

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 685

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTAGLIA ADOLFO, DUTTO, PELLICANÒ, BOGI, BRUNI  
GIOVANNI BATTISTA, CASTAGNETTI GUGLIELMO, DE CARO-  
LIS, DEL PENNINO, ERMELLI CUPELLI, FIRPO, GALASSO,  
GORGONI, GRILLO, GUNNELLA, LA MALFA, MAMMÌ,  
MARTINO, MEDRI, NUCARA, RAVAGLIA, SANTORO**

*Presentata il 9 luglio 1987*

**Riordinamento della funzione di Governo  
e della Presidenza del Consiglio dei ministri**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Fra i numerosi progetti di legge che l'interruzione anticipata della legislatura non ha consentito di approvare, quello che per la prima volta avrebbe dato attuazione all'articolo 95 della Costituzione era con ogni probabilità il più significativo. Non solo per la materia davvero cruciale ai fini della concreta ed effettiva governabilità del paese, ma anche per il metodo seguito dalle due Camere nella discussione, per gli apporti giunti da tutti i gruppi (com'è giusto per materia istituzionale) e anche per lo stato dell'*iter* al momento dello scioglimento delle Camere. Infatti, come si ricorderà, il testo era stato approvato dalla Camera e, licenziato con minime modifiche dal Senato, esso era ormai all'ordine del giorno dell'Assemblea, sicché era legittimo atten-

dersi che nell'arco di poche settimane se non addirittura di pochi giorni avrebbe potuto diventare legge dello Stato.

Il gruppo repubblicano della Camera ritiene per questi motivi importante ripresentare il progetto nell'identico testo licenziato a Montecitorio dall'Assemblea: confidando che la puntuale applicazione del principio della continuità legislativa, così come definito dall'articolo 107 del nostro regolamento, consenta alla Camera dei deputati di rinnovare nel giro di poche settimane l'approvazione del testo su cui tante convergenze si manifestarono e di inviarlo al Senato per un'approvazione definitiva che non può non auspiciarsi altrettanto sollecita. Crediamo che debba essere di tutti lo sforzo di affrontare il cammino delle riforme istituzionali, cui è affidato il senso e la funzione vera della

legislatura, in modo concreto e in tempi adeguati: e la ripresentazione del testo già votato dalla Camera in materia di riordinamento della funzione di Governo pare a noi un modo adeguato per iniziare quel difficile cammino che bisognerà percorrere.

\* \* \*

La relazione che accompagnava il progetto licenziato dalla Commissione, e con pochissime varianti approvato dall'Assemblea, recitava anzitutto che, al di là dei singoli aspetti, che hanno la loro rilevanza e che saranno esaminati partitamente, l'interesse del progetto consiste nel fatto che esso è il punto d'arrivo di uno sforzo assai lungo e complesso di dare disciplina organica a strumenti e modi di esercizio della funzione di governo: nella convinzione largamente comune che il momento dell'esecutivo è uno degli assi portanti del governo della società complessa dei nostri tempi, e che il funzionamento più efficace della istituzione Governo non solo non deprime gli altri soggetti istituzionali ma costruisce esso stesso ragione di rafforzamento del loro ruolo, a cominciare da quello del Parlamento.

Il progetto, quale è emerso dai lavori della Commissione, con il contributo di diverse ispirazioni politico-istituzionali, tiene conto di un quadro di riferimento dal quale non sembra possa prescindere, e i cui elementi essenziali paiono i seguenti: il dettato costituzionale; l'esperienza della inadeguata funzionalità dell'esecutivo nei primi quarant'anni della Repubblica; i caratteri del sistema politico italiano, con la presenza d'un pluralismo di forze politiche e la necessità di accordi di coalizione; le esigenze di guida ed indirizzo del sistema; l'urgenza di introdurre elementi di ricomposizione, almeno parziale, della frammentazione che, partendo dalla società, pervade le istituzioni e ne rende così difficile il funzionamento al servizio di interessi generali.

Le analisi della scarsa funzionalità dell'esecutivo, nonché gli studi di diritto

costituzionale comparato (basti pensare al contributo dato dalla ricerca coordinata da Enrico Spagna Musso) pur riconoscendo che le esperienze istituzionali non sono mai importabili *sic et simpliciter*, sono abbastanza univoche nell'individuare alcuni punti fermi che devono essere prioritariamente affrontati e che il progetto mira ad affrontare e risolvere: insufficiente collegialità nelle decisioni; insufficiente coordinamento ed indirizzo (e perciò anche insufficiente omogeneità d'azione); insufficiente assetto organizzativo ed organizzativo.

Una terapia non può che proporsi di affrontare questi problemi. Non può trascurare ciò che viene suggerito da esperienze diverse; e non può non tener conto della evoluzione reale intervenuta nell'esercizio della funzione di governo nel corso degli ultimi anni: sia nei suoi aspetti criticabili, da correggere, sia in quelli ricchi di potenzialità positive, da cogliere.

Di fronte a un Presidente del Consiglio non in grado di effettivo coordinamento ed indirizzo, di fronte a un Consiglio dei ministri nel quale talora non si discute sufficientemente né con sufficiente grado di informazione tempestiva e preventiva, di fronte a una pleora di comitati di ministri e di comitati interministeriali, caratterizzati da sovrapposizioni di competenze e da una tendenza a sottrarre competenze al Consiglio dei ministri, di fronte al progressivo rinchiudersi dei singoli Ministeri in feudi, ciascuno deciso a gestire in proprio la fetta più ampia possibile di indirizzo di Governo, di fronte a una disomogeneità di comportamenti e di pubbliche manifestazioni di volontà che depotenziano l'istituzione facendola apparire all'esterno perfino contraddittoria nelle sue affermazioni, il progetto di legge che si propone punta a realizzare da subito un riassetto della funzione di governo che sfrutti al massimo le potenzialità insite nell'articolo 95 della Costituzione.

Per questo complesso di ragioni il ridisegno della funzione di governo contenuto nel progetto si propone di realizzare

un equilibrio fra principio monocratico e collegialità: poli tra i quali ha sempre oscillato l'interpretazione del modello costituzionale. I due principi sono composti nel senso di intendere la collegialità come condizione necessaria e normale per l'esplicazione dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio. Questi sarà tanto più « forte » istituzionalmente quanto più la dialettica collegiale riuscirà a fondere i suoi atti in una logica di governo e non di « cancellierato ». Su queste basi il progetto delinea una struttura del Governo in cui vengono chiarite le funzioni rispettive del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio; in cui si definisce il ruolo d'un organo a composizione ristretta, che la realtà di fatto indica di notevole rilevanza pratica, quale il Consiglio di Gabinetto, concepito come ausiliario rispetto alla funzione presidenziale di indirizzo e coordinamento; in cui si riordinano e si riorganizzano i comitati interministeriali; in cui si prevede la possibilità che l'indirizzo di governo trovi attuazione attraverso ministri con incarichi speciali e attraverso commissari straordinari (strumenti questi da utilizzare per affrontare, al di là della tradizionale organizzazione ministeriale, problemi speciali che la realtà propone); in cui trova la sua collocazione al vertice della struttura servente della Presidenza il sottosegretario di Stato alla presidenza medesima; in cui, infine, la stessa struttura interna organizzativa si configura in modo tale da assolvere i compiti per cui è indispensabile istituirla.

Si realizza così una sorta di « circolarità efficace » nell'assetto di governo: il Consiglio dei ministri è il luogo dove si fissa la politica generale del Governo e trova spazio la collegialità del Ministero; il Presidente del Consiglio dirige l'esecutivo, convoca e presiede il Consiglio dei ministri e cura che i ministri attuino la politica del Governo secondo indirizzi omogenei e conformi a quelli collegialmente stabiliti; il Consiglio di Gabinetto si propone come strumento del Presidente del Consiglio e della collegialità politica

del Ministero, soprattutto nei momenti decisivi della vita del Governo; i comitati interministeriali sono il luogo per affrontare questioni specifiche (nel quadro degli indirizzi generali), che comunque possono sempre essere demandate al Consiglio dei ministri; i ministri con incarichi speciali e i commissari straordinari sono personalità di fiducia del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri cui vengono affidati compiti particolari e poteri conseguenti, proprio in vista dell'opportunità di affrontare con la massima tempestività e incisività singoli problemi; e strumentale a questa vita articolata dell'esecutivo è l'apparato servente della Presidenza, concepito in funzione del massimo coordinamento e di una unità dell'azione di governo, e caratterizzato perciò da compiti di *staff* (consulenza, valutazione, coordinamento, analisi e verifica dei risultati).

D'altra parte, il progetto che si porta oggi all'esame dell'Assemblea affronta per intero, naturalmente nei limiti sanciti dalla Costituzione, il problema delle fonti normative; quasi partendo dall'intuizione della Presidenza del Consiglio come centro importante di normazione, sia per quanto riguarda la normazione legislativa delegata, a termini dell'articolo 76 della Costituzione, sia per quanto riguarda la normazione amministrativa che l'esperienza repubblicana ha visto fin qui procedere lungo malcerte strade, in bilico tra pericoli di violazioni di riserve di legge, esplicite o implicite in Costituzione, e assurde autorestrizioni ai poteri organizzatori e regolatori indispensabili al governo di un moderno Stato sociale, sia, infine, per quanto riguarda la definizione di un quadro di possibile delegificazione, fortemente garantito e nello stesso tempo ricco di positive potenzialità per le sorti del nostro sistema legislativo.

Lo sforzo del progetto è dunque — tralasciando in questo momento aspetti particolari, che integrano, peraltro, la costruzione complessiva — quello di definire una nuova funzione di governo *tous azimut*, e realmente adeguata ai tempi veloci dei nostri giorni: disciplinando in modo organico sia i soggetti di governo,

sia gli strumenti, normativi e amministrativi, della loro azione.

In questa prospettiva complessiva questa relazione — che puntualmente riprende quella del relatore alla proposta di legge del 1985 — svolge, di volta in volta, gli aspetti specifici in cui cala « la linea generale », cercando ogni volta di sottolineare il punto di aggancio e di riferimento ad essa.

#### I CONTENUTI DEL PROGETTO DI LEGGE.

Il testo costituisce una sintesi di contributi diversi: il testo del relatore, che ha rappresentato la base per l'esame articolo per articolo, teneva conto di tutti i progetti presentati e, in particolare, di quello del Governo attuale e di quello presentato nel 1982 dal Governo Spadolini. D'altro canto l'ipotesi del relatore ha poi conosciuto diverse modifiche cui hanno contribuito tutti i gruppi presenti in Commissione, al punto che significativamente il testo finale della Commissione ha visto convergere il consenso di una larghissima maggioranza.

Esso, dopo aver indicato la formula del giuramento del Presidente del Consiglio e dei ministri (articolo 1), individua le competenze del Consiglio dei ministri (articolo 2), anche per quel che attiene alle nomine al vertice degli enti pubblici (articolo 3), e detta norme in ordine alle sue riunioni, specificando fra l'altro i compiti al riguardo del sottosegretario alla Presidenza (articolo 4). Successivamente vengono individuate le attribuzioni del Presidente del Consiglio (articolo 5) e viene prevista la possibilità di questi di farsi coadiuvare da un Consiglio di Gabinetto (articolo 6). Viene definita la figura del vicepresidente del Consiglio e risolto il caso di supplenza ove questi non sia stato precedentemente nominato (articolo 7). Si prevede la possibilità che il Presidente del Consiglio conferisca incarichi speciali a singoli ministri (articolo 8) e che il Consiglio dei ministri nomini commissari straordinari (articolo 9).

L'articolo 10 dispone in ordine ai sottosegretari di Stato, mentre il successivo articolo 11 istituisce la Conferenza Stato-regioni e l'articolo 13 disciplina l'attività dei commissari del Governo nelle regioni. Si attribuisce una delega al governo per il riordino dei comitati interministeriali (articolo 14) e si disciplina l'esercizio dei poteri normativi del Governo (attività delegata, articolo 15; decreti-legge, articolo 16; regolamenti, articolo 17). L'articolo 18 individua gli atti dell'esecutivo soggetti al controllo della Corte dei conti, mentre l'articolo 19 istituisce il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, di cui il successivo articolo 20 definisce le funzioni. Viene sancita la flessibilità organizzativa del Segretariato e la sua suddivisione in uffici e dipartimenti, di cui 6 obbligatori (articolo 21). Viene delegato il Governo alla riforma dell'informazione statistica pubblica (articolo 23). L'articolo 24 attribuisce le funzioni di vigilanza su enti e istituzioni, non pertinenti alla Presidenza del Consiglio, ad altri ministri e il successivo articolo 25 delega il Governo a riorganizzare i servizi per l'editoria, l'informazione, e la proprietà letteraria. L'articolo 26 detta norme in ordine alle spese della Presidenza e alla loro iscrizione in apposito stato di previsione. Gli articoli successivi dettano norme sul personale stabile e su quello comandato, prevedendo la possibilità di attribuire incarichi a consulenti esterni. L'articolo 35 istituisce il consiglio di amministrazione della Presidenza, mentre gli articoli 37, 38 e 39 dettano norme sull'organico del personale, di cui alle tabelle allegate, e l'articolo 40 specifica la quantificazione della spesa e ne individua la copertura.

#### LA FUNZIONE DI GOVERNO.

Occorre ora concentrarsi su alcuni blocchi di questioni fondamentali, all'interno delle quali si situano i numerosi problemi specifici e le soluzioni che la Commissione ha individuato.

a) *Collegialità e monocratismo. I poteri del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio.*

Le singole norme in cui si articola il progetto rispondono a questa logica generale. In questo senso, gli articoli 2 e 5 disciplinano per la prima volta in modo organico le competenze rispettive del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, assicurando quel giusto equilibrio fra momento della collegialità e momento dell'indirizzo monocratico di cui si è parlato.

È un aspetto tanto delicato quanto spesso trascurato. In effetti il Costituente aveva condotto uno sforzo (gli atti dell'Assemblea lo confermano) per tentare un difficile equilibrio fra il monocratismo del Presidente del Consiglio e la collegialità del Consiglio dei ministri. L'aveva detto esplicitamente l'onorevole Tosato: « la formula proposta dalla Commissione (dei Settantacinque) vuole essere l'espressione di un necessario equilibrio ponderato, al fine di assicurare l'unità organica del Governo ». Tale equilibrio riguardava, evidentemente, le tre componenti del Governo: Consiglio dei ministri, Presidente del Consiglio e singoli ministri, « a ciascuna delle quali corrispondono istanze, distinte e potenzialmente contrastanti » per cui il problema da affrontare era (ed è) quello di stabilire « quale debba essere il peso rispettivo della potestà di direzione conferita al Presidente del Consiglio, della responsabilità individuale riconosciuta ai ministri, nonché dell'esigenza che certe decisioni siano prese in sede collegiale ». Esigenza fondamentale, quest'ultima, perché la garanzia dell'unità di indirizzo politico e amministrativo enunciata dall'articolo 95 comporta il riconoscimento al Consiglio di « una competenza concorrente di portata universale (non già limitata ai settori che interessino la "politica generale del Governo"): soltanto a questo modo, in verità, si attuano le condizioni minime, affinché il Governo si presenti come un organo complesso, invece di ridursi a un

mero complesso di organi, giuridicamente privi di una guida comune » (Paladin).

Ma così non è avvenuto di fatto ed è opinione d'una larga parte della dottrina che l'equilibrio di cui parlava Tosato si sia in concreto raramente realizzato: sicché « l'autonomia ministeriale tende ad assumere un'importanza eccessiva rispetto agli altri principi affermati in Costituzione » (Mortati).

La formula del comma 1 dell'articolo 2 del testo affida alla collegialità del Consiglio dei ministri il compito di « determinare la politica generale del Governo, anche nel suo svolgimento amministrativo », nonché di deliberare « su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario » con il Parlamento; d'altro canto l'articolo 5, dopo aver individuato una serie di attribuzioni che il Presidente del Consiglio assolve « a nome del Governo » (comma 1), richiama il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione (che conferisce allo stesso Presidente del Consiglio il compito di « dirigere la politica generale del Governo » di cui è « responsabile ») attribuendogli (prevalentemente nei confronti dei singoli ministri) rilevanti poteri, strumentali all'assolvimento di quel compito: a) potere di direttiva ai ministri in attuazione delle decisioni del Consiglio dei ministri; b) coordinamento e promozione dell'attività dei ministri, nonché soluzione degli eventuali conflitti fra essi (anche impartendo « disposizioni preventive a carattere generale »); c) potere di direttiva politica (in ordine alla sua competenza in materia di « direzione della politica generale »); d) facoltà di sospendere l'adozione di atti da parte di singoli ministri per sottoporre le necessarie valutazioni di merito al Consiglio dei ministri; e) facoltà di vincolare i ministri a dichiarazioni pubbliche concordate ogni qualvolta questi vogliano esprimersi su questioni d'ordine generale che esulano dalla « normale responsabilità ministeriale » (attribuzioni alle quali si aggiunge quella di deferire questioni all'ordine del giorno dei singoli comitati interministeriali al Consiglio dei ministri). Una serie

di attribuzioni che, affidate al prudente apprezzamento del Presidente del Consiglio, dovrebbero consentirgli di esercitare quella funzione di guida che la Costituzione gli attribuisce, e che in concreto difficilmente è stata assolta, superando in tal modo quei gravi problemi di disomogeneità di indirizzo e di mancato coordinamento che non da oggi si lamentano. È la prima volta, va notato, che le attribuzioni del Presidente del Consiglio trovano organica disciplina dal tempo del regio-decreto Zanardelli del lontano 1901.

D'altro canto, l'elenco delle materie sulle quali il Consiglio dei ministri nella sua collegialità è chiamato a deliberare (di cui all'articolo 2, comma 3) non lascia dubbi sul fatto che esso sia indiscutibilmente l'organo principale cui spettano tutte le decisioni rilevanti in ordine alla politica del Governo: rinviando al dettagliato elenco del testo, basti qui citare il programma di governo, i disegni di legge (presentazione e ritiro), i decreti-legge e regolamenti, gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa regionale, il rinvio delle leggi regionali, le direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate, i conflitti d'attribuzione, le linee di indirizzo in tema di politica estera, i rapporti Stato-Chiesa e Stato-confessioni diverse dalla cattolica, l'annullamento straordinario di atti amministrativi illegittimi.

La legge, infine, prevede esplicitamente che il Consiglio dei ministri adotti un proprio regolamento interno destinato a disciplinare l'iscrizione all'ordine del giorno delle proposte normative (sia l'iniziativa legislativa sia l'adozione di regolamenti), i modi di comunicazione dell'ordine del giorno e della relativa documentazione, le modalità di verbalizzazione degli atti deliberati: un'ulteriore garanzia della collegialità, rispetto alla situazione attuale.

#### b) *Il Consiglio di Gabinetto.*

L'esigenza di prevedere una sede collegiale a carattere ristretto, che realizzi un organo deputato ad assicurare l'immedia-

tezza delle maggiori decisioni politiche di governo, è patrimonio istituzionale di molte democrazie industrializzate, ed è, in sé, difficilmente disconoscibile. Su questa strada si è infatti indirizzata anche la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole Bozzi, che ha previsto la costituzionalizzazione di tale ulteriore livello di governo, prevedendo, altresì, che il Presidente del Consiglio designato illustri alle Camere, oltre al programma, « la composizione del Consiglio di Gabinetto ».

Non è qui il caso di riprendere le argomentazioni, favorevoli o contrarie, che in sede di Commissione vennero spese in materia. Sta di fatto che una legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio non può non partire dal dettato costituzionale, che costituisce, come è stato detto, il limite superiore a ogni disciplina della materia. Sembra difficile non tenere conto, allo stesso tempo, delle spinte che la realtà politica ha di fatto prodotto approntando canali nuovi per esigenze reali, e realizzando in via informale una prassi evolutiva del modello costituzionale quale è appunto l'esperienza, ormai quinquennale, del Consiglio di Gabinetto.

È da notare che, del resto, anche alla Costituente una simile evoluzione era stata prevista: l'onorevole Tosato, nel rispondere alle proposte d'introdurre nel testo stesso della Costituzione l'istituto del Consiglio di Gabinetto, le respinse poiché non riteneva opportuno che tale organo dovesse necessariamente essere previsto, ma osservò nel contempo che nulla avrebbe impedito che venisse poi costituito in futuro nelle singole contingenze.

Ed è da notare, soprattutto, che l'informalità nella istituzione del Consiglio di Gabinetto ha comportato, come è stato bene documentato (Labriola), rischi non trascurabili di invadenza nelle attribuzioni del Consiglio dei ministri.

Di qui la necessità di disciplinare nella legge in discussione questa novità della costituzione materiale: anche per evitare che « la prassi del Consiglio di

Gabinetto sia formalmente tale da inoltrarsi sul terreno dell'attuazione costituzionale in deroga » (Labriola).

La genesi della formulazione attuale dell'articolo 6 dimostra come, per venire incontro a perplessità e dubbi manifestatisi nel corso del dibattito, ci si sia allontanati dal testo iniziale del Governo dopo un dibattito che è stato particolarmente sofferto per la presenza di posizioni inizialmente assai ricche di spunti dialettici.

Il richiamo all'articolo 92 della Costituzione, secondo il quale il Governo è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, ha portato alcuni ad affermare la incostituzionalità del Consiglio di Gabinetto, che sottrarrebbe competenze proprie del Presidente del Consiglio e/o del Consiglio dei ministri. Altre perplessità di ordine più squisitamente politico hanno riguardato il peso effettivo che un Consiglio di Gabinetto di tipo rigido, avrebbe assunto nella realtà dei governi di coalizione, con la inevitabile creazione di una sorta di gerarchia fra diverse categorie di ministri, e inconvenienti di formazione del governo stesso. Altri infine hanno fatto presente che l'ipotesi di un Consiglio di Gabinetto, funzionale al rafforzamento del ruolo di direzione politica del presidente del Consiglio dei ministri, non solo corrispondeva all'esigenza espressa dalla prassi realizzatasi, ma poteva contribuire a svincolare il Presidente dall'ipoteca continua e anomala dei vertici di partito, e a consentirgli un impulso e una mediazione « forte » nella ricerca di soluzioni a problemi cruciali di governo. E si è rilevata, altresì, l'utilità di un luogo dove affrontare collegialmente e nella pari dignità degli alleati — nel caso frequente di governi di coalizione — l'impostazione di questioni di valenza essenzialmente politica caratterizzanti l'indirizzo del Governo (come ebbero a rilevare nei loro interventi il 17 dicembre 1985, sia l'onorevole Mattarella, sia, in parte, l'onorevole Barbera).

Così, in conclusione, tra chi chiedeva di lasciare la possibilità di prevedere una simile sede di confronto all'interno dell'e-

secutivo e chi, come tra gli altri il relatore, riteneva utile una regolamentazione, la cui mancanza ha dato luogo oltretutto a difficoltà, è prevalsa infine, maggioritariamente, la posizione espressa nell'articolo 6 del progetto di legge. La soluzione che si è raggiunta si presenta al tempo stesso di grande cautela e di notevole flessibilità: di garanzia anche che non si venga a creare una gerarchia fra ministri e di garanzia, soprattutto, del pieno rispetto dell'articolo 95 della Costituzione. In sostanza, è definita con completezza la funzione ausiliaria, seppure politicamente non indifferente del Consiglio di Gabinetto, nel rispetto integrale delle competenze e delle responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri.

In questa prospettiva, l'articolo 6 disciplina la possibilità di istituire all'interno del Governo un comitato, composto da ministri designati dal presidente del Consiglio (« sentito il Consiglio dei ministri » al fine di acquisirne le valutazioni, in ordine sia all'opportunità dell'istituzione, sia alla scelta dei ministri chiamati a farne parte), che coadiuva il Presidente, « nello svolgimento della sua funzione di mantenimento del Governo e altresì per preparare e istruire determinazioni del Consiglio dei ministri »: un organo ausiliario che, secondo un modello già presente in diritto costituzionale, pone in essere attività di natura interna; e che perciò, pur avendo una evidente importanza politica, non ha rilevanza giuridica esterna.

Il tal modo il Consiglio di Gabinetto trova la sua giusta collocazione nell'assetto della « testa di governo » (Tosi). Non si tratta di una « istituzionalizzazione », ma di un inserimento che avviene nel rispetto della lettera e dello spirito della Costituzione.

#### c) *I comitati interministeriali.*

Nel quadro della razionalizzazione degli organi dell'esecutivo e della circolarità della funzione complessiva di governo di

cui si è inizialmente accennato, appaiono di rilievo le norme di delega per il riordino dei comitati dei ministri e comitati interministeriali previsti attualmente dalla legge.

Si riscontrano nell'ordinamento, in particolare, ben 11 diversi comitati interministeriali a competenza limitata e specifica, di cui fanno parte numerosi ministri secondo una larga varietà di combinazioni. A parte il numero (che è da considerarsi pleorico non solo in sé, ma anche in rapporto al numero dei ministri), vi sono problemi rilevanti di sovrapposizione di competenze e, soprattutto, di dispersione inevitabile nell'esercizio della funzione di indirizzo politico. Non c'è dubbio che il sistema dei comitati interministeriali, i quali spesso non hanno solo funzioni istruttorie bensì deliberanti, contribuisce in misura decisiva a quel governo frammentato e per settori di cui si diceva, e finisce inevitabilmente con l'espropriare, in via di fatto, l'organo collegiale Consiglio dei ministri di alcune delle sue competenze: il che comporta, come ulteriore conseguenza, il ridursi della già limitata supremazia del Presidente del Consiglio, a garanzia dell'unità e della omogeneità del Governo.

A tutto ciò si pone rimedio con la delega di cui all'articolo 14, che parla esplicitamente di riduzione e riordino dei comitati, facendo salvo, in virtù della sua assoluta specificità, il solo Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, « espressione », come è stato detto, di quella « separazione del sistema creditizio dal resto dell'amministrazione pubblica » (Merusi), che ha dietro di sé ben evidenti ragioni sulle quali si tornerà con riferimento al tema delle nomine pubbliche.

In sostanza, la norma sui comitati interministeriali non solo risponde ad esigenze che la dottrina e l'esperienza costituzionale hanno più volte messo in luce, ma costituisce un'innovazione rilevante e coerente con lo spirito che informa l'intera legge.

d) *L'organizzazione del Governo.*

Le norme costituzionali scritte hanno rinunciato, com'è noto, a definire la struttura dell'esecutivo se non nei suoi organi assolutamente essenziali (Presidente, Consiglio, ministri). Questa scelta, che taluno ha voluto criticare, lascia opportuno spazio a svolgimenti integrativi, sia in via di prassi costituzionale sia sulla base di norme giuridiche specifiche.

La prima di queste due ipotesi è quella che si è verificata sino ad oggi. Non si è addivenuti cioè ad alcuna sistemazione legislativa organica che tenesse conto dell'esigenza di garantire la necessaria flessibilità alla funzione di governo, e risolvesse, insieme, problemi giuridici non indifferenti che insorgono appunto da un complesso di istituti non chiaramente disciplinati, sorti in via di prassi (ministri senza portafoglio, vicepresidenti del Consiglio, sottosegretari di Stato, e così via).

A ciò pone rimedio il testo del presente progetto di legge che propone una sistemazione razionale di tali istituti senza per altro introdurre elementi di rigidità, ma lasciando ampia libertà alle scelte organizzatorie di ciascun Presidente del Consiglio.

L'articolo 7 della legge disciplina infatti la nomina, facoltativa e non obbligatoria, di uno o più vicepresidenti del Consiglio dei ministri (decisione del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio). E per la prima volta viene risolta con chiarezza la questione della « supplenza » del Presidente del Consiglio, fin qui assai discussa in dottrina appunto per la mancanza di previsioni normative: in caso di impedimento del Presidente del Consiglio, supplente sarà il vicepresidente del Consiglio, se unico, ovvero il vicepresidente anziano per età (il che presuppone un'assoluta parità fra i vicepresidenti del Consiglio ove siano più d'uno). Nel caso in cui, invece, non vi sia alcun vicepresidente, la « supplenza » è attribuita dal Presidente

del Consiglio a un ministro da lui prescelto: in mancanza di disposizioni del Presidente, essa spetta al ministro più anziano per età.

Ulteriori disposizioni (quelle dell'articolo 8) riguardano: la possibilità che il Presidente del Consiglio, previo parere del Consiglio dei ministri, affidi a singoli ministri incarichi speciali di governo per un tempo determinato; il conferimento, da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di incarichi *ad interim*; la possibilità di nominare (all'atto della costituzione del Governo) dei ministri senza portafoglio per svolgere funzioni delegate loro dal Presidente del Consiglio (sentito il Consiglio dei ministri).

L'articolo 9 prevede la nuova figura del « commissario straordinario del Governo » che dev'essere nominato con decreto del Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei ministri e proposta del Presidente del Consiglio. Il decreto di nomina ne specifica i compiti e le dotazioni nonché la durata dell'incarico. La finalità è quella di fornire l'esecutivo di uno strumento operativo cui fare ricorso quando si tratti di perseguire obiettivi specifici in un arco di tempo ristretto e sia necessario, nel contempo, coordinare in vista del medesimo scopo più amministrazioni pubbliche diverse. Si tratta, in altre parole, di rendere possibile una gestione « per obiettivi » di taluni aspetti della politica di governo.

Innovative anche le disposizioni relative alla figura dei sottosegretari di Stato. Essi vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, e l'articolo 10 prevede che la proposta del Presidente del Consiglio avvenga col concerto del ministro che il sottosegretario sarà chiamato a coadiuvare: innovazione non indifferente, e suscettibile di contribuire a produrre benefici effetti sulla qualità della cosiddetta compagine ministeriale. Il numero complessivo dei sottosegretari, in attesa della legge sull'organizzazione dei Ministeri di cui si dirà fra breve.

viene fissato in un massimo pari al doppio del numero dei ministri con portafoglio: si pone così un tetto alla proliferazione di tali incarichi che ha sollevato, specie nel passato, forti critiche.

In sostanza le norme degli articoli 7, 8, 9, 10, da una parte contribuiscono alla disciplina di istituti prodotti da varie contingenze pratiche in modo occasionale o comunque non « sistematico » e dall'altra rispondono alla necessità di quella articolazione di vari momenti di governo che la realtà continuamente richiede.

La proposta prevede l'istituzionalizzazione della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Ad essa vengono attribuiti compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale (con esclusione della politica estera, della difesa e della sicurezza nazionale e della giustizia). Viene altresì attribuita al Governo la delega per il riordino (e l'eventuale soppressione), entro un anno, degli organismi a composizione mista Stato-regioni attualmente previsti (articolo 11).

#### e) *Le nomine.*

Ulteriore importante momento della funzione di governo è rappresentato dal potere di nomina alla presidenza di enti, istituti, e aziende che nel loro complesso costituiscono una struttura parallela all'amministrazione statale e rappresentano un fondamentale momento di realizzazione di finalità pubbliche.

Coerentemente, tale potere viene attribuito alla collegialità del Consiglio dei ministri: si realizza così un'unificazione e una razionalizzazione delle procedure di nomina al vertice degli enti pubblici, oggi differenziate dalle varie leggi di riferimento.

L'esame collegiale da parte del Consiglio, la superiore pubblicità dell'atto di nomina formalizzato in un decreto del

Presidente della Repubblica, e la uniformità delle procedure tendono a garantire un processo più trasparente della decisione governativa (che già la legge n. 14 del 1978 sul controllo parlamentare delle nomine aveva tentato di realizzare, con incerti risultati), al fine di evitare arbitri monocratici ed eccessi lottizzatori nella scelta dei vertici nell'apparato amministrativo parallelo.

Si fa eccezione per le nomine nel sistema bancario pubblico. In effetti il sistema bancario, pur avendo in modo indiretto certamente un nesso con l'attuazione degli indirizzi politici di Governo volta a volta prevalenti, non può dirsi che rappresenti un momento puramente strumentale di essi, come è invece per gli enti di cui è sopra discorso. E in questo senso non può non essere preoccupazione di tutte le forze politiche quella di tendere a sottrarre le nomine, nei limiti del possibile, a valutazioni strettamente politiche, attinenti all'attuazione del programma di Governo, che avrebbero la loro sede naturale, sotto il profilo istituzionale, nel Consiglio dei ministri. In altre parole, l'amministrazione del sistema bancario non può essere concepita in termini diversi da quelli strettamente tecnici senza mettere a repentaglio la stessa solidità: che rappresenta una delle basi stesse del sistema economico. Per questo, lo spostamento del potere di nomina da un organo che è il comitato interministeriale per il credito e il risparmio (corroborato per di più dall'intervento puramente tecnico del governatore della Banca d'Italia) a un organo squisitamente politico, quale è il Consiglio dei ministri, non può non essere considerato contraddittorio con le finalità che, per comune consenso, si intendono raggiungere nell'amministrazione del sistema bancario. Né potrebbe avviarsi a ciò un intervento del governatore nella più politica delle sedi istituzionali cioè il Consiglio dei ministri dove, inevitabilmente, da una parte egli avrebbe minore ascolto che nella sede più tecnica del CIRC e, dall'al-

tra, sarebbe soggetto a forti pressioni di carattere politico tendenti a condizionarne i pareri.

In base a queste considerazioni, ci siamo orientati verso la non innovazione delle procedure vigenti. La formula adottata, d'altra parte, ha il vantaggio di non interferire sul lavoro della Commissione finanze che è impegnata attualmente nella definizione di un assetto delle procedure di nomina tendente ad evitare disfunzioni e degenerazioni, deplorate tanto dall'opinione pubblica quanto dalle forze politiche.

#### I POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO.

##### a) I criteri.

Particolare rilievo assumono senz'altro le disposizioni del testo volte a disciplinare l'esercizio dei poteri normativi del Governo.

La loro importanza si lega sia al contenuto delle norme, che è realmente innovativo, sia a una molteplicità di concorrenti valutazioni: la considerazione che la materia delle competenze normative tocca il delicato rapporto Governo-Parlamento; la circostanza stessa che per 40 anni una simile regolamentazione è sostanzialmente mancata; il riconoscimento delle potenzialità insite nell'istituto della delega legislativa, strumento suscettibile di essere nel futuro più ampiamente utilizzato in coerenza con una visione più moderna dei compiti legislativi del Parlamento; la necessità di affrontare la proliferazione dei decreti-legge ponendo ad essi un qualche argine, e d'altra parte trovando una risposta all'urgenza del provvedere, che il più delle volte è un'esigenza oggettiva; l'opportunità di ridefinire l'ambito d'esercizio del potere regolamentare del Governo verificando altresì la possibilità di un'interrelazione fra funzione legislativa del Parlamento e funzione regolamentare dell'esecutivo.

Detto in modo diverso, la ridefinizione dell'esercizio dei poteri normativi da parte del Governo è la prima occasione che si presenta al Parlamento per affrontare in concreto uno dei problemi istituzionali di fondo con i quali non da oggi ci si confronta; quella che è stata efficacemente definita la « crisi della legge » e che la Commissione affari costituzionali della Camera ebbe ad affrontare in un denso dibattito nell'autunno del 1983.

Non tutto può essere risolto, beninteso, a livello legislativo ordinario: innovazioni radicali non possono che appartenere alla sede della revisione costituzionale (su questo punto la Commissione Bozzi aveva compiuto un lavoro efficace). Non di meno, quanto prevedono gli articoli 15, 16 e 17 rappresenta un complesso di innovazioni, una riforma, che potrebbe rivelarsi di assai benefico effetto sui vari piani.

#### b) *La delega legislativa.*

Già in ordine alla delega legislativa, l'articolo 15, oltre a riordinare e a riassumere organicamente una serie di disposizioni procedurali in parte già sperimentate, introduce alcune novità di rilievo. Innanzi tutto accoglie il suggerimento contenuto nel disegno di legge Spadolini del 1982, in base al quale il testo del decreto legislativo deve essere trasmesso dal Governo — dopo l'adozione — al Presidente della Repubblica — per l'emanazione — almeno 15 giorni prima della scadenza: e ciò per assicurare al Presidente il tempo materiale per esercitare i suoi poteri.

Il comma 3 introduce poi la possibilità di un esercizio frazionato della delega da parte del Governo: « se la delega si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti ». Infine, l'ultimo comma dell'articolo 15 prevede un parere delle Camere

sui decreti delegati nel caso di delega che ecceda i due anni: parere che si è ritenuto di dover rendere vincolante.

L'obiettivo che il testo si propone è quello di prevedere una maggior flessibilità nell'esercizio dei poteri delegati e di introdurre garanzie che a loro volta consentano deleghe a più lunga scadenza nel tempo: il tutto al fine di favorire l'utilizzo di uno strumento che consenta, nel rispetto dei principi direttivi fissati dal Parlamento, l'esercizio « trasferito » di una funzione normativa da parte del Governo, in settori particolari, alleggerendo in questo modo il carico legislativo che tutti avvertono gravare in modo insopportabile sul Parlamento.

#### c) *I decreti-legge.*

Con le disposizioni contenute nell'articolo 16, per la prima volta la competenza attribuita al Governo dall'articolo 77 della Costituzione trova una sua disciplina, rivolta non solo a definire aspetti procedurali di non poco conto, ma anche a introdurre limiti nel ricorso, attualmente davvero amplissimo, alla decretazione.

D'altro canto, poiché l'eccessiva decretazione dipende molto spesso da circostanze oggettive, non meno che dalla lentezza dell'*iter* legislativo ordinario, è ferma convinzione dei proponenti che la proposta che emerge dal testo deve necessariamente coordinarsi con le opportune modificazioni dei regolamenti camerale, e in particolare con l'introduzione di un vero e proprio « procedimento d'urgenza » ad esaurimento in tempi certi e definiti.

I limiti alla decretazione previsti nel testo sono di duplice natura. Alcuni riguardano i caratteri cui i decreti devono uniformarsi. I decreti in particolare debbono:

contenere misure di « immediata applicazione » secondo la formula proposta

dal progetto presentato dall'onorevole Ferrara, nel presupposto che solo misure di tal genere possono configurarsi come urgenti;

avere un contenuto « specifico, omogeneo e corrispondente al titolo », secondo la formula proposta dal progetto dell'onorevole Fusaro volta ad evitare i cosiddetti « decreti *omnibus* » atti normativi d'urgenza utilizzati come il primo e più veloce veicolo a disposizione dell'esecutivo (e in fase emendativa, purtroppo, dello stesso Parlamento) per introdurre novazioni legislative della più diversa natura che spesso nulla hanno a che vedere né con l'urgenza del provvedimento originario, né con il suo contenuto. Fenomeno, questo, unanimemente criticato e fonte, oltretutto, di difficoltà interpretative e applicative.

Limiti sono altresì posti al contenuto del decreto. il Governo, mediante il decreto legge, non potrà:

conferire deleghe legislative (come la logica stessa del dettato costituzionale in effetti impone di vietare);

provvedere nelle materie che l'articolo 72, comma 4, della Costituzione riserva al provvedimento legislativo ordinario (materia costituzionale ed elettorale, ratifica trattati internazionali, bilanci e consuntivi oltre alle stesse deleghe legislative);

rinnovare norme di decreti che siano stati bocciati esplicitamente con un voto *ad hoc*, da una delle due Camere: poiché non sarebbe né giusto né opportuno impedire all'esecutivo di « reiterare » norme — nel frattempo divenute, in ipotesi, ancora più urgenti — sulle quali il Parlamento non si fosse ancora pronunciato;

regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti di cui sia stata negata la conversione (è l'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione che affida alle Camere tale compito: anche se va riconosciuto che un'applicazione lenta

della previsione costituzionale può determinare effetti dannosi per i soggetti che, in ossequio alla legge, abbiano ottemperato alle previsioni del decreto);

ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, per vizi non attinenti al procedimento. In questo modo l'intervento di urgenza del Governo non è consentito solo nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale per vizi sostanziali della norma.

Infine, l'articolo 16 risolve non marginali aspetti procedurali che hanno spesso disorientato il cittadino e provocato contrastanti interpretazioni: ci si riferisce all'entrata in vigore delle modifiche eventualmente apportate al decreto in sede di conversione (viene stabilito che entrino in vigore il giorno successivo alla pubblicazione salvo che la legge di conversione stessa non disponga diversamente) e al problema della mancata conversione (viene affidata al Ministro Guardasigilli il compito di curarne l'immediata pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*: soluzione di una questione non peregrina in un Paese dove il ricorso alle più esili sottigliezze interpretative è una sorta di sport nazionale, se è vero come è vero che in più occasioni ci si è chiesti da che momento un decreto, di cui sia stata negata la conversione, ovvero sia decaduto, non ha più efficacia nell'ordinamento, e come l'operatore giuridico chiamato ad applicarlo o no ne viene formalmente a conoscenza, indipendentemente dalla conoscenza sostanziale ampiamente garantita dall'informazione stampata ed elettronica).

d) *I poteri regolamentari e la delegificazione.*

Occorre riconoscere che la Carta del '48 se in ordine al sistema delle fonti innova profondamente rispetto all'ordinamento previgente per il fatto stesso di

porsi come Costituzione rigida (dunque ponendo sé stessa e le leggi costituzionali al vertice della gerarchia delle fonti) e per la previsione di nuove fonti normative (quale per esempio la legge regionale), pur tuttavia conferma l'organizzazione gerarchica del sistema delle fonti per cui una norma di fonte subordinata non può derogare a norme poste da fonti sopraordinate.

In particolare nei rapporti fra legge ordinaria e regolamenti (sempre più spesso anche nei rapporti fra legge ordinaria e legge regionale) il principio gerarchico, in assenza di un principio di competenza per il quale certe materie sono di competenza esclusiva del regolamento, ha consentito e favorito un processo di « legificazione » incontrollata. L'interpretazione estensiva della prevalenza della legge nel sistema delle fonti è stata operata a vari livelli: le forze politiche di maggioranza hanno infatti cercato spesso di estendere il campo di intervento della legge, in modo da esercitare il più ampio controllo sull'esecutivo; quelle di opposizione hanno spesso cercato, a loro volta, di consolidare un loro spazio di intervento, contribuendo alla proliferazione delle leggi quasi sempre nelle alleanze delle sedi legislative in Commissione (tutti ricordano le analisi del professor Predieri sulla microlegislazione); mentre la burocrazia, come ha notato in Commissione l'onorevole Galloni, ha sempre più spinto per il ricorso alla legge nel sostanziale intento di sottrarsi a sue responsabilità attraverso l'utilizzazione della « copertura » legislativa. Questo sistema di produzione legislativa, a tutt'oggi inarrestabile, è peraltro destinato ad autoalimentarsi nella misura in cui ciò che una volta sia stato disciplinato per legge (sia pure l'allevamento dei mitili o l'eviscerazione dei volatili o la foggia del tocco dei magistrati, tanto per citare casi reali sui quali ci furono vampe di polemica) potrà essere in futuro regolato solo per legge.

In questa situazione di scarsa tutela fornita dall'ordinamento ai poteri norma-

tivi dell'esecutivo (fenomeno che nell'immediato dopoguerra non fu invero solo italiano, ma anche di altri ordinamenti usciti da esperienze totalitarie, e perciò timorosi di un esecutivo troppo forte), il Governo ha trovato spazi sempre più angusti sui quali esercitare la sua funzione regolamentare. Gli esiti sono quelli già indicati a proposito della « crisi della legge » (in termini di inadeguata tempestività, qualità e organicità).

Come quasi sempre accade, non è imputabile al sistema astrattamente considerato il difetto di fondo cui va ricondotta l'eccessiva legificazione lamentata ormai da tutti. La richiesta del Parlamento di legiferare su tutto e sempre, unita al sistema delle fonti gerarchizzato del quale si diceva, potrebbe comunque e nonostante tutto assicurare un ragionevole livello di efficienza ed efficacia se effettivamente il Parlamento interpretasse la funzione normativa nel senso che il sistema, così configurato, pretenderebbe: cioè limitandosi alla posizione di norme generali che lascino spazio ampio a una successiva attività regolamentare. Con ciò non tutti i problemi sarebbero risolti, ma certamente alcune delle conseguenze deteriori dell'estensione eccessiva dell'area della legge sarebbero limitate. Si avrebbe una legiferazione estesa, ma non eccessivamente penetrante e pervasiva.

Così, tuttavia, certamente non è. Sicché il sistema vigente finisce con l'assecondare la tendenza a legiferare non solo su tutte le materie ma su ogni aspetto anche marginale e secondario di ciascuna di esse, opprimendo il Parlamento e diminuendo il suo ruolo.

Ora, fermo restando che soluzioni radicali potrebbero essere assicurate solo da innovazioni di livello costituzionale (e anche qui il richiamo alle conclusioni e alle proposte della Commissione per le riforme istituzionali è doveroso, poiché un sistema profondamente modificato era stato delineato, con l'accordo di una grande maggioranza, in questa materia), il problema che ha di fronte il legislatore

ordinario è quello di verificare la possibilità di fare passi in avanti nella direzione di una più razionale normazione nel più completo rispetto della Costituzione del 1948.

Su questa prospettiva si è tenuto conto del lavoro della sottocommissione per la delegificazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio sotto la direzione del professor Cassese, che ha elaborato uno schema di disegno di legge per la razionalizzazione della legislazione. Oltre a tale schema — in cui è prevista una delega che stabilisca quanto debba rimanere nella legislazione primaria e quanto debba essere declassato a disciplina secondaria di regolamento o di atto amministrativo generale, fissando da un lato i criteri comuni, dall'altro, per i singoli comparti di materie, i criteri specifici coerenti alle esigenze dei settori presi in considerazione — le altre ipotesi prese in Commissione sono state essenzialmente due.

In sintesi, si è ipotizzato che la delegificazione debba essere prevista una sola volta, e per tutte le materie in cui si intende realizzarla o che debbano essere le singole leggi a prevedere la delegificazione in determinati ambiti normativi. Questa ultima via è sembrata quella più opportuna. Essa rappresenta il frutto della discussione avvenuta sia in sede di comitato ristretto sia in Commissione nella IX legislatura. Significativamente viene accolta una delle principali obiezioni posta all'iniziale formulazione del testo governativo da alcuni membri della Commissione: in particolare la preoccupazione era quella di evitare deleghe surrettizie di carattere generale e onnicomprensivo al Governo, ritenendosi opportuno e costituzionalmente doveroso lasciare al Parlamento il compito di autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare e soprattutto di determinare le norme generali regolatrici della materia delegificata.

In questo senso, l'articolo 17 indica una strada ricca di grandi potenzialità, e in grado di rispondere a molte delle aspettative generali purché non manchi

quel minimo di consenso e di volontà politica che sono necessari e comunque irrinunciabili, e che non dovrebbero mancare se le forze politiche e parlamentari sapranno essere all'altezza delle responsabilità che tutte, di maggioranza e d'opposizione, consapevolmente sentono di doversi assumere.

L'ultimo comma dell'articolo 17, infatti, prevede che il Parlamento possa autorizzare il Governo a disciplinare organicamente intere materie (fra quelle naturalmente non coperte da riserva assoluta prevista in Costituzione) dopo essersi limitato a dettare « norme generali regolatrici » e disponendo nello stesso momento l'abrogazione di tutte le norme previgenti con effetto contestuale all'entrata in vigore della nuova normativa organica predisposta dall'esecutivo (e ciò al fine di evitare qualsiasi vuoto normativo).

Si può comprendere che un simile meccanismo, ove concretamente applicato, potrebbe consentire di riordinare in modo razionale, e anche formalmente innovativo interi settori normativi.

D'altro canto l'articolo 17, nel suo primo comma, ridefinisce in generale l'ambito del potere regolamentare dell'esecutivo con chiarimenti ed integrazioni rispetto al vecchio testo del 1926. L'esecutivo, mediante regolamento può disciplinare:

l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi;

l'attuazione delle leggi e dei decreti legislativi nelle materie in cui la Costituzione riserva alla legge il potere di dettare norme di principio (riserva relativa);

le materie non riservate alla legge in cui manchi disciplina legislativa;

l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione sulla base di norme generali legislative;

l'organizzazione del lavoro e i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti.

e) *Il controllo di legittimità della Corte dei conti.*

A completamento della ridefinizione dei poteri normativi del Governo il testo si occupa delle forme di controllo sugli stessi, in particolare con riferimento all'intervento della Corte dei conti. L'articolo 18 elenca gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte stessa ed esclude da tale controllo gli atti di normazione primaria posti in essere dal Governo (decreti-legge e decreti legislativi).

Tale articolo rappresenta un significativo anticipo della riforma della Corte dei conti, nella prospettiva di accentuare il controllo successivo della Corte e di sottrarre al controllo preventivo anche altri atti governativi, oltre quelli di normazione primaria.

Più in particolare le ragioni dell'esclusione dei decreti emanati ex articoli 76 e 77 della Costituzione si ricollegano alla necessità di chiudere definitivamente un'antica *querelle* tra Corte dei conti e Parlamento, originata dalla sopravvivenza di vecchie norme in base alle quali la Corte dei conti ha continuato a registrare decreti legislativi e decreti-legge inserendosi in un rapporto fra Governo e Parlamento che la Costituzione, con gli articoli 76 e 77, vuole immediato e diretto, prevenendo l'esclusivo, e peraltro successivo, controllo della Corte costituzionale su tali atti normativi. La norma, inoltre, abroga il secondo comma dell'articolo 17 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, e introduce un'opportuna riserva di legge per l'individuazione degli atti che vanno eccezionalmente esentati dal visto e dalla registrazione della Corte dei conti medesima.

L'APPARATO STATISTICO DI GOVERNO.

Risulta chiaro che dati statistici che non si configurino come una massa di

informazioni slegate tra loro ma che possano assumere valore di basi statistiche su cui fondare previsioni, o su cui misurare l'effetto di politiche gestionali della pubblica amministrazione, hanno bisogno di quel necessario coordinamento che è alla base di una corretta informazione statistica non solo al servizio del Parlamento, del Governo e di tutte le altre autorità pubbliche (regioni, enti locali, eccetera), ma anche del mondo industriale, dei sindacati, degli istituti di ricerca, delle università, dei mezzi di informazione, degli organismi internazionali e della società in generale.

È sembrato in questo senso che l'informazione statistica debba venire correttamente messa a disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati, incluse le associazioni di singoli cittadini, in modo da consentire un effettivo controllo e da permettere ai singoli operatori di prendere decisioni sulla base di un'ampia informazione pur nel mantenimento di garanzie ovviamente necessarie, in caso di dati da mantenere riservati.

È sembrato altresì che l'ISTAT, come momento di coordinamento e nel rispetto delle competenze e delle autonomie degli enti locali, debba essere posto al centro del sistema poiché un maggior grado di integrazione tra i fornitori di dati statistici, specialmente nel caso di sistemi di informazioni amministrative, si rende indispensabile al fine di evitare lo sviluppo e la gestione di politiche statistiche autonome che impedirebbero confronti ed analisi corrette dei fenomeni rilevati.

L'ISTAT, pertanto, deve essere posto nelle condizioni di svolgere una politica finalizzata ad assolvere le sue funzioni nei modi previsti in precedenza e, di conseguenza, acquista un valore essenziale il fatto che esso disponga di una sufficiente autonomia finanziaria.

L'organizzazione attuale dell'ISTAT è infatti fundamentalmente legata alla legge n. 2238 del 21 dicembre 1929, e, pertanto, sono indispensabili profondi mutamenti organizzativi in vista delle nuove

funzioni previste, soprattutto tenuto conto dello sviluppo tecnologico verificatosi in questi 60 anni, che ha profondamente modificato le tecniche di produzione statistica mediante l'uso dell'informatica e della telematica.

#### L'ORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO, IL SEGRETARIATO E L'ASSETTO DEL PERSONALE.

Non può stupire il fatto che di fronte alla mancata attuazione dell'articolo 95, anche la struttura organizzativa della Presidenza si è sviluppata fino ai tempi recentissimi (cioè in pratica fino agli ordini di servizio dell'agosto 1981 e dell'aprile 1982 del Governo Spadolini, ripresi dal Governo Craxi) in modo disorganico e, fino ad oggi, anche con un ruolo del personale virtualmente inesistente e ridotto a un centinaio di persone (con accanto un numero dieci volte superiore di unità « comandate » da altre amministrazioni).

In realtà c'è un collegamento strettissimo tra l'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio (l'« apparato servente », come si è convenuto di definirlo) e le funzioni che devono rispettivamente essere svolte dal Presidente del Consiglio e dal Consiglio dei ministri: e non si può pensare alle seconde senza porsi coerentemente il problema della prima. C'è infatti bisogno di una struttura in grado, per un verso, di preparare adeguatamente le riunioni del Consiglio dei ministri (dunque di raccogliere, ordinare e tempestivamente distribuire la documentazione e le valutazioni tecniche necessarie alle deliberazioni da assumere), dall'altro di fornire quel supporto di cui il Presidente del Consiglio ha bisogno per attuare e far attuare le decisioni del Consiglio dei ministri, per stimolare e coordinare l'attività dei singoli ministri, per garantire l'indispensabile omogeneità di indirizzo dell'intera compagine governativa, per verificare lo stato di attuazione

del programma sul quale il Governo ha avuto la fiducia del Parlamento. In altre parole l'organizzazione della Presidenza del Consiglio deve, in concreto, essere tale da consentire al Presidente il concreto esercizio delle attribuzioni che la Costituzione gli conferisce. Se non fosse questo, va detto che buona parte della riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio verrebbe vanificata. È questo uno dei casi in cui la « copertura amministrativa » della legge si manifesta in tutta la sua essenziale rilevanza.

Si giustifica perciò l'attenzione che tutti i progetti di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio hanno dedicato alla riorganizzazione dell'apparato servente. Concordi anche le valutazioni sull'opportunità che la Presidenza non assuma i caratteri tipici della tradizionale organizzazione ministeriale, le funzioni della struttura organizzativa essendo di carattere essenzialmente ausiliario rivolte, cioè, non ad operare direttamente, quanto a fornire gli elementi che mettano in grado di agire al meglio sia l'organo collegiale Consiglio dei ministri, sia l'organo monocratico Presidente del Consiglio. Riprendendo l'efficace terminologia della moderna organizzazione aziendale, si è parlato non a proposito di *staff* piuttosto che di *line*.

La struttura reale non può non rispondere ad alcune caratteristiche di fondo, identificate nel testo:

una rilevante flessibilità organizzativa, tendenzialmente in grado di rispondere alle esigenze di un'azione di governo che, nel suo continuo aggiornarsi, impone direttrici di lavoro a loro volta via via diverse (di qui il potere di organizzazione attribuito al Presidente del Consiglio);

un personale di alta qualificazione e di provenienza diversificata: con una base di personale stabile, legato alla struttura e in grado di assicurare una serie di funzioni essenziali (ordinaria amministrazione) e l'indispensabile continuità, e con

una forte integrazione di personale di fiducia del Presidente del Consiglio, proveniente non solo dalla pubblica amministrazione ma anche dal settore privato, dalle imprese, dalle professioni (sia mediante il tradizionale istituto del « comando », sia attraverso l'assunzione come « esperto »);

la possibilità di raccogliere dall'esterno ulteriori contributi sotto forma di partecipazione di consulenti ad appositi comitati o commissioni di studio.

Tale struttura prende il nome di « Segretariato generale della Presidenza del Consiglio » ordinato in dipartimenti e uffici. Si propone che siano in ogni caso istituiti un novero ristretto di dipartimenti (quelli rispondenti a funzioni in parte anche operative e infatti delegati spesso a ministri senza portafoglio: funzione pubblica, ricerca scientifica, protezione civile, Mezzogiorno, affari regionali, rapporti con il Parlamento), mentre l'istituzione di altri dipartimenti è affidata all'apprezzamento, che ci si augura prudente, di ciascun Presidente del Consiglio, che potrà decidere l'organizzazione della struttura della Presidenza, come si diceva, secondo criteri funzionali all'indirizzo di cui è portatore.

Una volta indirizzatisi nel senso illustrato, sorge il problema di chi porre alla testa del Segretariato generale. In particolare, si tratta di valutare se introdurre una figura di segretario generale ovvero se preporre al Segretariato il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, ovvero se preporre ad esso il tradizionale capo di gabinetto.

La soluzione verso la quale ci si è orientati non prevede la figura del segretario generale. Il Segretariato generale risponde direttamente al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (articolo 19). In questo modo non solo si ha uno schema organizzativo semplice, ma si evita il duplice rischio o di un indebolimento potenziale dell'autorità del Presidente del Consiglio a vantaggio di un funzionario potente in quanto in grado di controllare le informazioni, ovvero il ri-

schio di una burocratizzazione di funzioni ad alto tasso di politicità. D'altra parte una riforma non è un pasticcio, e non si può risolvere nell'aggiungere organo nuovo a organo tradizionale, senza criteri, o in uno spirito di pura conservazione di assetti tralatici.

Di rilievo, infine, la previsione, secondo l'idea contenuta nel progetto Spadolini, di un apposito comitato destinato a predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo (un organo che vuol essere simile al *Central Policy Review Staff* del Gabinetto britannico, composto di « esperti » di fiducia del Presidente del Consiglio).

Nel complesso, dunque, ci sono nella soluzione prescelta una razionalità e una semplicità che dovrebbero risolversi in effettiva capacità di lavoro, strumentale rispetto ad un'efficace esercizio della funzione di governo.

In materia di personale si è inteso dettare una disciplina organica riguardante da un lato la situazione a regime, dall'altro la regolamentazione della fase transitoria (con le relative procedure di inquadramento del personale attualmente addetto alla Presidenza del Consiglio).

Il testo definisce gli organici delle varie qualifiche funzionali del personale in allegate tabelle e disciplina le procedure di conferimento degli incarichi agli esperti e ai dipendenti appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche. Viene altresì fissata la procedura per la determinazione dei contingenti di personale appartenente ai corpi di polizia assegnato alla Presidenza del Consiglio. Vengono individuati i criteri per la corresponsione dell'indennità di cui alla recente legge n. 455 del 1985.

Senza con questo rinunciare a un'organizzazione dell'« apparato servente » flessibile e nettamente differenziata rispetto al modello ministeriale, si prevede l'istituzione di un consiglio di amministrazione costituito, oltre che dal Presidente del Consiglio, che lo presiede, da capi dei dipartimenti e degli uffici e dai rappresentanti del personale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica con la seguente formula: « Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione ».

## ART. 2.

1. Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo, anche nel suo svolgimento amministrativo, e delibera su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri.

2. Il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere.

3. Il Consiglio dei ministri approva:

a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento;

b) i disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già presentati al Parlamento;

c) i decreti aventi valore o forza di legge e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;

d) gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regio-

nale; gli atti del Governo previsti dall'articolo 127 della Costituzione e dagli statuti regionali speciali in ordine alle leggi regionali, salvo quanto stabilito dallo statuto speciale per la regione siciliana; le ratifiche, nella prima seduta successiva, delle determinazioni adottate in materia dal Presidente del Consiglio dei ministri in via di urgenza;

e) le direttive da impartire, tramite il commissario del Governo, per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad uniformarsi; in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dispone, su proposta del ministro competente, il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale;

f) le proposte di sollevare conflitto di attribuzione nei rapporti con le regioni e con gli altri poteri dello Stato e di resistere nei conflitti sollevati dalle regioni e dagli altri organi dello Stato;

g) le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare che attengano all'indirizzo politico del Governo;

h) gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7 della Costituzione;

i) gli atti concernenti la regolamentazione dei rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione;

l) i provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, se il ministro competente non intende conformarsi a tale parere;

m) la richiesta motivata di registrazione della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

n) le proposte motivate per lo scioglimento dei consigli regionali;

o) le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

p) gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare.

#### ART. 3.

1. Le nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende, di competenza dell'amministrazione statale, fatta eccezione per le nomine relative agli enti pubblici creditizi, sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del ministro competente.

2. Resta ferma la disciplina prevista dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, in ordine all'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

#### ART. 4.

1. Il Consiglio dei ministri è convocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che ne fissa l'ordine del giorno.

2. Il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, designato nel decreto di nomina, esercita le funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, cura la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni. Non è ammessa da parte dei membri del Consiglio dei ministri la divulgazione di notizie sulle opinioni espresse e sui comportamenti tenuti nelle sedute del Consiglio.

3. Il regolamento interno disciplina gli adempimenti necessari per l'iscrizione delle proposte d'iniziativa legislativa e di quelle relative all'attività normativa del Governo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri; i modi di comunicazione dell'ordine del giorno e della relativa documentazione ai partecipanti alle riunioni del Consiglio dei ministri; i modi di verbalizzazione, conservazione e conoscenza degli atti formalmente deliberati; le modalità di informazione sui lavori del Consiglio a cura del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. Il regolamento interno del Consiglio dei ministri è emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### ART. 5.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo:

*a)* comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto;

*b)* chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera *a)* del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia;

*c)* sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti legislativi, dei decreti-legge, dei regolamenti e degli altri atti indicati dalle leggi;

*d)* controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti emanati dal Presidente della Repubblica;

*e)* presenta alle Camere i disegni di legge del Governo e, anche attraverso un

ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione;

f) esercita le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Riferisce inoltre periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Segnala altresì, anche su proposta dei ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione:

a) impartisce ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri;

b) coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo e risolve, anche con disposizioni di carattere generale, le divergenze e i conflitti tra i ministri, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri; impartisce le direttive politiche connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale;

c) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche ed amministrative che ritenga di dover sottoporre al Consiglio dei ministri;

d) concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo;

e) adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può, con l'assenso del Consiglio dei ministri, disporre indagini e verifiche amministrative;

f) promuove l'azione dei ministri per assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del Governo;

g) sovrintende all'attività dei commissari del Governo;

h) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;

i) per l'elaborazione dei disegni di legge o di atti normativi o di provvedimenti a carattere plurisettoriale o che ineriscano, anche in parte, alle attribuzioni di più Ministeri o comunque rilevanti per la politica generale del Governo, anche ai fini del concerto, quando sia previsto, può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutte le competenze dicasteriali interessate ed eventualmente di esperti anche non appartenenti alla pubblica amministrazione; può convocare quindi, in Comitato, i ministri preposti ai Ministeri titolari delle competenze implicate dallo schema di disegno di legge o di atto normativo o di provvedimento per la valutazione definitiva prima di porlo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro:

a) promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove

gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee;

b) cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee;

c) promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sovrintende all'attività dei commissari del Governo.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge.

#### ART. 6.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nello svolgimento della sua funzione di mantenimento dell'unità politica e amministrativa del Governo e, altresì, per preparare e istruire determinazioni del Consiglio dei ministri, può essere coadiuvato da un Comitato, che prende il nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui appositamente designati, sentito il Consiglio dei ministri.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza.

3. I Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti.

#### ART. 7.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio

dei ministri. Ricorrendo questa ipotesi, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età.

2. Quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza di cui al comma precedente spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età.

#### ART. 8.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, può conferire ai ministri, con decreto di cui è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*, incarichi speciali di governo per un tempo determinato.

2. Il Presidente della Repubblica può, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, conferire a questi o ad un ministro l'incarico di reggere *ad interim* un Dicastero, con decreto di cui è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. All'atto della costituzione del Governo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può nominare, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ministri senza portafoglio, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento di cui è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. Ogni qualvolta la legge assegni compiti specifici ad un ministro senza portafoglio e questi non venga nominato ai sensi del comma 3, tali compiti si intendono attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri che può delegarli ad altro ministro.

#### ART. 9.

1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o

dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge.

2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri può convocare il commissario perché intervenga, senza diritto di voto, in Consiglio dei ministri, allorché si trattino affari relativi all'incarico conferitogli, e può invitarlo a rappresentare il Governo in Parlamento per l'esame di argomenti attinenti all'incarico.

#### ART. 10.

1. I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.

2. Prima di assumere le funzioni i sottosegretari di Stato prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri con la formula di cui all'articolo 1.

3. I sottosegretari di Stato coadiuvano il ministro ed esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. I sottosegretari di Stato possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del ministro e rispondere ad interrogazioni ed interpellanze.

5. La legge sull'organizzazione dei Ministeri determina il numero e le attribuzioni dei sottosegretari. Fino alla sua entrata in vigore il numero complessivo dei sottosegretari non può eccedere il doppio del numero dei ministri con portafoglio. Entro tale limite i sottosegretari sono assegnati alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai ministri con portafoglio.

#### ART. 11.

1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri convoca la Conferenza e la presiede, salvo delega al ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è attribuito, ad altro ministro. La Conferenza è composta dai presidenti delle regioni a statuto speciale od ordinario e dai presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, dai ministri dell'interno, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, nonché dal ministro per i rapporti con il Parlamento e dal ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

3. Nell'ambito della Conferenza possono essere istituite, con la partecipazione dei presidenti o di componenti delle giunte regionali appositamente delegati, commissioni per settori di attività o per singole materie.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a partecipare ai lavori della Conferenza e delle commissioni, in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, altri ministri nonché rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato o di enti pubblici.

5. La Conferenza adotta il proprio regolamento interno che è emanato, sentito il Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Il regolamento prevede la sessione ordinaria ogni tre mesi della Conferenza e regola la richiesta di convocazione o di inserimento di singole questioni all'ordine del giorno della Conferenza da parte di presidenti delle regioni.

6. La Conferenza, di norma, viene consultata:

a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

b) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio;

c) sugli schemi di disegno di legge relativi a materie di competenza regionale;

d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nel comma 1, per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza;

e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale.

7. Il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro appositamente delegato, riferisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui risultati delle singole sessioni di lavoro della Conferenza.

8. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province auto-

nome, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, norme aventi valore di legge ordinaria intese a procedere al riordino ed alla eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni istituiti sulla base di leggi vigenti e a rivedere la disciplina dei pareri richiesti alle regioni in conformità alla legislazione vigente sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasferire alla Conferenza le attribuzioni delle commissioni aventi competenze non strettamente settoriali e la pronuncia di pareri su questioni di carattere generale per le quali debbono essere sentite tutte le regioni e le province autonome, determinando le modalità per l'acquisizione di tali pareri;

b) stabilire norme per assicurare la coerenza tra l'esercizio delle funzioni svolte dagli organismi non assorbiti e gli indirizzi generali espressi dalla Conferenza.

#### ART. 12.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, limitatamente all'esame di provvedimenti di rilevante interesse per una singola regione, il presidente della regione interessata. Rimangono ferme le disposizioni relative alla partecipazione al Consiglio dei ministri dei presidenti delle regioni a statuto speciale.

#### ART. 13.

1. Il commissario del Governo nella regione è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'interno e con il ministro per gli affari regionali, qualora nominato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, tra i funzionari

dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparato, con esclusione dei magistrati ordinari.

2. La funzione di commissario del Governo è incompatibile con qualsiasi altra attività od incarico a carattere continuativo presso amministrazioni dello Stato od enti pubblici e comporta il collocamento fuori ruolo per la durata dell'incarico.

3. Oltre ad esercitare i compiti di cui all'articolo 127 della Costituzione e quelli indicati dalle leggi vigenti, il commissario del Governo, in conformità alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione degli indirizzi del Consiglio dei ministri:

*a)* sovrintende, in collaborazione con le autorità statali periferiche preposte al coordinamento amministrativo, alle funzioni esercitate dagli organi amministrativi decentrati dello Stato per assicurare l'unità di indirizzo nell'esercizio delle funzioni stesse convocando per il coordinamento, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri o di singoli ministri, conferenze tra i responsabili degli uffici decentrati delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, aventi sede nella regione. È informato, a tal fine, dalle amministrazioni centrali dello Stato sulle direttive e sulle istruzioni da esse impartite. Nulla è innovato rispetto alle competenze di cui all'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121;

*b)* nel rispetto delle reciproche competenze, coordina le funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalla regione in vista del buon andamento della pubblica amministrazione e del conseguimento degli obiettivi della programmazione, curando i rapporti amministrativi tra il Governo e la regione, mediante riunioni periodiche con i rappresentanti regionali e quelli delle amministrazioni statali decentrate;

*c)* cura la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e regionali, costituendo il tra-

mite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione; fornisce dati ed elementi per la redazione della « Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione »; agisce d'intesa con l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) e avvalendosi dei suoi uffici regionali per la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica;

d) segnala al Governo la mancata adozione, da parte delle regioni, degli atti delegati per quanto previsto dall'articolo 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e provvede, in esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, al compimento dei relativi atti sostitutivi;

e) propone al Presidente del Consiglio dei ministri iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e regione, anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento e l'adozione di direttive per le attività delegate;

f) riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività del commissariato del Governo e degli organi regionali.

4. Le disposizioni del presente articolo si estendono, salvo quanto previsto nell'ordinamento dei singoli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, al commissario dello Stato per la regione siciliana, al rappresentante del Governo per la regione sarda, al rappresentante del Ministero dell'interno — presidente della commissione di coordinamento per la regione Valle d'Aosta —, al commissario del Governo per la regione Friuli-Venezia Giulia e ai commissari del Governo per le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Restano ferme le disposizioni contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, concernente poteri e funzioni del presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta e della commissione di coordinamento.

## ART. 14.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria intese a ridurre e a riordinare i Comitati di ministri e i Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti, anche in relazione alle norme, agli strumenti e alle procedure contenute nella presente legge, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenza anche se ripartiti fra più Ministeri;

c) mantenimento delle attribuzioni esercitate dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

2. I decreti delegati di cui al comma 1 sono emanati previo parere delle Commissioni permanenti delle Camere competenti per materia. Il Governo procede comunque alla emanazione dei decreti delegati qualora tale parere non sia espresso entro 30 giorni dalla richiesta.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si provvede ad adottare norme regolamentari volte a garantire procedure uniformi in ordine alla convocazione, alla fissazione dell'ordine del giorno, al numero legale, alle decisioni e alla pubblicità dei Comitati.

## ART. 15.

1. I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di « decreto legislativo » e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione,

della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione.

2. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno 20 giorni prima della scadenza.

3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro 60 giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei 30 giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro 30 giorni.

#### ART. 16.

1. I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di « decreto-legge » e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri.

2. Il Governo non può, mediante decreto-legge:

a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;

b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione;

c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con un voto di una delle due Camere e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi decreti;

d) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

3. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

4. Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge.

5. Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge.

6. Il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione, anche parziale, ovvero della mancata conversione per decadenza del termine sia data immediata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### ART. 17.

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi;

b) l'attuazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate in via generale dalle leggi;

e) l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali.

2. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

3. I regolamenti di cui al comma 1 ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di « regolamento », sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista in Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della

materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

ART. 18.

1. Sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti:

a) i decreti del Presidente della Repubblica adottati su deliberazione del Consiglio dei ministri, esclusi i decreti emanati ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione;

b) i provvedimenti di contenuto normativo adottati con decreto di uno o più ministri;

c) i provvedimenti adottati dai Comitati interministeriali in ordine al riparto od all'assegnazione di fondi stanziati nel bilancio dello Stato;

d) i decreti ministeriali di variazione del bilancio e di accertamento dei residui;

e) i provvedimenti dei ministri con i quali si approvino contratti o che comunque comportino spese, nonché i provvedimenti di nomina e di avanzamento in carriera del personale con esclusivo riguardo al rispetto dei limiti degli organici;

f) i decreti del Presidente della Repubblica di approvazione dei regolamenti governativi.

2. La Corte dei conti, esercitato il controllo di legittimità, appone il visto e provvede alla registrazione.

3. I decreti del Presidente della Repubblica che decidono ricorsi straordinari o cambiamenti di cognome non sono sottoposti al controllo della Corte dei conti per quanto da essi disposto in conformità al parere del Consiglio di Stato.

4. Nulla è innovato rispetto a quanto disposto dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801.

5. Il secondo comma dell'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, è abrogato.

#### ART. 19.

1. L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri è costituita dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso svolge i compiti di cui all'articolo 20 ed è ordinato in dipartimenti ed uffici secondo le modalità previste dall'articolo 21.

2. Al Segretariato è preposto il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. I ministri senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono responsabili degli uffici e dipartimenti corrispondenti alle funzioni ad essi delegate.

#### ART. 20.

1. Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri provvede a:

a) assicurare la documentazione e l'assistenza necessaria per il Presidente e i ministri in Consiglio; coadiuvare il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri curando gli adempimenti preparatori dei lavori del Consiglio nonché quelli in esecuzione delle deliberazioni del Consiglio stesso;

b) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo;

c) assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'ISTAT;

d) curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all'attuazione della politica istituzionale del Governo;

e) provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime;

f) collaborare alle iniziative concernenti i rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli organi dello Stato nonché predisporre gli elementi di valutazione delle questioni di rilevanza costituzionale;

g) predisporre gli elementi necessari per la risoluzione delle questioni interessanti la competenza di più Ministeri e per assicurare all'azione amministrativa unità di indirizzo;

h) curare la raccolta comparativa dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia nazionale, ai fini di valutazioni tecniche sulla coerenza economico-finanziaria dell'attività di governo, avvalendosi dell'ISTAT nonché dei sistemi informativi e dell'apporto di ricerca delle altre amministrazioni e di organismi pubblici;

i) predisporre gli adempimenti per l'intervento del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari e per la proposizione nelle sedi competenti delle priorità governative; assicurare una costante e tempestiva informazione sui lavori parlamentari anche al fine di coordinare la presenza dei rappresentanti del Governo; provvedere agli adempimenti necessari per l'assegnazione dei disegni di legge alle due Camere, vigilando affinché il loro esame si armonizzi con la graduale attuazione del programma governativo; curare gli adempimenti inerenti agli atti del sindacato ispettivo, istruendo quelli rivolti al Presidente del Consiglio e al Governo;

l) assistere e coadiuvare, anche attraverso attività di studio e di documentazione, il Presidente del Consiglio dei

ministri nella sua attività per le relazioni internazionali che intrattiene e, in generale, negli atti di politica estera;

*m)* assistere e coadiuvare il Presidente del Consiglio dei ministri nella sua attività per le relazioni con gli organismi che provvedono alla difesa nazionale;

*n)* curare il cerimoniale della Presidenza del Consiglio dei ministri;

*o)* curare gli adempimenti relativi ai modi e ai tempi di applicazione della normativa comunitaria, nonché la raccolta di dati e informazioni ed il compimento di analisi sulle implicazioni per l'Italia delle politiche comunitarie;

*p)* curare gli adempimenti relativi ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; all'esame delle leggi regionali ai fini dell'articolo 127 della Costituzione; al coordinamento tra legislazione statale e regionale; all'attività dei commissari del Governo nelle regioni; ai problemi delle minoranze linguistiche e dei territori di confine;

*q)* mantenere i contatti con gli organi di informazione attraverso il capo dell'ufficio stampa, portavoce del Presidente del Consiglio dei ministri;

*r)* svolgere le attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri inerenti alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti, dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri organi ed enti che alla Presidenza del Consiglio dei ministri fanno capo;

*s)* curare le attività preliminari e successive alle deliberazioni del comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie e di ogni altro organo collegiale operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per disposizione di legge o di regolamento;

*t)* curare gli affari legali e del contenzioso e mantenere i contatti con l'Avvocatura dello Stato;

u) curare le questioni concernenti il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il coordinamento dei servizi amministrativi e tecnici;

v) fornire l'assistenza tecnica per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, all'articolo 3 della legge 1° marzo 1986, n. 64, nonché di quelle attinenti la ricerca scientifica e di quelle attribuite ai dipartimenti di cui al comma 5 dell'articolo 21 ed al comma 1 dell'articolo 25;

z) predisporre gli adempimenti e i mezzi necessari a promuovere e ricordare a livello centrale le iniziative e le strutture che concorrono all'attuazione del servizio nazionale della protezione civile;

aa) curare ogni altro adempimento necessario per l'esercizio delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio.

#### ART. 21.

1. Agli adempimenti di cui alla lettera a) dell'articolo 20 provvede la segreteria del Consiglio dei ministri.

2. Per gli adempimenti di cui alla lettera b) dell'articolo 20, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, istituisce un comitato composto da non più di cinque esperti, incaricati a norma dell'articolo 28.

3. Per gli altri adempimenti di cui all'articolo 20 il Presidente del Consiglio dei ministri, con propri decreti, istituisce uffici e dipartimenti, comprensivi di una pluralità di uffici a cui siano affidate funzioni connesse, determinandone competenze e organizzazione.

4. Nei casi di dipartimenti posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio, il decreto è emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il ministro competente.

5. Sono in ogni caso costituiti i seguenti dipartimenti:

a) della funzione pubblica;

b) della ricerca scientifica;

- c) della protezione civile;
- d) per il Mezzogiorno;
- e) per gli affari regionali;
- f) per i rapporti con il Parlamento.

## ART. 22.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, è istituito nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo. L'ufficio provvede agli adempimenti di cui alle lettere *d)* ed *e)* dell'articolo 20.

2. Per ciascuna legge o atto avente valore di legge e per ciascun regolamento pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* l'ufficio segnala al Presidente del Consiglio dei ministri, ai fini della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, le disposizioni abrogate o direttamente modificate per effetto delle nuove disposizioni di legge o di regolamento.

3. L'ufficio indica in rapporti periodici al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri interessati incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; segnala la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di intere materie o alla redazione di testi unici. Tali rapporti vengono inviati, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica.

4. In relazione a testi normativi di particolare rilevanza l'ufficio provvede a redigere il testo coordinato della legge e del regolamento vigenti.

5. Le indicazioni fornite e i testi redatti dall'ufficio hanno funzione esclusivamente conoscitiva e non modificano il valore degli atti normativi che ne sono oggetto.

6. Il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1 regola

l'organizzazione e l'attività dell'ufficio prevedendo la possibilità che questo si avvalga di altri organi della pubblica amministrazione e promuova forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle Giunte regionali al fine di armonizzare i testi normativi statali e regionali.

7. All'ufficio è preposto un magistrato delle giurisdizioni superiori, ordinaria o amministrativa, ovvero un dirigente generale dello Stato o un avvocato dello Stato o un professore universitario di ruolo di discipline giuridiche.

#### ART. 23.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per la riforma degli enti e degli organismi pubblici di informazione statistica in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) che sia attuato il sistematico collegamento e l'interconnessione di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale;

b) che sia istituito un ufficio di statistica presso ogni amministrazione centrale dello Stato, incluse le aziende autonome, e che gli uffici così istituiti siano posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT;

c) che siano attribuiti all'ISTAT i compiti di indirizzo e coordinamento;

d) che sia garantito il principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, nella elaborazione e nella diffusione dei dati;

e) che sia garantito l'accesso diretto da parte del Parlamento, delle regioni, di enti pubblici, di organi dello Stato, di persone giuridiche, di associazioni e singoli cittadini ai dati elaborati con i limiti espressamente previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona;

f) che sia informato annualmente il Parlamento sull'attività dell'ISTAT, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici da parte della pubblica amministrazione;

g) che sia garantita l'autonomia dell'ISTAT in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie.

2. I decreti delegati di cui al comma 1 sono emanati previo parere delle Commissioni permanenti delle Camere competenti per materia. Il Governo procede comunque alla emanazione dei decreti delegati qualora tale parere non sia espresso entro 30 giorni dalla richiesta.

#### ART. 24.

1. Le funzioni di vigilanza su enti pubblici ed istituzioni le cui funzioni istituzionali non rientrino nella competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, e che siano attribuite alla Presidenza del Consiglio medesima da leggi, regolamenti o statuti, sono trasferite ai ministri che saranno individuati, in relazione agli specifici settori di competenza, con decreti del Presidente della Repubblica, adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La funzione di vigilanza sul Consiglio nazionale delle ricerche è attribuita al ministro competente a presentare al Parlamento la relazione sullo stato della ricerca scientifica.

#### ART. 25.

1. Nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il dipartimento per l'informazione e l'editoria, che sostituisce la direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica e subentra nell'esercizio delle funzioni a questa spettanti, salvo quanto previsto dal seguente comma.

2. L'ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica è trasferito al Ministero dei beni culturali e ambientali. Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto avente valore di legge per disciplinare il trasferimento dell'ufficio, prevedendo la facoltà degli addetti di optare per l'inquadramento nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sarà regolata la ricongiunzione del contingente dei ruoli della direzione generale all'organico del personale in ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri. I relativi dipendenti saranno inquadrati nel posto spettante secondo la qualifica e l'anzianità posseduta.

3. All'organizzazione del dipartimento, per quanto attiene all'esercizio delle funzioni residue, si provvede in conformità al comma 3 del precedente articolo 21.

#### ART. 26.

1. Le spese della Presidenza del Consiglio dei ministri e degli organi dipendenti sono iscritte in apposito stato di previsione del bilancio dello Stato.

2. Il rendiconto della gestione è trasmesso, entro il 31 maggio successivo al termine dell'anno finanziario, alla Corte dei conti. Le spese riservate sono iscritte in apposito capitolo e non sono soggette a rendicontazione.

3. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro.

4. In relazione alla istituzione della ragioneria centrale di cui al comma precedente, la dotazione organica dei ruoli centrali del Ministero del tesoro — Ragioneria generale dello Stato — viene aumentata di complessive 35 unità, così distribuite: 3 della ex carriera ausiliaria, di cui 2 con qualifica di commesso (secondo livello funzionale) e 1 con qualifica di commesso capo (terzo livello funzionale); 11 della ex carriera esecutiva amministrativa, di cui 10 con qualifica di

coadiutore (quarto livello funzionale) e 1 con qualifica di coadiutore superiore (quinto livello funzionale); 3 della ex carriera esecutiva tecnica dei meccanografi con qualifica di operatore tecnico (quarto livello funzionale); 8 della ex carriera di concetto, di cui 7 con qualifica di ragioniere e segretario (sesto livello funzionale) e 1 con qualifica di ragioniere capo e segretario capo (settimo livello funzionale); 10 della ex carriera direttiva, di cui 7 con qualifica di consigliere (settimo livello funzionale) e 3 con qualifica di direttore aggiunto di divisione (ottavo livello funzionale).

5. Il quadro I della tabella VII dell'allegato II al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, modificato da ultimo con legge 7 agosto 1985, n. 427, viene aumentato di 3 posti di primo dirigente con funzione di direttore di divisione e di 1 posto di dirigente superiore con funzione di direttore di ragioneria centrale.

#### ART. 27.

1. I capi dei dipartimenti e degli uffici di cui all'articolo 21 sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari ordinari di ruolo.

2. Essi, ove non appartenenti al ruolo organico della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono collocati fuori ruolo nell'ambito dell'amministrazione di provenienza e cessano comunque dalle loro funzioni dopo il giuramento del nuovo Governo, salvo conferma.

3. Nei casi in cui un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri sia affidato alla responsabilità di un ministro senza portafoglio, il capo del dipartimento è nominato su proposta del ministro interessato.

## ART. 28.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri può avvalersi di consulenti e costituire comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni.

2. Per tali attività si provvede con incarichi a tempo determinato da conferire a magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica o anche ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato.

3. Gli incarichi sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ne fissa il compenso di concerto con il ministro del tesoro.

## ART. 29.

1. Per l'espletamento dei suoi compiti, la Presidenza del Consiglio dei ministri si avvale, nei limiti numerici di cui alle tabelle allegate alla presente legge, di personale dei propri ruoli, di personale dello Stato, compreso quello dei due rami del Parlamento, di personale di altre amministrazioni pubbliche e di enti pubblici anche economici, di personale scelto tra persone anche estranee alla pubblica amministrazione.

## ART. 30.

1. La funzione di capo dell'ufficio stampa può essere affidata a persona estranea all'amministrazione, il cui trattamento economico è determinato in conformità a quello dei dirigenti generali dello Stato.

## ART. 31.

1. Le funzioni di direzione, di collaborazione e di studio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono svolte da

consiglieri secondo l'organico di cui alla allegata tabella A. In tale organico non è compreso il posto di capo ufficio stampa.

2. I dipendenti di amministrazioni diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri chiamati ad esercitare le funzioni predette sono collocati in posizione di comando o fuori ruolo presso la Presidenza, salvo che l'incarico sia a tempo parziale e consenta il normale espletamento delle funzioni dell'ufficio di appartenenza.

3. I consiglieri di cui al presente articolo sono assegnati ai dipartimenti ed uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono altresì conferiti gli incarichi agli esperti. Qualora gli esperti siano destinati a svolgere le loro funzioni presso un dipartimento od un ufficio posto alle dipendenze di un ministro senza portafoglio, il conferimento dell'incarico è disposto su proposta di quest'ultimo, ferme restando le disposizioni di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 441.

5. I decreti di conferimento di incarico ad esperti nonché quelli relativi a dipendenti di amministrazioni pubbliche diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o di enti pubblici, con qualifica dirigenziale o equiparata, in posizione di fuori ruolo o di comando, ove non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del Governo, cessano di avere effetto.

6. Il conferimento delle qualifiche dirigenziali del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri è effettuato secondo le disposizioni vigenti in materia per le amministrazioni dello Stato.

#### ART. 32.

1. L'indennità di cui all'articolo 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455, spetta al personale in ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. I dipendenti da amministrazioni diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed in servizio presso di essa in posizione di comando o fuori ruolo con-

servano il trattamento economico dell'amministrazione di appartenenza e ad essi viene attribuita una indennità mensile non pensionabile stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il ministro del tesoro, ai fini di perequazione del rispettivo trattamento economico complessivo con quello spettante al personale di qualifica pari od equiparata di cui al comma 1. Tale indennità non può comunque superare il limite massimo previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 455, e ad essa si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo.

3. Sono fatti salvi i criteri di attribuzione di ore di lavoro straordinario per gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

4. Il compenso degli esperti, dei consiglieri a tempo parziale e del personale incaricato di cui alle tabelle A e B, allegata alla presente legge, è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il ministro del tesoro.

#### ART. 33.

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato di concerto con i ministri dell'interno e del tesoro, viene fissato il contingente del personale appartenente ai corpi di polizia assegnato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'assolvimento di compiti connessi a quelli d'istituto dei corpi di provenienza.

2. I posti nei rispettivi corpi di appartenenza resisi vacanti a seguito della destinazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri prevista dal comma 1 sono considerati disponibili per nuove nomine.

3. La restituzione del personale di cui al presente articolo al corpo di appartenenza avviene, ove necessario, anche in soprannumero, salvo successivo riassorbimento.

## ART. 34.

1. Le amministrazioni e gli enti di appartenenza continuano a corrispondere gli emolumenti al proprio personale posto a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Presidenza del Consiglio dei ministri provvede a rimborsare i relativi oneri nei riguardi delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo e delle amministrazioni pubbliche non statali.

## ART. 35.

1. È costituito un consiglio di amministrazione presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e composto:

a) dai capi dei dipartimenti e degli uffici di cui all'articolo 21, anche se dipendenti da un ministro senza portafoglio;

b) dai rappresentanti del personale eletti nel numero e secondo le modalità vigenti per il restante personale dello Stato.

2. Al consiglio di amministrazione si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 146 e 147 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive modificazioni.

## ART. 36.

1. Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, al personale amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri si applicano le norme relative ai dipendenti civili dello Stato.

2. Al predetto personale, proveniente da amministrazioni pubbliche non statali

e da enti pubblici anche economici, è data facoltà di optare per il mantenimento della posizione assicurativa già costituita nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, delle forme sostitutive o esclusive dell'assicurazione stessa e degli eventuali fondi integrativi di previdenza esistenti presso le amministrazioni di provenienza.

#### ART. 37.

1. La dotazione organica delle qualifiche funzionali del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri è determinata secondo quanto previsto dalla tabella B allegata alla presente legge.

2. Oltre al personale appartenente al ruolo organico delle qualifiche funzionali, possono essere chiamati, nei limiti di cui alla predetta tabella B, in posizione di comando o fuori ruolo, dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche e di enti pubblici anche economici. Per particolari esigenze tecniche e con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, possono essere conferiti, nei limiti di cui alla tabella B, incarichi a persone particolarmente esperte anche estranee all'amministrazione pubblica.

3. Le qualifiche funzionali ed i profili professionali del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri sono disciplinati secondo le disposizioni vigenti in materia per le amministrazioni dello Stato.

#### ART. 38.

1. Il personale con qualifica di dirigente generale, livello B e C, ed equiparata, di dirigente superiore e di primo dirigente, in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri alla data di entrata in vigore della presente legge, è inquadrato a domanda, nei limiti della metà dei posti in ruolo indicati nella tabella A, nelle qualifiche corrispondenti

del ruolo dei consiglieri della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Il personale delle qualifiche funzionali e di quelle ad esaurimento, comunque in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in posizione di comando o fuori ruolo, viene inquadrato a domanda nelle qualifiche corrispondenti del personale in ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nei limiti dei posti della tabella B disponibili.

3. Alle operazioni di inquadramento di cui ai commi 1 e 2, che debbono essere ultimate entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede una commissione nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri e presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale commissione individua gli aventi diritto all'inquadramento, in relazione ai posti disponibili, a seguito della valutazione, da effettuarsi in base a criteri oggettivi predeterminati dalla commissione stessa, dei titoli culturali, professionali e di merito, con particolare riguardo alla qualità del servizio prestato, alla durata del periodo di effettivo servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nonché all'anzianità maturata presso le amministrazioni e gli enti di provenienza.

4. Ai fini giuridici l'anzianità nella qualifica di inquadramento è determinata valutando per intero l'anzianità maturata nella corrispondente qualifica di provenienza.

5. I posti delle qualifiche funzionali rimasti disponibili dopo le operazioni di inquadramento, e quelli che tali si renderanno nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, sono conferiti mediante concorso per titoli ed esame-colloquio riservato al personale comunque in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in possesso dei requisiti di cui all'articolo 14, commi secondo e terzo, della legge 11 luglio 1980, n. 312. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinate, distintamente per le categorie

interessate, le materie dell'esame-colloquio e le modalità di partecipazione e di svolgimento del concorso.

6. Ai fini di quanto previsto dai commi 2, 3 e 5 si considerano indisponibili i posti da conferire mediante i concorsi di cui all'articolo 6 della legge 8 agosto 1985, n. 455, ove i relativi bandi siano già stati pubblicati alla data di entrata in vigore della presente legge.

7. Il personale che abbia presentato domanda di inquadramento ai sensi dei commi 1 e 2 continua a prestare servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri anche nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della presente legge e la conclusione del procedimento di inquadramento. Nello stesso periodo resta fermo per tale personale quanto previsto dall'articolo 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455.

8. Nella prima attuazione della presente legge, al fine di far fronte alle vacanze eventualmente esistenti nei posti in ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, potrà essere chiamato personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo anche in eccedenza ai limiti relativi a dette posizioni previsti dalle unite tabelle, nel numero massimo stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il ministro del tesoro.

#### ART. 39.

1. Fino a quando non saranno emanati i decreti di cui al comma 4 dell'articolo 21 della presente legge, restano ferme le disposizioni vigenti relative alla organizzazione di uffici cui siano preposti ministri senza portafoglio.

2. Per la segreteria particolare del Presidente del Consiglio dei ministri, per i gabinetti e le segreterie particolari del Vicepresidente del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio, nonché per la segreteria particolare del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, si applicano le disposizioni vigenti.

3. Sono abrogate le norme contenute nel regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, e successive modificazioni ed integrazioni, riguardanti la costituzione e la disciplina del gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto delegato di cui al comma 2 dell'articolo 25 sono soppressi i ruoli già facenti capo alla direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica.

5. Sono soppressi i profili professionali e la distinzione in ruoli di cui alla tabella allegata alla legge 8 agosto 1985, n. 455.

#### ART. 40.

1. L'onere derivante dalla piena attuazione della presente legge è valutato in lire 37.300 milioni in ragione di anno. Alla spesa relativa all'anno finanziario 1987, valutata in lire 17.300 milioni ed a quella relativa agli anni 1988 e 1989, valutata, per ciascuno di essi, in lire 37.300 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1987, all'uopo utilizzando l'accantonamento « Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri ».

2. Contestualmente agli inquadramenti del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nel ruolo di cui alle allegate tabelle, il ministro del tesoro è autorizzato a stornare con propri decreti dai competenti capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni di provenienza ai pertinenti capitoli dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri gli importi relativi agli stipendi ed altri asse-

gni fissi in godimento di ciascun dipendente interessato dall'inquadramento.

3. Il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

TABELLA A.

**ORGANICO DEI CONSIGLIERI  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

	In ruolo —	Comandati e fuori ruolo —	Esperti e consiglieri a tempo parziale —
Dirigente generale, livello B e C, e qualifiche equiparate . . . . .	30	20	
Dirigente superiore . . . . .	55	30	104
Primo dirigente . . . . .	80	45	
Totale . . . . .	165	95	

TABELLA B.

	In ruolo —	Comandati e fuori ruolo —	Incaricati —
Qualifiche ad esaurimento . . . . .	31	15	
8 <sup>a</sup> . . . . .	123	62	
7 <sup>a</sup> . . . . .	193	96	
6 <sup>a</sup> . . . . .	290	145	
5 <sup>a</sup> . . . . .	375	187	30
4 <sup>a</sup> . . . . .	544	272	
3 <sup>a</sup> . . . . .	113	57	
2 <sup>a</sup> . . . . .	59	30	
Totale . . . . .	1.728	864	