomia comporta. Anche venerdì scorso, in un convegno pubblico a Firenze, ho sentito un provveditore sostenere con un certo allarme la difficoltà che incontreranno le scuole nel loro percorso verso l'autonomia.

Coloro tra noi che hanno creduto tanto nell'autonomia, adesso che siamo arrivati in porto, si devono prefiggere l'obiettivo di affrontare la questione con concretezza ed equilibrio. Va detto innanzitutto che l'autonomia si dà agli adulti e la scuola italiana è adulta. Dare autonomia significa riconoscere il lavoro che nelle scuole hanno svolto i docenti e i dirigenti scolastici, nonché il personale amministrativo e tecnico ausiliario che nelle scuole lavora. Quindi in tal modo si riconosce che la scuola italiana è cresciuta e che può essere autonoma.

L'autonomia consiste anche nella possibilità di diversificare l'offerta formativa, caratterizzando in modo differente da una istituzione all'altra le modalità didattiche ed organizzative e rendendole inoltre - il

che è anche più importante - flessibili. Questo è il punto: anche se si realizzasse uno schema perfetto per tutti, questo sarebbe comunque rigido ed immodificabile. La flessibilità invece comporta che le diversificazioni non si devono ingessare, non si devono radicare al punto da assumere gli stessi criteri di rigidità e di immodificabilità che in parte caratterizzano l'attuale sistema.

I due elementi non vanno quindi disgiunti, ma vanno invece visti in maniera unitaria, sapendo che la grande sfida dell'avvenire è quella di tener dietro alle rapide trasformazioni che stanno avendo luogo dal punto di vista del sapere, delle conoscenze e delle abilità. La scuola deve rispondere alle esigenze emergenti. Lo ripeto, essa ha in parte già svolto in passato un lavoro che deve emergere grazie all'appoggio della legge e non solo in virtù della volontà dei singoli soggetti.

L'autonomia scolastica è uno strumento indispensabile per il perseguimento di alcuni obiettivi; offre possibilità di adattamento, di modifica e di trasformazione, nonché di invenzione - passatemi l'espressione - del processo educativo come strumento per ottenere dei risultati; offre possibilità di crescita professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici; offre occasioni di apertura della scuola al contesto territoriale; offre infine - lo vorrei sottolineare - la possibilità di valorizzare le eccellenze e di soccorrere il disagio promuovendo l'aumento percentuale del successo scolastico. È una questione che intendo sottolineare perché è importante. Sia quello dell'eccellenza sia quello del disagio sono aspetti che solo per questa strada possono essere affrontati correttamente; altrimenti si rischia sempre di invocare la promozione dell'eccellenza e l'abbattimento dell'abbandono scolastico, senza disporre dei necessari strumenti.

L'autonomia non impone modelli, ma offre delle opportunità, quindi è elemento essenziale per la libertà e per l'assunzione di responsabilità da parte della scuola. Pertanto nessuna istituzione è obbligata a restare ancorata agli schemi organizzativi e didattici attuali, ma non è nemmeno

obbligata a cambiarli; si assumerà la scelta all'interno di tale quadro, prendendosi anche la relativa responsabilità. L'autonomia è didattica e organizzativa.

Avviandomi a concludere, desidero solo svolgere due brevi considerazioni al riguardo. Didattica vuol dire che, identificata una serie di obiettivi generali comuni da raggiungere, i percorsi possono essere differenziati. Credo che questo, da un punto di vista didattico e pedagogico, sia molto importante. Non c'è nulla di più ingiusto di una scuola che crede di poter assegnare a tutti lo stesso percorso, la medesima « velocità » nel raggiungere determinati risultati, oserei dire. Invece, una scuola veramente democratica deve dare a tutti la possibilità di raggiungere dei risultati stabiliti a livello nazionale. I percorsi debbono e possono essere differenziati.

PRESIDENTE. Onorevole Acciarini, la invito cortesemente a dirci quale sia la seconda questione, riservando ad un'altra occasione i commenti, perché lei ha abbondantemente superato il tempo a sua disposizione.

MARIA CHIARA ACCIARINI. L'autonomia organizzativa rende possibili le scelte in merito alla programmazione in materia di unità oraria di lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e delle modalità di organizzazione e di impiego dei docenti (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Avverto che gli onorevoli Migliori e Frattini, relatori di minoranza, hanno comunicato alla Presidenza di rinunciare alla replica.

Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Cerulli Irelli.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza*. Dirò solo poche parole, signor Presidente...

PRESIDENTE. Magari parli un po' anche lei dell'autonomia scolastica, di cui non si è parlato affatto!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza*. Stavo proprio per dire « comincerei dalla scuola » e lei mi ha preceduto.

Questa mattina non ho avuto modo di soffermarmi sui temi della scuola, ma ritengo doveroso ricordare che in un progetto riformatore di questo tipo, che investe a fondo tutto lo Stato, la scuola non può non trovare posto. Questo è un punto fermo. Il settore scolastico, considerato in termini anche numerici di amministrazione, oggi rappresenta più di un terzo dello Stato e non può dunque non essere compreso in questo progetto.

Lo spirito del decentramento e dell'autonomia che anima il disegno di legge al nostro esame, che di fatto significa decentramento verso i governi territoriali o verso le autonomie funzionali, per la scuola vuol dire realizzazione dell'autonomia scolastica.

L'articolo 18 (21 nel testo della Commissione) non è altro che la rispondenza sul piano della scuola di ciò che le altre norme stabiliscono per gli altri settori dell'amministrazione. Senza realizzazione dell'autonomia scolastica non si compie la riforma nei suoi principi portanti relativi alla scuola.

Dobbiamo riconoscere che in tema di autonomia scolastica ci troviamo più indietro rispetto alle altre autonomie, perché tale autonomia non esiste: si deve tutta inventare in un settore estremamente delicato. Basti pensare alle proteste dei ragazzi nei mesi scorsi, che in larga misura, a mio giudizio, derivano da cattiva informazione, da incomprendimento del disegno di legge. Però le proteste ci sono state e forse sono state generate dalla paura dell'autonomia: cosa accadrà con l'autonomia? Riusciremo a mantenere un'uniformità di trattamento scolastico? Cosa succederà delle scuole dei quartieri poveri? Questi sono i discorsi dei ragazzi durante le loro assemblee, discorsi che vanno profondamente considerati.

L'autonomia scolastica è cosa difficile, delicata e nuova perché attualmente essa copre una piccola parte delle istituzioni scolastiche, per cui ci avventuriamo ancora con molta cautela su questo tema, come dimostra il testo al nostro esame. I molti emendamenti provenienti da più parti, soprattutto dai colleghi del Polo, pur essendo a nostro giudizio animati da uno spirito condivisibile di portare l'autonomia alle estreme conseguenze, non sono stati però accolti proprio perché su questo punto apparivano troppo avanzati.

Sull'autonomia si deve marciare con cautela, cioè tenendo conto in maniera molto ferma delle esigenze di unitarietà nella gestione del servizio, trattandosi forse di quello più essenziale, dato che riguarda la formazione dei cittadini. Su questo specifico punto mi riferisco, ad esempio, alla questione relativa all'amministrazione del personale — la quale è emersa nel corso del dibattito in Commissione — che, prima o poi, si dovrà certamente affrontare, ma che oggi deve essere accantonata per portare avanti l'itinerario attuativo dell'autonomia.

Quanto al resto, vorrei svolgere qualche brevissima considerazione.

Sulla necessità delle deleghe mi pare che il ministro abbia chiarito. Al riguardo sono state espresse alcune critiche però, per la verità, credo non si possa dubitare della necessità di utilizzare lo strumento della delega in questa materia, tenuto conto anche di tutti i precedenti relativi alle grandi leggi amministrative che, in realtà, erano leggi delegate! Si tratta, in realtà, di predisporre leggi deleghe il più precise possibili; debbo dire che il testo di legge in esame, dopo le modificazioni apportate al Senato e alla Camera, ha acquisito quella precisione in quasi tutte le sue parti. Penso, ad esempio, all'articolo 15 — attualmente, corrisponde all'articolo 18 nel testo della Commissione — sugli enti di ricerca: la relativa delega appariva effettivamente poco consistente nei principi e criteri informativi; è stata interamente riformulata dalla Commissione ed oggi risulta essere una delega consistente!

Riguardo alla questione del decentramento, cioè del conferimento delle nuove funzioni alle regioni e agli enti locali, vorrei segnalare un paio di questioni molto qualificanti che hanno rappresentato oggetto anche del dibattito odierno.

Credo che il Presidente Acquarone conosca certamente meglio di me uno dei problemi che hanno tormentato l'amministrazione locale nel nostro paese: mi riferisco al problema creato dalla uniformità della disciplina. Questo deriva dalla scelta compiuta nel 1859 dal legislatore piemontese (la legge Rattazzi che, come loro sanno, è di origine franco-napoleonica); da allora questa scelta è rimasta inalterata. Ciò significa che tutti i comuni e le province italiane sono uguali, hanno le stesse funzioni e sono sottoposte alla medesima disciplina! Mi ricordo che, quando negli anni settanta si pensò con la riforma regionale di imprimere una grande svolta all'amministrazione locale, da più parti — ricordo per tutti il professor Giannini, che allora fu l'attore principale del processo — si disse che era impossibile fino a quando sarebbe rimasto in vigore il principio di uniformità. Ci si chiedeva, infatti, come si sarebbe potuto trattare, in termini di funzioni, allo stesso modo un comune con oltre un milione di abitanti ed un altro con meno di mille abitanti o ancora più piccolo. È impossibile, perché sono due entità organizzative tra loro non paragonabili e due mondi totalmente diversi.

Su questo punto fondamentale — assolutamente fondamentale, colleghi — in materia di amministrazione locale il testo interviene, per la prima volta, in maniera significativa, prevedendo uno specifico criterio: la differenziazione delle funzioni ed il loro conferimento a seconda delle dimensioni dell'ente e della sua capacità di gestirle, derivante da fattori organizzativi e dimensionali. Il testo sottolinea così il principio della dimensione ottimale, per cui il conferimento di funzioni trova il suo presupposto in un elemento organizzativo (appunto la capacità organizzativa dell'ente di gestire la funzione). Nella legislazione italiana è un fatto importantis-

simo, rivoluzionario: se bene attuato - come speriamo - in sede di legislazione delegata e di regolamentazione, potrà veramente cambiare la situazione delle amministrazioni locali.

Viene così in primo piano - riprendo alcuni elementi scaturiti dal dibattito - il problema delle forme associative. Se l'organizzazione locale di piccole dimensioni, infatti, non può gestire la funzione, quest'ultima viene attribuita a quell'organizzazione a condizione che sia gestita in forma associata, cioè attraverso una dimensione organizzativa che ne consenta la gestione. Questo valorizza in maniera molto rilevante le comunità montane, un organismo associativo che dovrà essere ampiamente ridisegnato e valorizzato, nonché « doppiato » da organismi similari per i territori non montani.

Per quanto riguarda il capo II - relativo all'organizzazione statale - spunti critici sono venuti nella relazione di minoranza dell'onorevole Frattini in merito all'aspetto delle consultazioni sindacali. In proposito vorrei dire che la Commissione ha preso molto a cuore il problema ed ha riformulato il testo dell'articolo (ora 19), specificando che le organizzazioni sindacali saranno ascoltate in presenza di provvedimenti « aventi riflessi sull'organizzazione del lavoro o sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti ». Mi dispiace che in questo momento non sia presente il collega Frattini, ma credo che questa espressione possa fugare tutti i suoi dubbi: rimane affermato il principio - per noi abbastanza ovvio e comune ad ogni organizzazione produttiva - che l'organizzazione, all'atto di procedere a trasformazioni organizzative, consulta le rappresentanze dei propri lavoratori; nello stesso tempo, però, l'oggetto viene circoscritto in maniera esatta, trattandosi esclusivamente delle trasformazioni che hanno riflessi sull'organizzazione del lavoro (il problema degli orari, per esempio) e sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti (profili, carriere, qualifiche). È questo l'oggetto della consultazione. In tal senso i dubbi autorevolmente sollevati dall'onorevole Frattini debbono essere fugati; il testo

adottato dalla Commissione credo possa affrontare - anche con riferimento alle sue osservazioni - qualunque critica.

Per quanto riguarda il terzo capo della legge, relativo alla semplificazione procedimentale, vorrei soltanto ricordare, a parte la grande importanza della questione, notata da tutti gli intervenuti, che dal lavoro della Commissione è uscito un elenco allegato di procedimenti oggetto di delegificazione molto più ampio e significativo di quello previsto dal Senato. Si tratta di un segnale forte che diamo al cittadino: non vi sarà da aspettare un secondo tempo nel quale definire i procedimenti da delegificare, giacché vengono definiti subito, in modo che si possa procedere già nei prossimi mesi ad una prima operazione di delegificazione che - come i colleghi possono rilevare scorrendo l'indice - copre moltissime materie, per esempio molte di quelle che stanno a cuore alla piccola e media impresa; procedimenti che oggi investono in maniera troppo pesante l'attività delle piccole e medie imprese e che in questo caso, innovando rispetto all'elenco predisposto dal Senato, vengono immediatamente fatti oggetto dell'attività di semplificazione.

Presidente, non avrei altro da aggiungere e la ringrazio dell'attenzione. Mi auguro che anche in Assemblea si crei la stessa atmosfera di collaborazione proficua con l'opposizione affinché nel corso dell'esame degli emendamenti possa manifestarsi un consenso quasi generale - che mi sembra si sia espresso anche nel dibattito di oggi - almeno sulle linee portanti del testo che effettivamente viene considerato da tutti come un provvedimento capace di modernizzare, in maniera forte, il paese (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, senatore Bassanini.

FRANCO BASSANINI, Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. Signor Presidente, onorevoli deputati, in-

anzitutto vorrei ringraziare i colleghi intervenuti che hanno dato un ulteriore apporto ad un dibattito e ad un confronto che già è stato — come veniva notato questa mattina da me e da molti altri — assai produttivo anche in termini di correzioni ed integrazioni al testo che il Governo inizialmente aveva presentato.

Ringrazio i deputati intervenuti nel dibattito che hanno, quasi tutti, confermato quanto il relatore per la maggioranza ed il Governo avevano già notato all'inizio della discussione; cioè l'esistenza, appunto, di una larga convergenza sugli obiettivi generali ed anche su alcuni degli strumenti indicati per la necessaria riforma del nostro sistema di amministrazioni pubbliche. Qualcuno ha usato l'espressione « riforma rivoluzionaria »; io preferisco accettare il consiglio del collega Massa ed anche, dai banchi dell'opposizione, dell'onorevole Fontan ed evitare di metterci troppa enfasi. Certamente, comunque, si tratta di una riforma molto impegnativa.

Hanno ovviamente ragione i deputati come Fontan ed altri — che non vedo in aula e quindi non cito — i quali hanno sottolineato quanto poi la portata concreta di queste innovazioni verrà misurata dalla coerenza con la quale i decreti delegati, i regolamenti, prodotto della delegificazione, e le altre normative previste sulla base di questa legge verranno definiti. Non c'è dubbio che su questo dobbiamo aspettarci resistenze e, come dire, tentativi di svuotare la riforma almeno di una parte della sua portata innovativa. Del resto qualche manifestazione già vi è stata, ma da questo punto di vista penso che opportunamente abbiamo insieme messo in opera alcuni contrappesi e taluni contropoteri. Il fatto che il Governo debba confrontarsi con la Conferenza Stato-regioni e con la Conferenza Stato-città-autonomie, l'aver istituito una Commissione bicamerale che seguirà passo passo il lavoro di attuazione di questa riforma e non esprimerà solo dei pareri ma, così come il Governo la interpreta, potrà chiamare il Governo stesso a riferire, potrà monitorare l'iter della riforma ed anche esprimere indirizzi ed indicazioni preven-

tivi all'esecutivo, man mano che emergeranno nodi critici nel processo di elaborazione dei decreti delegati, ebbene tutto questo può contribuire — ed a mio avviso contribuirà — ad evitare che, una volta approvata, come il Governo auspica che sia, questa riforma attraverso una serie di deleghe e di misure di delegificazione, resistenze conservatrici ed inerzie burocratiche rendano poi difficile la sua attuazione e cerchino di svuotarne alcuni dei suoi contenuti.

Sotto questo profilo penso che l'esperienza di collaborazione e di dialogo che abbiamo vissuto tanto al Senato quanto, per ora, in questo ramo del Parlamento sia importante, perché su riforme di questo genere, che ricostruiscono la casa comune del sistema istituzionale ed amministrativo, è molto importante che le diverse parti, al di fuori di un'ottica di fazione, contribuiscano all'esito positivo del risultato di innovazione e di riforma, che oggi è necessario per consentire al nostro paese di sostenere le nuove condizioni della globalizzazione dei mercati e della competizione globale per stare in Europa, come si diceva questa mattina.

A questo riguardo vorrei dire che il richiamo che faceva questa mattina il collega Cananzi agli altri disegni di legge presentati dal Governo e che si collegano a quello che oggi abbiamo discusso, già dà, collega Fontan, una qualche prova che il Governo e la maggioranza intendono fare sul serio. Non rinviando tutto ai decreti delegati, di cui pure sono definiti in modo abbastanza preciso principi e criteri direttivi: la collega Acciarini, scusandosi della non tecnicità della definizione, ha parlato di « paletti », che credo sia un modo anche corretto di esprimere la volontà espressa dalla disposizione dell'articolo 76 della Costituzione.

Il Governo, però, ha già dato segno — ed auspica che il Parlamento provveda rapidamente ad approvare questi provvedimenti — della volontà di procedere su questa strada prima ancora dell'emanazione dei decreti delegati, perché il disegno di legge n. 2564, che reca misure urgenti di snellimento dei procedimenti di

decisione e di controllo, già rimuove molti dei limiti e degli ostacoli, talora a mio avviso persino incostituzionali o di dubbia costituzionalità, all'autonomia regionale e locale, all'espressione dei liberi poteri di autogoverno delle amministrazioni locali.

La connessione tra questi due provvedimenti è molto forte e lo è anche - così come sottolineava l'onorevole Cananzi - con il disegno di legge n. 1388 (atto Senato) nonché con il disegno di legge del ministro Ciampi sulla riforma della struttura del bilancio. Sono strumenti fondamentali per consentire il successo di questa riforma, per porre le basi del suo successo. Cominciare fin d'ora a dare una risposta alle esigenze di semplificazione, di snellimento dell'attività delle amministrazioni, e in particolare delle autonomie locali e delle regioni, consentire alle province, ai comuni e alle regioni di lavorare meglio fin da subito è condizione perché l'attuazione della riforma al nostro esame non incontri ostacoli. Abbiamo bisogno di una forte crescita della capacità operativa, della capacità di governo di comuni, province e regioni, che costituisce la premessa necessaria per poter investire - come prevede questa legge - le autonomie locali e le autonomie regionali di nuovi compiti, di nuove responsabilità, della gestione di nuovi poteri. Sotto questo profilo il Governo non può non ribadire la richiesta che anche i provvedimenti ai quali ho fatto riferimento abbiano un iter celere, perché devono essere operativi prima che la struttura fondamentale dell'amministrazione italiana - i comuni, le province e le regioni - sia investita dal processo di trasferimento di nuovi e rilevanti compiti, poteri, funzioni e responsabilità.

Il collega D'Amico nel suo intervento di stamane ha colto bene alcuni nodi anche culturali che, per la verità, non sono stati messi in evidenza dal Governo: quest'ultimo ha raccolto una elaborazione che è andata fortemente accelerando nella cultura istituzionale e amministrativa italiana negli ultimi anni. Il federalismo, anche quello cooperativo al cui modello ci ispiriamo, presenta inevitabilmente dei profili competitivi (come l'onorevole D'Amico

sottolineava) che sono uno degli elementi di efficacia del modello federale ed anche di un modello che, senza essere ancora federale (perché la riforma della forma dello Stato richiederà un'impegnativa revisione della parte seconda della Costituzione), già si ispira ad un modello di forte valorizzazione delle autonomie.

Ed è anche vero che abbiamo superato alcune impostazioni meccanicistiche - come venivano definite da D'Amico questa mattina - e centralistiche. La riforma dell'amministrazione deve ormai essere declinata al plurale: le riforme delle amministrazioni. Nel capo secondo della Costituzione sono delineati i principi e le procedure per la riforma delle amministrazioni che resteranno allo Stato, ad uno Stato fortemente « dimagrito » e snellito, perché, come è stato detto, lo Stato sceglie - se il Parlamento vorrà con il suo voto - di fare meno per farlo meglio, di fare ciò che è essenziale in modo unitario sul territorio nazionale: poche cose per farle meglio. E nel capo II lo Stato ristruttura ciò che resta, il poco che resta, anche se fondamentale e qualitativamente essenziale, nelle sue mani per potersi preparare ad un più alto livello di qualità del prodotto dell'amministrazione, di qualità dei servizi pubblici.

Le ulteriori riforme relative alle altre amministrazioni saranno fatte da chi ne ha la titolarità politica: dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle camere di commercio, dalle università, che avranno i poteri per autoriformare le loro amministrazioni. Questo superamento di una cultura centralistica e meccanicistica consentirà anche di correggere e adattare in corso d'opera le soluzioni organizzative alla diversità, alla peculiarità dei compiti, degli obiettivi, delle esigenze, delle realtà, delle domande dei cittadini, in un paese che, come ricordava il collega Menia, ha una tradizione di grandissimo pluralismo amministrativo-organizzativo e addirittura di grandissimo pluralismo delle storie, delle culture amministrative, che permangono sotto la scorza dell'unificazione amministrativa della seconda metà dell'otto-

cento e che possono esprimere energie, vitalità e proposte che meritano di essere valorizzate.

Nel corso della discussione di oggi ho notato (mi riferisco soprattutto agli interventi dei colleghi dell'opposizione, che pure hanno fornito contributi consistenti) una sorta di contraddizione che (non so se sia apparso anche al presidente Jervolino Russo) qualche volta è sembrato quasi essere segnata dalla linea di discriminazione tra chi ha partecipato, in queste settimane, al lavoro della Commissione (e quindi ha avuto modo non solo di contribuire all'elaborazione del testo, ma anche di misurarsi con la concretezza e la rilevanza dei problemi) e chi invece non ha potuto, appartenendo ad altre Commissioni, partecipare a tale lavoro. Tra i primi mi sono sembrate emergere (anche tra i colleghi dell'opposizione) non solo la consapevolezza che questa riforma è necessaria e la condivisione degli obiettivi, ma anche la consapevolezza che lo strumento della delega è, per una riforma di questo tipo e di questa dimensione, assolutamente inevitabile, come lo è stato peraltro in passato. Si tratta allora, semmai, di confrontarci ancora sui limiti, sui principi e criteri direttivi, per l'appunto, come è stato detto, sui « paletti » che il Parlamento intende porre alle deleghe conferite al Governo. Tra i secondi, invece, ho colto ancora una contestazione di principio dello strumento della delega, che però (lo vorrei dire sommessamente) finirebbe per equivalere alla rinuncia alla riforma. Qualche collega ha detto nella sostanza che la rinuncia alla riforma in fondo non avrebbe conseguenze negative perché c'è la Commissione bicamerale.

Vorrei ribadire qui con molta convinzione che la riforma costituzionale è necessaria e che la riforma dell'amministrazione, di cui oggi abbiamo discusso, non sostituisce in alcun modo, vorrei dire neanche per una virgola, la riforma costituzionale, anzi ha bisogno che presto si arrivi ad una riforma costituzionale convincente ed impegnativa. Tuttavia è vero anche il contrario. La riforma costituzionale, da sola, non può risolvere il pro-

blema dell'efficienza, dell'efficacia, della funzionalità dell'amministrazione, non può risolvere il problema dello snellimento dei nostri mostruosi e macchinosi procedimenti amministrativi, non può risolvere il problema della valorizzazione, dell'aggiornamento, della formazione, del miglior impiego dei nostri tre milioni e mezzo di dipendenti delle pubbliche amministrazioni. E dirò persino che non può risolvere il problema della redistribuzione, secondo il principio di sussidiarietà, dei compiti e delle funzioni amministrative di governo. Può porre principi in questa materia, innanzitutto quello di sussidiarietà. E non vi è dubbio che, anche considerando i progetti che i gruppi parlamentari stanno presentando per la Commissione bicamerale, coerentemente con i loro programmi elettorali, quello di sussidiarietà sarà un principio base che la Costituzione affermerà per la riorganizzazione di tutto il nostro sistema istituzionale e delle amministrazioni pubbliche. Ma con la stessa nettezza - lo affermava l'onorevole Grimaldi, ed ha ragione - con la quale dobbiamo dire che questa riforma non può in alcun modo modificare la ripartizione delle competenze legislative (è infatti a legislazione invariata e le competenze legislative primarie dovranno essere redistribuite dalla riforma costituzionale), allo stesso modo - dicevo - occorre anche affermare che una volta superato, come sosteneva il relatore, il vecchio ed obsoleto principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, una volta scelto il modello dei grandi Stati federali, per cui alle autonomie locali, alle istituzioni regionali viene attribuito anche il compito di attuare molte delle leggi nazionali e federali, una volta fatto questo, la concreta redistribuzione delle funzioni amministrative non potrà che avvenire con legge ordinaria. Se quindi rinviassimo questo compito, come qualcuno proponeva (per esempio il collega Gazzara), al termine della riforma costituzionale, dopo il lavoro della Commissione bicamerale, dopo la doppia lettura del Parlamento, dopo il referendum e l'entrata in vigore della riforma costi-

tuzionale, a quel punto dovremmo comunque approvare una legge, presumibilmente una legge che darà la delega al Governo per redistribuire compiti e funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà.

Ma tutto questo rischia di portarci oltre le soglie del duemila mentre noi, come si è detto questa mattina, abbiamo bisogno di far compiere subito un forte salto di qualità al nostro sistema di amministrazioni pubbliche, che ormai si confronta con i sistemi amministrativi di altri paesi che sono più snelli, più efficienti, più rapidi e meno costosi per i cittadini e per le imprese. Possiamo farlo, poi naturalmente i decreti delegati potranno anche — del resto, è previsto — modificare le soluzioni se dal lavoro della bicamerale verrà qualche correzione. Ma la linea di direzione è già quella e poiché ci muoviamo ad un livello subcostituzionale è molto probabile che se di correzioni in corso d'opera vi sarà bisogno si tratterà di poca cosa; ma intanto ci possiamo muovere in quella direzione.

Allora, cari colleghi, cerchiamo di non farci prendere da un'ottica aristotelica e deduttiva, che è quella che ha sempre impedito in Italia di intervenire perché c'era sempre qualcosa di più alto che bisognava fare prima. Vorrei osservare, tra l'altro, che, se seguissimo questa indicazione e stralciassimo dal provvedimento il capo I, non sarebbe neanche possibile porre mano alla riforma dell'amministrazione statale di cui al capo II. Per riformare l'amministrazione, infatti, occorre anzitutto avere chiaro quali siano i suoi compiti, le sue funzioni ed i suoi obiettivi (non dico i suoi *target*, perché l'espressione potrebbe sembrare troppo meccanicistica). Oggi, nel momento in cui tutti, in modo concorde, riteniamo ci si debba muovere in direzione di una revisione della forma dello Stato orientata verso il modello federale, possiamo davvero pensare che si possa mettere mano alla riforma dell'amministrazione dello Stato senza aver prima almeno tentato di realizzare un'operazione di forte snellimento e dimagrimento dei

compiti e delle funzioni essenziali per i quali l'amministrazione statale va preordinata e riorganizzata?

È evidente che si deve procedere proprio in questo modo, per evitare che si costruiscano castelli sulla sabbia e si giunga ad una riforma dell'amministrazione che, ancora prima di essere attuata, sarebbe già superata da nuove scelte e decisioni in materia di distribuzione dei compiti e delle funzioni tra lo Stato e le istituzioni regionali e locali. Credo, allora, che sia opportuno proseguire in quest'opera, senza farsi prendere dalla tendenza, che ha caratterizzato lunghi periodi della storia del nostro paese, a rinviare sempre a domani.

So bene, collega Fontan, che questa non è la riforma federale: l'ho detto chiaramente questa mattina, ma lo avevo già affermato in tutte le precedenti occasioni. Trasformare la forma del nostro Stato secondo il modello federale richiede una riforma costituzionale. Tuttavia, realizzare le iniziative indicate nel provvedimento, in modo da configurare l'organizzazione del nostro sistema istituzionale ed amministrativo, per intanto valorizzando tutti i margini di autonomia e di autogoverno che la vigente Costituzione consente e che non sono stati realizzati in passato perché ha prevalso un'interpretazione centralista e burocratica, è certamente utile, è un passo avanti. Poi, possiamo divergere tra noi nello stabilire se si tratti di un passo lungo o più breve, ma intanto facciamo il passo!

Analogo ragionamento — consentitemi una battuta finale su questo tema — è riferibile al tema dell'autonomia scolastica, al quale si è richiamato in modo molto opportuno il relatore Cerulli Irelli. Per il settore della scuola, che da solo, in termini di personale e dipendenti, rappresenta quasi un terzo del sistema delle amministrazioni pubbliche italiane; che da solo ha più dipendenti di quelli che attualmente hanno regioni, province e comuni messi insieme; che da solo ha un numero di dipendenti tre volte superiore a quello dei dipendenti degli altri ministeri, escluso quello della pubblica istruzione e le Forze armate, per un settore

come questo non basta il trasferimento di funzioni e di compiti dallo Stato alle istituzioni regionali e locali, non basta la delegificazione e la semplificazione amministrativa, non basta una riforma ispirata ai principi di efficienza, efficacia, valutazione dei risultati, contrattualizzazione e privatizzazione del rapporto di lavoro. Non basta! Qui il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è assolutamente necessario perché se non ci fosse tale principio in questo processo di riforma verrebbero probabilmente messi in discussione dei principi e dei valori costituzionali importanti, tra cui quello della libertà della scuola, dell'insegnamento e del pluralismo culturale.

È sotto questo profilo che non possiamo fare la riforma senza portare a compimento anche una riforma dell'organizzazione scolastica, che peraltro non è stata improvvisata. Qui è presente il presidente della Commissione, che allora era ministro della pubblica istruzione: la riforma fu impostata già allora e ne abbiamo discusso per anni.

Cari colleghi, evitiamo di farci prendere da un vecchio difetto del nostro paese ed anche del ceto politico del nostro paese, quello di pensare che è sempre il tempo delle discussioni e non arriva mai il tempo della decisione.

Poi le riforme si potranno, si dovranno correggere sulla base dell'esperienza, ma noi non possiamo assumerci la responsabilità di rinviare ancora il tempo delle decisioni.

Il Governo continuerà sulla strada che ha seguito al Senato e qui alla Camera, in Commissione. Non è intenzione del Governo, nei prossimi giorni, blindare questo disegno di legge; non l'ha fatto (ho ricordato stamane che il testo ha « subito » tra Senato e Camera più di 400 emendamenti, al Senato erano già 300) e non intende farlo. Nel frattempo, tuttavia, il Governo invita a non farsi prendere, diciamo, dal timore di arrivare ad una decisione. Le riforme sono necessarie, ne abbiamo discusso a lungo e continuiamo a discuterne in questi giorni. Decidiamo e poi non mancheranno gli strumenti (ormai il la-

voro del Parlamento sta diventando più celere e la Commissione bicamerale e le riforme consentiranno di renderlo ancora più serrato) per eventualmente intervenire — interverrete! — per correggere ciò che si dimostrerà non perfetto.

Le riforme non devono nascere perfette! Se aspettiamo che le riforme nascano perfette, facciamo quello che abbiamo fatto per decenni (lo dice un parlamentare che purtroppo è qui da molto tempo): condanniamo il nostro paese al progressivo declino. Gli altri paesi, le altre grandi democrazie europee lavorano così: discutono e quindi decidono, se è poi necessario correggono le riforme che sono state decise (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Sospendo la seduta in attesa delle determinazioni della Conferenza dei presidenti di gruppo.

La seduta, sospesa alle 19,10, è ripresa alle 19,50.

Modifica del calendario dei lavori e calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 3-27 febbraio 1997.

PRESIDENTE. Comunico che a seguito della odierna riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo è stata predisposta, ai sensi dei commi 3 e 5 dell'articolo 24 del regolamento, la seguente modifica al calendario:

Mercoledì 29 (ore 11-21) e giovedì 30 gennaio (10-21):

Seguito dell'esame del disegno di legge collegato n. 2699 (Delega per la riforma della pubblica amministrazione) (qualora l'esame non dovesse concludersi entro la seduta di giovedì 30 gennaio, sarà sottoposta all'Assemblea la fissazione di un nuovo termine finale, posto che non avrà più luogo la prevista seduta di venerdì 31 gennaio);

Seguito dell'esame del disegno di legge n. 1894 (Avanzamento ufficiali delle Forze armate);

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 629 del 1996 (Contributi settore agricolo) (2920) (scadenza 14 febbraio 1997) (approvato dal Senato);

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 644 del 1996 (Utilizzo risorse dell'Unione europea) (2933) (scadenza 19 febbraio 1997);

Deliberazione ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento sui presupposti di costituzionalità del decreto-legge n. 643 del 1996 (Interventi nelle zone terremotate) (2932).

La Conferenza dei presidenti di gruppo ha altresì predisposto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 24 del regolamento, il seguente calendario dei lavori per il periodo 3-27 febbraio 1997.

Lunedì 3 febbraio (pomeridiana):

Discussione sulle linee generali delle proposte di legge Rebuffa n. 2423 e Piscitello n. 2841 (Successione nel tempo di norme elettorali);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 643 del 1996 (Zone terremotate) (2932) (scadenza 19 febbraio 1997);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 630 del 1996 (Disavanzi USL e spesa farmaceutica) (2998) (scadenza 14 febbraio 1997) (approvato dal Senato);

Discussione sulle linee generali della mozione Maselli n. 1-00049 sulle popolazioni Saharawi.

Martedì 4 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana):

Discussione della mozione di sfiducia individuale Franz n. 1-00080 nei confronti del ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali;

Discussione delle mozioni concernenti la gestione delle quote latte;

Seguito dell'esame degli argomenti previsti in calendario per la seduta di lunedì 3 febbraio.

Mercoledì 5 febbraio (pomeridiana):

Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (*question time*);

Seguito dell'esame degli argomenti previsti in calendario per la seduta di lunedì 3 febbraio.

Giovedì 6 febbraio (antimeridiana e pomeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Seguito dell'esame degli argomenti previsti in calendario per la seduta di lunedì 3 febbraio.

Lunedì 10 febbraio (pomeridiana):

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 1997 (Autotrasporto) (2946) (scadenza 5 marzo 1997).

Martedì 11 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 1997 (Autotrasporto) (2946) (scadenza 5 marzo 1997).

Mercoledì 12 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana):

Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (*question time*);

Eventuale seguito dell'esame di argomenti iscritti in calendario e non conclusi.

Giovedì 13 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Eventuali deliberazioni ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento sui seguenti decreti-legge:

1) n. 669 del 1996 (Completamento manovra di finanza pubblica per il 1997) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

2) n. 670 del 1996 (Proroga di termini) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997).

Lunedì 17 febbraio (pomeridiana):

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 670 del 1996 (Proroga di termini) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge n. 2934 (Riforma dell'ICE) (approvato dal Senato).

Martedì 18 febbraio (antimeridiana):

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 669 del 1996 (Completamento manovra di finanza pubblica per il 1997) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

(pomeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 669 del 1996 (Completamento manovra di finanza pubblica per il 1997) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 670 del 1996 (Proroga di termini) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

Seguito dell'esame del disegno di legge n. 2934 (Riforma dell'ICE) (approvato dal Senato).

Mercoledì 19 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana):

Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (*question time*);

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 669 del 1996 (Completamento manovra di finanza pubblica per il 1997) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 670 del 1996 (Proroga di termini) (se trasmesso dal Senato - scadenza 1° marzo 1997);

Seguito dell'esame del disegno di legge n. 2934 (Riforma dell'ICE) (approvato dal Senato).

Giovedì 20 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni.

Martedì 25, mercoledì 26 e giovedì 27 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana ed eventualmente notturna):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Seguito dell'esame degli argomenti iscritti in calendario e non conclusi.

All'inizio della seduta pomeridiana di mercoledì 26 febbraio avrà luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (*question time*).

Il Presidente si riserva di inserire nel presente calendario deliberazioni in materia di insindacabilità, prevedendo, in linea di massima, lo svolgimento in ciascuna seduta di un ristretto numero di tali questioni.

Il Presidente si riserva altresì di inserire nel presente calendario:

l'esame di ulteriori disegni di legge di conversione;

l'esame di disegni di legge di ratifica in stato di relazione.

Il Parlamento in seduta comune è convocato mercoledì 5 febbraio alle ore 9 per procedere all'elezione di un giudice della Corte costituzionale.

Per la risposta a strumenti del sindacato ispettivo (ore 19,57).

CARLO CARLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARLO CARLI. Presidente, vorrei sollecitare il Governo a rispondere ad alcune interrogazioni a risposta scritta che ho presentato.

La prima è rivolta al ministro delle poste - la n. 4-04383 del 17 ottobre 1996 - e riguarda il degrado della sede dell'ufficio postale di Torre del Lago. La seconda è rivolta al ministro dei trasporti - è la n. 4-05433 del 16 novembre 1996 - e concerne l'utilizzo improprio degli alloggi di proprietà delle Ferrovie dello Stato. L'ultima è rivolta al ministro della pubblica istruzione - è la n. 4-05506 del 25 novembre 1996 - ed è relativa al ripetuto e notevole ritardo del pagamento dei compensi per il lavoro scolastico degli insegnanti precari e supplenti.

PRESIDENTE. Onorevole Carli, la Presidenza si farà carico di sollecitare il Governo nel senso da lei indicato.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Mercoledì 29 gennaio 1997 alle 11:

1. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1124 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (*approvato dal Senato*) (2699).

- *Relatori:* Cerulli Irelli, per la maggioranza; Frattini e Migliori, di minoranza.

2. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni in materia di avanzamento di ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri, nonché adeguamento del trattamento economico degli ufficiali delle Forze armate e qualifiche equiparate delle Forze di polizia (1894).

- *Relatore:* Romano Carratelli.

3. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1866 - Conversione in legge del decreto-legge 13 dicembre 1996, n. 629, recante differimento di termini in materia di adempimenti contributivi per il settore agricolo (*approvato dal Senato*) (2920).

- *Relatore:* Scrivani.

4. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 dicembre 1996, n. 644, recante disposizioni urgenti dirette a consentire alle amministrazioni dello Stato il completo utilizzo delle risorse assegnate dall'Unione europea per l'attuazione degli interventi di politica comunitaria in scadenza al 31 dicembre 1996 (2933).

- *Relatore:* Boccia.

5. - *Deliberazione, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento, sul disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 20 dicembre 1996, n. 643, recante disposizioni urgenti in materia di controverse insorte per la realizzazione di interventi in zone terremotate (2932).

- *Relatore:* Di Bisceglie.

La seduta termina alle 20.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI VALENTINA APREA, LUIGI MASSA E GERARDO MARIO OLIVERIO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE N.2699.

VALENTINA APREA. Così pure non si sarebbe dovuto rinviare oltre il riconosci-

mento di aree autonome e separate di contrattazione della docenza e della dirigenza nel comparto scuola. Anche questo avevamo chiesto di inserire nel comma 4.

Ritornando all'articolo 8, il comma 5 poi ci ha davvero delusi!

Nel provvedimento questo è il comma che disciplina l'autonomia finanziaria. Nonostante l'aggiunta da noi proposta al Senato di prevedere per le scuole contributi senza vincoli di destinazione, il comma di fatto non introduce nessun tipo di autonomia finanziaria che pure era stata prevista dal Governo nella prima formulazione del provvedimento con la trasformazione delle tasse scolastiche in contributi delle famiglie alle scuole.

Come tutti sanno la maggioranza ha invece accolto la richiesta del gruppo parlamentare di rifondazione comunista-progressisti di sopprimere il comma che prevedeva questa forma di autonomia e il risultato è davvero deludente in quanto, da un lato con i documenti di bilancio sono stati ridotti i finanziamenti pubblici alle scuole con tagli operati su tutte le voci di investimento e dall'altro con i provvedimenti collegati si vorrebbe introdurre un'autonomia finanziaria di facciata che non comporterà nessun cambiamento sostanziale sul piano delle risorse in quanto le scuole continueranno ad avere contributi sempre più limitati e a non avere neppure la possibilità di incrementare i propri bilanci. Noi abbiamo rilanciato senza successo a gran voce la proposta di integrazione dei finanziamenti della scuola con contributi delle famiglie degli alunni, di enti pubblici e privati, da proventi, da convenzioni, da legati, eredità e donazioni. È stato accolto solo quest'ultimo aspetto (tassello legato al superamento dei vincoli per le donazioni). Troppo poco perché si possa parlare di autonomia finanziaria.

Sarebbe ora tra l'altro di porre fine all'ipocrisia del mito della gratuità del servizio pubblico!

Sempre al comma 5, avremmo visto bene l'introduzione del buono scuola quale strumento di reale libertà di scelta da parte delle famiglie. Questa proposta emendativa, insieme ad altre, ripropone

con fermezza il tema della parità tra scuole statali e non statali che, in coerenza con il programma elettorale presentato dall'Ulivo, ci saremmo aspettati di trovare nel provvedimento. Se è vero infatti che l'autonomia scolastica è un primo passo verso una nuova concezione della scuola che ritorna ad essere più « pubblica » e meno « statale », non si capisce perché non si debba aprire uno spiraglio verso un reale pluralismo dell'offerta educativa, o forse si capisce fin troppo bene, nel senso che si vuole cambiare tutto affinché nulla cambi!

Al comma 7 avevamo invece chiesto di prevedere un riferimento esplicito al servizio nazionale di valutazione come agenzia autonoma dell'amministrazione. Anche questo aspetto era previsto nella delega Lombardi. È una lacuna che andrebbe colmata così come ha evidenziato lo stesso rapporto CENSIS indicando questo servizio come assolutamente indispensabile in un processo di riforma aperto.

Con i commi 8 e 9 si entra, potremmo dire, nel cuore dell'autonomia degli istituti. Infatti in questi commi vengono indicati i criteri generali per la realizzazione dell'autonomia organizzativa e didattica. Anche in questo caso, pur apprezzando il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione e di unitarietà del gruppo classe che hanno da sempre « condizionato » nel bene e nel male l'attività didattica delle nostre scuole, siamo convinti che la proposta rimanga di basso livello, che non si sia voluto volare alto! Dico questo perché quand'anche le scuole non avranno più questi vincoli, che per altro si cercava di aggirare già da tempo attraverso lo strumento della programmazione di istituto, restano quelli ben più importanti e determinanti della gestione del personale e del numero degli alunni per classe. Una vera autonomia organizzativa dovrebbe per questo prevedere tali forme di autodeterminazione proprio perché dall'utilizzo che ogni scuola fa delle risorse umane in relazione ai bisogni degli studenti dipende la « qualità » del processo di insegnamento-apprendimento e non da altro. Il Governo ha risposto alle nostre richieste introducendo

gli organici funzionali. A questo proposito va detto che possono rappresentare una novità soltanto se saranno eliminati tutti i vincoli tuttora vigenti. Diversamente sarà un'operazione di facciata.

Del comma 9, che riguarda specificamente l'autonomia didattica, apprezziamo particolarmente alcuni aspetti del primo periodo che elenca le finalità generali di questo tipo di autonomia che sono state in gran parte proposte dal gruppo parlamentare di forza Italia al Senato e recepite dalla maggioranza e dal Governo. Mi riferisco al principio per cui l'autonomia è finalizzata alle libertà di insegnamento, di scelta delle famiglie e di apprendimento da parte degli studenti e al punto in cui si chiarisce che tra i vincoli superabili, insieme a quello dell'unitarietà del gruppo classe, stanno anche quelli relativi alle modalità di organizzazione degli insegnanti. Restava ancora un problema: perché la libertà venisse tutelata in concreto nelle procedure istituzionali occorreva che venisse garantito che il progetto educativo di una singola scuola potesse essere « plurale ». Ossia che, se una parte degli insegnanti lo ritiene, potessero essere sviluppate — certo compatibilmente con le risorse della scuola stessa — offerte metodologico-didattiche diverse. Prendiamo atto che la maggioranza e il Governo hanno colto questa nostra preoccupazione.

Preoccupanti sono però i limiti contenuti nel secondo periodo che determina gli ambiti nei quali potrà esercitarsi l'autonomia didattica. Infatti nel comma si riafferma con forza il principio che andrà mantenuto il « monte annuale orario » complessivo per ciascun curriculum e per ciascuna delle discipline. Vorrei sbagliarmi, ma mi chiedo e vi chiedo a cosa sia servito ottenere al Senato da parte del gruppo parlamentare di forza Italia che si facesse esplicito riferimento all'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi se non si accetta di introdurre una flessibilità oraria che preveda minimi e massimi per ogni disciplina e per ogni curriculum? Vorrei ricordare al ministro e a tutti i colleghi che nelle nostre scuole, in controtendenza con quello che avviene in Europa e negli altri paesi, si insegnano

troppe materie per troppe ore e tutte obbligatorie: l'opzionalità è davvero marginale e in alcuni ordini di scuole si limita addirittura all'insegnamento della religione cattolica. Peraltro fonti autorevoli indicano ormai in modo sempre più chiaro in questo fenomeno una delle cause principali della dispersione scolastica, nonché della decadenza degli studi.

Il comma 10 ci trova solo parzialmente d'accordo. Infatti mentre condividiamo l'importanza di allargare lo spettro delle competenze formative delle istituzioni scolastiche autonome con particolare attenzione ai percorsi formativi per gli adulti e gli studenti lavoratori, non accettiamo che ancora una volta tutta la partita dell'aggiornamento e della riqualificazione del personale legate all'avvio del processo autonomistico sia demandata agli IRSSAE. Si può sospendere il giudizio sull'operato dei singoli istituti e sperare di conoscere dove e se hanno funzionato piuttosto che dissipare denaro pubblico, ma non si può ridare fiducia ad un organismo che ha gestito la ricerca in modo autoreferenziale perseguendo scopi non corrispondenti ai bisogni delle scuole, per non parlare dei centri di potere che si sono via via consolidati presso gli stessi istituti, di *lobbies* e clientele intollerabili in un sistema democratico, trasparente.

Per di più non si può ignorare che i finanziamenti per questo settore saranno sempre più ridotti, e dunque è bene che siano direttamente le scuole singolarmente o consorziate a curare questo aspetto. In questo senso abbiamo molto apprezzato la convergenza che al Senato si è determinata ancora una volta sulla proposta di forza Italia di dare alle scuole la possibilità di stipulare convenzioni con le università allo scopo di favorire attività di aggiornamento, ricerca e orientamento scolastico. Avevamo fatto una proposta alternativa: ricorrere al modello francese che prevede centri per l'aggiornamento, la ricerca e la documentazione a livello dipartimentale. Tali centri avrebbe avuto il vantaggio di svolgere funzioni operative e di servizio come veri e

propri laboratori aperti garantendo un *feed-back* continuo tra esperienze didattico-educative e ricerca.

E per finire una pesante critica ai commi 15 e 17 inseriti al Senato. Rispetto al comma 15 abbiamo domandato al ministro come abbia potuto accettare di prevedere una riforma parziale degli organi collegiali quando aveva più volte dichiarato che questa sarebbe stata materia di appositi disegni di legge che proprio questa Camera avrebbe dovuto discutere. A parte il fatto che non si capisce come mai il Governo chieda di ricorrere allo strumento della delega certamente non in sintonia con la scelta di delegificazione operata nel provvedimento in esame. Ma resta il fatto grave che non si può riformare un pezzo degli organi collegiali, quelli territoriali, senza avere la più pallida idea di come verranno riformati quelli a livello di istituto.

LUIGI MASSA. Due considerazioni conclusive. La prima: lo stato della pubblica amministrazione regionale e locale in Italia è pesantemente difforme nelle varie realtà. Vi sono enti con maggiore autonomia, migliore efficienza, consistenti capacità operative, buoni livelli di professionalità. E vi sono enti meno efficienti, capaci, autonomi. Pensare, nell'emanazione dei decreti delegati, di tener conto anche di tali situazioni e prevedere possibilità di trasferimenti differenziati e concertati può essere una soluzione da non escludere a priori. E, sempre su tale versante, se è indubbio che un ruolo e un peso rilevante, in un processo di forte regionalizzazione o (come io preferisco) di ricostruzione federale dello Stato, avranno le regioni, è determinante che il processo che qui inneschiamo eviti le secche spesso registrare del neocentralismo regionale, spesso più deleterio (perché meno capace) di quello tradizionalmente collaudato da parte dell'amministrazione statale.

La seconda: si avvia con il disegno di legge un profondo processo di delegificazione che, se ho ben compreso il meccanismo, ci condurrà a sessioni parlamentari annuali in cui procederemo (spesso

più con il machete che con il cesello) a ridurre il numero rilevante di materie e procedimenti soggetti ad una riserva di legge. Credo che dovremo, con altri provvedimenti, incidere anche sulla prima parte della Costituzione, riducendo le riserve di legge oggi presenti.

Io credo che la scelta contenuta nel provvedimento di procedere verso un ampio processo di delegificazione - così come l'azione del Governo che ha accolto tutti gli emendamenti presentati tendenti ad allargare il numero dei procedimenti da delegificare e semplificare dimostrando la propria volontà riformatrice nonché la disponibilità a sfidare le resistenze degli apparati burocratici - sia scelta fondamentale. L'Ulivo nella campagna elettorale si è proposto di ridurre drasticamente il numero delle leggi. È questo quindi un primo passo. Il secondo dovrà essere quello di procedere, da parte del Parlamento, direttamente o tramite delega, alla compilazione di testi unici sulle più importanti materie.

Non posso dimenticare quanto ho ripetutamente avuto occasione di affermare, tanto in Commissione quanto in quest'aula, sul fatto che l'abuso della decretazione d'urgenza da parte dei vari Governi, derivi spesso dalla disfunzione nel lavoro di revisione normativa in presenza di un ordinamento che sempre meno ordinamento è per la contraddittorietà che inevitabilmente una foresta legislativa quale la nostra produce.

GERARDO MARIO OLIVERIO. Stanno qui le ragioni di nuove iniziative referendarie che, al di là delle ragioni da cui muovono, ripropongono in termini urgenti la oggettiva necessità di un radicale mutamento degli strumenti di governo del settore agroalimentare.

La conseguenza è che siamo oggettivamente di fronte ad un'organizzazione ministeriale che, pur disponendo di professionalità non sempre utilizzate e valorizzate, è vecchia e inadeguata ai nuovi compiti.

L'attuale inefficienza può costituire la ragione per cancellare l'esistenza di un ministero o più precisamente di uno strumento di rappresentanza internazionale e di coordinamento delle politiche

agroalimentari del nostro paese o invece, come noi pensiamo, deve costituire la base per un'azione di riforma e di radicale rottura con il passato?

Basta fare riferimento alla organizzazione dei sistemi agroalimentari in altri paesi avanzati per rendersi conto dell'importanza che assume una organizzazione moderna, flessibile, articolata sul territorio ma coordinata sul piano nazionale attraverso una impostazione unitaria e da una struttura agile, sburocratizzata, aperta alle competenze, collegata ai centri di ricerca, completamente liberata da ogni funzione di gestione, amministrativa, di controllo. Una struttura che sia capace di rappresentare il paese nei livelli sovranazionali dove ormai si decidono in dimensioni sempre più crescenti le politiche agroalimentari.

Il federalismo non esclude l'esistenza di un coordinamento nelle politiche agroalimentari, semmai ne delinea i caratteri qualitativi. Basta dare uno sguardo alla recente riforma realizzata negli Stati Uniti o anche all'organizzazione federale della Germania per rendersi conto di ciò.

Il nodo, a mio parere, è quello dell'invecchiamento complessivo delle istituzioni nate e organizzate in un periodo storico caratterizzato dal protezionismo, dall'assistenzialismo e dalla intermediazione politica.

Oggi si tratta di convertire le istituzioni dalla quantità alla qualità. Mi rendo conto che è un'operazione difficile per la rete di conservatorismi che la vecchia politica agraria lascia in eredità. Tuttavia è necessaria ed ormai inderogabile per porre il paese ed il suo sistema agroalimentare all'altezza dei compiti che pone la competizione globale.

Il progetto di riforma che bisogna perseguire deve assumere, come dicevo prima, un carattere di rottura con il passato ed essere proiettato verso le necessità che pone il terzo millennio.

A base dei nuovi strumenti di governo del settore agroalimentare devono essere posti i compiti e le funzioni conseguenti ai processi di globalizzazione, all'impatto delle nuove biotecnologie, alla liberalizzazione dei mercati, alla concentrazione del

sistema distributivo, alla sicurezza alimentare ed alla esigenza di orientare lo sviluppo verso condizioni di sostenibilità.

Passare dall'autogoverno della globalizzazione (crescente centralizzazione dei luoghi decisionali e delocalizzazione delle produzioni) al governo dei processi significa, soprattutto, strumenti nazionali ed internazionali adeguati a un compito pressoché inedito per le istituzioni attuali.

Lo stesso orientamento dello sviluppo verso condizioni di sostenibilità (erosione genetica, desertificazione dei suoli, eccetera) diventa assolutamente aleatorio senza disporre di istituzioni all'altezza della nuova complessità. La diffusione dei semi transgenici provocherà, non solo pesantissimi riflessi sulla competitività internazionale, ma anche un rapido invecchiamento delle regole e delle istituzioni. Basti pensare alle legislazioni sulla sicurezza alimentare nazionale ed internazionale storicamente definite e strutturate sulla tossicità delle tecnologie ovvero sull'impatto immediato delle stesse e non sul concetto di nocività e cioè sugli effetti nel medio e lungo termine.

Il nuovo ministero da realizzare dovrà essere uno strumento che partecipi e interagisca con professionalità e competenza con le reti decisionali internazionali e definisca una rete di regole nazionali capaci di esaltare l'autonomia e le specificità territoriali. Si tratta di superare l'ottica settorialistica della vecchia questione agraria per assumere fino in fondo, anche nel progettare le istituzioni, la novità di una questione diventata strategica per le società moderne sotto il profilo della sicurezza alimentare, ambientale oltre che economica e sociale.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,10.