

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1003

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, COSTA RAFFAELE,  
d'AQUINO, de LORENZO, de LUCA, MELILLO, SERRENTINO,  
STERPA, ZANONE**

*Presentata il 16 luglio 1987*

Modifica di norme della Costituzione concernenti il Governo e  
la pubblica amministrazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente progetto di legge costituzionale recepisce alcune proposte di modificazioni della Costituzione formulate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali su temi concernenti il Governo e la pubblica amministrazione.

Su queste proposte — a differenza di altre — si è registrato nella Commissione un pressoché generale consenso dei gruppi politici. La necessità di una incisiva revisione e razionalizzazione in questo settore, intesa a rafforzare l'istituzione « Governo » e a restituirle la necessaria unitarietà ed efficienza, identificando anche un più corretto rapporto tra il momento monocratico (Presidente del Consiglio) e il momento collegiale (Consiglio dei ministri), appare infatti come essenziale per l'impostazione stessa del pro-

getto di riforma e modernizzazione del nostro sistema istituzionale, di cui la Commissione bicamerale si è fatta carico.

\* \* \*

Le proposte avanzate nel presente progetto di legge costituzionale sono pertanto ispirate all'esaltazione dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio (pur senza attribuirgli poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri, cioè senza addivenire a forme di « cancellierato »), e alla tendenza verso la formazione di governi durevoli o addirittura di « governi di legislatura ». Si propongono pertanto soluzioni come: un legame fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento, sulla base di un'esposizione, da parte del *premier* designato, del pro-

gramma del Governo che intende formare e della composizione del Consiglio di Gabinetto come espressione della formula politica su cui sarà fondato (non è escluso che il Presidente del Consiglio possa preannunciare anche la lista dei ministri, ma senza esserne vincolato, e rimanendo esclusivo titolare del rapporto fiduciario); l'attribuzione alle due Camere in seduta comune dei poteri per il conferimento e la revoca della fiducia, evitando duplicazioni di procedure e conferendo il necessario rilievo a questi atti fondamentali del rapporto tra Parlamento e Governo; l'assunzione delle funzioni governative solo dopo il voto di fiducia, che è più conforme ai principi del governo parlamentare ed evita l'esercizio di funzioni, sia pure per un breve periodo, da parte di un Governo senza la fiducia del Parlamento; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri (da eseguire con atto formale del Capo dello Stato); l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto, come organo per coadiuvare il Presidente del Consiglio nelle funzioni di indirizzo e di coordinamento, esaltando il momento della collegialità, soprattutto per definire la strategia complessiva dell'azione governativa; una definizione del ruolo dei Comitati interministeriali, che dovrebbero ripetere le loro funzioni da una delega, per materie determinate, da parte del Consiglio dei ministri; l'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di motivare in ogni caso le sue dimissioni, in modo da consentire un dibattito in Parlamento sul perché della crisi (questa forma di « parlamentarizzazione » delle crisi ministeriali potrebbe rappresentare una alternativa italiana a quel sistema della « sfiducia costruttiva » che nella Germania federale, dove è stato adottato, non sembra aver dato buona prova, e che non si ritiene comunque utile introdurre in Italia nella sua forma originaria, tenuto conto della sua difficile applicabilità in un sistema caratterizzato da un elevato frazionamento politico). In questa direzione si propongono puntuali modifi-

che degli articoli 92, 93, 94 e 95 della Costituzione.

Quanto allo strumento operativo del Governo, cioè alla pubblica amministrazione, si propone una riformulazione dell'articolo 97 della Costituzione intesa ad introdurre l'obbligo degli uffici di rispondere alle istanze dei cittadini, nella linea di un miglioramento dei rapporti tra Stato-organizzazione e Stato-comunità; a sopprimere l'attuale riserva di legge in relazione alle nuove previsioni per la normativa sull'organizzazione interna dei pubblici uffici; a rafforzare, specie dal punto di vista qualitativo, le garanzie poste dalle norme vigenti per le nomine nella pubblica amministrazione e negli organi direttivi degli enti pubblici. In particolare, alla prescrizione del pubblico concorso per l'ammissione ai pubblici impieghi dovrebbe fare riscontro una limitazione della possibilità di deroghe legislative le quali dovrebbero essere ristrette soltanto a determinate funzioni e qualifiche (e quindi non riguardare intere categorie di pubblici impiegati, come avviene attualmente); nonché una sanzione di nullità per i rapporti eventualmente costituiti in violazione di tali disposizioni.

Per le nomine degli organi direttivi degli enti pubblici dovrebbe essere costituzionalmente resa obbligatoria la consultazione di organi tecnici, al fine di garantirne la rispondenza a requisiti di competenza e capacità professionale. È anche prevista l'istituzione di una anagrafe degli incarichi pubblici. Per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, la competenza dovrebbe passare al Senato della Repubblica, secondo la tendenza affermata nella Commissione in tema di distribuzione delle funzioni parlamentari tra le due Camere; ad ogni modo, la norma è stata rivista in modo da consentire anche una diversa soluzione del problema.

\* \* \*

In generale, le norme che si propongono per la modifica degli articoli 92, 93, 94, 95 e 97 della Costituzione (così come

le considerazioni motive che le accompagnano) sono riprese dalla *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985. Il testo proposto potrà naturalmente essere modificato e perfezionato, formalmente e sostanzialmente — ma con-

servandone lo spirito ispiratore, intorno al quale si registra, come si è detto, un ampio consenso — nella sede propria, che è quella del dibattito parlamentare sul presente progetto di legge e sugli altri contestualmente presentati per una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART 1.

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 92. — Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio nomina, nell'ambito del Consiglio dei ministri, un Consiglio di Gabinetto che lo coadiuva nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'azione di governo ».

## ART 2.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 93. — Il Presidente della Repubblica designa il Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio designato, entro dieci giorni dalla designazione, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto.

Le Camere esprimono la fiducia al Presidente del Consiglio mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Ottenuta la fiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri assume le sue funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. I ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, e assumono le funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

I ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ».

## ART 3.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 94. — Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Le due Camere accordano o revocano la fiducia in seduta comune mediante mozione motivata, discussa e votata per appello nominale.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune delle due Camere ».

## ART 4.

1. Il terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, e determina le attribuzioni del Consiglio di Gabinetto, del Consiglio dei ministri e dei ministri. Le funzioni del Consiglio dei ministri possono essere delegate, per materie determinate, a Comitati di ministri ».

## ART 5.

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 97. — I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro ri-

volte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.

I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.

La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli parlamentari sulle nomine ».