

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

213ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1977

Presidenza del vice presidente VALORI,
indi del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

| | | | |
|--|------------------|--|------------------|
| CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (14-21 dicembre 1977) | Pag. 9331 | DISEGNI DI LEGGE | |
| COMITATO PARLAMENTARE PER IL CONTROLLO SUI SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E SUL SEGRETO DI STATO | | Annunzio di presentazione | Pag. 9295 |
| Costituzione | 9329 | Approvazione da parte di Commissione permanente | 9296 |
| CONGEDI | 9295 | Autorizzazione alla relazione orale per i disegni di legge nn. 1015, 1028 e 911-B | 9333 |
| CORTE DEI CONTI | | Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente | 9296 |
| Trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di ente | 9298 | Presentazione di relazioni | 9296 |
| CORTE DI CASSAZIONE | | Trasmissione dalla Camera dei deputati e deferimento a Commissione permanente in sede referente | 9295 |
| Trasmissione di ordinanze relative a referendum popolari | 9296 | Discussione: | |
| | | « Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici » (913), d'iniziativa dei deputati Bozzi ed altri; Almirante ed altri; Zuccalà ed altri (<i>Approvato dalla Camera dei deputati</i>); | |

213ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

13 DICEMBRE 1977

| | |
|--|-----------|
| « Norme per le nomine negli enti pubblici economici » (385), d'iniziativa del senatore Anderlini ed altri: | |
| ANDERLINI (<i>Sin. Ind.</i>) | Pag. 9310 |
| BALBO (<i>Misto-PLI</i>) | 9316 |
| BASADONNA (<i>DN-CD</i>) | 9299 |
| CIFARELLI (<i>PRI</i>) | 9319 |
| GRASSINI (<i>DC</i>) | 9327 |
| LUZZATO CARPI (<i>PSI</i>) | 9302 |
| MAFFIOLETTI (<i>PCI</i>) | 9307 |
| NENCIONI (<i>DN-CD</i>) | 9324 |
| RUFFINO (<i>DC</i>) | 9304 |
| DOCUMENTO APPROVATO DALLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE | |
| Annunzio | 9298 |
| ENTI PUBBLICI | |
| Trasmissione di relazioni | 9298 |

| | |
|--|-----------------|
| INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI | |
| Annunzio | Pag. 9333, 9334 |
| Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni | 9333 |
| Interrogazioni da svolgere in Commissione | 9339 |
| ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDÌ 14 DICEMBRE 1977 . . | |
| | 9339 |
| PARLAMENTO EUROPEO | |
| Trasmissione di risoluzioni | 9298 |
| PROGRAMMA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (5 dicembre 1977-31 gennaio 1978) | |
| Integrazioni | 9330 |
| SUGLI ATTI DI VIOLENZA CONTRO SEDI DI PARTITI POLITICI | |
| PRESIDENTE | 9298 |

della vita economica con risultati forse di maggiore utilità per la comunità nazionale.

Altre importanti disposizioni del provvedimento in discussione sono contenute nell'articolo 8 che prevede che il presidente e i vicepresidenti degli enti pubblici sono tenuti all'atto della nomina e alla fine del mandato a dichiarare l'inesistenza di incompatibilità stabilite dalla legge, la consistenza del proprio patrimonio e la intervenuta dichiarazione dei redditi ai fini fiscali. Si auspica che gli organi di governo nell'applicare questa normativa vogliano dare una interpretazione logica nel senso che la dichiarazione patrimoniale e la dichiarazione fiscale dovrebbero riguardare, a nostro avviso, anche il coniuge ed i familiari in primo grado.

Infine, l'articolo 11 pone fine alla giungla retributiva degli emolumenti stabilendo la pubblicità degli stessi a mezzo di decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Viene così finalmente a cessare l'abuso di autodeterminazione degli emolumenti di molti enti pubblici, e al riguardo si auspica che i ministri competenti all'emanazione di questi decreti tendano ad uniformare gli emolumenti per funzioni e per enti similari e che stabiliscano che le indennità di carica per i presidenti e vicepresidenti siano onnicomprensive.

A conclusione non ci si può nascondere però che il risultato che tutti si attendono dalla legge, e cioè di vedere nominati uomini giusti nei posti giusti, dipenderà da come il Governo collegialmente, o i singoli ministri a seconda dei casi, procederanno alle scelte delle candidature. Non ci si può nascondere che anche con questa legge si corrono pericoli di lottizzazione clientelare; comunque i galantuomini e i buoni tecnici con o senza la tessera di un partito debbono essere giudicati per quello che valgono e candidati su basi professionali.

Se l'Esecutivo saprà essere veramente indipendente e opererà le sue scelte con ocularità, non potrà mancargli l'appoggio delle forze sane del paese e dei partiti che le rappresentano.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli senatori, dirò subito che il Gruppo della democrazia cristiana è sostanzialmente favorevole al disegno di legge al nostro esame anche se non ignora il dibattito, intenso e interessante, che si è svolto sul tema sia in Commissione che in Aula all'altro ramo del Parlamento in ordine ad alcune eccezioni mosse sulla costituzionalità del provvedimento e sulla commistione tra i poteri dello Stato, e anche se so che oggi il collega Grassini porrà in rilievo alcuni aspetti critici della legge.

Devo dire per la verità che nell'accordo programmatico a sei siglato nel luglio scorso i partiti avevano fatto un cenno particolare al problema delle nomine, sottolineando l'opportunità che il problema trovasse una sua adeguata e puntuale soluzione attraverso due alternative offerte all'attenzione delle forze politiche. Una alternativa era quella — leggo testualmente — di « prevedere le nomine da parte dell'Esecutivo nell'ambito di criteri generali prefissati, con l'onere di trasmettere immediatamente il provvedimento al Parlamento corredato da una motivazione. Il Parlamento o per esso le Commissioni di merito competenti potranno esprimere le loro osservazioni ed il loro parere nel termine perentorio di 20 giorni. Ove il parere fosse negativo, il Governo avrebbe la facoltà di revocare la nomina ». Era, questa, una delle ipotesi offerte all'attenzione delle forze politiche.

La seconda invece, che è quella poi recepita sostanzialmente nel disegno di legge al nostro esame, era quella di prevedere « una proposta di nomine del Governo da comunicare immediatamente alle Camere le quali esprimerebbero il loro parere entro 20 giorni, al termine dei quali il Governo dovrebbe procedere alle nomine definitive ».

Sempre nell'accordo programmatico si sottolineava l'opportunità che analoghi criteri e analoghe procedure venissero adottati a livello degli enti regionali.

Si tratta di una legge delicata e complessa perchè tocca sia problemi di carattere giuridico che aspetti di rilevante significato politico: la legge al nostro esame recepisce una esigenza largamente diffusa presso l'opinione

pubblica che esige chiarezza e pulizia negli enti e negli istituti e, più in generale, nella conduzione della pubblica amministrazione e pretende giustamente che alla presidenza di istituti e di enti pubblici siano chiamate persone particolarmente qualificate, competenti, oneste e capaci.

Non v'è dubbio che la garanzia della trasparenza e del vaglio delle persone costituisca uno strumento opportuno e valido: in tal modo si possono evitare errori e disfunzioni. Accanto a scelte felicissime e valide in passato abbiamo assistito anche a designazioni non sempre opportune. È bene subito aggiungere che in questo campo nessuno è indenne da colpe. Recentemente il settimanale « La discussione » ha pubblicato uno studio assai interessante sulla ripartizione di presidenze a livello di enti e sono venuti fuori dati utili soprattutto ai fini della presenza e dell'incidenza percentuale nei vari incarichi di quelle che un tempo erano le forze politiche dell'opposizione e che oggi costituiscono le forze politiche della non sfiducia e dell'accordo programmatico a sei.

La legge tenta di dare concretezza ad alcune enunciazioni di principio sulle quali vi è largo consenso, almeno a parole, tra le forze politiche: maggiore pubblicità delle nomine come garanzia di una scelta più oculata e attenta; un più penetrante controllo parlamentare; il criterio delle incompatibilità che viene stabilito in modo estremamente corretto per evitare i pericoli del « controllo controllato »; la moralizzazione che si dovrebbe attuare attraverso alcuni utili meccanismi.

È bene dire subito, onorevoli colleghi, che certamente non basta una legge, per quanto innovatrice e desiderosa di chiarezza, a mutare il costume e le consuetudini vigenti in un paese; però è importante che si sia stabilito un punto fermo e che questo indirizzo venga esteso a tutti i livelli, ispirando leggi regionali di analogo contenuto perchè le nomine degli esecutivi, siano esse nazionali o locali, siano sempre collegate al controllo del Legislativo. Questo controllo rappresenta per la verità un punto controverso, come il lungo dibattito nell'altro ramo del Parlamen-

to ha dimostrato, per la sua natura non solo politica, ma anche squisitamente giuridica.

Sotto il profilo giuridico, anche senza voler rievocare le differenti posizioni della dottrina, appare indubbio che nel testo presentato per la votazione ci si trova di fronte ad una interpretazione evolutiva del concetto di controllo parlamentare. Si è detto che questo deve avvenire *ex post* e che dunque non si deve attribuire alle Camere la potestà di esprimere pareri preventivi, poichè questi si esprimono preventivamente in funzione d'indirizzo nel caso delle dichiarazioni programmatiche e non già in funzione di controllo. Ma il parere a livello giuridico non è vincolante, quindi non lede, a nostro avviso, la separazione delle differenti sfere di azione del Governo e del Parlamento che da Montesquieu ad oggi, come aveva rilevato nella sua pregevole relazione il collega Mancino, ha ispirato il diritto costituzionale.

Il parere, infatti, come è stato già giustamente ricordato (Bozzi) non è un atto volitivo, ma un atto volontario che di per sé non compromette alcuna situazione giuridica. Il parere è, sì, obbligatorio, ma non è vincolante e per questo, quindi, non interferisce nelle scelte autonome dell'Esecutivo: è un parere che non rientra e non fa parte di un atto amministrativo cosiddetto complesso, per cui esso sia indispensabile rispetto all'atto di nomina; anzi è previsto proprio nella legge espressamente al contrario per cui in ipotesi, se le Commissioni parlamentari competenti non danno il parere nel termine previsto di venti giorni prorogabile di altri dieci giorni e quindi nel termine massimo di trenta giorni, il Governo può procedere, indipendentemente dall'emissione del parere, alla nomina secondo la propria proposta.

L'obiettivo è quindi quello di conseguire il buon funzionamento in generale della pubblica amministrazione nell'interesse esclusivo della nazione, ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione.

È dunque sempre del Governo — ed è bene sottolinearlo — la responsabilità delle nomine in termini giuridici mentre il Parlamento, con questa legge, dà ad esse un contributo politico rilevante.

Qui si apre il secondo ordine di problemi che, una volta superate le perplessità di natura giuridica, permangono per quel che riguarda il senso politico della legge in discussione.

Per prima cosa va riaffermato che non è pensabile, a nostro avviso, una confusione tra i diversi livelli istituzionali e tra maggioranza e minoranza. La maggioranza esprime il Governo, la minoranza ne controlla l'operato. L'Esecutivo ha dunque il diritto-dovere di governare nel senso più autentico del termine, quindi di operare le proprie scelte responsabili. Il controllo del Parlamento non si deve tramutare, con un malinteso senso di partecipazione attiva alle scelte del Governo, in un'azione paralizzante, nè deve tendere ad un esame degli orientamenti partitici dei candidati. Non sarebbe questo, infatti, lo spirito dell'accordo raggiunto tra i sei partiti in questa materia nello scorso luglio che conferma la necessità — cito testualmente — « di salvaguardare, insieme con la funzione d'indirizzo e di controllo del Parlamento, le responsabilità proprie dell'Esecutivo ».

Riguardo al primo pericolo, quello di una azione paralizzante, questo non viene dalla possibilità di un'azione ostruzionistica perchè i termini perentori per esprimere il parere non consentiranno nessuna manovra dilatoria. Viene invece da un uso distorto delle future norme di legge che porterebbe ad una degenerazione gravissima, mettendo in moto un meccanismo di delazione per eliminare eventualmente candidature sgradite, mentre lo spirito della legge è volto ad offrire un corretto chiarimento sulle scelte e sui motivi che le hanno determinate, dando una garanzia di pulizia, di capacità e di imprenditorialità. C'è il rischio che, una volta deteriorati i naturali meccanismi di difesa morale delle istituzioni, ci si trovi in un clima di faida e da questo pericolo è il senso di responsabilità della classe politica che ci deve tenere lontani. In altre parole è bene non illudersi che da una legge in sé possa venire un mutamento del costume. La legge però non va sottovalutata se rappresenta un argine contro certe tendenze degenerative come nel caso della proposta in discussione.

Questo discorso ci sembra che porti direttamente al secondo pericolo da evitare: quello che il parere sia uno strumento di controllo non già delle capacità e delle competenze dei candidati, ma dei loro orientamenti partitici. Credo che a questo riguardo non si debba fare del moralismo di maniera, nascondendo a noi stessi ciò che tutti sanno e cioè che i partiti hanno oggi un peso eccezionale nella vita del paese e che le loro decisioni hanno una influenza fondamentale. Il punto non è che i partiti non debbano esprimere le loro candidature per gli incarichi di responsabilità, ma che queste candidature devono rispondere sempre meno alle logiche interne dei partiti e sempre di più alla logica competitiva e professionale della società civile. E dal confronto delle diverse posizioni questa logica della scelta secondo i criteri della società civile non può che uscire rafforzata; almeno questo è uno dei nostri voti e rappresenta un vivo auspicio ed una speranza del legislatore.

Ritengo doveroso sottolineare peraltro — e mancherei di obiettività se non lo facessi — altri due rischi insiti nel nuovo meccanismo: da un lato il rischio che le persone più competenti, più capaci, più preparate fuggano da questa « messa in vetrina » dei loro nomi in una caccia all'uomo che può diventare qualche volta anche selvaggia, premiando quindi i meno dotati, i meno sensibili e facendo avanzare i meno preparati; dall'altro il rischio della possibilità di una lottizzazione del potere, al limite ancora più accentuata. Infatti il parere parlamentare rischia obiettivamente di rappresentare una sorta di compromesso istituzionalizzato per le lottizzazioni obbligando il Governo a venire a patti con le forze politiche non sulle linee programmatiche, ma sui nomi di specifici individui. Questi dal canto loro saranno impegnati ad accattivarsi il maggior numero di esponenti politici di tutti i partiti. Si tratta perciò di una formula tendente oggi ad istituzionalizzare, in qualche misura, la « democrazia consociativa » in questo campo, senza una chiara demarcazione delle responsabilità della maggioranza e dell'opposizione. L'attuale momento si caratterizza infatti per la mancanza di

una maggioranza parlamentare, ed un accordo di tipo assembleare diventa quindi necessariamente una ricerca indispensabile per ogni candidato.

Questi aspetti in qualche misura negativi presentano pur tuttavia anche un lato positivo: cercare un candidato valido per tutti o quasi significa impegnarsi a cercare persone i cui meriti vanno al di là di quelli acquisiti nei rispettivi partiti e sono tali da poter essere generalmente riconosciuti ovunque. Soprattutto c'è un grande merito che va riconosciuto alla proposta di legge, intimamente connesso alla pubblicizzazione delle nomine: il controllo più ampio e indiretto che l'opinione pubblica viene ad avere su questo settore delicato; il controllo dell'opinione pubblica che si realizza con l'informazione più larga ed estesa non ha bisogno di troppe parole perchè è uno dei cardini della società libera e democratica.

In alcuni interventi che hanno preceduto il mio è stato richiamato l'articolo 6 del disegno di legge sul quale, per la verità, già in Commissione avevo richiamato l'attenzione dei colleghi. Sostenevo allora che l'articolo 6 doveva essere attentamente considerato. Credo che non vi siano dubbi sull'interpretazione della norma che recita: « La riconferma non può essere effettuata per più di due volte », nel senso che la persona non può essere incaricata complessivamente per più di tre volte. Sottolineavo in Commissione che non mi sembrava giusto, in presenza delle garanzie offerte dalla legge, non consentire a persone particolarmente qualificate, e riconosciute da tutti dotate di una particolare capacità imprenditoriale, la riconferma nei posti di responsabilità per periodi superiori. Nè mi sembra una risposta soddisfacente quella data in ordine alla possibilità d'utilizzazione di queste persone in altri incarichi. Il senatore Cifarelli si è preoccupato di ciò ed ha presentato in Aula l'emendamento che mi aveva trovato sostanzialmente d'accordo in Commissione — e aveva trovato d'accordo anche il relatore — con il quale si propone di introdurre all'articolo 6 la dizione: « La riconferma non può essere effettuata di norma per più di due volte ».

Nel corso di alcuni interventi svolti in Commissione è stato sollevato il problema

relativo all'opportunità di dare un carattere di riservatezza all'atto di richiesta del parere e di mantenere successivamente tale carattere di riservatezza anche nelle riunioni delle Commissioni competenti trattandosi di questioni relative a persone. Le argomentazioni addotte su questo punto sia dal Governo che dal relatore mi sono apparse convincenti; infatti il richiamo alle norme di carattere generale e alle norme regolamentari vigenti ci sembra che offra sufficienti garanzie per quanto riguarda il rispetto delle regole fondamentali vigenti nel nostro sistema.

In conclusione, anche in questa come in altre leggi, luci ed ombre coesistono nella potenzialità delle sue future applicazioni. La legge però è attesa ed è sostanzialmente positiva. Giuridicamente non presenta ostacoli e una interpretazione evolutiva del concetto di controllo parlamentare è auspicabile perchè il proliferare del numero degli enti pubblici, come ha rilevato opportunamente il relatore, ha sostanzialmente privato il Parlamento di una serie di controlli.

Quanto agli aspetti politici, mi sia consentita un'ultima osservazione: negli Stati Uniti, dove pure l'Esecutivo, nonostante lo appannamento degli ultimi anni, è forte e deciso, esistono forme di controllo precise, anzi il Senato in taluni casi non dà un parere, ma sottopone addirittura a ratifica le nomine del Presidente.

Per tutte queste ragioni, diamo il nostro voto favorevole alla legge in esame confidando che essa risponda alle attese dei cittadini, sempre più sensibili al problema di far sì che persone capaci, oneste, competenti e professionalmente qualificate vengano chiamate a posti di responsabilità nel nostro paese. In definitiva perchè gli uomini giusti siano chiamati ai posti giusti. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Maffioletti. Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il Senato esamina questo disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento con piena consapevolezza del fatto che il tema delle nomine governati-