

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 16.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*,
legge il processo verbale della seduta del
19 novembre 2001.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Baccini, Ballaman, Buttiglione, Cicu, Colucci, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Galati, Maroni, Martusciello, Matteoli, Micciché, Pisanu, Possa, Rotondi, Santelli, Scajola, Scarpa Bonazza Buora, Sgarbi, Sospiri, Stefani, Taormina, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Vietti e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentacinque, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato della Repubblica, in data 21 novembre 2000, ha chiamato a far

parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali il senatore Aniello Formisano, in sostituzione del senatore Donato Tommaso Veraldi, dimissionario.

Modifica nella composizione del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

PRESIDENTE. Comunico che, in data odierna, il Presidente della Camera ha chiamato a far parte del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato il deputato Giuseppe Caldarola, in sostituzione del deputato Anna Finocchiaro, dimissionario.

Discussione del disegno di legge: Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici (1534) (ore 16,06).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici.

Ricordo che nella seduta del 21 novembre è stata respinta una questione sospensiva.

La ripartizione dei tempi riservati alla discussione sulle linee generali è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi resoconto stenografico della seduta del 6 novembre 2001*). Da tali tempi sono stati detratti quelli già utilizzati per l'esame della questione sospensiva.

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 1534)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari della Margherita-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Carrara.

NUCCIO CARRARA, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento che stiamo per discutere contiene alcune deleghe al Governo per settori diversi; ad esempio: gli articoli 1, 2 e 3 riguardano il Governo; l'articolo 4 il riordino degli emolumenti di natura assistenziale; l'articolo 5 la riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico; l'articolo 6 l'emanazione di un testo unico delle disposizioni concernenti la minoranza slovena della regione Friuli-Venezia Giulia; l'articolo 7 il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.

Vado brevemente ad illustrare, articolo per articolo, per capire quali sono le ragioni che hanno fatto ritenere necessario delegare il Governo all'emanazione di decreti legislativi.

La delega recata dall'articolo 1 del disegno di legge fa riferimento alla legge n. 59 del 1997 (legge « Bassanini »). In tale articolo, innanzitutto, si è tenuto conto di un principio fondamentale. Come tutti sapete, il titolo V della Costituzione è stato modificato, in particolare l'articolo 117, che riguarda i poteri e le attribuzioni delle regioni, quindi si è ritenuto giusto inserire tale principio, che rende sempre più attuale la delega e quindi la necessità di uniformare alla nuova Costituzione la normativa vigente. Si tratta di dare al Governo il potere di emanare decreti legislativi correttivi o modificativi di decreti già emanati, non quindi la potestà di adottare

per intero nuovi decreti legislativi. Perciò, su tali materie, il Governo si dovrà attenere ai principi e ai criteri della legge delega, che resta sempre la legge n. 59 del 1997.

Gli articoli citati nel primo comma riguardano sostanzialmente alcuni settori della pubblica amministrazione (la Presidenza del Consiglio, i Ministeri, gli enti pubblici nazionali ed a partecipazione statale), i compiti di monitoraggio e di valutazione delle amministrazioni pubbliche ed il settore della ricerca scientifica e tecnologica.

Dico subito che il decreto legislativo n. 300 del 1999 ha ridotto il numero dei Ministeri ed ha introdotto un nuovo quadro normativo. L'esperienza che il Governo ha maturato in questi mesi sul campo ha fatto capire che le norme di dettaglio non sempre sono chiare ed esauritive, ecco perché il Governo chiede che gli venga concessa di nuovo una delega per intervenire sulla stessa materia.

Bisogna anche tenere conto del fatto che, rispetto al decreto legislativo n. 300 del 1999, sono stati creati, con la legge n. 317 del 2001, due nuovi Ministeri: quello delle comunicazioni e quello della salute, e che con la legge n. 401 del 2001 è stata definita una nuova organizzazione della protezione civile. Tutte queste norme richiedono, ovviamente, che i decreti legislativi emanati nella precedente legislatura vengano rivisti e adeguati al nuovo assetto organizzativo e divengano rispettosi della nuova normativa. D'altra parte è normale che l'esperienza maturata sul campo suggerisca modifiche e correzioni a decreti emanati in precedenza.

L'articolo 2 reca disposizioni transitorie per gli uffici di diretta collaborazione. Come si vede dalla rubrica, si tratta di una norma transitoria la cui finalità è di assegnare, in via provvisoria, prima che vengano emanati i regolamenti previsti dalla legge, personale di collaborazione per i viceministri. In questa norma si è tenuto conto, in primo luogo, della quantità di personale da assegnare ai viceministri e si è ritenuto di prendere come riferimento il personale assegnato ai sot-

tosegretari, prevedendo un contingente di personale pari al triplo di quello previsto per questi ultimi. Inoltre, perché la norma non rimanesse troppo generica, al comma 2 si è voluta inserire una disciplina di dettaglio per stabilire anche la qualità del personale da assegnare ai viceministri. Sono state così individuate alcune figure: il capo della segreteria del viceministro, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica, un addetto stampa nonché, ove necessario, un responsabile per gli affari internazionali. Il tutto, sempre nell'ambito del contingente — è giusto ricordarlo — del personale di diretta collaborazione del ministro. Tuttavia, proprio al fine di sovraintendere agli uffici affidati alla responsabilità del viceministro, vengono create anche due figure di coordinamento: il responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione e un responsabile del coordinamento legislativo. Va sottolineato che questa norma non comporta oneri per lo Stato perché il tutto avviene all'interno delle disponibilità finanziarie dei ministeri e del contingente complessivo del personale di diretta collaborazione dei ministri.

L'articolo 3 reca una delega per l'aggiornamento dell'organizzazione delle strutture e dei comandi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa in seguito all'istituzione del servizio militare volontario.

Tutti sappiamo che nell'ambito della Difesa sono state introdotte modifiche rilevanti: quanto prima dovrà scomparire il servizio obbligatorio di leva che sarà sostituito dal servizio volontario e le norme emanate, come ad esempio la legge 14 novembre 2000, n. 331, prevedono riduzioni di organico. Tra l'altro è anche previsto che la Difesa si avvalga, prevalentemente, di personale operativo. È inevitabile che, per l'altro personale, quello delle aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale, la riduzione complessiva del personale e la necessità di fare leva, soprattutto, sul settore operativo, comporti delle conseguenze. È dunque necessario

adeguarsi a tali conseguenze; ecco perché il Governo chiede una delega al fine di rivedere complessivamente l'organizzazione della Difesa con riguardo anche alle aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale. Va detto subito che, anche in questo caso, il Governo non intende avvalersi di una nuova delega e non intende fare ricorso a nuovi principi e nuovi criteri direttivi, ma, sostanzialmente, riprende i principi e i criteri dettati dalla legge delega n. 549 del 1995 e, ovviamente, sarà rispettoso delle norme approvate, nel frattempo, dal Parlamento.

L'articolo 4 contiene una delega per gli emolumenti di natura assistenziale. Siamo di fronte ad una delega già contenuta nella legge n. 328 del 2000, che — va sottolineato — non è stata esercitata dal precedente esecutivo: in tal caso si tratta, quindi, di un atto dovuto. La delega riguarda emolumenti di natura assistenziale e non è stato introdotto alcunché di nuovo, se non il dovuto richiamo al rispetto delle competenze costituzionali ed, in particolare, al rispetto delle competenze costituzionali delle regioni alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione. Inoltre, è stato introdotto un riferimento esplicito alla legge 3 aprile 2001, n. 138, in quanto intervenuta successivamente alla legge delega (mi riferisco all'articolo 24 della legge 8 novembre 2000, n. 328). L'introduzione di tale riferimento esplicito è stato voluto dalla Commissione di merito, proprio perché questa norma è intervenuta successivamente alla legge delega, e quindi, inevitabilmente, si è ritenuto doveroso inserire il richiamo al rispetto di tale norma.

L'articolo 5 contiene una delega per la riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico. Va subito fatto notare che la rubrica è stata modificata rispetto al testo originario per far capire che in questa materia sono intervenute, sempre a causa del nuovo articolo 117 della Costituzione, nuove competenze delle regioni. La rubrica è quindi stata modificata proprio perché si vuol far riferimento alle competenze esclusive dello Stato, senza invadere le nuove competenze delle regioni.

Anche in questo caso il Governo è autorizzato ad emanare decreti legislativi correttivi o modificativi di precedenti decreti, senza che sia aggiunto alcunché. Anche in questo caso nella norma è contenuto un riferimento esplicito alla legge delega n. 59 del 1997, la cosiddetta legge Bassanini.

L'articolo 6 contiene una delega per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative vigenti concernenti la minoranza slovena della regione Friuli-Venezia Giulia. Anche in questo caso si tratta di una delega già prevista e non esercitata dal precedente Governo: di nuovo è un atto necessario, urgente e dovuto, perché la normativa riguardante la minoranza slovena nella regione Friuli-Venezia Giulia è corposissima, molto abbondante ed è quindi necessario procedere ad una raccolta, ad un coordinamento ed alla valutazione, norma per norma, della relativa vigenza. Occorre cioè capire se alcune norme siano ancora vigenti oppure no, considerato che esse sono numerosissime in quanto coprono un arco di tempo che va dall'immediato dopoguerra fino ai nostri giorni.

L'articolo 7 riguarda una delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore. Anche in questo caso non vi è nulla di nuovo, nulla che possa autorizzare qualcuno a dire che il Governo va contro tendenza rispetto a ciò che nella XIII legislatura si è stabilito in ordine ai criteri ed ai principi ispiratori della delega. È ovvio che vi è un'eccessiva stratificazione di norme nelle materie previste dall'articolo 7, ed è quindi normale che si proceda ad un riassetto e ad una codificazione per rendere più semplice e leggibile la lettura di queste norme. Già dal primo comma il riferimento è sempre alla legge n. 59 del 1997, la più volte citata legge Bassanini.

L'esercizio della delega per tutti gli articoli, tranne che per l'articolo 6 riguardante il testo unico di cui abbiamo parlato, è contenuto nell'ambito di 18 mesi. Così ha voluto la Commissione proprio per

uniformare i diversi periodi che, precedentemente, erano stati suggeriti articolo per articolo.

Un'ultima segnalazione che mi permetto di rassegnare all'Assemblea è quella di tornare sempre sulla questione dei principi e dei criteri che non sono innovativi rispetto a precedenti determinazioni di precedenti maggioranze (perché — come si sa — nella XIII legislatura la maggioranza non era sicuramente di centrodestra e i Governi non sono stati di centrodestra).

Voglio, inoltre, ricordare brevemente (qualora dovessero sorgere, come è già accaduto, obiezioni rispetto ad un presunto profluvio di deleghe, richieste o concesse all'attuale Governo) che, in questa legislatura, il Governo non ha ancora emanato neppure un decreto legislativo per esercitare una delega che gli sia stata conferita da una legge in particolare. Finora, in questa legislatura, sono state approvate soltanto due leggi di delega e queste ultime contengono soltanto quattro deleghe. Si può dire, quindi, che il Governo non sta abusando dello strumento della delega e sta intervenendo soltanto laddove oggettivamente ciò è inevitabile, per un migliore riassetto organizzativo delle istituzioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza.* Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, onorevole ministro, colleghe e colleghi, oggi in Assemblea è in discussione il disegno di legge di delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici. Non è il primo atto del Governo concernente questa materia. Nel giugno di quest'anno, con la

legge n. 317 del 2001, è stato convertito in legge il decreto-legge che ricostituiva i Ministeri della salute e delle comunicazioni; inoltre, è stato convertito in legge il decreto-legge sulla soppressione dell'agenzia per la protezione civile, sono stati approvati il disegno di legge tendente a modificare la riforma della dirigenza e la legge Lunardi in tema di opere pubbliche ed è all'esame del Parlamento la legge finanziaria del 2002.

Il problema che emerge è proprio questo: avendo, il Governo Berlusconi, già dato prova di come è orientato a lavorare, da ciò si desume la difficoltà a credere agli intenti riformatori dello stesso. La questione in ballo non è la legittimità da parte del Governo di poter cambiare una riforma ereditata dalla precedente legislatura, ma la credibilità dello stesso rispetto alle proposte che avanza. L'esame di credibilità non è superato né può essere superabile, e non tanto sulla base di valutazioni pregiudiziali, ma sulla base dell'analisi degli atti assunti in questi mesi dall'esecutivo presieduto dall'onorevole Berlusconi. Si tratta di atti che fanno dubitare, prima ancora che della qualità politica della proposta, della qualità culturale della stessa.

Un grande maestro, per me indimenticabile, il professor Livio Paladin, ha lasciato scritto che le norme di diritto si distinguono dalle altre perché formano un sistema: da qui è ricorrente attingere ai principi per verificare, alla luce di questi, la coerenza del sistema che si va costruendo.

Alla luce delle norme che avete proposto fino ad oggi in questo Parlamento, vediamo di capire dove sta la coerenza con i principi ispiratori della delega che chiedete al Parlamento di rinnovare. Vediamo, preliminarmente, di riassumere i principi e i criteri direttivi sulla riforma del Governo contenuti nella legge n. 59 del 1997, cominciando da una valutazione di carattere politico-culturale.

Il progetto che sottende alla legge n. 59 è un progetto di cambiamento della pubblica amministrazione nel suo complesso e, pertanto, avvia una serie di interventi

che riguardano l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, il riordino degli enti pubblici nazionali, la disciplina del rapporto di impiego e quella dei controlli, la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione e dei suoi atti. Tuttavia, accanto a questa delega, ve ne è un'altra concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali. È proprio questo il significato più importante della legge n. 59 che, oltretutto, la differenzia sostanzialmente dalle due precedenti ed importanti riforme di regionalizzazione attuate nella nostra Repubblica: quella del 1972 e quella del 1977, che furono fortemente attenuate nei loro effetti dal mantenimento di apparati culturali che continuavano a svolgere funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite.

Il significato più importante della legge n. 59 è costituito proprio dalla scelta di usare contestualmente e contemporaneamente gli strumenti a disposizione per superare il modello ministeriale. Alla base della legge sta, infatti, il convincimento che un significativo superamento del modello di organizzazione ministeriale sia possibile soltanto procedendo contemporaneamente ad un forte decentramento, secondo una logica volta a riassegnare le funzioni pubbliche al giusto livello territoriale, e ad una significativa riorganizzazione del centro secondo criteri che lo situino tra i due livelli di governo, quello dell'Unione europea e quello fortemente potenziato delle regioni e delle autonomie locali. È dentro questa logica che va assunta la consapevolezza del valore costituzionale dell'amministrazione come strumento per una tempestiva assunzione della decisione politico-istituzionale e come sistema di servizi di qualità a cui è affidata la concreta soddisfazione dei diritti garantiti ai cittadini dalla Carta costituzionale. È dentro questa logica che dobbiamo leggere la coerenza della proposta del Governo Berlusconi con i principi ed i criteri direttivi sulla riforma del Governo contenuti nella legge n. 59 a cui voi dite di richiamarvi.

Pongo tre questioni per aiutare a comprendere quanta distanza vi sia fra le intenzioni dichiarate e gli atti concreti. In primo luogo, la legge delega pone un collegamento stretto e non eludibile tra la riforma del Governo, il processo di decentramento ed il rispetto degli obblighi comunitari. È la lettera *f*) dell'articolo 12, uno dei criteri direttivi a cui vi dovrete ispirare. La riforma non può, quindi, realizzarsi a prescindere dalle linee generali di sviluppo dell'ordinamento.

Qualcuno può, forse, sostenere che dal 6 settembre, cioè dalla data di presentazione di questo disegno di legge, l'ordinamento sia rimasto inalterato? Credo che nessuno, ragionevolmente o seriamente, possa sostenerlo. Ritengo anche che non si possa nemmeno pensare che basti un inciso aggiunto in Commissione affari costituzionali, con il quale si afferma di voler garantire il rispetto delle competenze costituzionali delle regioni. Vogliamo ignorare, forse, le novità contenute nel nuovo titolo V della Costituzione? Vogliamo ignorarle soprattutto in relazione alla legge n. 59? Si tratta di novità importanti, come, ad esempio la costituzionalizzazione dei principi ispiratori della legge n. 59, ma anche di novità problematiche se vogliamo riferirci ai suoi contenuti. Infatti, non vi è più coincidenza esatta di materie tra la legge n. 59 ed il nuovo articolo 117 della Costituzione. Dove non vi è coincidenza non vi può essere trasferimento automatico. Vi è la necessità di disciplinare le modalità di questo passaggio e discutere come ciò avviene non è cosa di secondaria importanza. Vogliamo fare ricorso all'ottava disposizione transitoria della Costituzione o vogliamo utilizzare altre strade o altre vie? È una questione aperta che meriterebbe di essere approfondita e affrontata dal Governo e che dovrebbe essere oggetto di un confronto serrato e immediato con il Parlamento al fine di capire quali siano l'intendimento, la strada e la direzione che il Governo vuole intraprendere.

Al di là di questi aspetti particolari, vi è una questione più generale e di fondo: il nuovo titolo V contiene un vero e proprio

riparto di competenze legislative ordinarie tra Stato e regione. Tale riparto porta con sé l'ovvia conseguenza che i limiti propri della legge statale ordinaria si estendono agli atti con forza di legge per l'evidente ragione che essi o traggono la propria legittimazione concreta dalla stessa legge ordinaria, come nel caso in esame della delega, o sono destinati a confluire nella legge ordinaria, come nel caso del decreto-legge.

Sottolineare l'esigenza di prendere sul serio il carattere positivo del riparto dei poteri legislativi ordinari significa che qualunque riconoscimento di poteri legislativi statali deve passare per specifiche attribuzioni previste dalla Costituzione. Il problema, forse, è proprio quello di voler prendere sul serio il carattere positivo del titolo V. Prenderlo sul serio significa porsi il problema se alcune delle materie oggetto di delega siano compatibili con il nuovo titolo V. Ad esempio, il riordino degli emolumenti di natura assistenziale, la riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico, la materia dei beni culturali ed ambientali, sono materie di legislazione esclusiva dello Stato? Non credo proprio, e la mia non è, evidentemente, un'opinione personale ma la lettera della nuova Costituzione.

Ancora e di più, con il nuovo titolo V, la diretta applicazione di regole statali di dettaglio contraddice la regola di riparto e va evitata; non attenersi a questo principio — che da disciplina delle autonomie è divenuto parte fondamentale di quella generale dell'organizzazione repubblicana e luogo di specifica attuazione dell'articolo 5 della Costituzione — significa contraddire proprio il principio dello stesso, secondo cui la Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento: i metodi di legislazione sono esattamente gli argomenti di cui, oggi, stiamo parlando in quest'aula, e sui quali, da domani, saremo chiamati ad esprimere il nostro voto e, quindi, ad approvare una legge.

Per cui, il rischio di incostituzionalità del provvedimento è tutt'altro che infondato — come, d'altra parte, aveva rilevato

la collega De Simone nella sua pregiudiziale – e consiglierebbe un ripensamento radicale del provvedimento.

La seconda questione, relativa alla coerenza con i principi e i criteri direttivi della delega previsti dalla legge n. 59 del 1997, è relativa all'oggetto stesso della delega. L'aver preso, contestualmente, in considerazione tanto la Presidenza del Consiglio dei ministri quanto i ministeri è importante proprio perché ha voluto rendere evidente la netta distinzione di modelli che li caratterizza, in ragione del tipo e delle rispettive funzioni prevalenti.

La Presidenza del Consiglio dei ministri viene disegnata come un apparato strumentale alle funzioni proprie del Presidente – di indirizzo, di impulso, di coordinamento, di direzione della politica generale – mentre i ministeri vengono disegnati come apparati di settore, chiamati ad esercitare funzioni di indirizzo e di gestione in ambiti rideterminati.

Se davvero chiedete la delega al Parlamento, dicendo di volervi ispirare a questi principi e criteri direttivi, volete spiegarci il senso del provvedimento sulla protezione civile, che, da poco, avete assunto e che va in direzione esattamente opposta? Delle due l'una, o con quel provvedimento avete sbagliato o state mentendo adesso, nel senso che non avrete nessuna intenzione di mantenere fede all'ispirazione di quei principi e criteri direttivi; ma, probabilmente, sono vere tutte e due le cose: avete sbagliato prima e state mentendo adesso.

La terza questione di coerenza rispetto alla legge n. 59 del 1997 è, forse, la cosa più banale ma immediata. La riduzione dei ministeri viene posta dalla suddetta legge, a cui dite di richiamarvi, come un obbligo ineludibile; il testo recita « in ogni caso riducendone il numero », riferendosi ai ministeri. Dato che già con la legge n. 317 del 3 agosto del 2001 avete aggiunto due ministeri, come pensate di garantire il rispetto di questo principio che, in ogni caso, vi impegna a ridurli? Si è trattato di una disattenzione oppure, come è più probabile, il riferimento ai principi e ai criteri direttivi della legge n. 59 è solo un

grande paravento, sapendo, poi, che lo attuerete per davvero solo in parte, solo nell'interesse modesto e limitato che il Governo denota nei confronti della riforma della pubblica amministrazione?

Per tutti questi motivi – ce ne sarebbero molti altri ma questi sono sufficienti –, non potendo condividere il disegno di legge al nostro esame, insieme ai colleghi Boato e Soda, ho presentato un emendamento che riscrive l'articolo 1, perché non vogliamo opporci a che il Governo faccia il suo mestiere ma vorremmo lo facesse seriamente.

Si tratta di un emendamento che tiene davvero conto dei principi ispiratori della legge n. 59 del 1997, della riforma costituzionale e che, soprattutto, vuole consentire alla riforma prodotta dalla suddetta legge di essere attuata fino in fondo e, quindi, verificata.

Crediamo, infatti, che interrompere un processo riformatore prima di averlo verificato sia foriero di instabilità, di incertezza, crei confusione ed allenti la tensione riformatrice, componente essenziale di ogni intervento serio di cambiamento. È pericoloso anche perché procedete a tentoni, senza un vero progetto di controriforma; magari avessimo da parte vostra un'azione controriformatrice, riusciremmo così a comprendere il disegno della stessa, ma le vostre non sono altro che norme che rispondono ad esigenze minime di qualche ministro, sottosegretario o *lobby* delusa.

Per riprendere la definizione iniziale di Paladin, non sono sistema, non hanno principi ispiratori forti ma sono norme a caso. Sono solo una reazione, talvolta anche un po' scomposta, ad una profonda azione riformatrice.

Per questo la nostra riformulazione dell'articolo 1, oltre a ricostruire un ordine di sistema, cerca anche di coinvolgere, come la riforma Bassanini aveva voluto e saputo fare, tutti i soggetti interessati: il Governo, le autonomie, il Parlamento, le forze sociali.

A questo proposito, sapete spiegarci come mai tra le modalità di esercizio della delega è stato omesso il richiamo all'articolo 19 della legge n. 59, che stabiliva la

preventiva consultazione delle organizzazioni sindacali qualora i provvedimenti avessero avuto riflessi sull'organizzazione del lavoro e sullo stato giuridico dei dipendenti pubblici? Speriamo sia una dimenticanza involontaria, rispetto alla quale abbiamo presentato un emendamento proprio per rimediarvi. Tuttavia, se così non fosse, pensate davvero di poter riformare la pubblica amministrazione senza sentire i diretti interessati, gli attori di questo cambiamento? Sarebbe una strana considerazione del pubblico impiego, ma forse coerente con il vostro modello culturale, che considera i pubblici dipendenti solo come strumento esecutore delle vostre decisioni e non come un protagonista del cambiamento.

Per troppi anni, nella pubblica amministrazione, si è proceduto a tentativi di riforme senza un progetto. Gli anni novanta hanno costituito una svolta in questo senso.

Soprattutto negli ultimi anni è maturata una nuova consapevolezza riformatrice che, tendendo al superamento del modello fortemente statalistico, centralistico e burocratico, tipico della tradizione amministrativa dell'Europa continentale, ha aperto la strada ad una nuova cultura di ispirazione anglosassone, con importanti investimenti verso modelli privatistici, al fine di garantire l'innalzamento della qualità dell'azione amministrativa e per meglio soddisfare i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini.

Prima di smontare un simile processo riformatore, pensateci bene! Perché una pubblica amministrazione disorientata, asservita, debole, potrà accontentare qualche ministro o sottosegretario miope, ma non servirà al paese e, credo, neanche a questo Governo.

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, Forza Italia esprime pieno consenso sul presente disegno di legge e, quindi, voterà a favore del provvedimento in esame, così come

ampiamente illustrato dal relatore, onorevole Carrara. Dunque, mi limito ad esporre brevissime considerazioni.

Trattasi di un provvedimento complesso e, comunque, di un atto dovuto. Esso costituisce, infatti, esecuzione della dichiarata intenzione del Governo di proseguire il processo riformatore iniziato con la legge delega del 15 marzo 1997 n. 59, la cosiddetta legge Bassanini.

Il presente disegno di legge si è reso necessario, atteso che le deleghe concernenti la struttura del Governo sono state, in primo luogo, modificate con il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, che ha previsto la riduzione dei ministeri ed il loro accorpamento e, infine, rivisitate dal decreto-legge n. 217 del 2001, che ha previsto la costituzione del Ministero delle comunicazioni e del Ministero della sanità.

La delega, inoltre, intende risolvere tutti i problemi di adattamento delle nuove strutture alla non sempre chiara ed esauriente disciplina delle modalità concrete di organizzazione, prendendo atto, naturalmente, di tutte le esigenze manifestatesi nel periodo di transizione.

L'iter del provvedimento è stato rispettoso del dibattito svoltosi in Commissione e dei suggerimenti forniti dall'opposizione, la quale ha visto accogliere suoi emendamenti ed ha condiviso la *ratio* del provvedimento e, in gran parte, il suo impianto.

Anche dall'esame visivo dell'articolato, risulta che il provvedimento approvato dalla Commissione è molto diverso da quello proposto dal Governo, e ciò perché sono state accolte, tra l'altro, le osservazioni o le condizioni formulate dalle altre Commissioni e, principalmente, dal Comitato per la legislazione.

Il testo della Commissione, inoltre, ha preso atto della modifica del titolo V della Costituzione, intervenuta nel frattempo; su questo aspetto, vorrei tranquillizzare il collega Bressa che ne ha fatto un punto centrale del suo intervento. Conseguentemente, tutti i decreti legislativi che saranno emanati rispetteranno le competenze costituzionali delle regioni. L'inciso « nel rispetto delle competenze costituzio-

nali delle regioni », contenuto negli articoli 1 e 4, a mio avviso è più che sufficiente per improntare tutta la legislazione successiva al rispetto dei principi costituzionali.

Degno di nota ed apprezzamento, infine, è l'articolo 7, che, essendo stato introdotto con l'emendamento 5.1 del Governo, è nuovo rispetto al testo iniziale del disegno di legge. Lo stesso prevede una delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali ed ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore. Trattasi di una normativa molto articolata e completa che intende adeguare, fra l'altro, l'intera disciplina alla modifica del titolo V della Costituzione, come d'altronde il Parlamento è tenuto a fare per ogni provvedimento portato al suo esame.

L'onorevole Bressa e tutti i colleghi sanno che la I Commissione sta esaminando, con l'aiuto di illustri costituzionalisti, tutta la problematica derivante dalla modifica del titolo V della Costituzione. Quindi, è nostra preoccupazione che la Costituzione venga rispettata. E non potrebbe che essere così. Sono sicuro che il Governo rispetterà appieno la Costituzione; comunque, lo controlleremo quando saranno emanati i decreti legislativi.

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

GIUSEPPE CALDAROLA. Signor Presidente, cari colleghi, gli interventi dell'onorevole Carrara e, da ultimo, dell'onorevole Saponara, ovviamente utili, hanno avuto un carattere — come dire — un po' minimalista, nel tentativo di convincerci della bontà del provvedimento portato alla discussione del Parlamento.

Immagino che ci sia un sogno o, più precisamente, un incubo ricorrente nei più pensosi deputati dell'opposizione. E mi riferisco all'opposizione in genere, all'opposizione di questa legislatura, come di quella passata e di quella futura. L'incubo, o il sogno se preferite, consiste nel dover dire al Governo ed alla maggioranza: mi sono sbagliato, avevate ragione voi. Eb-

bene, quest'incubo o questo sogno è svanito, dopo pochi mesi di Governo della maggioranza di centrodestra, in relazione non soltanto a questo, ma anche ad altri provvedimenti. Tuttavia, è di questo che ci stiamo occupando. Lo dico senza iattanza: avevamo ragione noi. Avevamo ragione noi su tanti temi; li vedremo via via con il tempo, come credo.

Tuttavia, avevamo ragione su un elemento di fondo che vorrei esporre, in particolare, al ministro Frattini. Lo dico e me ne dispiaccio: penso che voi non sarete una maggioranza federalista; anzi, siete una maggioranza neocentralista, come molti di noi già vi dicono da tempo. Queste parole, che non sono un insulto, vanno usate con pacatezza; né, tanto meno, le adopero per blandire settori della vostra maggioranza. Io vi dico, noi vi diciamo che siete una maggioranza neocentralista e non federalista, certamente non per captare la benevolenza dei colleghi della Lega nord Padania, che, peraltro, sono assenti. Temo per loro che, fra qualche tempo, il bilancio del loro apporto a questa maggioranza, inteso come capacità di imprimere un segno, sarà pari allo zero. Ma questo è un affare della maggioranza di centrodestra.

Mi interessa, però, capire il motivo di una scelta neocentralista che contraddice, in modo così profondo, impostazioni proposte al paese durante la campagna elettorale, e non soltanto. In questo indirizzo c'è sicuramente il profilo culturale del leader del centrodestra e delle personalità che contano nel partito di maggioranza. Io non penso che Forza Italia sia soltanto un « partito-azienda » e, tanto meno, che sia un partito virtuale o di plastica: lo dissi anche in un altro intervento alla Camera. La realtà che rappresentate è più ricca. Tuttavia, so che in questa formazione politica prevale una cultura dell'azienda. Badate bene: faccio riferimento all'azienda e non all'impresa dove si mette in conto il rischio. C'è una visione centralistica e gerarchica, che chiede ordine e non condivisione: la vecchia fabbrica ed il nuovo supermercato. È tutto l'opposto di una società articolata.

Dal punto di vista della politica, questo rifiuto del federalismo di fatto corrisponde alla logica tutta politica dell'assedio, che io temo in voi sia predominante. Siete al Governo ma vi sentite assediati dall'opposizione, dai movimenti, dalle articolazioni sociali e istituzionali, e per questo serrate i ranghi e tendete ad una visione dello Stato tutta accentrata che, tuttavia, non corrisponde ad un progetto di società. Si tratta di una forma estrema, ancorché nuova, di autodifesa del ceto politico. Il centralismo del fascismo, ancorché deprecabile, aveva un progetto; il centralismo democristiano, peraltro assai articolato, aveva un progetto di coesione sociale. Io temo che voi vi arrocciate per paura: bloccate così le intelligenze diffuse nelle istituzioni e nel paese, anche le vostre. Cercate un patto, che credo non vi riuscirà, con l'alta burocrazia statale e ministeriale; cercate un patto, e anche questo non vi riuscirà, con alcune forze sociali non interessate alla diffusione dei poteri.

Si può fare una critica del federalismo, per come è stato inteso soprattutto nell'ultimo decennio. Ieri, per esempio, su *Il Messaggero* un personaggio solitamente scomodo, vicino da qualche tempo alle vostre posizioni, il Presidente Cossiga, ne ha fatta una pregnante e al solito colta. Ne voglio qui evidenziare tre punti. Sul piano storico-culturale, Cossiga segnalava che, una volta proclamata l'unità d'Italia, il conte di Cavour e il cattolico liberale Marco Minghetti presentarono un vero disegno di legge di organizzazione territoriale dello Stato, affossato — scrive Cossiga — dai piemontesi e dai nazionalisti di sinistra del Mezzogiorno: per dei neoliberali, come proclamate di essere — io vi prendo in parola —, tradire Cavour è abbastanza grave. L'altro concetto assai rilevante esposto dal senatore Cossiga è una critica della *devolution* come federalismo territorialmente parziale, in altre parole, dico io, un federalismo per una regione sola, ovvero per un solo pezzo del paese: questo spiega il disinteresse della lega per un federalismo diffuso, la sua attenzione solo per poche regioni del nord. Il terzo concetto, più di fondo, è che la

storia non conosce trasformazioni di Stati unitari in Stati federali, semmai il contrario. Questo rimanda ad un ragionamento sugli Stati moderni che faremo nelle prossime occasioni.

Per inciso, approfittando della presenza del ministro Frattini, vorrei riportare in un'aula parlamentare un riferimento, che sembra una notizia, contenuto ieri nello scritto del Presidente Cossiga, quando diceva che il vostro Governo ha stretto un accordo con il Governo spagnolo per dichiarare organizzazione terroristica la formazione politica spagnola *Herri Batasuna*, quando si tratta di un partito politico spagnolo, anche se discutibile. Lo dice il Presidente Cossiga: spero che il ministro Frattini o il ministro dell'interno lo smentiscano.

Quello che io chiamo — so che non siete d'accordo, ma questo è il bello della democrazia — il vostro centralismo è, quindi, la fusione fra una cultura aziendale (lo dico senza alcun disprezzo, come è del tutto ovvio), un'ossessione politica dell'assedio e il federalismo parziale della lega: il senso di ogni vostro atto di Governo è compreso dentro queste forche caudine. Discutiamo di un provvedimento che rappresenta — lo ha detto bene il collega Bressa — il combinato disposto di queste culture. Nella discussione in Commissione e anche in questa sede le nostre critiche si sono concentrate su punti precisi. Vorrei ricordare ancora una volta (lo ha fatto Bressa, che cito di nuovo) che anche nel dibattito sulla struttura del Governo noi abbiamo seguito lo stesso filone culturale e politico, criticando la costituzione del Ministero delle comunicazioni, il riaffacciarsi del Ministero della sanità con prerogative centralistiche, nonché la soppressione dell'Agenzia della protezione civile attuata per decreto-legge.

In questo caso, se è possibile, mi pare facciate persino un po' peggio, anche se, come si sa, al peggio non c'è mai fine: prendete l'intero titolo V della parte II della Costituzione, in particolare l'articolo 117 (mi dispiace che il collega Saponara sia di diverso avviso), dedicato a province, regioni e comuni, e ve lo mangiate lette-

ralmente. La materia scolastica e quella relativa alle competenze regionali e comunali vengono praticamente ricondotte al potere centrale, non solo in modo indebito e lesivo di prerogative costituzionali, ma in modo da produrre un doppio grave effetto: da un lato, infatti, si centralizzano decisioni su materie non centralizzabili. Mi chiedo, ad esempio, da deputato pugliese, se sarà il ministro dei beni e delle attività culturali o il sindaco di Lecce (esponenti della stessa maggioranza) a decidere quali iniziative bisogna prendere per diffondere la cultura della pizzica (credo che l'onorevole Saponara sappia di cosa sto parlando) o se, invece, tutto ciò non debba essere più debitamente delegato al potere locale. Viene anche il sospetto che questo centralismo culturale corrisponda ad altre esigenze, ma abbandoniamo i sospetti. Temo che, così facendo, si soffochi e si appiattisca il multiforme contributo che proviene dalle realtà territoriali. Un paese può anche reggere a lungo il centralismo statale, scoppia con il centralismo culturale. Alla fine temo che a questa maggioranza possa accadere un po' come alla rana che, a furia di gonfiarsi, tende i tessuti e non ce la fa più. So bene che oggi, di fronte al risultato siciliano, questa previsione vi appare obiettivamente prematura, prendetela però come un segnale. Badate che in questi pochi mesi di Governo avete dato segnali in direzione — diceva Bressa — di una controriforma senza progetto che è quasi peggiore di una controriforma punto e basta (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, signor ministro, il collega Bressa, intervenendo nella discussione sulle linee generali, si è occupato di questo provvedimento, ed io condivido le sue osservazioni. Mi occuperò in particolare dell'articolo 7, un aspetto che il collega ed amico Bressa — anche per accordi intervenuti con lui — non ha trattato e che, per la

verità, lo stesso relatore ha trattato di sfuggita. Tale articolo è scritto così male ed è così palesemente inutile, da un lato, e incostituzionale ed inopportuno, dall'altro, che mi rifiuto di credere che abbia avuto l'avallo di una persona competente e seria come il ministro Frattini. Ho l'impressione che questo articolo 7, ex 5-bis, sia stato agganciato ad un carro che passava: ahimè, il carro non era buono, ed il vagone che è stato agganciato per ultimo è, se possibile, ancora peggio.

Cercherò di dimostrare l'assunto anche se mi rendo conto che è un discorso abbastanza tecnico e, come tale, abbastanza noioso. Del resto, in una recente occasione, il Presidente della Camera dei deputati Casini ci ha rimproverato di approfittare dell'illustrazione degli emendamenti per svolgere discorsi che andrebbero svolti nell'ambito della discussione sulle linee generali. A questo punto approfittiamo di questa fase. Anche se siamo pochi *in gurgite vasto*, ciò nondimeno mi auguro di ottenere dal relatore e dall'onorevole ministro sufficienti risposte. Sono però persuaso che l'unica risposta seria consisterebbe nell'accettare l'emendamento soppressivo dell'articolo 7; anzi, se potessi dare un consiglio — ma non sono in condizioni di dare consigli ad un Governo nel quale non ho fiducia — proporrei di ritirarlo per vedere di ovviare alle gravi lacune e ai gravi errori contenuti in questo provvedimento.

Ho detto che in parte le norme dell'articolo 7 sono inutili e in parte incostituzionali e, comunque, inopportune. Vediamo di capire perché, per larga parte, sono inutili.

Si dice che si vuole adeguare la materia dei beni culturali ambientali con una delega che è piuttosto ampia e non solo: è innovativa. Quando si parla di codificazione, si tratta di cristallizzare norme che già esistono nel nostro ordinamento, mentre chi ha una qualche esperienza in materia ed esamina gli ultimi testi unici — non è una colpa che attribuisco a questo Governo — relativi alle espropriazioni e all'edilizia si rende conto che quando si

parla di riassetto si va ben oltre la mera organizzazione sistematica di norme precedenti.

Pertanto, ci troviamo di fronte all'affermazione secondo la quale con l'articolo 7 si intende dare attuazione all'articolo 117 della Costituzione che, nella parte relativa alla legislazione concorrente, prevede che vi siano provvedimenti di valorizzazione congiunta, di leale collaborazione tra Stato e regioni. Chi ha scritto ciò — mi auguro che non sia stato il Ministero della funzione pubblica — ha dimenticato che nel 1999 è stato approvato il testo unico n. 490 che, in qualche misura, ha puntualmente anticipato tutte le previsioni dell'articolo 117 in tema di leale collaborazione tra Stato e regioni. Ai sensi degli articoli 150 e 152 del decreto legislativo n. 112 del 1998, decreto legislativo da cui discendono gli altri specifici decreti legislativi, è stato già trasferito alle regioni l'autonomo esercizio dell'attività concernente la fruizione pubblica dei beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di valorizzazione. Si precisa, in particolare, che lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali. Non solo. Ci si occupa anche di indicare cosa si intenda per valorizzazione: ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e di conservazione e ad incrementarne la fruizione.

Nell'articolo 152 del decreto legislativo 112 del 1998, si spiega, inoltre, anche cosa si intenda per fruizione. Non basta, ai sensi dell'articolo 105 del testo unico n. 490 del 1999, il ministero, le regioni e gli enti locali cooperano alla promozione e allo sviluppo della fruizione dei beni culturali nelle forme previste dall'articolo 152. È stata, quindi, già introdotta in un testo unico una disposizione che poteva parere isolata, quale era quella del decreto legislativo n. 112.

Pertanto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 92 e 94 del testo unico recente (il testo unico n. 490 è del 1999), si può anche procedere direttamente all'esproprio per finalità che rientrano nel quadro della valorizzazione; quindi, la

legislazione vigente detta gli stessi principi fondamentali della materia sulla valorizzazione dei beni culturali, attribuendo alle regioni l'esercizio delle funzioni relative, prevedendo funzioni di collaborazione e di raccordo tra competenze regionali e statali, lasciando libere le regioni di disciplinare la materia sulla base di principi fondamentali; pertanto, contrariamente a quanto affermato dalla delega che viene proposta oggi al nostro esame, non vi è alcuna necessità di adeguamento all'articolo 117. Anzi l'articolo 117 sul punto è privo di un reale contenuto innovativo perché si è limitato a recepire quanto era già previsto dalla legislazione vigente.

Identica situazione vale per ciò che riguarda la necessità, affermata dall'articolo 7 del disegno di legge in esame, di adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali.

Il testo unico n. 490 del 1999 recepisce tutte le novità intervenute per effetto della normativa comunitaria e delle convenzioni internazionali stipulate dal nostro paese. Così, ad esempio, l'articolo 3, comma secondo, lettere *d*) e *f*) recepisce la direttiva 93/7/CEE del Consiglio, quella del 15 marzo 1993, ed anche la raccomandazione 27 ottobre 1980 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione e la cultura, introducendo, nell'elencazione dei beni culturali tutelati, nuove categorie di oggetti non previste dalla legge 1089 del 1939. Ancora, l'articolo 19 del testo unico adegua e coordina la normativa in materia di beni culturali e di interesse religioso al concordato lateranense del 18 febbraio del 1984, rinviando così alle intese assunte, in base a tale documento, con la Santa Sede ed anche con le altre confessioni religiose diverse da quelle cattolica, come la tavola valdese, che hanno stipulato intese.

Non solo, tutto l'intero IV capo del testo unico del 1999 n. 490, relativo alla circolazione in ambito internazionale dei beni culturali, costituisce il puntuale recepimento dei numerosi provvedimenti normativi comunitari intervenuti ed in particolare del regolamento CE n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992, così come modificato dal regolamento CE

n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996, nonché della direttiva 93/7 CE del 15 marzo 1993, come modificata dalla direttiva 96/100 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il fatto, dunque, che siano trascorsi meno di due anni dall'entrata in vigore del testo unico del 29 ottobre 1999 fa sì che le esigenze dell'adeguamento in questione siano evidentemente e chiaramente inesistenti.

Ugualmente inesistenti sono le norme su un preteso riordino e semplificazione nelle procedure sulle risorse e sulle entrate, perché l'intero testo unico del 1999 n. 409 era finalizzato proprio ad assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti, così come previsto dalla legge n. 352, che è la legge delega del predetto testo unico. Quindi, i procedimenti sono già stati riformati e semplificati dal testo unico meno di due anni.

Non solo, abbiamo anche ulteriori problemi che vengono oggi portati all'esame del Parlamento come contenuto della delega valorizzazione dei beni, organizzando attività culturali coinvolgendo anche i privati, e ciò è già stato previsto dal testo unico del 1999 n. 490, riorganizzare i servizi di fruizione, materia già disciplinata compiutamente nell'articolo 98 e seguenti del testo unico.

Larga parte del contenuto della delega che è già compiutamente disciplinata da una norma recente che finalmente ha predisposto un testo unico in questa materia e la delega non consente di individuare quale siano le novità che possano portare a modificare un testo unico a distanza di due anni.

Ciò per quanto riguarda la parte che è preponderante, anche se meno importante, in ordine alla quale mi sono permesso di dire che la delega risulta inutile. C'è però molto di più e, se mi consentite, di peggio; e mi auguro che, su questo punto, la cultura giuridica dell'amico e collega ministro Frattini possa portare ad un ripensamento della materia.

Nella delega si dice che è un principio direttivo l'identificazione di nuovi strumenti di individuazione. Ora, ci troviamo

di fronte ad un corpo normativo certamente datato ma fatto bene. La legge del 1° giugno 1939, n. 1089, e la legge del 29 giugno 1939, n. 1497, portano, sì, la firma del ministro Bottai, ma tutti quelli che in qualche misura hanno un po' di confidenza con il diritto amministrativo sanno che la penna che c'è dietro è ben più autorevole, perché è quella di Santi Romano. Certamente, si parlava allora di beni culturali intesi come cose e di beni paesaggistici intesi come cose o quadri insieme. In seguito, ai tempi della Commissione Franceschini, è emersa, anche per opera di un compianto collega e maestro come Massimo Severo Giannini, una nozione di bene culturale, che penso abbia fatto più male che bene a questa materia, alla quale secondo l'interprete si può far dire tutto quello che si vuole.

Infatti, tutta l'elaborazione dottrinale in materia è giunta a dire che, in definitiva, è bene culturale quello che contiene una testimonianza di civiltà, e in una simile definizione si può far rientrare qualsiasi cosa. Si tratta peraltro di materia rispetto alla quale abbiamo problemi gravi, perché la disciplina dell'ambiente è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre il governo del territorio è riservato a una competenza concorrente tra Stato e regioni (lo Stato può dettare soltanto i principi fondamentali).

Riguardo al concetto di bene ambientale, è noto, anche a chi vi parla, che ormai la dottrina specialistica è orientata a dire che il concetto di ambiente non va confuso con i singoli beni ambientali, essendo, piuttosto, una forma di relazione fra l'uomo e le cose, fra l'uomo e la natura che lo circonda, una sorta di bene immateriale. Tuttavia, scendendo alla disciplina concreta, non si può fare a meno di disciplinare i singoli beni. Ora, per quanto riguarda i singoli beni ambientali, qui manca qualsiasi raccordo con la normativa (non solo nuova, perché ormai di questo si è dibattuto lungamente in Parlamento).

Cosa si dice a proposito dei criteri di individuazione dei singoli beni culturali? Niente. Quindi, per i singoli beni culturali

che appartengono alle persone fisiche vale il vecchio principio della notifica: non è bene culturale quello che non è stato ancora oggetto di una particolare notifica; ma vi è il grossissimo problema di quello che una volta — cito a memoria il vecchio testo unico n. 1089 del 1939 e non il testo unico n. 490 — era l'articolo 4, secondo il quale la disciplina dei beni appartenenti ad enti pubblici (in particolare a comuni e province) e, soprattutto, dei beni ecclesiastici, era molto confusa. Infatti, non vi era necessità di una notifica, ma vi era la compilazione di elenchi, compilazione che non è mai stata fatta, con conseguenze paradossali: la non inclusione negli elenchi ha fatto in modo che, da un lato, vi siano stati degli scandali per abuso dei beni di interesse storico-artistico, come diceva la legge di un tempo, e, dall'altro, vi siano stati sovrintendenti i quali ritenevano vincolato un bene, anche assolutamente privo di valore storico o culturale, solo per il fatto di avere una anzianità superiore a 50 anni, sulla base della tesi, condivisa in dottrina e in giurisprudenza, che l'iscrizione negli elenchi non aveva natura costitutiva ma semplicemente dichiarativa.

Sono problemi grossi, sui quali sono contento che il Governo abbia posto la sua attenzione; ma essi non possono essere risolti assegnando al Governo il compito di identificare nuovi strumenti di individuazione, conservazione e protezione di beni culturali, che spetterà al Parlamento. È vero che questo Governo sembra fare volentieri a meno del Parlamento, ma spetterà all'organo che rappresenta la sovranità popolare dare degli indirizzi e indicare al Governo i principi ed i criteri direttivi che devono essere seguiti per individuare, quanto meno, i beni *ex* articolo 4 della legge del 1089. È una materia delicata, per la quale il testo unico ha previsto l'invio al ministero di due distinti elenchi: uno contenente i beni che rivestono, a giudizio degli enti proprietari, un valore storico-artistico e un altro che, invece, riguarda i beni che non hanno valore artistico. Queste sono le cose che dovete dirci!

I francesi, che in questa materia sono piuttosto centralisti (notevolmente centralisti, per la loro cultura), hanno detto che non si può attuare una seria politica di tutela dei beni culturali senza che essa sia preceduta da un cosiddetto *classement*, che deve rispondere a principi e criteri direttivi che, certamente, non sono contenuti nella delega in esame, che è una delega in bianco. È una delega incostituzionale, perché si dice al Governo di individuare, con i criteri che vorrà, quali sono i beni culturali ed ambientali soggetti alla particolare e rigida disciplina che è propria dei beni che, come dice la famosa sentenza Sandulli n. 55, possono essere vincolati senza indennizzo alcuno, perché chi li possiede sa di possedere un bene che riveste un valore notevole e, quindi, non può rifarsi alle normali regole del mercato, come se fosse proprietario di un bene qualsiasi.

Ecco perché credo che, in questo caso, ci troviamo di fronte ad una violazione dell'articolo 76 della Costituzione. Onorevole Frattini, lei che è del mestiere, può convenire, infatti, che non si rinviene un criterio direttivo. Si parla di andare ad individuare, ma in base a quali criteri? È una questione molto delicata. Ecco perché penso non sia il caso di presentare un emendamento migliorativo, bensì di stralciare questa materia, rinviandola a chi ha maggiori conoscenze rispetto a colui ha redatto questa infelice norma.

Ma non c'è limite al peggio. Tra i criteri direttivi vi è anche quello di rivedere le sanzioni. Chi ha scritto questa brillantissima norma probabilmente ha dimenticato che, tra le sanzioni in materia, ve ne sono diverse di carattere penale. Da quello che ricordo, l'articolo 163 del testo unico n. 490 del 1999 prevede la pena detentiva congiuntamente a quella pecuniaria; nel nostro codice penale, il codice Rocco, magari criticabile ma vigente, vi sono gli articoli 733, relativo all'alterazione ed alla violazione dei beni culturali ed ambientali, e 734, concernente la violazione dei beni paesaggistici. È un problema che merita una profonda attenzione.

Signor Presidente, signor ministro, ho avuto l'occasione di presentare, pochi giorni or sono, la fortunata quarta edizione del manuale sui beni culturali ed ambientali, Aliprandi e Ferri. È stata una cerimonia triste perché, in tale occasione, si è commemorato un caro amico, l'avvocato dello Stato Piergiorgio Ferri. Si è parlato di una materia in movimento, che merita di essere approfondita in modo colto, non abborracciato. A tal proposito, vorrei richiamare un problema per tutti: quando parliamo della distinzione tra la disciplina del bene ambientale, riservato, quindi, alla competenza esclusiva dello Stato, e quella del bene paesaggistico, la cui competenza rientra nel governo del territorio, riservato, quindi, alla legislazione concorrente (capisco la legislazione esclusiva dello Stato per ciò che riguarda il bene tutelato come cosa singola, ai sensi dall'ex legge 1° giugno 1939, n. 1089, oggi testo unico n. 1497 del 1939), riteniamo che tutto ciò che è vincolato in forza della legge Galasso, ossia tutte le coste, fino a 300 metri dalla battigia, tutte le montagne oltre i millecinquecento metri, tutte le aree distanti oltre 300 metri da un torrente, tutte queste aree siano vincolate quale bene culturale singolo e quindi come bene ambientale? Sono tutti problemi che meritano un'attenta riflessione ed un approfondimento.

Vi è una disposizione nella quale si prevede il riordino della materia sanzionatoria, che è anche materia di ordine penale. Allora chiedo: è credibile, è serio sottoporre al Parlamento l'approvazione di una legge delega in cui si prescrive il riordino della materia penale, senza fornire alcuna indicazione in ordine ai criteri direttivi? Si potrà distinguere tra chi opera su un bene culturale con dolo — perché cerca di esportarlo dal territorio nazionale con dolo, nascondendo — o per colpa, perché non sa di operare su un bene vincolato, magari tra quelli previsti dall'articolo 4 (cosa che succede di sovente ai titolari degli enti ecclesiastici), interviene e si vede sanzionato? Sarà una condotta, viceversa, da considerare un reato colposo e non doloso. È possibile — amico Sapo-

nara, che di diritto penale ne capisci certamente più di me, che sono confinato nei limiti stretti del diritto amministrativo — attribuire una delega in materia di sanzioni penali senza indicare alcun criterio sul riordino delle sanzioni penali.

Questo mi pare assolutamente impossibile! Non lo dico perché parlo dai banchi dell'opposizione (analoghe affermazioni farei in sede accademica, in sede scientifica e, in tutta libertà, parlando da un banco della maggioranza): penso che sarebbe veramente una buona cosa se il Governo aderisse alla richiesta di soppressione dell'articolo 7 del disegno di legge ed all'invito a rivedere la materia con la serietà che questa merita. Ho come l'impressione che l'articolo in parola sia venuto fuori un po' alla fine e che, ad un certo punto, qualcuno di piazza del Collegio Romano abbia detto: tie', poiché c'è una delega al Governo, buttiamoci dentro anche questa! Ma — ripeto — si tratta di una delega in larga parte inutile e, con riferimento a quella piccola parte in cui è innovativa, incostituzionale e inopportuna.

Chi mi conosce sa che certamente non sono un *laudator* della legislazione fascista. Debbo dire, però, che poche leggi sono state fatte bene come le leggi Bottai (dal nome del loro presentatore) del 1939, le quali hanno resistito per più di sessant'anni senza che nessuno abbia avuto il coraggio di adottare un regolamento di attuazione (c'è, infatti, il regolamento di attuazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497; ma, per quanto riguarda la parte della legge 1° giugno 1939, n. 1089, che è stata trasfusa nel testo unico approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, è ancora vigente il regolamento di esecuzione di cui al regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363); e ciò sta a dimostrare non solo e non tanto l'inerzia del legislatore, ma proprio la difficoltà della materia. Non a caso hanno avuto difficoltà sia la commissione Franceschini sia, successivamente, quella Giannini (e parlo di due persone che ne capivano — altroché se ne capivano! — sicuramente un po' di più dei redattori di questo scandaloso articolo 7).

La materia è difficile anche perché è in evoluzione. Solo negli ultimi anni il con-

retto di ambiente ha avuto questa larga diffusione, che è anche criticata. Un mio collega, Bruno Cavallo, ha scritto note interessanti sull'argomento, nelle quali ha chiarito che il concetto unitario di ambiente deve essere suddiviso nel concetto di bene ambientale. Si tratta, quindi, di materia difficile e complessa, che merita di essere approfondita e non di essere trattata in questo modo.

Per queste ragioni, mi auguro che il Governo ed anche la Commissione, della quale non faccio parte, vogliano rivedere la posizione assunta sull'articolo 7, che, involgendo una questione delicata ed importante, francamente non merita, amico Carrara, di essere trattata nella relazione in maniera così sbrigativa.

Se un consiglio posso dare da questi banchi... È stranissimo: quando i consigli li do in altra veste...

MICHELE SAPONARA. Ti fai pagare!

LORENZO ACQUARONE. Sì, hai ragione: non sono gratuiti, ma sono anche ascoltati! Quando vengono da questo banco, invece, sono gratuiti, ma di norma inascoltati. È una strana tragedia!

Eppure, voglio comunque dare un consiglio, in via molto amichevole e costruttiva: eliminate dal testo del disegno di legge quest'obbrobrio che è costituito dall'articolo 7 (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*)!

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

GIOVANNA GRIGNAFFINI. Signor Presidente, non tornerò sul profilo generale, riguardante l'aspetto sistematico e della coerenza interna del provvedimento, la sua prospettiva o la sua fisionomia politica (la prospettiva neocentralista di cui hanno parlato i colleghi Caldarola e Bressa).

Anch'io, come ha già fatto il collega Acquarone, mi voglio soffermare sull'obbrobrio costituito dall'articolo 7; e mi fa piacere che l'autorevole intervento della collega Acquarone abbia in qualche modo

reso visibile, anche sul piano delle competenze più di carattere giuridico ed istituzionale, un dato che, in Commissione cultura, quando il disegno di legge è pervenuto per il parere di merito, ci è apparso subito evidente.

Non ci trovavamo di fronte, come hanno sottolineato il relatore e gli altri colleghi di maggioranza intervenuti, ad una prospettiva in qualche modo minimalista, che giocava in chiave di revisione o di redazione di testi unici utilizzando, come punti di riferimento e criteri direttivi, l'adeguamento alle normative, da un lato, e l'adeguamento al nuovo testo uscito dalla modifica al Titolo V della Costituzione, dall'altro. Non ci trovavamo di fronte all'esigenza di ridare ordine ad una serie di settori, bensì ad un vero e proprio stravolgimento, ad un vero e proprio tentativo di esproprio dell'attività del Parlamento, ad un vero e proprio tentativo di utilizzare una legge delega come carro su cui far salire alcuni principi generali di riordino dell'intero sistema di competenza della Commissione cultura, poiché non vi è solamente la questione del Ministero dei beni e attività culturali.

Prima di soffermarmi su tale punto, voglio anche ricordare, brevemente, altre questioni, che, in qualche modo, mettono in discussione quella volontà minimalista oggi ricordata. Si tratta di questioni che hanno a che vedere con gli articoli 1 e 5, laddove si parla di riordino degli enti di ricerca e di governo del sistema nazionale della ricerca, e laddove si parla di riorganizzazione degli organi collegiali della scuola; se è vero, infatti, che si tratta di soddisfare la preoccupazione « federalista » di recepimento delle indicazioni emerse dalla modifica dell'articolo 117 della Costituzione, non si capisce perché, di fronte a questi due sistemi (quello degli organi collegiali, cioè del governo territoriale del sistema scolastico, e quello degli enti di ricerca), si voglia modificare, laddove si sia già innescato un processo che vede una forte attribuzione di competenze ed una forte capacità di partecipazione a