

ha sempre ragione, che le sue esigenze sono sempre più importanti e vengono sempre prima di ogni altra?

Con la Conferenza dei presidenti delle regioni italiane, noi sosteniamo che ogni incarico di diretta collaborazione di personale di provenienza regionale debba avvenire d'intesa con la regione da cui quel personale dipende e lo stesso principio vale — e deve essere applicato — per gli altri enti locali. Misureremo dall'accoglimento di questi emendamenti il grado di sensibilità autonomistica presente nel Governo e nella maggioranza. Non a parole, ma con i fatti.

L'ultimo aspetto che intendo affrontare riguarda il Ministero delle comunicazioni. Non si tratta di propaganda politica né di polemica a buon mercato, ma è necessario mettere in evidenza — ha ragione l'onorevole Giulietti, non si tratta di quale ministro è responsabile di questo dicastero — che con questa operazione si attua una concentrazione di competenze su poste, telecomunicazioni, editoria e radiotelevisioni che non ha altro fondamento al di fuori del controllo politico. A questo fine viene sacrificata una moderna politica di sostegno e di promozione delle attività produttive, separando, come competenze di Governo, vecchia e nuova economia.

Nel testo del Governo vi era anche una sottrazione di funzioni all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Quest'ultimo aspetto è stato in parte modificato in Commissione con un chiaro richiamo di conferma alle competenze dell'autorità, ma se al tempo stesso non si cancellano — e non si sono cancellate — le corrispondenti funzioni del ministero, si avrà soltanto più confusione, probabili appesantimenti e rischio di conflitti. Non lo dice solo l'opposizione dell'Ulivo, ma lo sostiene la stessa Conferenza dei presidenti delle regioni italiane e, dunque, anche le regioni governate dalla destra. Leggo testualmente dal loro documento: « vengono attribuite al nuovo Ministero delle comunicazioni competenze funzionali che si sovrappongono a quelle già di spettanza dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in particolare, per quanto si

riferisce alla sorveglianza sul mercato ». Queste osservazioni critiche sono le stesse che in quest'aula hanno avanzato tanti colleghi, a partire dal presidente Macca-nico. Vogliamo risolvere questa « non definizione » facendo perno sul ruolo dell'autorità e dovrebbe esservi una sensibilità da parte di tutti (cito ancora una volta per brevità l'onorevole Panattoni, essendo in una situazione non ancora risolta di conflitto di interessi).

Altri aspetti di incertezza e di confusione riguardano la vigilanza sulle poste — anche questo è stato detto — e il settore dell'editoria. La legge sull'editoria, come quella sul diritto d'autore, sono stati dei provvedimenti *bipartisan*, che sono stati non solo approvati, ma costruiti attraverso un confronto vero e costruttivo tra Governo, maggioranza ed opposizioni. L'equilibrio era rappresentato da un ruolo di indirizzo, di programmazione e di coordinamento svolto dalla Presidenza del Consiglio e dall'attribuzione al Ministero delle attività produttive delle provvidenze all'editoria. Oggi si assiste ad un ribaltone e a molta incertezza. Che fine fa la programmazione? Dove si colloca l'indirizzo sull'editoria? È per il Governo un'attività residua, visto che si dice, nel testo, che le attività residue restano alla Presidenza del Consiglio? L'indirizzo e la programmazione per voi sono attività residua? E dove si collocano l'osservatorio sul diritto d'autore e l'osservatorio sul libro? Chi ha la responsabilità per le tariffe postali agevolate? Chi parlerà con il mondo *non-profit* dell'associazionismo, del volontariato? Mistero! Tutti e nessuno, temo! Verrebbe voglia di dire che, nelle condizioni date, non hanno più senso né il dipartimento per l'editoria né il Ministero delle attività produttive che torna in realtà, colleghi, ad occuparsi di funzioni, industria, artigianato, commercio, turismo e — pensate — cave e torbiere per le quali la competenza è già attribuita alle regioni. Fatto così è un ministero inutile!

In conclusione, vorrei dire che questo decreto-legge appare come un'occasione perduta, negativa. A mio giudizio, tale

provvedimento mostra la distanza tra le proposte, le promesse e le scelte concrete dell'azione di Governo. Ne discenderà, credo, una complicazione nel funzionamento dello Stato, nei rapporti tra le istituzioni e tra queste ed i cittadini. Non ve ne era davvero bisogno. Per questi motivi, con i nostri emendamenti, ci opponiamo a questo decreto-legge (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani*).

**Annunzio dello svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (ore 18,30)**

PRESIDENTE. Ricordo che nella seduta di domani, mercoledì 11 luglio 2001, alle ore 15, avrà luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 3, del regolamento, sono stati invitati a rispondere i seguenti ministri: ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca sulla formazione delle graduatorie del personale precario della scuola; ministro dell'interno sui provvedimenti del Governo in relazione all'ondata di maltempo che ha colpito il Nord-Italia; ministro per i rapporti con il Parlamento sulla posizione del Governo sul tema della devoluzione; ministro della sanità sull'eventualità della reintroduzione dei *ticket* farmaceutici; ministro per gli affari regionali sullo svolgimento delle elezioni regionali in Molise.

I gruppi che hanno presentato interrogazioni su argomenti diversi da quelli esposti possono presentare altro quesito ai ministri indicati entro le ore 19 della seduta di oggi.

**Si riprende la discussione del disegno di legge di conversione n. 688 (ore 18,31).**

**(Ripresa dell'esame dell'articolo unico  
— A.C. 688)**

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pistelli. Ne ha facoltà.

LAPO PISTELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, può sembrare un accanimento il comportamento che l'opposizione sta tenendo su questo primo atto del neonato Governo Berlusconi, ma in realtà la decisione di avviare un dibattito intenso e severo su questo provvedimento nasce dalla natura stessa di tale decreto-legge: infatti, il fondamento giuridico dell'organizzazione del Governo in carica sta, appunto, in questo decreto-legge.

Pur con osservazioni sempre garbate, mi è parso frettoloso il modo con il quale il relatore Anedda ha liquidato, nella sua relazione, le osservazioni che l'opposizione ha fatto nelle Commissioni parlamentari, non certo nel dibattito che, evidentemente, è avvenuto dopo la pubblicazione della sua relazione. Vedete, se il buongiorno si vede dal mattino, questo per noi è un brutto inizio, un brutto giorno. È un brutto giorno quello che ci ha spinto a presentare una serie di emendamenti, sia soppressivi — radicalmente soppressivi — sia modificativi del decreto-legge in questione, cercando, per certi aspetti, di applicare alla politica la teoria della limitazione del danno. Infatti, riteniamo che le previsioni di questo decreto-legge siano infondate sul piano dei requisiti di necessità e urgenza che ne giustificano la natura di decreto-legge, siano arretrate sul piano dell'organizzazione dell'attività di Governo e siano sbagliate sul piano della scelta politica.

Molto brevemente, sul tema dei requisiti di necessità ed urgenza, faccio mie le osservazioni che, molto autorevolmente, il collega Maccanico ha svolto all'inizio di questo dibattito al Governo. L'idea che un Governo adottati, su materia di organizzazione, un decreto-legge prima ancora di ottenere il voto di fiducia sarà pure *à la page* rispetto all'investitura diretta che il Presidente Berlusconi ha cercato nell'opinione pubblica, ma fino a che vige questa Costituzione e questi regolamenti parlamentari, ci è parso, come minimo, irriuale. Non è un caso che, se si cercano i precedenti di un tale comportamento, bi-

sogna risalire al Governo Zoli per trovare, non l'ultimo, ma l'unico precedente in materia.

Questo ricorso al decreto-legge ci pare irrituale e quindi criticabile — se severamente è criticabile — anche perché, la Corte costituzionale, nel 1996, con una sentenza (che pure rese la vita molto difficile al Governo di centrosinistra nella seconda metà di quell'anno) ha reso i decreti-legge non reiterabili; tutto questo, come i colleghi sanno — soprattutto quelli che hanno già vissuto l'esperienza parlamentare dal 1996 al 2001 — ha reso il ricorso al decreto-legge molto cauto, attento, misurato.

Quindi, se è vero che i requisiti di necessità e di urgenza non sono soltanto categorie strettamente giuridiche, è anche vero che ricorrere al decreto-legge per disciplinare l'organizzazione del nuovo Governo ci è parso come ricorrere ad un'arma nucleare per questioni di banale cucina interna. E tale sensazione non è stata ispirata dalla cultura del sospetto, come ci è stato rimproverato dal rappresentante del Governo nelle Commissioni parlamentari, ma dalla normale constatazione della sproporzione evidente che vi è tra il fine che si voleva raggiungere ed il mezzo che è stato adottato per raggiungerlo; tanto più che, alla luce delle riforme introdotte nei regolamenti parlamentari nel corso dell'ultima legislatura, al Governo non mancavano strumenti parlamentari alternativi e corsie preferenziali per una riflessione insieme all'opposizione. L'opposizione non avrebbe negato — non per una minorità numerica, ma per un atteggiamento di disponibilità leale, che è stato manifestato sin dall'intervento di Francesco Rutelli in quest'aula, in occasione del dibattito sulla fiducia — la propria apertura a ridiscutere l'assetto dell'organizzazione di governo, ma davanti ad uno strumento che le avesse permesso di affrontare nel merito, nel dettaglio le questioni, e non, invece, davanti ad un decreto-legge.

Una seconda osservazione ha a che fare con le previsioni sul Ministero delle comunicazioni. Ho ascoltato in questo dibat-

tito molte considerazioni puntuali che condivido. Mi rendo conto che potrei perfino essere contento perché nella IX Commissione (Trasporti) — della quale faccio parte — abbiamo un interlocutore ministeriale durante i nostri lavori. Purtroppo, però, questo sentimento di — come dire? — apparente gioia cede il passo alla sensazione, al giudizio che la scelta operata con il decreto-legge che stiamo discutendo è una scelta sbagliata. Quando il vecchio Governo — e non si tratta di fare una difesa d'ufficio di tutti gli atti da esso prodotti — ha discusso, ha esaminato la possibilità di accorpate le comunicazioni ad altri dicasteri si è posto — questo punto è stato già trattato anche da altri — il problema di accorparle o con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o con quello delle attività produttive. Qualunque sia stata la scelta — e sappiamo che è stata nel senso di accorparle con il Ministero delle attività produttive — dietro di essa — permettetemi di dirlo dopo una campagna elettorale nella quale gli aggettivi roboanti non sono stati lesinati — c'era un disegno grande, cioè l'idea che le comunicazioni facessero parte, da un lato, delle grandi risorse attivate negli ultimi cinque anni e, dunque, della necessità di inserirle dentro un progetto di sviluppo più ampio e più grande del paese e, dall'altro, la necessità di agganciarle al comparto più grande dell'economia italiana. Invece, la sensazione che si ha di fronte al ritaglio di competenza che è stato operato e che si tenta di operare con questo decreto-legge è quella che ad un progetto grande sia stata sostituita, ancora una volta, una questione di piccola cucina interna.

Il problema non è tanto quello del posto per un ministro — poco importa se c'è un ministro in più o un ministro in meno! — e neanche della qualità del ministro, il quale, com'è noto, non è particolarmente apprezzato da questi banchi. Il problema è di aver ricondotto la sfera delle comunicazioni, con tutti i riflessi di carattere culturale e ideologico che questa scelta può comportare in una società di massa, in una società nella quale il controllo e la manipolazione dell'opi-

nione pubblica hanno un'enorme rilievo, sotto la diretta competenza ministeriale, tra l'altro affidandola ad uno degli uomini politicamente più caratterizzanti di questo Governo.

Inoltre — e non so se si tratta solo di un errore di scrittura o se, in realtà, vi è un disegno dietro tutto questo (ma tendo più per la seconda che per la prima ipotesi) — quando si leggono le competenze attribuite al ministero e tra queste si constata che figurano la vigilanza sul mercato, l'adeguamento del servizio universale, del concetto di servizio universale, che è uno dei concetti più delicati sui quali si sono incentrati la normativa europea e il dibattito della IX Commissione negli ultimi cinque anni, nonché il rilascio di autorizzazioni e licenze, abbiamo la sensazione, anzi più di una sensazione, che ci stiamo sovrapponendo, e sovrapponendo pesantemente, a competenze che oggi sono prevalentemente incardinate nell'*authority* — e dunque in un organismo volutamente terzo rispetto all'esercizio di così delicati poteri — o che appartengono alla potestà normativa dell'Unione europea. Non so se il garante, giovedì prossimo, dopodomani, avrà qualcosa da dire nella sua relazione annuale su questo tema. Certo, l'opposizione — il centrosinistra — in questo paese è seriamente preoccupata che questo errore — chiamiamolo così — ritagli e disegni per il rinato Ministero delle comunicazioni un ruolo che, non a torto, altri colleghi hanno definito inquietante.

Non è un problema di cultura del sospetto, la cultura del sospetto non ci sarebbe stata se il disegno emerso da questo decreto-legge non avesse configurato un *patchwork* istituzionale. Siamo convinti che esso alla fine troverà un suo punto di equilibrio soltanto nel rapporto di forza interno tra le componenti politiche della Casa delle libertà. Altrimenti, non riusciremo a trovare spiegazioni convincenti sul piano giuridico alle sovrapposizioni che oggi si vengono a creare tra il neo-rinato Ministero delle comunicazioni, il Ministero delle attività produttive, il dipartimento per l'editoria, oggi ancora incardinato presso la Presidenza del Con-

siglio, l'Authority terza, garante per il mercato, ed il neonato Ministero per l'innovazione tecnologica.

Dio solo sa quale sarà il rapporto tra queste realtà; certo è che tutto questo non ci pare coerente con quella cultura persino organizzativa o aziendale che il Presidente del Consiglio ha sovente rivendicato anche in campagna elettorale: finalmente, ad organizzare la macchina pubblica c'è chi ha dimostrato di sapere già efficientemente organizzare le proprie imprese. Se il buongiorno si vede dal mattino — dicevo all'inizio e confermo — questo è un pessimo inizio.

Noi manifestiamo anche preoccupazioni, già richiamate da altri colleghi, rispetto alla norma che ha collocato fuori ruolo, anche se a questo punto con qualche modifica, magistrati e dirigenti apicali e non, della pubblica amministrazione. Questa scelta ci pare grave, ci pare una scelta che, per quanto riguarda la magistratura, indebolisce un settore che già rivendica per sé rafforzamenti per poter esercitare al meglio le proprie funzioni, e ci pare grave — come ha appena detto prima di me il collega Vannino Chiti — la sovrapposizione all'autonomia degli enti locali e delle regioni su una materia molto delicata, rispetto alla quale negli scorsi cinque anni — ancora un volta non è una difesa d'ufficio — si era proceduto con il massimo della delicatezza e del rispetto per le competenze che erano maturate in quell'importante settore in seguito al processo di decentramento avviato dall'Ulivo. Non è un caso che il documento dei presidenti delle regioni, che pure oggi vede una cauta e leggera prevalenza dei governatori (così vengono chiamati convenzionalmente) del centrodestra, pur cauto nei toni, sia profondamente preoccupato nella sostanza.

C'è un'ultima considerazione di carattere generale che voglio fare. Vedete, l'Ulivo ha iniziato, come è normale che sia, una discussione sulle motivazioni della sconfitta, sui difetti di funzionamento della propria macchina, e una delle cause ricorrenti del nostro dibattito interno è quella di non essere riusciti a creare un

efficace circuito di comunicazione, rispetto a quello vasto dell'opinione pubblica, delle importanti riforme che il centrosinistra ha avviato ed, in molti casi, concluso nel paese dal 1996 al 2001. Ecco, devo dire che in questo caso siamo davanti ad un rischio rovesciato che a me preoccupa molto; siamo davanti ad un persistente gioco degli specchi. Già nel dibattito sulla fiducia, il Presidente Berlusconi ha dato dimostrazione evidente, davanti ai molti colleghi che hanno fatto questa notazione, di rivolgersi non tanto ai parlamentari della sua maggioranza o dell'opposizione, ma di parlare rivolgendosi direttamente al paese e di trovare lì, nella cosiddetta investitura popolare dei milioni di voti ricevuti, la fonte della sua legittimazione. Non era un inizio ad effetto, è una cultura che si ripropone in questi primi atti di Governo. Le norme sono fastidiose, gli istituti giuridici sono strumentali soltanto alla realizzazione di un obiettivo; quando sono coerenti con questo obiettivo si rispettano, quando non lo sono o si aggirano o si disapplicano o si sopportano con fastidio.

Non vorrei che si ingenerasse per una corretta dialettica tra maggioranza ed opposizione, tra Governo e Parlamento, un rapporto per il quale qui si pagano le conseguenze di una cucina contraddittoria della Casa delle libertà, nel transatlantico si fa il pettegolezzo politico e all'opinione pubblica si pensa soltanto attraverso i grandi mezzi di comunicazione di massa. È un circuito che non ci torna, un corto circuito che non ci piace, rispetto al quale, sin dal primo atto che il Governo presenta all'attenzione delle Camere, vorremmo opporre una nostra severa critica e un nostro severo altolà.

A questo si aggiunge — ho concluso signor Presidente — tutto ciò che non fa parte, apparentemente, di questo dibattito ma che fa parte del dibattito politico che lo circonda: penso agli atti del neo ministro della pubblica istruzione e quindi alla cancellazione annunciata con comunicato stampa di riforme importanti del mondo della scuola, maturate, anche con un certo travaglio, tra gli operatori della scuola

medesima; alle polemiche gonfiate e sgonfiate, in un andamento a fisarmonica, sul cosiddetto buco di bilancio, come se parlare di un buco di 10 mila miliardi o di 50 mila miliardi fosse come dare le valutazioni sugli ingaggi dei calciatori e non le cifre sul bilancio dello Stato che permetteranno di valutare il documento di programmazione economico finanziaria del Governo (atto prodromico alla prossima legge finanziaria); penso alle esercitazioni, queste sì frutto di dilettanti allo sbaraglio, sulla *devolution*. Non intervengo, per rispetto della competenza di molti colleghi, sul tema del Ministero cosiddetto della salute o della sanità, ma non posso fare a meno di osservare che questo decreto reintroduce il Ministero della sanità come ente autonomo dopo che il centrosinistra aveva trovato un equilibrio, concordato con i presidenti delle regioni, di potestà legislativa concorrente mentre, allo stesso tempo, leggiamo che, prossimamente, il Consiglio dei ministri si occuperà di un disegno di legge proposto dal ministro Bossi sulla cosiddetta *devolution*, che invece attribuirà completamente alle regioni questa competenza, oltre ad altre che non sono oggetto di questa discussione. Tutto ciò ci fa pensare che qui si stia veramente improvvisando in modo grave ed irresponsabile con le regole fondamentali del gioco democratico. Sappiamo che la nostra forza numerica non può sovvertire un atto del Governo, ma ci sembrerebbe colpevole e scellerato tacere queste preoccupazioni che vanno al di là dei nostri destini personali ed hanno a che fare con la salvaguardia di valori fondamentali e di regole del gioco democratico che ci stanno molto a cuore.

Evito le *boutades* sull'inno di Mameli o altre amenità, voglio soltanto concludere questo intervento con un monito, un consiglio gratuito, ai colleghi della maggioranza, ieri opposizione. Non vorremmo turbare un periodo di luna di miele (tutti gli analisti ci dicono che ci troviamo in un momento idilliaco) in cui l'opinione pubblica attende fiduciosa i primi atti del Governo Berlusconi; certo tutti sappiamo — basta avere una certa età — che prima

o poi il viaggio di nozze finisce e si comincia a discutere su chi debba lavare i piatti chi debba rassettare le camere; quindi questo periodo capiterà anche a voi, e allora, se posso permettermi di lanciare un monito, di dare un consiglio: non confondete mai — perché questa è l'anticamera delle derive plebiscitarie —, il principio « chi ha la maggioranza governa » con il principio, tutto da dimostrare « chi ha la maggioranza ha ragione ». Si può avere la maggioranza ma si possono commettere anche degli errori stupidi o gravi. Il senso di questo dibattito è quello di cercare, finché è possibile, di farvi rimediare, evitando i danni, agli errori grossolani che, secondo noi, avete commesso con l'emanazione di questo decreto-legge (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo, dei Democratici di Sinistra-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani — Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Bielli. Ne ha facoltà.

**VALTER BIELLI.** Signor Presidente, a nessuno sfugge il significato di questo decreto-legge: è il primo atto significativo del nuovo Governo ed ha quindi rilevanza politica, ma anche normativa. La Commissione affari costituzionali ha discusso a lungo ed in modo approfondito il provvedimento in esame. Abbiamo presentato, come coalizione dell'Ulivo, emendamenti, abbiamo anche evidenziato come sussistono elementi di dubbia costituzionalità e abbiamo annunciato il nostro no a questo che consideriamo una forzatura, un atto funzionale non al buongoverno, non alla buona politica — che pareva la parola d'ordine dell'attuale Presidente del Consiglio in campagna elettorale —, ma al peggio della vecchia politica, perché nulla, nessun elemento, è stato portato a giustificazione di un decreto-legge che dovrebbe essere generato dalla necessità e dall'urgenza, né tanto meno questo provvedimento appare supportato da esigenze di funzionalità.

Ci è stato detto che la cultura di questo Governo sarebbe stata quella dell'essenzialità, della praticità, della sburocrattizza-

zione, dell'efficienza e dell'efficacia. Il decreto-legge al nostro esame non risponde ad alcuno di questi obiettivi: non solo li contraddice ma si muove in un'ottica che è antitetica a questi obiettivi che, forse, servivano solamente come *spot* elettorali.

Il Governo, rispetto alle osservazioni da noi presentate in Commissione, non ha potuto negare la serietà delle nostre critiche, ed il provvedimento che è all'esame dell'Assemblea ha subito una qualche modifica: merito soprattutto del ministro Frattini che, da persona competente, ha cercato di evitare una contrapposizione frontale e, come si dice, di smussare gli angoli, permettendo un confronto serio che, però, nel suo esito finale è per noi insoddisfacente, in quanto il decreto-legge rimane nella sua struttura e nella sua filosofia troppo simile alla versione originaria.

Le parole di attenzione e di apprezzamento sui nostri emendamenti sono rimaste in gran parte nell'area della Commissione ed il testo in esame non ha subito quelle modifiche sostanziali da noi richieste; il ministro Frattini alle buone parole non ha fatto seguire i fatti. Se nei cosiddetti provvedimenti Bassanini, come ci è stato detto, vi erano dei limiti, non solo ad essi non si è posto rimedio, ma li si è aggravati. Non ho mai creduto che due errori producano il giusto risultato, e per questo credo che qualsiasi riferimento ai limiti del passato sia in ogni caso fuori luogo e strumentale, perché vi erano le idee e la forza dei numeri per migliorare e non per peggiorare.

Ci opponiamo a questo decreto-legge non per ripicca o ritorsione, ma perché lo consideriamo profondamente sbagliato. Interpretiamo la parte che ci è assegnata dal gioco democratico: facciamo l'opposizione. L'opposizione, per qualificarsi, non ha bisogno di aggettivi; l'opposizione è in sé un fatto di democrazia: me lo ricordava sempre nella passata legislatura il collega Mancuso, che affermava, a ragione, che l'opposizione assume rilevanza rispetto alla maggioranza, rispetto a chi governa, perché la funzione di controllo non è mai secondaria, almeno in un regime che si

dica liberale e democratico. L'opposizione, anche la più intransigente, può essere costruttiva; dipende dal merito, dalle valutazioni che si danno, dipende da come si risponde tutti a quella che sarà la fine di un confronto, la risposta e la sintesi. L'opposizione, se è tale, non fa sconti e poi — ma questo lo dico soprattutto ai colleghi della precedente legislatura — siete voi che ci avete insegnato, anche con i vostri comportamenti precedenti, cosa deve fare l'opposizione, ed avete anche vinto. Per ciò sarebbe facile dire che faremo come avete fatto voi: non sarà proprio così, anche perché ci teniamo a dire che nessun Elio Vito è tra i nostri parlamentari.

Nel merito del provvedimento intendo fare osservare come sia ben singolare il fatto che il vostro primo atto come Casa delle libertà, dopo avere sostenuto la necessità di un Governo snello e di una grande scelta di delegificazione e dopo aver criticato Bassanini per il poco coraggio dimostrato, consista nel proporre l'istituzione di due nuovi ministeri. So bene che in politica si possono anche cambiare le opinioni — pare che solo i fessi non le cambino mai — ma la scelta da voi compiuta non pare basarsi su alcuna esigenza di carattere funzionale. Per il modo in cui è formulato il testo si evidenzia, anzi, una sovrapposizione tra le competenze dei vari ministeri che ne mina alla radice l'efficacia e la funzionalità. Sarà forse anche per questa ragione che le deleghe ai sottosegretari sembrano non arrivare mai.

Ho seri dubbi sulla costituzionalità di questo decreto-legge; essi non sono stati fugati dalla relazione del collega Anedda, il quale cita l'articolo 99 della Costituzione e all'osservazione secondo la quale un Governo che abbia giurato nelle mani del Capo dello Stato senza aver ricevuto la fiducia del Parlamento non sarebbe nella pienezza dei poteri, risponde ricordando come l'articolo 77 della stessa Costituzione imponga la convocazione delle Camere, anche se sciolte, per la conversione dei decreti-legge. Perciò, viene sostenuto, si permette di fatto al Governo di avvalersi di strumenti quali l'attuale decreto-legge e nulla vi sarebbe quindi da eccepire sulla

sua costituzionalità. Questa interpretazione a me sembra alquanto forzata. Su questo elemento non abbiamo presentato l'eccezione di incostituzionalità.

Faccio, però, osservare una questione squisitamente politica — che non è, almeno per me, secondaria o di minor rilevanza rispetto al tema precedente — che provo ora ad argomentare. Ho sempre pensato che la forma sia sempre sostanza e che sottenda una filosofia e una cultura. È per questa ragione che la vostra forzatura, che sicuramente è una forzatura politica, rappresentata da questo provvedimento è palese ed evidente. Il vostro primo provvedimento è, comunque, una forzatura politica, ma allora — ve lo dico con un po' di rammarico, ma in modo molto sereno e tranquillo — mi sarei aspettato da voi uno stile diverso. Il vostro primo atto è un atto di arroganza e ai limiti della costituzionalità. Se il buongiorno si vede dal mattino, non vi siete presentati bene e di questo ne terremo conto noi, ma ne dovrà tener conto anche il paese.

Questo vostro stile lo si ritrova nel testo del decreto-legge e i decreti-legge — lo sapete bene — devono essere giustificati dalla necessità e dall'urgenza. Tuttavia, nel testo che ci avete presentato, non vi è alcun riferimento ai presupposti senza i quali non si giustifica il ricorso al decreto-legge. L'onorevole Anedda, persona attenta, lo rileva nella sua relazione, ma afferma che si tratta di un fatto puramente formale: in diritto una affermazione simile non l'ho mai trovata. Ciò che mi è parso ancor più singolare è stato il parere dell'onorevole Mancuso che, forse perché candidato alla Corte costituzionale, ha introdotto una nuova norma: il decreto-legge nasce per scelta politica e pertanto non risponde a nessun presupposto; la necessità e l'urgenza sono figlie della politica. Tuttavia, se così fosse, che bisogno vi sarebbe di regole e di norme costituzionali?

Sul merito degli articoli di questo provvedimento ho già detto che, per quanto riguarda le competenze del Ministero delle comunicazioni ritagliate frettolosamente dal Ministero delle attività produttive, si

evinces confusione e sovrapposizione di ruoli e di competenze. Il provvedimento in esame non appare privo di conseguenze politiche, anzi appare soprattutto frutto di un preciso disegno politico. È vero che, grazie al nostro impegno e grazie all'emendamento che fa salve certe competenze dell'autorità, si è evitato che alcune competenze, quali, ad esempio, quelle sulle concessioni, passassero dall'autorità al ministro, ma in ogni caso permane confusione e non chiarezza sul ruolo delle due istituzioni. L'accoglimento di questo nostro emendamento non è tale da impedire che, di fatto, con l'accentramento di tutti i poteri nel Ministero delle comunicazioni, si faccia di esso un vero e proprio organismo di controllo politico.

Questa sorveglianza ministeriale sul settore delle comunicazioni non può non evocare la questione del conflitto di interessi. Non si può essere controllore e controllato, considerata la configurazione dell'attuale compagine governativa che vede al suo vertice un Presidente che detiene il controllo di gran parte dell'informazione privata. Sono curioso di conoscere il parere dei tre saggi in merito a tale questione, anche se mi sembra una risposta non molto seria, mi sembra il gioco delle tre carte. Certo è che ci si appresta a votare un decreto-legge che interviene, decide e modifica prima ancora del parere dei famosi tre saggi, che mi sembrano più i « tre dell'Ave Maria »; ciò non mi sembra che sia un bene.

Sul Ministero della sanità, o meglio della salute, si è addirittura teorizzato che va bene l'accentramento oggi, perché domani, con la *devolution*, si andrà in tutt'altra direzione: così hanno lasciato intendere i colleghi della Lega con i loro interventi. Ciò che è certo è che come innovatori — non ho mai pensato che voi lo foste, ma volete apparire tali — con queste scelte ci riportate al periodo precedente al 1997. Non volete solo fermare il processo di federalismo in atto — scelta legittima — ma ci riportate ancora più indietro. Ci riportate a quel periodo che a parole avete considerato causa di arretratezza e di miopia politica, a quel periodo

in cui alle regioni ed agli enti locali venivano negati competenze, poteri e diritti. Avete criticato il nostro federalismo e sono a chiedervi oggi di far sì che intanto si possa svolgere nei tempi prescritti il referendum consultivo. Avete perfino cercato di demolire scelte e diritti che apparivano acquisiti, come il passaggio alle regioni delle competenze in campo sanitario. Grave è l'atteggiamento di quelle forze dell'attuale maggioranza che hanno sperato nella riforma federalista perché hanno considerato la riforma federalista da noi presentata troppo arretrata rispetto a quello che volevano. Oggi voi impedito anche questo.

Infine, l'articolo 13 che amplia la platea dei soggetti che possono essere chiamati a collaborare con i ministri ed i viceministri e, nell'originaria previsione, con i sottosegretari tocca, soprattutto ma non solo, la delicata questione relativa ai magistrati ed al rispetto del principio dell'immovibilità sancito dall'articolo 107 della Costituzione. Il ministro non ha potuto non tenere conto di queste nostre osservazioni, ma, allo stato dei fatti, non siano soddisfatti, anzi, siamo assolutamente contrari alla nuova formulazione dell'articolo che non fughi i dubbi e le perplessità.

Per questo invitiamo l'Assemblea a votare i nostri emendamenti presentati a questo proposito. La nostra è una posizione seria, come seria è la nostra opposizione. A voi il compito di rispondere seriamente alle nostre osservazioni, ma cambiando rotta: sarebbe un atto di responsabilità verso il paese (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Zanella. Ne ha facoltà.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi e colleghe, con molta generosità l'opposizione, sia in Commissione sia in aula, ha messo a fuoco le molte ombre che attraversano il provvedimento, l'incongruenza e l'incoerenza che lo caratterizzano ed ha responsabilmente presentato numerosi emendamenti che

sono stati illustrati, nel loro insieme, ed argomentati nel corso di numerosi interventi.

Signor Presidente, mi limiterò a prendere in considerazione la ricostituzione del Ministero della sanità. Possiamo concordare con la necessità, ribadita da più di un collega oggi pomeriggio, di garantire il coordinamento, il monitoraggio e l'armonizzazione delle politiche regionali in modo da tutelare, promuovere e rendere effettivo per tutti cittadini — ciascuno e ciascuna — il diritto fondamentale alla salute, riconosciuto costituzionalmente. Il potere centrale in questa prospettiva si farebbe così garante del patto per la salute contratto tra cittadini e cittadine, istituzioni locali, regionali e nazionali. Autonomia piena dei poteri regionali e locali non significa, infatti, né può presupporre autosufficienza, autarchia, autoreferenzialità. L'autonomia si attua attraverso la capacità di relazione, di interconnessione, di interdipendenza. Si realizza in virtù della sussidiarietà e della solidarietà, che mentre consentono lo sviluppo delle risorse e delle potenzialità proprie di ogni singola realtà, la valorizzano nella differenza e salvaguardano l'esercizio dei diritti di cittadinanza in modo uniforme su tutto il territorio.

Siamo convinti, e non da oggi, che sia il federalismo la risposta adeguata per un assetto istituzionale al passo con le trasformazioni socio-economico-tecnologiche del presente, in grado di superare la crisi del modello di Stato unitario, ma, anche, delle forme della rappresentanza ereditata dal secolo scorso.

Ma il federalismo è un sistema delicato, in tensione, perché deve tenere insieme forze, interessi, anche in opposizione; differenze spesso irriducibili o, quanto meno, difficilmente mediabili. Democrazia, partecipazione convinta e attiva della società civile, sono indispensabili all'affermazione del federalismo, quanto l'equilibrio tra poteri locali e poteri centrali, così com'è indispensabile l'equa distribuzione delle risorse e della ricchezza: dove questo non è avvenuto abbiamo visto esiti drammatici (mi riferisco all'Europa dell'est e ai paesi nazionali neo coloniali).

È indispensabile il radicamento di una cultura politica autenticamente federale, ma non sembra sia stata questa la cultura che ha ispirato il provvedimento sul quale siamo chiamati ad esprimere il nostro voto. Questo sembra, piuttosto, essere dettato da calcoli, equilibri politici che si sono tradotti in un atto di restaurazione, di appesantimento, di complicazione burocratica e amministrativa.

Basti pensare all'articolazione fino a quattro dei dipartimenti del Ministero della sanità, all'attribuzione allo stesso di compiti di vigilanza sull'agenzia per i servizi sanitari regionali. Si tratta, quindi, di un provvedimento che porta ad esiti incoerenti, rispetto alla riforma del titolo V, della parte seconda della Costituzione, che rappresenta un passaggio importante, il vero punto di partenza verso il federalismo.

Incoerenti rispetto alle affermazioni del premier, fin dai tempi della campagna elettorale ed ai proclami di *devolution* del ministro Bossi di questi giorni, il tutto senza che sia stato predisposto un vero, possibile terreno di confronto; anzi, lo stesso strumento legislativo prescelto impedisce un chiarimento, un approfondimento in una materia così complessa e delicata. In Commissione Affari sociali non sono nemmeno state presentate le linee programmatiche da parte dei ministri competenti: non sappiamo, per esempio, come venga risolto il problema dell'integrazione tra politiche sociali, politiche socio-sanitarie e politiche sanitarie, che rappresenta il nodo cruciale per predisporre un sistema articolato ed efficace di risposta ai bisogni in continua e rapida evoluzione, specie quelli in capo a persone gravemente disabili e anziani non autosufficienti. Su scala domiciliare, intermedia e residenziale, infatti, la capacità di risposta poggia su servizi e strutture organizzative coordinate integrate.

Si registra una crescita esponenziale delle patologie croniche stabilizzate, cronico-degenerative, oltre che delle patologie di origine sociale, connesse all'aumento delle differenze socio-economiche, che costituiscono uno dei fattori determinanti

l'accesso ai servizi, non necessariamente collegate al determinante oggettivo costituito dalla disomogeneità territoriale nella distribuzione dei servizi stessi. Manca, perciò, il contesto di riferimento cui si riferisce una scelta di questa portata.

Per queste e per le altre ragioni illustrate dai colleghi, non possiamo che esprimere la più netta contrarietà al provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Verdi-l'Ulivo, dei Democratici di Sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Labate. Ne ha facoltà.

**GRAZIA LABATE.** Signor Presidente, onorevole colleghi, membri del Governo, prendo la parola sul complesso degli emendamenti presentati poiché nulle o del tutto insoddisfacenti, sul piano istituzionale e contenutistico, sono state le risposte del Governo in merito alla ricostituzione del Ministero della sanità, prevista dal decreto-legge alla nostra attenzione.

Certo, la materia di merito era della Commissione affari costituzionali e la Commissione affari sociali, che pure ha dato un parere, non ha trovato, anche dopo l'ampio e approfondito dibattito da parte dei colleghi sia dell'opposizione sia della maggioranza, alcuna risposta nel merito da parte dei sottosegretari presenti. L'unica modificazione prodotta è il passaggio dalla vecchia dizione Ministero della sanità a Ministero della salute.

Appare, così, evidente che la costituzione di due nuovi ministeri è inequivocabilmente riconducibile alla necessità di soddisfare esigenze interne dell'attuale maggioranza di governo, affatto necessarie ad un modello ordinamentale autenticamente federalista né all'efficienza dell'apparato centrale della pubblica amministrazione.

Ricordo, proprio l'anno scorso, con quanta sollecitudine il ministro Frattini, in occasione del *forum* sulla pubblica amministrazione, invitava il Governo a porre mano, ancorché in costanza della legge n. 59, ad ulteriori riordinamenti dell'ap-

parato centrale. Il ministro Frattini ricordava come fosse importante eliminare duplicazioni, costituire sinergie, costituire una metodologia e un comportamento della dirigenza pubblica non arroccato a detenere il potere della propria amministrazione, diretto non solo a parlare con le altre, ma a proporsi al confronto con le altre amministrazioni, per realizzare quelle sinergie e quelle economie di scala — si parlava, appunto, di economie di scala — e, insieme, una riorganizzazione dei poteri centrali che fosse in sintonia con un sentimento alto e diffuso del sistema decentrato italiano, delle regioni e del complesso delle autonomie locali, le quali chiedono poteri e autonomie congrui per i governi dei propri territori.

Dunque, la domanda è: quale rapporto esiste tra il ripristino del Ministro della sanità con le vecchie funzioni e il processo di trasformazione dello Stato — contenuto nella riforma del titolo V, della parte seconda, della Costituzione — con il quale è stata trasferita alle regioni la competenza primaria in materia di sanità (riforma approvata dal Parlamento nella precedente legislatura ed ora in attesa, essendo una legge costituzionale, di un *referendum* confermativo del quale attendiamo l'individuazione della data precisa da parte del Governo)?

Eravamo stati criticati dall'attuale maggioranza, in nome di un trasferimento di competenze più radicali, di porre fine al centralismo burocratico ministeriale che finisce con l'imbrigliare, attraverso vincoli, rigidità comportamentali, tempi e metodi, l'autonomo dispiegarsi della capacità di indirizzo e controllo di uno Stato moderno, efficiente, attento e sensibile ai diritti tanto dei cittadini quanto dei suoi poteri articolati sul territorio.

Purtroppo, il primo atto con cui ci confrontiamo è quello con cui il nuovo Governo non solo ricostituisce il Ministero della sanità con tutte le sue precedenti funzioni, ma ne aumenta i dipartimenti portandoli da due a quattro, con buona pace delle esigenze di funzionalità, di coordinamento, di verifica e di controllo, nonché della necessità di porre in atto

quelle che il ministro Frattini, peraltro esperto di amministrazione pubblica, definiva « le sinergie fattive », le metodologie di lavoro di squadra per obiettivi: gli accorpamenti delle materie affini allo scopo di rendere efficace e snella l'azione amministrativa e congruo il controllo e la verifica dei risultati ottenuti. Vi è un problema di intima coerenza, inutile che lo si neghi, in ragione dei rapporti di forza dell'attuale maggioranza di Governo.

Da questo provvedimento e dal dibattito in atto sui poteri dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali, è emerso come la centralizzazione dei poteri finisca con l'appannare l'azione di indirizzo strategico e di controllo che la riorganizzazione attraverso il decreto legislativo n. 300 del 1999 non abiurava e non negava: non si aboliva un Ministero della sanità ma si costituiva un Ministero del *welfare*, al cui interno si prevedevano politiche attive per il lavoro, politiche sociali e politiche per la salute organizzate in due grandi dipartimenti: uno ordinamentale e l'altro per la tutela della salute umana; con due ministri, di pari dignità in materia di indirizzo strategico e di controllo, ma con una differenza: il ministro titolare del grande Ministero del *welfare* aveva, rispetto al ministro della sanità, il potere di voto. Il Presidente del Consiglio aveva poi il potere, nell'ambito dell'organismo collegiale, di chiamare il ministro, allo scopo di predisporre le politiche attive dei dipartimenti per l'ordinamento e per la salute, a presentare indirizzi e strategie e politiche specifiche su cui misurare il quadro unitario di una proposta complessiva di *welfare*.

Si è mescolata inevitabilmente — e questo costituisce il danno più grave sul terreno istituzionale ed ordinamentale — la giusta azione di indirizzo e di controllo che deve permanere sui temi della salute (in virtù del diritto costituzionalmente protetto del cittadino ed anche in ragione di un servizio sanitario nazionale le cui caratteristiche di universalità non consentiremo vengano perse in questo paese) con il potere di indirizzo e di controllo, con l'instaurazione della vecchia funzionalità

del Ministero della sanità, cioè della vecchia logica della gestione, perpetuando per questa strada l'appannamento dei compiti e delle responsabilità dei diversi attori istituzionali. Ed ancora: come si concilia questo decreto-legge, soprattutto in materia sanitaria, con i provvedimenti annunciati (di cui leggiamo sui giornali) del ministro Bossi sulla *devolution*? Devoluzione o involuzione? Autonomia e solidarietà o anarchie e primazie dei più forti?

Il principio della riduzione dei ministeri, del collegamento delle materie affini, di una visione moderna del *welfare* da *State* a *community*: quante accuse ci avete mosso? Di avere una visione del *welfare* assistenzialistico, centralistico e senza equità e senza logiche di scala sui redditi; ed oggi invece si ritorna ad una concezione di *welfare State* con un'organizzazione dello Stato centralistico che mortificherà questo difficile processo del nostro paese verso la modernità anche ordinamentale ed istituzionale che nel contesto europeo, nell'arco degli ultimi dieci anni, si è affermata tanto in nazioni che avevano servizi sanitari nazionali quanto in nazioni che avevano sistemi mutualistici di assistenza. Ci preoccupano questa arretratezza, questa miopia e questa visione — hanno ragione i colleghi nei loro interventi precedenti — del tutto conservativa dei poteri dello Stato che ha avuto la paura di misurarsi con una nuova organizzazione in cui l'interlocuzione con il sistema regionale avrebbe certamente snidato tutti i vecchi vizi di « gestionalismo » del potere per il potere che avevano sullo sfondo la dimenticanza dei fini propri dei nostri ordinamenti e delle nostre leggi specifiche in materia.

Quindi il problema è che siamo alla prova del nove. Ci avevate richiesto, come prova dell'autenticità riformatrice e federalista, in occasione dei dibattiti parlamentari sulla legge n. 59 del 1997, sul decreto legislativo n. 300 del 1999, sui nuovi decreti di regolamentazione del Ministero della sanità, di trovare intime coerenze e di tradurre le parole in fatti. Oggi tutto questo si è infranto sull'altare delle caselle da mettere a posto nella distribu-

zione dei poteri nella maggioranza. Ma questo non funzionerà: chiunque nella maggioranza, rivestendo incarichi di Governo e dovendosi confrontare con i nostri colleghi in sede europea, scoprirà, amaramente, che il Ministero della sanità, in quanto tale, esiste solo in Portogallo e in Danimarca. In Finlandia abbiamo ministeri sociali e sanitari. In Svezia abbiamo ministeri sociali e sanitarie. In Irlanda, abbiamo dipartimenti della salute e della tutela dell'infanzia. In Belgio abbiamo ministeri degli affari sociali, della sanità pubblica e del lavoro. In Francia abbiamo un grande ministero del *welfare* che si organizza in dipartimenti, dal lavoro, alla politica dell'immigrazione, a quella sociale della salute. In Inghilterra, nella democraticissima Inghilterra, in cui nasce il sistema sanitario nazionale, vi è un dipartimento per la sanità che è strettamente collegato con le politiche sociali delle varie contee e dei distretti. Per non parlare del Canada, dell'Australia, di sistemi dove l'ordinamento statale, in senso marcatamente federalista, ha più storia, cultura e più peso di noi.

Ma, per rimanere nell'ambito europeo, colleghi della maggioranza, sarà difficile che vi possiate misurare sulle scelte strategiche di politiche per la salute — proprio come voi le chiamate — se non sarete capaci, a Strasburgo e a Bruxelles, di portare insieme, accanto alle politiche per sconfiggere le malattie genetiche o i processi tumorali che si complessificano nei contesti ambientali, le vere politiche di contesto in cui si inverte una politica per la salute. Quelle politiche di contesto chiamano in causa quello che facciamo sul terreno delle politiche sociali, come rendiamo fattive le politiche attive del lavoro e le normative di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, se non vogliamo poi assistere alla magistratura che interviene e condanna le imprese, come a Marghera, a pagare centinaia e centinaia di miliardi su fattori determinanti della salute che hanno provocato tumori e morte: le ASL del Veneto queste cose, nei loro servizi di prevenzione, le avevano già dette 15 anni fa.

Sarà qui che non terrà questa visione, di nuovo, accentratrice dei poteri dello Stato. Non è un caso che il documento inviato dai presidenti delle regioni consideri questo decreto-legge così è scritto — « un mero atto di organizzazione statale ». Non si è mai visto che i presidenti della regioni, convocati su questioni così importanti degli assetti dei poteri centrali, abbiano dato un giudizio persino spregiativo e abbiano richiamato, negli emendamenti presentati sui due ministeri, a tenere ben saldo e fermo il dettato della legge n. 112, e a tenere ben saldo e fermo che i decreti attuativi si fanno di concerto della Conferenza Stato-regioni. Hanno anche evidenziato come errori, apparentemente formali, siano, in realtà, sostanziali: come si fa a parlare di un'agenzia per i servizi sanitari e regionali?

L'agenzia che abbiamo nel nostro paese riguarda i servizi sanitari regionali; essa rappresenta un organo di consulenza dello Stato e delle regioni, ed è a supporto di un'azione tecnica e conoscitiva relativa alle modalità applicative delle nostre leggi.

La questione dei quattro dipartimenti non reggerà, pena la messa in crisi del funzionamento del ministero, ieri della sanità, oggi della salute. Vorrei ricordare — il Governo anche su questo non ci ha dato una risposta — come l'organizzazione del Ministero della sanità faccia riferimento ad atti sostanziali e formali.

**PRESIDENTE.** Onorevole Labate si avvia a concludere.

**GRAZIA LUCIANA LABATE.** Tali atti riguardano decreti sulla nuova organizzazione, i quali hanno previsto la creazione di uffici, dipartimenti e direzioni generali; tutto ciò ha comportato un lavoro di mesi per la ridefinizione di funzioni e compiti all'interno della visione duale dipartimentale. Se saranno quattro — nel decreto-legge non se ne fa menzione — che ne sarà dei decreti del Presidente della Repubblica e dei decreti del Consiglio dei ministri che hanno adeguato l'organizzazione interna e i profili dirigenziali? Come qualche collega ha detto, cosa comporterà in termini

di costo alla collettività questa nuova organizzazione? A occhio e croce questa operazione che mira a creare due nuovi dipartimenti non può costare meno di cinque miliardi; nel decreto-legge questo però non è scritto. In occasione della finanziaria vigileremo attentamente per capire da dove si prenderanno queste risorse economiche e a scapito di cosa. Per questo abbiamo presentato emendamenti in senso migliorativo di questo decreto-legge. Credete, ciò che ci ha fatto entrare nel merito con tanta passione istituzionale e culturale non è un'opposizione in senso ideologico: la passione e le idee quando sono forti non muoiono, neanche nel caso in cui una maggioranza possieda novanta voti in più. (*Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo in particolare, a sostegno degli emendamenti proposti dai parlamentari dell'Ulivo riguardanti l'articolo 13 del decreto-legge. Dunque non ripeterò o richiamerò considerazioni di carattere generale già svolte dai colleghi sull'intero impianto del provvedimento in esame.

Mi sia consentito osservare che, in effetti, le proclamate istanze modernizzatrici della maggioranza, soprattutto il programma in tema di semplificazione amministrativa, di delegificazione e di altri principi più volte espressi, non solo durante la campagna elettorale, sono stati gravemente disattesi da questo decreto-legge.

Nel campo della riforma amministrativa in Italia, almeno a partire dal noto rapporto Giannini del 1978 sui principali problemi dello Stato, si è seguita una linea di indirizzo per certi versi univoca, una linea di indirizzo confermata negli anni del dicastero Cassese e, per il vero, non contraddetta neanche nel breve periodo in cui fu ministro della funzione pubblica, il ministro Frattini. Una linea che conduceva, per arrivare rapidamente agli esiti più recenti, ad un concetto chiaro; occor-

reva una legge di riorganizzazione del Governo basata sul principio della riduzione dei ministeri, sul principio dell'unificazione dei ministeri secondo comparti funzionali e sul principio dell'aumento e dello sviluppo delle autorità amministrative indipendenti. Questa linea di pensiero — per il vero anche di riforma istituzionale — mai disattesa nei programmi dall'attuale maggioranza, è stata invece violentemente disattesa da questo decreto-legge per ragioni già sufficientemente illustrate.

Anche qui, senza ripetere considerazioni egregiamente svolte, devo rilevare che è ancor più grave il fatto che questa linea di pensiero e di riforma sia stata disattesa con uno strumento, quello del decreto-legge, che ha inquietato a lungo in questi anni i costituzionalisti italiani: è stata proprio questa inquietudine a condurci al *revirement* della Corte costituzionale nel 1996, a dimostrazione del fatto che non può essere il Governo a legiferare se non in presenza di straordinarie e particolari condizioni di necessità e di urgenza. Risulta direi *ictu oculi*, ma anche in merito a ciò rinvio alle considerazioni già svolte, che le straordinarie condizioni di necessità e di urgenza, per contraddire, violentare in un certo senso un cammino condiviso di riforma amministrativa ed istituzionale, non vi fossero. Se posso addentrarmi — come farò — più puntualmente sul contenuto dell'articolo 13 credo che riuscirò a dimostrare che esistono invece le condizioni esattamente contrarie. Mutuando dal linguaggio processuale, anziché le condizioni di straordinaria necessità e di urgenza di intervenire vi è, con l'articolo 13 in questione, la realizzazione di un danno grave e irreparabile. Si è cioè agito, relativamente ad alcuni profili in parte già richiamati, creando un danno grave e credo anche irreparabile — almeno in tempi brevi — all'efficienza della giustizia, al valore dell'accelerazione dei processi ed anche ai rapporti di necessario *fair play* ed equilibrio istituzionale tra i poteri dello Stato. Se, infatti, consideriamo più nel dettaglio il testo dell'articolo 13 su cui — ricordo — insistono gli emendamenti, che fin da ora ritengo dovranno essere

oggetto di considerazione da parte della maggioranza alla fine del dibattito, constatiamo che gli incarichi di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei ministri e con i singoli ministri vengono disciplinati da una normativa che presenta moltissimi motivi di perplessità. Si pensi al secondo comma che sostanzialmente aumenta *ex abrupto* del 30 per cento il contingente di unità che viene chiamato — direi convocato, militarmente parlando, per quanto risulta nel prosieguo della normativa — da parte del Governo. Un aumento del 30 per cento fino ad un limite massimo non superiore a 30 unità per ciascun ordinamento costituisce in molti campi un numero assolutamente rilevante. Si pensi al caso dei giudici amministrativi che sono in genere — per così dire — i più gettonati negli incarichi di consulenza e di collaborazione in sede governativa; scopriremo che francamente un aumento del 30 per cento equivale, considerando il numero recente dell'aumento pari a 60, al 10 per cento dell'organico di recente aumentato. Ciò significa fondamentalmente che con il provvedimento in esame arriviamo al magnifico risultato di diminuire in misura ragguardevole l'organico dei giudici amministrativi attualmente in servizio presso i TAR ed il Consiglio di Stato.

Se noi sommiamo questo effetto all'altro, che voglio qui deprecare la massima forza, sebbene si tratti di provvedimento complementare e collegato, ovvero a quello dell'abbandono di fatto, da parte della maggioranza, della conversione del decreto-legge n. 179 del 2001, che istituiva le sezioni stralcio per i TAR e il Consiglio di Stato e l'aumento dell'organico dei giudici amministrativi, allora si ha un vero e proprio affossamento della giustizia amministrativa, un danno per i cittadini, ma anche, con buona pace dei proclami dello stesso ministro Castelli sulla necessità di accelerare i processi, un danno per l'Italia, più volte condannata, come è noto, dalla Corte di Strasburgo per il mancato rispetto di un termine ragionevole nella durata dei processi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI (*ore 19,35*)

PIERLUIGI MANTINI. Il danno che in questo caso si arreca alla giustizia amministrativa dal combinato disposto — si potrebbe dire — del doppio effetto della mancata conversione in legge del decreto-legge n. 179 e dall'entrata in vigore dell'articolo 13 del decreto-legge in esame, francamente è molto grave, forse irreparabile, e mi chiedo se vi fosse una straordinaria necessità ed urgenza di provocare un danno di questa natura ovvero se vi fossero i presupposti costituzionali della straordinaria necessità ed urgenza di aumentare la lungaggine dei processi amministrativi.

Devo inoltre dire che, proseguendo nell'analisi dell'articolo 13, si constata che, oltre al danno nei confronti dell'efficienza della giustizia amministrativa, si registra anche una mortificazione dei rapporti istituzionali con gli organi di autogoverno della magistratura oltre a, se vogliamo, qualcosa in più. Mi riferisco, in particolare, al terzo comma che introduce, come è chiaro, una formula molto ambigua, secondo la quale gli organi di autogoverno dovranno dire sì ad un collocamento fuori ruolo, salvo straordinarie e motivate esigenze. Avremmo quindi una sorta di precettazione di magistrati da parte del Governo, con la possibilità eventuale, da parte dell'organo di autogoverno, di opporsi eccezionalmente e per motivate esigenze. Chi valuterà le straordinarie e motivate esigenze? Quale contenzioso nascerà a fronte della autorizzazione data a Tizio e non a Caio?

La disposizione, oltre che imprecisa e destinata a creare contenzioso, ribalta, e vorrei che questo fosse chiaro, i rapporti con gli organi di autogoverno della magistratura. Essa appare esattamente priva di un necessario *fair play* istituzionale, dal momento che nulla avrebbe vietato che una tale modalità fosse stata svolta secondo gli ordinari mezzi e consueti strumenti di collaborazione fra i corpi istituzionali.

Vi è inoltre il quarto comma nel quale si afferma esattamente che la valutazione dell'attività diversa da quella giurisdizionale, ossia l'attività svolta in sede politica, non pregiudica lo sviluppo di carriera. Questo lo afferma, *ipse dixit*, la stessa legge. Si introduce quindi un principio di equiparazione *ope legis*, sul quale richiamo l'attenzione dei colleghi, fra l'attività svolta in una posizione fuori ruolo, ossia in sede di collaborazione politico-istituzionale, e attività giurisdizionale, che, in base all'articolo 13, vengono interamente equiparate. Anche qui si impedisce all'organo di autogoverno di poter opinare ai fini della progressione della carriera, circa lo *status*.

Ma soprattutto il principio in sé — su cui sembra esservi qualche resipiscenza da parte della maggioranza di Governo — è inaccettabile, dimostra una certa protervia istituzionale e contribuisce ad invadere la sfera della competenza dell'organo di autogoverno, ingenerando non certo momenti di maggiore serenità nei rapporti istituzionali tra politica e magistratura. Mi chiedo: per fare tali norme era necessario il decreto-legge? Ve ne sono i presupposti? Simili iniziative — ove pure nel merito fossero condivisibili — non dovrebbero essere oggetto invece di una ordinaria manovra legislativa? Credo che le risposte a tali quesiti siano tutte necessariamente negative e, dunque, concludo il mio intervento auspicando l'accoglimento degli emendamenti presentati.

Mi auguro, inoltre, che già in questo primo momento di confronto si possa confermare una regola di collaborazione critica, ma costruttiva ed utile tra maggioranza e Governo. Credo — o quanto meno auspico — che la maggioranza possa accogliere gli emendamenti soppressivi (perché ne sono stati formulati diversi) dell'articolo 13. Sarebbe un modo per intendere e per fare intendere al paese che il confronto in quest'aula è un confronto utile nell'interesse del paese. Naturalmente, ove così non fosse, credo che l'Ulivo saprà in sede politica, ed anche fuori da quest'aula, dimostrare con coerenza che noi ci battiamo per principi che non vengono rispettati dalla maggioranza

di Governo, il quale spesso assume i toni della protervia istituzionale e della scarsa cultura e sensibilità democratica (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di Sinistra-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Mantini, anche perché è stato rigidamente nei tempi e questo succede raramente.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Marone. Ne ha facoltà.

**RICCARDO MARONE.** Signor Presidente, oggi è al nostro esame il primo atto politico del Governo Berlusconi sull'organizzazione del Governo, con il passaggio del numero dei ministeri da 12 a 14, in parziale modificazione della profonda riforma approvata nella scorsa legislatura. Un lungo, complesso e approfondito dibattito ed un altrettanto lungo iter parlamentare — condiviso anche dalla Casa delle libertà — aveva consentito alle forze di centrosinistra di attuare un processo di ristrutturazione e di razionalizzazione delle strutture ministeriali che avrebbe finalmente, dopo oltre cinquant'anni, ridotto fortemente il numero dei ministeri e reso così possibile un accorpamento delle materie tale da realizzare quella visione complessiva che sola può consentire un buon governo.

L'esperienza di questo mezzo secolo di democrazia aveva, infatti, dimostrato le gravi disfunzioni che comportavano, da un lato, le frammentazioni e, dall'altro, l'accavallamento delle competenze, con un conseguente ed evidente rallentamento dell'azione politica. Ci si era quindi resi conto della ineludibilità del processo che doveva partire con questa legislatura. Rispetto a questo obiettivo di efficacia e di efficienza dell'azione politica — obiettivo, peraltro, che ha costituito uno dei punti di forza della campagna elettorale su cui maggiormente il Presidente Berlusconi ha chiesto ed ottenuto il consenso degli italiani —, l'attuale decreto-legge appare essere in totale controtendenza e ciò a maggior ragione se si considera che esso costituisce il primo atto politico del Go-

verno Berlusconi, quando tutti si aspettavano ben altri tipi di provvedimenti in campagna elettorale indicati come urgentissimi e, ancor di più, ci si aspettava che i primi atti di questo Governo fossero finalizzati a dare concreta attuazione a quel contratto con gli italiani firmato in maniera così plateale innanzi a milioni di telespettatori. Né le motivazioni dell'urgenza appaiono esplicitate nelle premesse del provvedimento, che fa solo riferimento alla consueta formula di stile che in casi del genere si adopera.

La critica, da più parti avanzata, dell'inesistenza di qualsiasi motivazione sull'urgenza del provvedimento — ed in particolare sul fatto che nelle premesse dello stesso non è indicata alcuna ragione circa la necessità di adottare l'atto sotto forma di decreto-legge — è stata superata dal Governo nella discussione in Commissione motivando tale necessità con l'improcrastinabile urgenza di fermare il processo di aggregazione in atto a seguito della riforma approvata dal Parlamento nella precedente legislatura. Infatti, è stato detto che, se si fosse scelta la strada del disegno di legge, sarebbe stato illogico e irrazionale procedere all'accorpamento di tutti i ministeri e poi, una volta approvata la nuova legge, procedere nuovamente al loro scorporo.

Se una motivazione di questo tipo può essere condivisibile sotto il profilo della razionalità, non appaiono chiare né tanto meno condivisibili le ragioni politiche e di buona amministrazione che hanno portato all'adozione di un provvedimento di siffatta natura. Infatti, rispetto ad un processo di accorpamento delle strutture ministeriali — che ha avuto lunghe ed approfondite riflessioni nella precedente legislatura e che è stato anche in larga misura condiviso dalle forze di opposizione di allora — non si riescono a comprendere le ragioni di una così solerte, rapida o meglio repentina retromarcia. Quella di fermare il processo di accorpamento appare, infatti, più che altro, una motivazione tecnica, accettabile se si fosse

prima dimostrata la necessità politica di smembrare nuovamente ciò che si era accorpato.

Nessun progetto, nessuna riforma e, meglio ancora, nessun processo di organizzazione costituisce qualcosa di intoccabile, di imm modificabile, per cui può e deve esserci sempre la piena e completa possibilità di procedere a nuove e diverse valutazioni. Ma tutto ciò, in questo caso, manca. Perché politicamente si è ravvisata la necessità di conservare i Ministeri della sanità e delle comunicazioni? Cosa non si condivideva del progetto di organizzazione approvato dal Parlamento? Ma più ancora: cosa vi era di così grave ed urgente da richiedere un intervento importante come quello su cui oggi discutiamo e che costituisce il primo atto del Governo Berlusconi?

Forse, non ho compreso il senso di questa riforma. Forse, non ho capito quanto questo disegno riorganizzativo caratterizzi diversamente le forze del centrodestra rispetto alla vecchia maggioranza. Non mi è chiaro perché tutto ciò sia avvenuto, perché sia utile e importante che permangano i Ministeri della sanità e delle comunicazioni. Ritengo, però, che sia dovere del Governo — e in ogni caso di chiunque proponga qualcosa di nuovo — portare gli argomenti che possano consentire a chiunque di formarsi una propria opinione, di convincersi o meno delle tesi del Governo.

In questo caso, tutto ciò manca per una semplicissima ragione: il provvedimento del Governo non nasce da una visione diversa dell'organizzazione dei ministeri, da una profonda convinzione che la riforma approvata dal Parlamento andava immediatamente rivista perché sbagliata, per quanto riguarda la parte in questione. Molto più semplicemente, il decreto-legge nasce dalla contingente necessità di creare nuove strutture ministeriali al solo fine di creare nuovi ministri, perché appunto il Presidente Berlusconi aveva la necessità politica di accontentare più persone di quanti fossero i posti disponibili.

Se questa è la motivazione — come lo è — per le ragioni che sono state espresse,