

tive, *insider trading*, sconvolte di borsa e così via, si rischia di provocare un danno all'economia del paese. Ma vi è solo quel caso, non ne ho trovati altri.

Ho ricostruito le vicende che hanno riguardato il Governo Prodi. Il neocostituito Governo Prodi, dopo aver giurato, ha aspettato di avere la fiducia di almeno un ramo del Parlamento (mi sembra che fosse in prima battuta il Senato) e, solo dopo averla ottenuta, non ha adottato nuovi decreti-legge, ma si è limitato a reiterare i decreti-legge che aveva avuto in eredità dai precedenti governi Dini e Berlusconi. Eravamo ancora in quella situazione di sciagurata prassi di reiterazione per una, due, tre, quattro, cinque, dieci ed anche quattordici o quindici volte di decreti-legge, senza che avvenisse la conversione in legge costituzionalmente dovuta. Poi — come tutti sappiamo — una benvenuta sentenza della Corte costituzionale ha definitivamente stroncato questa incresciosa situazione e queste reiterazioni non si sono più ripetute. Comunque, il Governo Prodi giurò, aspettò di ottenere la fiducia da un ramo del Parlamento e poi reiterò i decreti-legge in scadenza, ma soltanto quelli che costituivano l'eredità dei governi precedenti, non solo Dini ma anche Berlusconi.

Vi è un secondo profilo di costituzionalità che mi sembra giusto mettere in risalto e che non è « sanato » dal fatto che nel frattempo il Governo Berlusconi ha avuto con amplissimo margine (come del resto si sapeva) la fiducia da parte di entrambi i rami del Parlamento. Tale aspetto — già citato poco fa — riguarda l'esistenza dei presupposti costituzionali per l'adozione del decreto-legge anche da parte di un Governo che sia totalmente nella pienezza delle sue funzioni e, quindi, che abbia non solo giurato, ma che abbia anche ottenuto la fiducia (come poi è accaduto) da parte dei due rami del Parlamento. Si tratta dei requisiti di straordinaria necessità e di urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione.

Ho sotto gli occhi il testo del decreto-legge e non vi è una spiegazione — come sempre vi è stata in tutti i decreti-legge —

di quali fossero le esigenze di straordinaria necessità e di urgenza previste dall'articolo 77 della Costituzione. Tutti i decreti-legge che ho esaminato nella mia ormai lunga vita parlamentare, a volte discutibilmente (ne abbiamo discusso e in qualche caso li abbiamo bocciati per questo) motivavano l'esistenza dei presupposti previsti dall'articolo 77 della Costituzione. In questo caso, il testo recita « ritenuta la straordinaria necessità e di urgenza »: vi è, dunque, quella che viene definita una asserzione tautologica. La Costituzione dice che devono sussistere i presupposti di straordinaria necessità e di urgenza, mentre nella premessa del decreto-legge si afferma che si ritiene che vi sia la straordinarietà necessità e di urgenza: è una tautologia pura! Vi è, quindi, dal mio punto di vista, anche sotto questo profilo, una questione di costituzionalità che mi sembra ancora più forte della precedente, perché prescinde dalla pienezza dei poteri del Governo costituzionalmente previsti e dal fatto che comunque, successivamente, questa pienezza sia stata raggiunta, come era prevedibile.

Vi è un terzo profilo di costituzionalità che vorrei mettere in luce — sempre con questo tono di confronto e di dialogo pacato e civile, ma nei contenuti molto critico fra maggioranza e opposizione — e che riguarda la modificazione, attraverso un decreto-legge, della organizzazione di un organo costituzionale quale è il Governo. Questa scelta mi sembra di dubbia costituzionalità e preoccupante, anche dal punto di vista di quale precedente si realizzi in questo modo.

Il collega Bressa ha già ricordato il motivo per cui riteniamo pretestuose le motivazioni che hanno indotto ad utilizzare un decreto-legge al riguardo. Infatti, le motivazioni reali per il futuro, per il 2002 (riguardo ai capitoli del bilancio, all'organizzazione del personale e così via), non sono tali da sostenere che adesso, subito, nell'immediatezza del giuramento il Governo del Presidente Berlusconi fosse legittimato, anche sotto questo profilo, ad utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza. Tutto questo a me — anzi, posso

permettermi di dire a noi: vi è una larga convergenza nel motivare, se pure sotto profili diversi, la nostra opposizione a questo strumento di decretazione d'urgenza — fa ritenere, come del resto è emerso, sia pure tra le righe, con le interruzioni, con le battute, a volte perfino con i sorrisi ammiccanti (ovviamente tutto questo non fa testo dal punto di vista parlamentare, ma è bene capire il clima) anche in Commissione da parte di qualche esponente della maggioranza (penso alle ripetute interruzioni del collega Sterpa che alludevano a questo) che l'unica vera straordinaria esigenza di necessità e di urgenza fosse quella di poter varare un nuovo Governo avendo collocato in due importanti caselle ministeriali due esponenti politici. In tal modo, l'equilibrio politico fra le varie componenti della coalizione che ha vinto le elezioni e che legittimamente governa avrebbe potuto non rendere subito procelloso il mare in cui la navicella del Governo cominciava navigare.

Non sono così ingenuo da non capire che questi problemi sono presenti nelle coalizioni. Ci sono e, in qualche modo, vanno perfino rispettati. Bisogna capire che una coalizione composita, la nostra come la vostra, ha anche problemi di questo genere. È il fatto che tali problemi siano stati risolti in questo modo che ci pare scandaloso, non il fatto che il Presidente Berlusconi o la Casa della libertà li abbia avuti. È veramente pretestuoso da parte del centrosinistra criticare il centrodestra su questo: anche il centrosinistra problemi di questo genere li ha avuti. Non ha, però, utilizzato questo tipo di strumento per risolverli: questa è la differenza — lo dico ironicamente e fra virgolette — ontologica su questo terreno.

Incidentalmente (non centra con l'argomento in discussione) vorrei affrontare il tema dell'organizzazione del Governo, visto che ho di fronte il ministro della funzione pubblica che è persona, da questo punto di vista, non solo competente ed esperta, ma che credo abbia anche un ruolo di magistratura, di persuasione importante nell'ambito della Casa della li-

bertà e rispetto al Presidente del Consiglio. Mi lascia perplesso che, a distanza di un mese, noi Parlamento in gran parte non sappiamo ancora, perché non ci sono, quali deleghe abbiano i sottosegretari. Poiché io cerco di mantenere un rapporto di amicizia e cordialità con i membri del Governo e voglio interloquire con loro (sono il Governo della Repubblica e quindi sono comunque il mio Governo dal punto di vista costituzionale: poi io mi oppongo, come deputato) vado chiedendo all'uno o all'altro dei sottosegretari: quali deleghe hai? Quali competenze hai? Cosa fai? E mi sento rispondere: nulla; *ad hoc*, di volta in volta, il ministro mi dice cosa fare, oppure mi invento io qualcosa da fare.

Ma vi sembra corretto, colleghi della maggioranza, ministro Frattini, che a distanza ormai di molte settimane si sia fatto un decreto-legge per istituire due nuovi ministeri e dare l'incarico a due ministri e che, contestualmente, i sottosegretari di questo Governo non abbiano ancora le loro deleghe?

Le motivazioni di ciò non mi sono state fornite dai sottosegretari; non voglio millantare, ma sui giornali leggo che ciò sarebbe dovuto al fatto che i ministri di Forza Italia vogliono sapere quali deleghe vengano date ai sottosegretari di Forza Italia che dipendono da un ministro di Alleanza nazionale o, viceversa, ai sottosegretari che dipendono da un ministro della Lega e così via. Anche a questo riguardo vi è un problema di faticosissima composizione dei poteri e delle competenze all'interno del Governo.

Suggerisco al ministro Frattini — visto che in questo momento è il mio interlocutore rappresentante del Governo e mi va bene che sia proprio lui il ministro della funzione pubblica — di risolvere rapidamente questa situazione, perché non so come facciate a far funzionare un Governo che ha tanti sottosegretari più del previsto, quando gli stessi non hanno le deleghe e le competenze.

Chiudo la parentesi, che però la dice lunga su quanto motivata sia l'osservazione che ho prima formulato.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

(ore 11,08)

MARCO BOATO. Debbo dare atto al relatore, lo stimatissimo collega Anedda — più per il ruolo svolto finora in Commissione che non per quello svolto stamane in quest'aula, sempre all'altezza del compito ma con molta maggiore cautela — di aver svolto una relazione molto puntuale, certamente facendosi carico della sua responsabilità di relatore per la maggioranza, ma questo non facendogli velo nel sollevare una serie di osservazioni critiche — anche fortemente critiche — sul piano tecnico e giuridico nei confronti del decreto-legge al nostro esame, il quale ha indotto, insieme alle nostre osservazioni critiche, anche qualche modifica del testo del decreto-legge oggi all'esame dell'Assemblea.

Se i colleghi prendono l'atto Camera n. 688-A confrontando il testo del Governo e il testo della Commissione (le modifiche sono indicate dai caratteri in neretto sulle pagine di destra), possono notare quali siano le modifiche, in parte indotte dal Governo, in parte dalle nostre osservazioni, in parte da quelle del relatore e via dicendo: lo dico con molta franchezza, nonostante queste modifiche, riteniamo il testo ancora assolutamente inaccettabile.

Il ministro Frattini ha annunciato una iniziativa legislativa ordinaria da parte del Governo per quanto riguarda alcuni aggiustamenti, preoccupazioni, perfezionamenti che riguardano, appunto, l'organizzazione del Governo nel suo complesso. Aspettiamo questo testo, mi auguro che non stravolga un faticoso assetto raggiunto, anche con la partecipazione dell'allora opposizione di centrodestra; eventualmente inseriremo delle proposte (penso ad esempio alla questione del Corpo forestale dello Stato, che avevamo introdotto come emendamento in questo decreto-legge, ma che la Presidenza della Commissione ha dichiarato inammissibile).

La logica di questa dichiarazione non è pretestuosa, tant'è vero che non abbiamo

protestato, volevamo introdurre quella modifica rettificando, fra l'altro, una iniziativa del precedente esecutivo al limite ormai delle sue funzioni. Non era neppure una polemica con l'attuale Governo; tuttavia, abbiamo preso atto che questa non era la sede di materia — in latino *sedis materiae* — per fare quell'intervento: interverremo nuovamente, eventualmente, in relazione al testo che il Governo vorrà proporre al Parlamento.

Io non posso pre-giudicare quel testo: so che, nell'ambito del centrosinistra, vi è molta preoccupazione rispetto a quello che preannuncia il ministro Frattini, tuttavia, siccome in questo voglio essere sempre intellettualmente leale, io non pre-giudico: giudicherò e giudicheremo quando ci sarà una proposta e sulla stessa ci confronteremo.

Comunque, ministro Frattini, non questa ma quella sarebbe stata la strada da seguire; questo tipo di problemi dovevate affrontarli, con tutti gli strumenti che il Governo ha a disposizione (nel rapporto Governo-Parlamento, nelle procedure d'urgenza, nelle vie preferenziali, la Conferenza dei capigruppo che dà priorità a tutto ciò e via dicendo). Eventualmente, avendo una maggioranza amplissima, avreste avuto più facilità, nel giro di poche settimane, a fare approvare dal Parlamento un disegno di legge — con la possibilità di contingentare i tempi e così via — che avesse ottenuto, con il nostro dissenso, questo obiettivo piuttosto che intervenire con un decreto-legge che, oggi, vi crea più difficoltà.

Mi auguro e ritengo che sia un bene che queste difficoltà aumentino, lo dico pubblicamente perché, anche in questo, sono leale, perché forse tutto ciò provocherà un ripensamento e una lezione dal punto di vista dei rapporti Governo-Parlamento.

Fermo restando che, se voi avete questo obiettivo, lo potete ottenere con le vie ordinarie, con le procedure accelerate che le vie ordinarie consentono ad un Governo che, in Parlamento, voglia chiedere di seguire vie preferenziali per un proprio importante eventuale disegno di legge. Ma, questa via è stata sbagliata.

Sono state citate due cose. Il collega Bressa ha ripreso un lavoro, che io avevo svolto rapidamente in Commissione, volto a consultare questo voluminoso dossier, che risale al 1999, nel quale vi sono gli atti preparatori della Commissione bicamerale sull'organizzazione del Governo, allora presieduta dall'onorevole Vincenzo Cerulli Irelli. Adesso, non intendo rileggere queste affermazioni, in quanto non voglio abusare del tempo, ma cito almeno — a pagina 236 di quel dossier, e a pagina 4 del bollettino delle Commissioni bicamerali del 22 luglio 1999 — gli interventi dell'onorevole Nuccio Carrara di Alleanza nazionale e dell'onorevole Renzo Gubert del centrodestra (il mio amico Gubert ha cambiato varie collocazioni nell'ambito del centrodestra, ma mi pare che fosse del CDU) che sono tutti critici nei confronti dell'allora Governo di centrosinistra e del ministro Bassanini, che ricopriva la funzione che oggi riveste il ministro Frattini, in quanto non si riteneva abbastanza stringente la definizione del numero dei ministeri. Questo chiedevano l'onorevole Carrara e l'onorevole Gubert.

Poi, quando nella seduta del 23 luglio del 1999 furono apportate delle modifiche a quel parere, nel senso auspicato dal centrodestra allora all'opposizione, il rappresentante di Forza Italia, onorevole Marotta, dichiarò non più l'opposizione del centrodestra, ma l'astensione del suo gruppo, affermando che con tale astensione si intendeva sottolineare che il Governo aveva cercato, con questo provvedimento, di avviare un processo di rinnovamento dell'organizzazione amministrativa di riduzione del numero dei ministeri di maggiore efficacia.

Dunque, il gruppo di Forza Italia passò dall'opposizione all'astensione perché il Governo di allora aveva accettato la richiesta di Forza Italia di allora di ridurre il numero dei ministeri. Ebbene, quando la Casa delle libertà è arrivata al Governo, ha fatto esattamente l'opposto. Stessa cosa è avvenuta nella seduta del 22 luglio del 1999, nella quale il deputato Nuccio Carrara, che in quella Commissione bicamerale rappresentava il gruppo di Alleanza

nazionale, sottolineava come la previsione di ministri di settore, in numero non superiore a quello dei ministri titolari di dicasteri, rischiasse di condurre ad una composizione numericamente eccessiva del Consiglio dei ministri, auspicando, quindi, confini più chiari.

Al deputato Carrara, che non ricordo adesso quale ruolo stia ricoprendo nella maggioranza di centrodestra, vorrei chiedere: cosa pensi adesso, visto che il primo atto del tuo Governo è stato quello di aumentare il numero dei ministri e di prevedere un numero di ministri senza portafoglio assai elevato, quando invece ti lamentavi del Governo precedente che non prevedeva confini più chiari?

Ovviamente da questo ampio *dossier* (ringrazio, come sempre, gli uffici che ci forniscono questi strumenti preziosi) si potrebbero evidenziare molte altre citazioni, ma ho voluto essere sintetico ed evidenziare come, in questa materia, cambino — in pochi mesi o in pochi anni — nel rapporto diverso tra maggioranza e opposizione, i giudizi politici.

È stato citato dal collega Sergio Sabatini il documento inviato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, con la firma del presidente Enzo Ghigo della regione Piemonte, al presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Donato Bruno, affinché fosse reso noto a tutti. Avevamo chiesto al riguardo un'audizione, ma non siamo riusciti ad ottenerla per difficoltà di ordine logistico, di incastro dei tempi e così via, tuttavia il documento è arrivato.

Io sono molto attento da questo punto di vista, cioè non credo (non l'ho mai fatto e non lo farò mai) che si debbano assumere interventi esterni all'ambito della sovranità del Parlamento come dei *Dictat* o come delle verità rivelate alle quali il Parlamento si deve sottomettere.

Io sono difensore, lo sono sempre stato — pensate a quando ero relatore sul sistema delle garanzie nella bicamerale —, rispetto ad interventi di altri settori, esterni al Parlamento, del sistema delle garanzie, ma ho sempre detto che il Parlamento deve valutare attentamente, pren-

dere in considerazione, dialogare; poi, alla fine il Parlamento, che siamo noi, gli eletti del popolo per questa funzione, sovraneamente decide.

In questo caso, non siamo di fronte, per esempio, ad un documento dell'associazione nazionale magistrati — quindi un sindacato di magistrati — o altro su altre materie; in questo caso, siamo di fronte ad un documento di presidenti delle regioni e delle province autonome, cioè di organi che sono stati eletti direttamente dal popolo e che, anche loro, esprimono una sovranità popolare, sia pure in un ambito territorialmente limitato. E siamo di fronte, come tutti sanno, ad un documento firmato per la Conferenza da un presidente di una regione governata dal centrodestra, anche se la Conferenza comprende, ovviamente, anche i presidenti del centrosinistra — il vicepresidente Errani, per esempio, ed altri vicepresidenti del centrosinistra —; ma la maggioranza delle regioni è governata dal centrodestra, il Presidente di questa Conferenza è del centrodestra, e così via.

Nella lettera che ci viene inviata, devo dire pacata e correttissima — con la pacatezza e la correttezza che contraddistinguono sempre il presidente Ghigo ed i suoi documenti —, si dice: «le regioni, pur constatando che la reintroduzione dei Ministeri delle comunicazioni e della sanità è in controtendenza con la legge n. 59 del 1997, ribadiscono l'importanza di definire le funzioni di tali Ministeri in coerenza con il decentramento di funzioni amministrative operato sinora», cioè operato dai governi di centrosinistra. Allora, sia pure con linguaggio pacatissimo, si dice esplicitamente: è un decreto-legge che va in controtendenza rispetto a quello che si era operato finora.

Vi sono poi una serie di osservazioni, che riguardano il Ministero delle comunicazioni, il Ministero della sanità ed il Ministero...

PRESIDENTE. Onorevole Boato, le segnalo che ha ancora un minuto e mezzo a disposizione.

MARCO BOATO. La ringrazio, signor Presidente. E concludo. Vi sono una serie di osservazioni: non dico che dobbiamo prenderle alla lettera, perché — ripeto — *Diktat* il Parlamento non ne deve mai accettare; tuttavia, le ho lette puntualmente: sono osservazioni che considero fondate; le ho lette tutte, sono ragionevoli e fondate.

Da ultimo — concludo, signor Presidente, e la ringrazio per la segnalazione —, io credo che l'ultimo articolo, l'articolo 13, del decreto-legge sia stato in parte migliorato, ma sia tuttora in parte inaccettabile.

Segnalo soltanto un problema e concludo, signor Presidente: lo segnalo a lei, come Presidente della Camera. Oltre a tutte le osservazioni sull'articolo 13, sia nella versione originale sia, adesso, nella versione emendata — di questo testo dobbiamo discutere oggi —, osservazioni che condivido, fatte dai colleghi che ho più volte citato e che mi hanno preceduto, io chiedo, in particolare alla Presidenza della Camera, anche in questo caso senza toni stentorei, di valutare l'ammissibilità dell'introduzione dell'ultimo periodo del primo comma del nuovo articolo 13, là dove si dice «Le stesse procedure si applicano per le richieste di collaborazione provenienti dagli organi costituzionali». Che con un decreto-legge, del Governo, in questa materia, che riguarda il modo di assumere le persone, con incarichi di diretta collaborazione, si disciplini anche la materia relativamente a Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Corte costituzionale, Presidenza della Repubblica, mi lascia fortissimi dubbi, anche se si disciplina in modo — fra virgolette — favorevole, perché si agevolerebbero eventuali richieste di collaborazione con procedure che noi non condividiamo, ma che sarebbero più semplice e più rapide per quanto riguarda gli organi costituzionali. Questa disposizione non è limitativa per gli organi costituzionali, è paradossalmente estensiva, è tanto estensiva, quanto lo è per il Governo; ma non riteniamo che con un decreto-legge — che contestiamo in radice per le ragioni che ho detto, ma che comunque stiamo esaminando doverosa-

mente in sede di eventuale conversione parlamentare — si possa intervenire sulla disciplina che riguarda gli organi costituzionali: Camera, Senato, Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica.

Quindi, io suggerirei al Presidente di turno dell'Assemblea — l'ho fatto con molto garbo e con molta pacatezza — di sottoporre al Presidente della Camera la preoccupazione che io qui manifesto, che non è la principale delle mie preoccupazioni in relazione a questo decreto-legge, ma, poiché condivido tutte le altre osservazioni che i colleghi hanno già espresso riguardo anche all'articolo 13, essa diventa in questo caso aggiuntiva e, comunque, di particolare delicatezza costituzionale ed anche istituzionale.

Grazie, signor Presidente, grazie Governo, grazie colleghi.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, le rispondo con lo stesso garbo che la contraddistingue. In questo momento — come lei ha rilevato — sono colui il quale presiede l'Assemblea e che quindi, in tale veste, riferirà al Presidente della Camera i rilievi di natura costituzionale che ella ha avanzato.

Constato l'assenza dell'onorevole Maccanico, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PUBLIO FIORI (*ore 11,23*)

SESA AMICI. Signor Presidente, l'ampio dibattito che abbiamo svolto in Commissione affari costituzionali ha rilevato con estrema nettezza il profilo dell'opposizione del centrosinistra, espressa fondamentalmente con grande vigore, nettezza: non un'opposizione urlata. Lo abbiamo fatto in con riferimento a due ordini di problemi: uno su un piano politico generale, l'altro sul merito, contestando l'insussistenza degli elementi di necessità e di urgenza, come hanno già sottolineato gli altri colleghi, relativa al decreto-legge oggi in discussione.

La prima direttrice di questo segno di opposizione — ribadita ancora questa mattina in Assemblea —, di ordine politico generale, attiene fondamentalmente ad uno strumento, quello del decreto-legge, che ha segnato l'inizio del nuovo Governo e anche un atteggiamento non rispettoso verso il Parlamento. Si potevano, infatti, utilizzare altri strumenti (si è ricordato, riguardo l'articolo 72, il procedimento ordinario del disegno di legge), il che, del resto, lo stesso ministro Frattini, nell'ampio svolgimento del dibattito, di fronte alle preoccupazioni che inerivano alla legittimità ed al fatto di evitare di mettere in discussione l'impianto complessivo della legge n. 59, si è riservato, giustamente, di ritoccare altri aspetti di quel problema della forma di organizzazione dello Stato, ma attuando il procedimento del disegno di legge, quasi a testimoniare che la complessità della materia richiede su tali questioni regole condivise e, soprattutto, un interesse generale che riguardi la funzionalità, l'efficacia e l'efficienza della macchina amministrativa dello Stato.

Questa linea e questo profilo di opposizione si sono poi concretizzati in alcuni emendamenti di merito: il riferimento è, in particolare, all'articolo 6, all'articolo 11 e all'articolo 13. Si tratta di emendamenti di merito che riproporremo in Assemblea e rispetto ai quali, nella discussione, a volte — di questo ne diamo atto — si è sentito da parte proprio del ministro Frattini cogliere la giustezza di alcuni rilievi, riservandosi di nuovo la formulazione di subemendamenti, penso soprattutto alle questioni relative al rispetto degli ordinamenti riguardo all'articolo 13. Cosa voglio dire con questo profilo di opposizione? È vero, la campagna elettorale è finita, però la casa strana è che quella campagna elettorale, nel momento in cui si è conclusa, ha consumato l'ultimo atto, quello di vedere il Polo, la Casa delle libertà, produrre immediatamente un atto che era quello contrario a molti dei proclami della campagna elettorale.

Provengo da una circoscrizione, il Lazio sud, dove il tema della sanità è molto sentito e dove, in campagna elettorale, si è

enfaticizzato molto il modello lombardo, quasi a testimoniare che quel modello di tipo regionale potesse essere non solo esportato, ma anche preso ad esempio di un nuovo sistema dei rapporti fra Stato e regioni. Adesso non c'è più. Anzi, non c'è più nel decreto-legge, perché abbiamo ripristinato il Ministero della sanità, all'articolo 11, nel quale, come ricordava poc'anzi il collega Boato, non solo che c'è un contrasto di fatto con la legge n. 59, ma qualcosa di più. In particolare, con riferimento ai compiti del Ministero della sanità, si prevede come il principale impegno quello di definire un quadro normativo e finanziario che consenta ad ogni singola regione la piena e definitiva titolarità dell'organizzazione sanitaria e della gestione nel proprio territorio. In tale direzione, si colloca da parte del Ministero la definizione dei livelli essenziali di assistenza. Questa disposizione testimonia una contraddizione e una dicotomia politica — tutta politica —, di cui chi oggi ha la responsabilità di Governo dovrà rispondere anche di fronte ai propri elettori, alla luce della quale l'idea dell'istituzione di un Ministero della sanità toglie un elemento di grande importanza per i cittadini di questo paese.

La sanità è forse uno dei temi in cui la titolarità e l'unicità dell'essere umano relative ai bisogni e al benessere sociale fanno sempre più i conti con l'efficienza delle strutture dello Stato. Quell'efficienza ha determinato su queste materie, attraverso la modifica del titolo V della Costituzione, una diretta corrispondenza con il livello più vicino ai cittadini.

Abbiamo assistito in questi primi esordi del Governo ad una discussione sul buco finanziario della sanità e dei livelli relativi all'assistenza, al rapporto pubblico-privato e di tutto ciò che sarà oggetto di questa discussione.

Non si capisce se questo fosse l'impegno — come ha ricordato il ministro Fratini — in termini di funzionalità e di una migliore organizzazione della macchina del Governo e non si comprende perché le regioni ribadiscano la loro titolarità e centralità nella gestione. Forse il Ministero

della sanità non aveva nessun senso oppure l'aveva; in questo caso però bisogna avere il coraggio e l'onestà intellettuale e politica da parte dell'attuale maggioranza di dire che quella necessità era una necessità di ordine politico che rimette in discussione gran parte dei programmi elettorali. Questi programmi elettorali continuano nonostante abbiate vinto le elezioni.

Anch'io come il collega Boato e come altri colleghi aspetto al più presto il ministro Bossi, il quale dovrà spiegarci che cosa sia la devoluzione e soprattutto cosa significhi quello strano aggettivo che compare a grandi titoli sui giornali: «Le regioni che vogliono possono...»; ciò testimonia che il potere delle regioni di assumere devoluzioni in alcune materie rispetto ad altre, riproduce un'idea delle due velocità di quest'Italia. È un elemento che mette in discussione quello che Sergio Sabattini definiva come un cambio di passo in questo paese, avvenuto con l'avvio di alcune riforme importanti e che guarda al federalismo e all'idea di sussidiarietà in un legame molto stretto di unità del paese fatta, non solo di tanti tratti distintivi di comunità, ma soprattutto di parametri di eguaglianza e di pari opportunità per tutti.

Per tale motivo sembra strano questo elemento di reintroduzione nell'organizzazione del Governo di più ministeri che rispondono — ciò è legittimo, ce lo dobbiamo dire — ad un'esigenza che è tutta di equilibrio interno alla maggioranza, al punto che, come ricordava Boato (mi permetto ancora di citarlo), si potrebbero rilevare quegli elementi di incostituzionalità al provvedimento, dati dal fatto che questo decreto-legge era stato adottato prima ancora che il Governo si presentasse di fronte alla Camera dei deputati.

Questo elemento, insieme all'altro importante aspetto relativo al ripristino delle Ministero delle comunicazioni, ci dice che è in atto, non semplicemente una riformulazione dell'organizzazione dello Stato, ma un tentativo di prime prove di maggioranza. Le prove di maggioranza sono testimonianza di una cultura politica, di una cultura del Governo e valgono — le condivido appieno — le osservazioni fatte

dal collega Caldarola. Su questo tema c'è terreno affinché in un sistema bipolare si confrontino i due livelli della coalizione. Non mancheranno modi e tempi per poterci ragionare.

Ho ancora tre questioni da sottoporre. Mi auguro che il ministro Frattini — lo ha mostrato con intelligenza durante la discussione degli emendamenti — trovi la forza di svolgere quella funzione di mediazione politica all'interno della compagine di Governo alla quale appartiene. I fatti che avvengono riguardo la riformulazione dei dipartimenti, ed il ruolo di flessibilità — già presenti nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 —, non solo non debbono essere stravolti, ma debbono essere messi a disposizione dell'interesse generale che riguarda opposizione e maggioranza. Lo si può fare, ma da punti di vista diversi, comunque la cosa importante è che noi assumiamo sul serio il tentativo di dare all'idea dell'organizzazione del Governo questo elemento di vicinanza con i sentimenti ed i bisogni delle nostre comunità. Lo dobbiamo fare senza avere la pretesa che la politica possa fare sempre da cappello alle regole. La politica può piegare le regole, ma se le piega e non svolge un ruolo di mediazione all'interno di esse verso un interesse generale, corre il rischio di diventare, come diceva Caldarola, il vizio, un po' arbitrario, di provare a governare.

Attendiamo quindi con estrema serenità questi primi disegni di legge che mettono in discussione lo spirito della legge n. 59 del 1997, con un elemento più pregnante: non possiamo più fermare la macchina del decentramento, del federalismo che è stata avviata! Non la possiamo bloccare perché c'è un referendum che attende, del quale il Governo deve al più presto fissare la data di svolgimento.

C'è un rapporto tra le varie articolazioni dello Stato che non può più tornare indietro. Ne sono testimonianza gli emendamenti proposti dalla Conferenza Stato-regioni, in relazione ai due articoli che abbiamo appena esaminato, a testimonianza di un processo che è entrato nella testa, delle persone. L'elezione diretta dei

sindaci, dei presidenti di provincia e di regione testimonia che non si può più tornare indietro perché, altrimenti cadrebbe lo spirito con il quale abbiamo tutti inteso la necessità di una articolazione in cui lo Stato tiene per sé alcune funzioni di indirizzo e separa quelle di gestione che vengono devolute agli organismi più periferici.

Questi elementi, che costituiscono lo spirito anche degli emendamenti presentati, credo costituiranno ancora l'oggetto della discussione in aula. Ci auguriamo ancora che sia possibile avere, in merito ad alcune questioni tecnico-giuridiche ordinarie relative all'articolo 13, una maggiore soddisfazione rispetto alla nuova formulazione. È necessario, infatti, mantenere anche una dignità dell'ordinamento. Non si può lasciare un principio secondo il quale chiedere personale fuori ruolo, con il solo assenso soggettivo, senza tener conto di paletti che potrebbero determinare uno scadimento dell'insieme della macchina amministrativa, sia qualcosa che riguarda la concretezza e l'efficacia del nostro sistema istituzionale.

Proprio per tale motivo, questa mattina in Assemblea abbiamo svolto argomentazioni di merito su alcune questioni, così come abbiamo fatto in Commissione, senza la voglia di insegnare niente a nessuno, ma con l'unico intento di svolgere una funzione importante come opposizione, che non riguarda solo il controllo su alcuni atti, ma soprattutto la concreta esigenza del rispetto dei bisogni del paese per farsene portatrice in queste aule parlamentari (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di Sinistra-l'Ulivo*).

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

ANTONIO ORICCHIO. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, la circostanza di essere, da neoeletto, un neofita della discussione di questo genere mi giustificherà eventualmente se avrò delle cadute. Tuttavia, penso che ciò mi agevoli perché mi consente anche di cogliere, con la freschezza del neofita, aspetti

che non mi sembrano siano stati abbastanza evidenziati nel corso del dibattito, che si svolge più o meno tra le stesse persone che hanno avuto già modo di discutere lungamente nella I Commissione e che ripropone, per certi versi, argomentazioni che sono state oltremodo sviscerate nella Commissione stessa, sino al punto da richiedere, in un intervento di un componente, l'invocazione di tempi di discussione di tipo europeo. All'inizio di questo dibattito ho ascoltato tante parole sulle culture istituzionali, sull'ipocrisia, sulla brutalità del Governo. Vorrei contrapporre a ciò la sensazione che ho intravisto nello sguardo di una funzionaria di Commissione, quasi al termine della discussione, quando ho chiesto il numero degli emendamenti e dei subemendamenti che avevamo discusso ed esaminato. C'è stato un momento di smarrimento. Alla fine, pare che in Commissione in totale avevamo esaminato, perdendone il conto, 85 emendamenti e subemendamenti. Mi pare che questo modo di procedere...

MARCO BOATO. Onorevole collega, nella scorsa legislatura il centrodestra ne ha presentati centinaia e centinaia di emendamenti sui decreti-legge!

ANTONIO ORICCHIO. Onorevole Boato, io non l'ho interrotta, sto svolgendo...

MARCO BOATO. No, onorevole Oricchio, la mia era solo un'informazione!

ANTONIO ORICCHIO. Vedremo successivamente se sono informato o meno. Volevo dire questo: mi sembra che taluni comportamenti possano testimoniare come si avvia un dibattito politico sulla conversione in legge di un decreto-legge importante come questo e ci facciano comprendere quello che potrà accadere nel corso della legislatura.

La mia prima impressione è che, quando il Governo ha adottato il decreto-legge, vi è stato un primo richiamo, a livello di dichiarazioni dei colleghi, di interviste, di interventi pubblici, in cui si è parlato di attacco all'autonomia della ma-

gistratura, di Governo che aumentava in modo inaudito il numero dei ministeri; mi è sembrato quindi di rivedere un clima quasi da processo o da istruttoria in cui si crea nell'opinione pubblica l'aspettativa tesa a preparare una campagna contro uno dei primi provvedimenti del Governo; mi è sembrato inoltre di vedere — lo devo dire e spero di non essere aggredito nell'esprimere queste valutazioni.

MARCO BOATO. Lei non sarà mai aggredito, sarà ascoltato!

ANTONIO ORICCHIO. Ebbene, mi pare di vedere i tanti episodi della storia del nostro paese in cui si è creata una determinata aspettativa nell'opinione pubblica e poi si è cercato nei processi, come nelle Commissioni parlamentari, di trovare il sostrato attraverso argomentazioni tecnico-giuridiche, per la verità non sempre attinenti; tant'è vero che a volte è stato detto, in Commissione, che non occorre un concorso per essere componente della I Commissione. Tuttavia ciò è indicativo di un certo modo di intendere la dialettica e di discutere dei provvedimenti governativi che, all'inizio del terzo millennio, mi sembra francamente desueto.

Evidenzio in via preliminare questo aspetto ed anche lo smarrimento di quella funzionaria che non sapeva esattamente il numero degli emendamenti presentati; non penso vi sia ipocrisia, brutalità e mancanza di cultura istituzionale; penso che il nostro paese abbia bisogno di modi più celeri, rapidi, sintetici e concreti di affrontare i problemi.

Il Governo aveva la necessità, a mio modo di vedere, di costituirsi e nel costituirsi di poter operare immediatamente e di poterlo fare con gli strumenti che riteneva opportuni.

Si è eccepiato che il Governo avrebbe adottato un provvedimento del genere addirittura prima della fase del giuramento. Per quanto io sia informato, ricordo che un ministro in una precedente legislatura — ministro per pochi giorni con il candidato Premier del centrosinistra all'inizio degli anni novanta, che poi si dimise a

seguito di note vicende — ricordava, in un'intervista, di aver adottato un determinato atto, mi pare un decreto, nelle poche ore in cui fu ministro prima di dimettersi a seguito delle vicende che coinvolsero un noto esponente politico degli anni ottanta e novanta. Non mi pare quindi che si possa creare una sorta di tempo massimo o minimo entro cui un Governo possa o meno adottare un provvedimento, nella fattispecie un decreto-legge.

Il Governo è tale, il Governo ha la capacità di adottare determinati decreti-legge, poteva farlo; toccherà al Parlamento e alla maggioranza valutare la sussistenza degli estremi di costituzionalità ed eventualmente l'opportunità di convertire in legge il decreto-legge. Personalmente, ribadisco che, a mio avviso, per motivi di organizzazione interna, per motivi di differenziazione dei capitoli di spesa, per un motivo di organizzazione dei dipartimenti e delle direzioni generali, è necessario che un Governo, dal primo giorno in cui si insedia, sia in grado di funzionare ed abbia il dovere ed il diritto di funzionare con l'assetto possibile e reso possibile da provvedimenti legittimi adottati e « verificati » in Parlamento.

Mi si dice che a questo decreto-legge mancherebbero i requisiti di necessità e di urgenza. Ebbene, proprio in questi giorni in Commissione affari costituzionali e in altre Commissioni — non so se anche in aula — esamineremo un altro decreto-legge, il n. 179 del 2001, recante « Disposizioni urgenti in materia di giurisdizione amministrativa e di organizzazione della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato ». Vorrei ricordare che questo decreto-legge — del quale pure si è parlato e per il quale la Commissione ha espresso, sia pure con delle riserve, parere favorevole quanto alla sua costituzionalità —, influisce molto di più di quello che oggi è al nostro esame sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

Infatti, il decreto-legge n. 179 prevede le sezioni stralcio e le procedure di arruolamento e di selezione dei magistrati amministrativi e interviene nella creazione e nella modifica delle competenze giuri-

sdizionali, un po' come avvenne per i GOA (i giudici aggregati onorari di tribunale) e per le sezioni stralcio presso i tribunali ordinari. Ebbene signori, noi dobbiamo ricordare che quelle sezioni stralcio furono avviate con decreto legislativo e prima ancora con legge delega. Il Governo in carica nella scorsa legislatura ha adottato un decreto-legge che « entrava » nella giurisdizione e disciplinava determinate questioni riguardanti le sezioni stralcio. Per quel decreto-legge non venne sollevata la questione dell'esistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, e non vedo perché ciò si debba fare ora per un decreto-legge che, invece, deve necessariamente, in modo connaturale, essere coevo alla costituzione del Governo, perché l'esecutivo ha il dovere e il diritto di costituirsi e di operare dal primo giorno, secondo lo schema che si ripropone e secondo gli strumenti legislativi che la legge consente.

Nel corso del dibattito vi sono state censure su alcuni punti del decreto-legge — che in parte riprendo perché vedo che siamo fra di noi, quindi, probabilmente, abbiamo già una esperienza approfondita, maturata in Commissione — e su alcune questioni di coordinamento, su alcune imperfezioni, sul problema dell'attribuzione ai dipartimenti della competenza in materia di commercio elettronico, e così via. Penso che le correzioni in parte apportate dal Governo — quelle maturate nell'ambito del dibattito in Commissione sugli emendamenti seri, veri e concreti — abbiano, tutto sommato, dato ragione al Governo e abbiano consentito di giungere ad una stesura del testo — sulla quale potranno eventualmente intervenire ancora il ministro, il Governo nonché il Comitato ristretto — che è ampiamente garantista e idonea a dare una compiutezza al disegno di legge di conversione tale da ovviare a tutte le rimostranze che sono state fatte e che per la verità — lo ribadisco — mi sembrano più che altro fatte in virtù di quell'aspettativa che si era creata nel momento in cui è stato dato l'annuncio dell'adozione di questo decreto-legge.

Si è parlato ancora dell'assetto delle comunicazioni e delle telecomunicazioni

nel nostro paese. Innanzitutto, penso che anche tutti quegli accenni ad eventuali conflitti svolti in sede di Commissione siano, tutto sommato, superabili, perché nel nostro paese già vi sono autorità indipendenti, le quali di per sé concorrono nell'attività regolatoria del settore delle telecomunicazioni con le competenze istituzionali e ordinamentali del Governo e del ripristinato Ministero delle comunicazioni. Penso, pertanto, che quelle preoccupazioni e quelle censure non siano del tutto fondate, soprattutto perché — vorrei ricordarlo — lo stesso trasferimento di alcune competenze in materia di autorizzazioni e concessioni al ripristinato Ministero delle comunicazioni ha già avuto effettivamente dei precedenti. Tanto è vero che con il decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 — convertito in legge dalla legge n. 66 del 20 marzo 2001, a modifica della legge sulle *authority* del 31 luglio 1997, n. 249 — la competenza al rilascio delle concessioni, delle autorizzazioni e delle licenze ad uso pubblico veniva già trasferita dall'autorità garante al Ministero, che in tal modo diveniva e diviene nuovamente depositario del potere di adottare tali provvedimenti per uso sia pubblico sia privato.

Quindi, quando si grida allo scandalo, quando si parla di cultura istituzionale, penso ci si debba, per un attimo, fermare e pensare che la cultura istituzionale non è solo quella del Governo, ma anche quella dell'opposizione che dovrebbe confrontarsi con il Governo in un dibattito meno enfaticizzato e soprattutto più aderente ai reali argomenti oggetto di discussione.

Sono convinto che quando, con un adeguato processo di costituzionalizzazione, la stessa *authority*, di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249, troverà preciso riconoscimento ed idonea collocazione nella gerarchia costituzionale degli organismi all'interno del nostro paese, quei timori di conflitto di interesse o di concentrazione di potere in materia di concessioni nell'organo di amministrazione attiva — e quindi nel Ministero delle comunicazioni — verranno fugati del tutto e svanirà completamente la preoccupazione che questo Ministero possa diventare una

specie di Ministero di propaganda o di Ministero volto esclusivamente al perseguimento di interessi privatistici per i quali, comunque, sussiste il baluardo di quelle *authority*, se alle *authority* noi crediamo, dopo averle istituite.

Così come mi sembra che vadano fugati tutti quei dubbi — e veniamo al punto centrale del decreto-legge — posti in evidenza con riferimento al famoso articolo 13, di cui è stata data una lettura tale — diciamo — da considerarlo quasi un articolo famigerato fin dal primo momento in cui si è avuta notizia del decreto-legge.

Allora vediamo cosa dispone e quali problemi può creare per l'autonomia della magistratura. Successivamente si è parlato anche delle regioni, dei dirigenti delle regioni, dei dirigenti degli enti locali; si è parlato di attentato agli enti, di attentato alle regioni e così via.

Vorrei fare una premessa: mi risulta che paesi come la Germania, la Francia, il Regno Unito abbiano più di 14 ministri, quanti erano previsti, in origine, dalla legge che stiamo modificando con il decreto-legge in discussione.

Per quanto possa immaginare, gli organismi apicali e di collaborazione dei signori ministri e sottosegretari non penso che realisticamente potranno portare via centurie di magistrati ordinari e amministrativi, centurie di dirigenti delle regioni, degli enti locali, delle province, delle comunità montane o dei comuni. Quindi, ritengo che la problematica relativa all'articolo 13 vada vista e rivista con pacatezza e soprattutto con quella cultura istituzionale a cui si è fatto riferimento e che, ribadisco, deve essere cultura istituzionale non solo del Governo ma anche dell'opposizione.

Ebbene, partiamo dal famoso collocamento fuori ruolo. Il collocamento fuori ruolo, in fine dei conti, non è mai stato un provvedimento dell'autorità amministrativa attiva — e quindi del Governo — consistente nell'esercizio di un diritto potestativo. Non è un diritto potestativo, perché il diritto potestativo è quello che si concentra su di un soggetto è che consente al soggetto stesso di comportare una mo-

difica in una sfera giuridica altrui senza che da parte dell'altro soggetto titolare della altrui sfera giuridica si possa dire alcunché. Tutto questo non è vero, perché il collegamento fuori ruolo, nella storia dell'istituzione del nostro paese — così com'è previsto dagli ordinamenti sia generali sia particolari — risulta da una triplice volontà: la volontà dell'amministrazione e del Governo, che richiede il collocamento fuori ruolo; la volontà del soggetto chiamato fuori ruolo e che deve esprimere preliminarmente il proprio consenso che ha carattere pregiudiziale e dirimente al fine della validità del collocamento fuori ruolo; la volontà autorizzatoria e di assenso dell'organo che deve autorizzare il collocamento fuori ruolo. Quindi, non siamo affatto di fronte ad un atto di arroganza, ad un atto che lede i principi costituzionali, ad un atto che viola l'ordinamento costituzionale, anzi!

La legge 8 marzo 1999, n. 50, relativa ai provvedimenti di delegificazione e semplificazione — si tratta di una legge approvata dai governi che erano sostenuti dalle forze politiche attualmente all'opposizione —, all'articolo 3, nell'originaria formulazione, prevedeva la possibilità del collocamento fuori ruolo per far parte del « Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure », denominato di seguito, più semplicemente, « Nucleo », nell'ambito della Presidenza del Consiglio (perciò, stiamo parlando, anche in questo caso, di organi di una certa rilevanza). Ebbene, quella legge prevedeva, in origine, che magistrati ed altri pubblici dipendenti potessero entrare a far parte di questo nucleo e, se appartenenti a pubbliche amministrazioni, potessero essere collocati fuori ruolo.

Ebbene, le stesse forze politiche che oggi enfatizzano tanto la problematica dell'articolo 13 del decreto-legge di cui stiamo discutendo, modificarono, con l'articolo 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, il predetto articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50, e, con riferimento ai magistrati ed ai pubblici dipendenti chiamati a far parte del nucleo, stabilirono: « Se appartenenti ai ruoli delle pubbliche ammi-

nistrazioni, gli esperti sono collocati obbligatoriamente fuori ruolo o in aspettativa retribuita... ». Orbene, sperando di non essere più interrotto, vorrei chiedere: con quale cultura istituzionale, con quale cultura del confronto, con quale cultura, soprattutto, della concretezza nel discutere dei problemi, si può venire a parlare di attacco agli organismi costituzionali, di lesione dei principi di autonomia, quando si sono licenziate norme come queste, le quali, per i collocamenti fuori ruolo, non prevedevano affatto quel concorso di triplice volontà fatto salvo dall'attuale decreto-legge, ma disponevano perentoriamente il collocamento obbligatorio fuori ruolo anche in deroga alle discipline degli ordinamenti di appartenenza dei soggetti interessati?

Evidentemente, i conti non tornano. Ma non tornano alle forze che parlano di cultura istituzionale, perché la cultura istituzionale va manifestata sempre, non solo quando si è al Governo, ma anche quando si è all'opposizione, con uno stile che non può consentirsi cadute e che deve indurre a sentirsi sempre al servizio del paese e delle istituzioni a prescindere dal ruolo che, di volta in volta, l'elettorato attribuisce a ciascuna forza politica ed a ciascuna coalizione.

Nel dibattito svoltosi in Commissione — che per certi versi riprendo, perché mi pare che, sostanzialmente, esso prosegua quasi senza soluzione di continuità fra le stesse persone e non con altre — si è paventata, per esempio, la possibilità che il Governo, sulla base della norma licenziata, possa collocare fuori ruolo un uditore giudiziario per destinarlo a strutture ministeriali; e questo è stato sostenuto anche da un deputato che ricopriva importanti funzioni nel precedente e nei precedenti governi.

Vorrei ricordare, tuttavia, che la legge che ha ampliato gli organici della magistratura ha previsto un aumento di organico del ruolo ed ha disposto, inoltre, un apposito aumento di ben 200 posti dell'organico proprio a fronte della destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non giurisdizionali. Ma vorrei anche ri-

cordare che l'articolo 3 della legge 13 febbraio 2001, n. 48, non solo prevede 200 magistrati in più nell'organico per assolvere funzioni non giurisdizionali, ma espressamente sancisce l'esclusione da tali funzioni degli uditori giudiziari, i quali non possono, pertanto, essere chiamati a svolgerle presso organi apicali di Governo.

Mi meraviglio, quindi, che un ex componente del Governo, attualmente componente della I Commissione, abbia paventato il rischio che il Governo possa essere così rapace da sottrarre gli uditori, che non hanno neppure finito l'uditorato (a parte che l'uditorato si può anche ripetere, come è previsto dalla normativa, dalla legge del 1979) alla loro formazione per portarli al ministero. Ebbene, mi meraviglio che un collega non sappia che la legge n. 48 del 13 febbraio 2001, che ha istituito ben 200 posti di magistrati da destinare a funzioni di fuori ruolo, escluda espressamente tale possibilità di collocamento fuori ruolo per gli uditori giudiziari. Anche in questo caso abbiamo la cartina di tornasole di una discussione enfaticizzata, che si è voluta caricare di troppi significati, non esistenti nella realtà.

Tutto questo perché — come dicevo all'inizio — si era creata l'aspettativa, nell'opinione pubblica, dell'aggressione nei confronti del Governo. Un'aggressione che è andata avanti nel momento in cui si è parlato anche — spostando poi l'attenzione, per quanto attiene all'articolo 13, dai magistrati ai funzionari pubblici — di lesioni delle prerogative degli enti locali, delle regioni, addirittura delle comunità montane e dei comuni. Anche qui — ripeto — non so quanti funzionari o alti funzionari questo Governo possa avere intenzione di sottrarre a comunità montane, regioni, ASL e così via. Un dato di fatto, però, è certo: negli stessi enti locali dobbiamo fare una distinzione tra le qualifiche dirigenziali degli enti locali e le qualifiche funzionali, che non implicano l'espletamento presso enti locali di funzioni dirigenziali.

Sicuramente, per le qualifiche dirigenziali, c'è un nesso fiduciario anche negli enti locali territoriali; non vi è identica situazione per le qualifiche funzionali mi-

nori che sono di per sé qualifiche fungibili. Allora, non vedo per quale motivo l'eventuale richiamo di un funzionario con qualifica funzionale ma non dirigenziale in una struttura di collaborazione di Governo possa ledere il prestigio, l'autonomia o la funzionalità di un ente locale, di una regione, di un consiglio comunale, di una comunità montana. Eppure, esponenti stessi dell'odierna opposizione, a seguito di alcune nostre sollecitazioni, hanno avuto la possibilità nel tempo (lo hanno riconosciuto anche in Commissione) di parlare e di citare esempi di collocamento fuori ruolo di funzionari degli enti locali presso strutture centrali e hanno dovuto riconoscere che avevano considerato queste destinazioni e questi distacchi da ente locale a ministero come momenti di valorizzazione del proprio personale, come giuste esigenze di deroga agli ordinamenti locali.

Anche in questo caso penso che alle parole e ai principi debbano seguire atteggiamenti concreti; non ci si può rimangiare ciò che si è detto, perché vi sono principi costituzionali che devono avere una preminenza; la preminenza è l'interesse pubblico, che consiste nel far funzionare il Governo e nel non impedire che il Governo possa e debba funzionare, come è suo dovere-diritto.

Penso, quindi, di avere esaminato, con quest'ultimo aspetto dell'articolo 13 del decreto-legge con riferimento ai funzionari degli enti locali e degli ordinamenti, tutte quelle questioni rilevanti, anche dal punto di vista giuridico-istituzionale, su cui giustamente doveva porsi l'attenzione.

Ho iniziato il mio intervento a partire dallo smarrimento da parte della funzionaria al momento della conta degli 85 articoli, perché penso che i modi abbiano anche un loro significato e siano indicativi di un certo modo di affrontare i dibattiti e le discussioni con quella politica istituzionale...

MARCO BOATO. Non bisognerebbe mai chiamare in causa i funzionari.

ANTONIO ORICCHIO. ...che, ribadisco, deve essere politica istituzionale e di ri-

spetto delle istituzioni da parte di tutti, sia quando si è al Governo sia quando si è all'opposizione.

Vorrei però concludere con una chiosa sull'articolo 13 del decreto-legge al nostro esame e, più in generale, sui rapporti che si devono tenere in Parlamento. Non vorrei, per quanto riguarda la magistratura, che proseguissero, al limite appigliandosi all'articolo 13, contrapposizioni che ritengo debbano appartenere a momenti ormai superati della storia del nostro paese. Non vi può essere un paese democratico in cui vi sia contrapposizione tra i poteri dello Stato, tanto più su argomenti che non sussistono e su argomentazioni di tipo pretestuoso. La stessa circolare del Consiglio superiore della magistratura (la n. 15972 del 20 luglio del 2000) recita infatti: non si può non tenere conto, in questa sede, relativamente agli incarichi all'estero (che sono incarichi di collocamento fuori ruolo) presso organismi internazionali di qualsiasi natura, delle precise raccomandazioni del ministro della giustizia, onorevole Pietro Fassino, che, nel suo intervento nella seduta del Consiglio superiore della magistratura del 7 giugno 2000, ha sottolineato come la mancanza di continuità in tale settore avrebbe anche il costo aggiuntivo di una caduta di credibilità internazionale del nostro paese.

Vi è poi un ulteriore, nuovo aspetto della circolare del Consiglio superiore della magistratura sui collocamenti fuori ruolo che riguarda le unità assegnate al Ministero della giustizia e la rispondenza a determinati requisiti personali del magistrato e dell'ufficio che consentono di eliminare, a monte, qualunque fenomeno di indebolimento dell'istituzione giudiziaria.

Pertanto, lo ripeto, mi auguro che certi modi non siano il sintomo della ricomparsa di una contrapposizione sterile su argomenti superati dalle stesse fonti paranomative, di una contrapposizione fra poteri dello Stato che non ha più ragione di essere nel nostro paese come in qualunque paese democratico occidentale, dove non vi è una lotta tra poteri dello Stato ma una leale collaborazione fra gli

stessi. Questa stessa leale collaborazione mi pare sia necessaria proprio in virtù di quella cultura istituzionale, più volte richiamata, e mi auguro sempre attuata, di cui si sente la necessità perché, quando si parla del Governo che vuole « rapire » funzionari, ci si dimentica soprattutto di una cosa: che fra organi istituzionali, tra Governo e regioni, tra Governo e magistratura, tra Governo ed enti locali deve esservi anche un rapporto di collaborazione (così com'è per i collocamenti fuori ruolo a livello degli organismi comunitari e internazionali) che deve fuggire da momenti di contrapposizione e di polemica.

Mi auguro, in conclusione, che tutto questo dibattito serva anche per farci riflettere sulla necessità di un nuovo modo di affrontare i problemi: un modo più leale, più concreto e soprattutto più ispirato alla dinamica di una democrazia e di una cultura istituzionale affermata, convinta e professata (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza Nazionale*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
- A.C. 688)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Anedda.

GIAN FRANCO ANEDDA, *Relatore*. Rinnuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, colleghi, credo che questo mio intervento debba anzitutto sottolineare come la gratitudine del Governo per il lavoro che si è svolto in Commissione sotto la presidenza del collega e amico, onorevole Bruno, con l'onorevole Anedda, pun-

tuale e attento relatore, sia un apprezzamento non di maniera. Lo voglio dire con chiarezza anche rivolgendomi ai colleghi dell'opposizione che hanno, in Commissione, contribuito in modo non marginale a migliorare il testo del provvedimento — uso il verbo migliorare non a caso — rispetto ad alcuni punti e ad alcuni spunti che sono emersi nella discussione in Commissione e che il relatore ed io stesso, come rappresentante del Governo, abbiamo ritenuto meritevoli di attenzione.

Una prima riflessione riguarda quindi il metodo di lavoro e non concerne — colleghi — solamente questa fase di esame di un provvedimento di iniziativa del Governo: credo, e spero, che si possa anzi estendere anche al successivo dibattito, alla successiva riflessione che condurremo in questa legislatura sulla riforma della pubblica amministrazione.

Colleghi dell'opposizione, tutti noi della Casa delle libertà — come è stato sinceramente ricordato — abbiamo concorso (come opposizione nel corso della passata legislatura) a costruire il percorso di riforma: non di rado abbiamo votato a favore di provvedimenti del Governo, talvolta ci siamo astenuti, ma abbiamo sempre contribuito senza far mancare al mio predecessore — il ministro Bassanini — un apporto costruttivo. L'abbiamo fatto, colleghi dell'opposizione, anche quando non condividevamo affatto le scelte del Governo: ci siamo seduti pazientemente intorno ad un tavolo, come era nostro dovere fare, per cercare di migliorare il testo. Qualche volta ci siamo riusciti, altre volte no. Ecco perché, come metodo di lavoro, spero ed auspico che si possa seguire quello del confronto costruttivo per migliorare il testo dei provvedimenti al nostro esame; non credo che possa essere inaugurato in questa legislatura, a partire da questo provvedimento e per gli altri che seguiranno, un muro contro muro.

In proposito ho apprezzato, anche questa mattina, alcuni interventi di colleghi che hanno voluto puntualmente sollevare in modo critico alcune riflessioni — su cui di seguito esporrò rapidamente alcune considerazioni — nella consapevolezza che

il loro ruolo di opposizione non si può limitare ad affermare che ciò che è stato fatto quando erano al Governo era migliore e che, punto e basta, si deve rimanere fermi. Niente può rimanere fermo: il percorso di ammodernamento della macchina pubblica non si può arrestare. Apprezzo e stimo quindi, lo dico con franchezza, colleghi quali l'onorevole Boato e l'onorevole Sabattini, che hanno sollevato alcune critiche in modo pregevole e sulle quali brevemente mi soffermerò; apprezzo un po' meno — sono franco di nome e di fatto — colleghi che, al di là della moderazione delle parole e del linguaggio, o meglio del tono, hanno usato espressioni come « brutalità politica », « osservazioni futili e disarmanti », « mancanza di cultura istituzionale » riferite non al sottoscritto — che, per carità, dopo tanti anni di studio ha ancora moltissimo da imparare circa le istituzioni — ma alla dignità di un Governo che, per primo, ha ammesso la possibilità di un miglioramento, applicandosi su questo punto in Commissione.

Ancora meno ho apprezzato, con grande franchezza, una lunga ed inopportuna requisitoria nei confronti di un collega membro di questo Governo, il ministro Gasparri, che ha giurato nelle mani del Capo dello Stato ed è stato dal Capo dello Stato nominato ministro della Repubblica; ritengo dunque disdicevole che un collega dell'opposizione lo definisca in questa sede come un personaggio imbarazzante e che pone in imbarazzo gli altri colleghi di Governo. Io non ho alcun imbarazzo per il collega Maurizio Gasparri.

Veniamo però al merito: posso assicurare ai colleghi dell'opposizione e a quelli della maggioranza che l'obiettivo del Governo è quello di proseguire nel percorso di riforma che da molti anni a questa parte, al di là delle alternanze che si sono realizzate, si è messo in moto, qualche volta con fatica, però, con obiettivi di fondo che condividiamo: la snellezza della struttura del Governo; l'efficienza della pubblica amministrazione; il trasferimento, sempre più profondo, di funzioni

ed attribuzioni agli organi istituzionali territoriali ed alla società civile, ai privati, le due dimensioni della sussidiarietà.

Come Governo, ovviamente, rivendichiamo, ma lealmente (i colleghi dell'opposizione lo hanno detto ed hanno riconosciuto la legittimità di questa rivendicazione) il diritto a non condividere, almeno in parte, il percorso adottato dai precedenti Governi, per conseguire gli obiettivi che noi condividiamo. Ecco, allora, la riflessione sul perché di questa scelta, sul perché incidere sull'accorpamento dei ministeri e sul perché farlo con un decreto-legge: credo sia dovere del Governo tornare su questo punto dinanzi all'Assemblea.

Per quanto riguarda il Ministero della sanità, che abbiamo voluto ridenominare il Ministero della salute, non occorre in questa fase ripercorrere il dibattito che si svolse nella scorsa legislatura. Fu un dibattito aspro, non solo tra noi e l'allora maggioranza, ma fu un dibattito sincero anche all'interno dell'allora maggioranza: tutti lo ricordiamo. Ebbene, io sono convinto — e lo è anche il Governo Berlusconi — che la salute dei cittadini costituisca un valore tanto grande e tanto importante da essere questione e funzione a cui non può presiedere solamente una serie di autorità istituzionali.

È vero ed è evidente che il percorso finora di decentramento e — spero domani — di devoluzione non si arresterà; non è certo il provvedimento in esame che lo arresterà e non solo perché le competenze — come è stato detto — non vengono cambiate. Qual è il ruolo di un Ministero della salute in una stagione che va verso la devoluzione? È un ruolo di garante nei confronti di uno Stato-comunità (non sto qui a spiegare categorie giuridiche ben note a molti addetti ai lavori) che non è la sommatoria di regioni più Stato, ma è la comunità diffusa dei cittadini che rivendicano il diritto alla salute come un diritto di ciascuno. Non è un ministero di gestione: è chiaro che ciò sarebbe un errore, un tornare indietro. Non è un ministero che fermerà il processo di devoluzione, ma è un presidio di garanzia rispetto ad un

interesse che diventa diritto e diventa un diritto soggettivo tanto forte perché garantito dalla Costituzione. Ecco lo spirito del Ministero della salute, che non è una sovrastruttura, non è il riaccentramento delle funzioni e non fermerà — lo ripeto ancora una volta — il trasferimento alle regioni.

Lo stesso discorso vale per il Ministero delle comunicazioni: l'ho già svolto in Commissione e non voglio dilungarmi più di tanto. Le comunicazioni, alcuni aspetti delle nuove tecnologie, l'informazione e la sua libertà ci sono parse questioni di tale rilevanza sotto il profilo dei diritti da sembrarci inopportuno diluirle in un sistema della produzione nazionale cui, inevitabilmente, avrebbe portato la fusione e l'accorpamento nell'ambito del Ministero delle attività produttive, un Ministero che ha un interesse pubblico e generale come quello di garantire e coordinare il sistema delle varie forme di produzione nazionale.

Ebbene, da questi sistemi ci è parsa più opportuna una scelta (ma è una scelta di merito che credo, colleghi, sia giudicabile come tale e cioè come scelta di merito diversa da quella che era stata compiuta) proprio per assicurare una maggiore funzionalità dell'articolazione dei ministeri, scorporando un ministero di presidio e di garanzia e non, ancora una volta, di gestione diretta.

Ricordo ai colleghi che abbiamo salvaguardato, con un vostro condivisibile emendamento presentato dal presidente Macchiarini, il ruolo e la funzione dell'autorità di garanzia per le comunicazioni.

Lo abbiamo fatto non tanto perché fosse necessario (come voi sapete si tratta di norme tante volte superflue che ribadiscono quello che era già chiaro) ma proprio per venire incontro ad una preoccupazione che questo non fosse un ministero di spoliamento delle funzioni di autorità di regolazione di un settore rischiando di diventare, come noi non vogliamo, un ministero di gestione di diritti costituzionali come quello all'informazione e alla sua libertà.

Perché lo abbiamo fatto con decreto-legge? Colleghi, voi sapete perfettamente

quante volte noi abbiamo chiesto in quest'aula, nella scorsa legislatura con emendamenti che l'allora maggioranza ha respinto, di prorogare i termini per l'esercizio della delega prevista dalla legge n. 59 del 1997. Sapete perfettamente quante volte abbiamo chiesto in quest'aula, alla fine della legislatura, di fermare o, quanto meno, di consentire una moratoria di inizio legislatura nel processo di accorpamento dei capitoli di bilancio e dei ruoli del personale che non è — come il collega Bressa ha detto — un'attività che si definirà alla fine di quest'anno solare. Saremmo degli irresponsabili se pensassimo che quel processo di accorpamento di capitoli di bilancio avrebbe potuto attendere, in una sorta di binario morto, l'esito di un disegno di legge.

Colleghi, lo sapete, molti di voi hanno avuto responsabilità di Governo. Dal primo giorno di questa nuova legislatura i tavoli tecnici nei ministeri sono già al lavoro. Se non si realizzasse, infatti, entro il 15 luglio con la presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria una regia di capitoli di bilancio unificati nei ministeri, il percorso voluto dal decreto legislativo n. 300 entro il 31 dicembre non si realizzerebbe. Se nel documento di programmazione economico-finanziaria che vareremo tra qualche giorno non ci saranno già le fotografie dei capitoli e dei ruoli del personale accorpati, quel disegno organizzativo, che noi solamente per questi aspetti non abbiamo condiviso in modo netto, non si potrebbe realizzare.

Come potete pensare, come può pensare qualcuno dei colleghi intervenuti che noi, senza bloccare davvero in corsa questa macchina che, con una moltitudine di decreti attuativi, voi stessi avevate fatto partire a grandissima velocità negli ultimi giorni della scorsa legislatura, avremmo potuto fermare quei decreti del Presidente della Repubblica, alcuni già in vigore, quei decreti di riordino organizzativi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* senza attirarci accuse, nella migliore delle ipotesi, di un'omissione politica di atti organizzativi del Governo? Abbiamo dovuto scegliere tra au-

toimpedirci di criticare, anche profondamente, questi aspetti e non provvedere e, dunque, non farlo mai più. Provvedere, infatti, con un disegno di legge ed attendere la sua trasformazione in legge avrebbe fatto definire quelle procedure di accorpamento organizzativo che si sarebbero dovute, poi, disaggregare con una evidente non funzionalità, proprio a scapito della pubblica amministrazione, un processo di « avanti e indietro » che abbiamo voluto evitare.

Ecco le ragioni del decreto-legge ed ecco perché — ho precisato in Commissione e confermo in quest'aula — per ogni altra riflessione sulla struttura del Governo delineata dal decreto legislativo n. 300, laddove cioè non vi sia quell'urgenza di impedire che il processo aggregativo diventi sostanzialmente o, almeno amministrativamente, difficilmente reversibile, riserviamo eventuali ulteriori modifiche ad una fase di esame di un disegno di legge, aperta a tutti contributi di questo Parlamento.

Ed ecco perché emendamenti, che possono essere condivisi in astratto, hanno avuto, dal Governo e dal relatore, parere contrario in Commissione e lo avranno anche in quest'aula. Ecco la differenza tra un livello di urgenza e un livello di riflessione di merito non urgente che, fra poco, riproporremo a questo Parlamento.

Vorrei svolgere ancora qualche riflessione su quello che voi, colleghi dell'opposizione, avete chiamato — in una legittima, assolutamente legittima, critica politica — il ruolo centrale e dirigista che questo Governo avrebbe assunto.

Credo, e mi ripeto, che l'esecutivo abbia il diritto politico di scegliere come organizzare le pubbliche amministrazioni ed abbia il diritto di farlo, così come noi — colleghi, lo dico senza polemica, ma lo debbo dire — abbiamo imparato nella scorsa legislatura, assistendo a decine e decine di atti delegati, a decine e decine di decreti legislativi adottati su delega chiesta ed ottenuta dalla maggioranza che, allora, governava ed hanno avuto in Commissione qualche volta un miglioramento, ma molte altre volte semplicemente il timbro di una

maggioranza, essendo, come è noto, le Commissioni solamente consultive in materia di decreti delegati.

Allora noi non dicemmo che quella era l'azione dirigista di un Governo che voleva centralizzare la manovra di riordino agendo con 74 decreti delegati, talvolta non accogliendo neanche una delle proposte modificative dell'opposizione: non lo dicemmo; criticammo sì lo strumento del decreto delegato, ma lo facemmo proprio lamentando quella pretermissione del ruolo del Parlamento che, oggi, voi rimproverate a noi, quando viene esaminato un decreto-legge senza limiti di contingentamento della discussione.

Credo, se posso permettermi, che il Parlamento in questo primo atto abbia e possa avere uno spazio di riflessione e di modifica molto maggiore di quello che a noi fu riconosciuto per decine e decine di atti di grandissimo rilievo nell'organizzazione del Governo.

Da ultimo, vorrei svolgere una riflessione sull'articolo 13 e sulle altre modifiche che l'esecutivo ha accolto e, come ho sostenuto in Commissione, sulle altre che il Governo si prepara ad accogliere, accettando i riferimenti formulati dall'opposizione. Noi abbiamo accolto modifiche importanti e lo abbiamo fatto perché ne eravamo convinti: discutendo insieme a voi e, in particolare, al collega Sabattini ci siamo resi conto che garantire una sorta di diritto alle comunità e agli enti istituzionali territoriali ad interloquire sulle richieste di distacco e di fuori ruolo era giusto, necessario, probabilmente indispensabile già alla luce di un decreto legislativo emanato nella scorsa legislatura e che, forse, per una svista nella legislatura terminata pochi mesi fa, fu adottato e pubblicato, senza che questo problema fosse stato mai posto.

È stato posto ora: giusto, non attestiamoci sugli errori del passato — errori vostri ed anche nostri — per continuare a perseverare nell'errore; ce ne siamo accorti e lo condividiamo.

Abbiamo capito che l'Agenzia per le comunicazioni avrebbe comportato dei rischi: ho sostenuto in mille altre sedi,

quindi non sono sospetto, che a me le agenzie, quando appesantiscono le strutture ministeriali, piacciono poco. Il ministro Gasparri ha capito che questa era una struttura, probabilmente, destinata a determinare degli appesantimenti e ha condiviso la vostra richiesta di soppressione.

Sull'articolo 13 mi sembra che ci siamo, in parte, capiti sulle reciproche intenzioni: non era nostra intenzione prevaricare gli organi di autogoverno delle magistrature e lo abbiamo scritto.

Non era nostra intenzione toccare il principio costituzionale dell'inalterabilità (non vedo come avremmo potuto fare) e abbiamo, però, previsto il richiamo al consenso dell'interessato. Ci siamo resi conto — e ipotizzo un percorso di riflessione da qui a lunedì — che qualche preoccupazione da voi sollevata, circa il richiamo alle ragioni straordinarie oltre che motivate, possa essere per noi un riferimento importante, al fine di riflettere se, ad esempio, quella straordinarietà delle ragioni del diniego non possa sembrare una straordinarietà eccessivamente limitativa dei poteri dell'organo di autogoverno che — lo ripeto — vengono pacificamente ribaditi. Sono pronto a riflettere, in queste ore, anche su questo, e lo sto facendo!

Da ultimo, una questione di metodo (ho iniziato con una questione di metodo e intendo chiudere il mio intervento con questa). Da qui in poi il Governo richiama se stesso alla necessità di garantire all'opposizione — lo ha detto il Presidente Berlusconi nel suo discorso programmatico — un confronto a tutto campo sul percorso di riforma; questo percorso non si può fermare! Vi sono alcuni obiettivi di fondo che la sinistra e la Casa delle libertà possono trovarsi a condividere, in quanto — colleghi — questa non è una riforma di questa o quella maggioranza, è una riforma che o serve al paese o è bene rinunciarvi; deve servire a tutti!

Noi, oggi, abbiamo il dovere di governare e, dunque, di presentare proposte su questi temi. Spero che l'opposizione vorrà collaborare, attraverso una funzione di critica ma anche di controproposta, con una funzione che abbandoni per sempre

quei toni — che stamattina ho ascoltato solo da parte di pochi colleghi — con i quali si evidenzia la tentazione di fare a noi, che abbiamo il legittimo dovere di governare, piccole lezioni sulla cultura di governo. Siamo pronti a qualunque contributo, anche autocritico, ma non a lezioni sulla cultura istituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Ordine del giorno
della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Martedì 10 luglio 2001, alle 10:

1. - Interrogazioni.

(ore 15)

2. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione

sollevato innanzi alla Corte costituzionale dal Tribunale di Roma-quinta sezione stralcio.

3. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dalla Corte di appello di Roma-prima sezione civile.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, recante modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo (688).

— *Relatore:* Anedda.

La seduta termina alle 12,30.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 16,30.