

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

57.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sostituzioni:		Mastrogiacomo ed altri: Modificazione della dotazione organica del ruolo dei dirigenti amministrativi dell'amministrazione giudiziaria (4372)	7
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	3	Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	7
Disegno di legge (Discussione e approvazione):		Disegno di legge (Discussione e approvazione):	
Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica (<i>Approvato dalla I Commissione permanente del Senato</i>) (5015)	3	Norme di adeguamento dell'organizzazione delle strutture del Ministero dell'interno per il potenziamento dell'attività antidroga (<i>Approvato dalla I Commissione permanente del Senato</i>) (5214)	8
Labriola Silvano, <i>Presidente</i> , (PSI) <i>Relatore</i> 3, 4, 5		Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	8
Cardetti Giorgio (PSI)	5	Mazzuconi Daniela (DC)	8
Ferrara Giovanni (PCI)	5	Pacetti Massimo (PCI)	8
Soddu Pietro (DC)	3, 5	Spini Valdo, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	8
Sorice Vincenzo, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	5	Votazioni nominali:	
Tassi Carlo (MSI-DN)	5	Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	7, 9
Disegno e proposta di legge (Rinvio):			
Modificazione della dotazione organica del personale dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (5056);			

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,40.

MASSIMO PACETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (È approvato.).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi del comma 4 dell'articolo 19 del regolamento, i deputati Achille Occhetto ed Aldo Tortorella sono sostituiti, rispettivamente, dai deputati Giuseppe Mangiapane e Luana Angeloni.

Discussione del disegno di legge: Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica (Approvato dalla I Commissione permanente del Senato) (5015).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica », già approvato dalla I Commissione permanente del Senato nella seduta del 26 luglio 1990.

Comunico che le Commissioni competenti — ad eccezione della IV Commissione permanente, che non si è ancora pronunciata — hanno espresso parere favorevole.

Su tale provvedimento, che giace presso questo ramo del Parlamento dall'11 ottobre scorso, riferirò io stesso.

Il disegno di legge in esame tende a razionalizzare la disciplina vigente in materia di forma presidenziale degli atti del-

l'amministrazione. L'oggetto del provvedimento, pertanto, concerne gli atti dell'amministrazione, non quelli del Governo, rispetto ai quali — invece — la legge n. 400 del 1988 delimita in maniera organica l'ambito degli atti che possono assumere la forma del decreto del Presidente della Repubblica.

Sotto il profilo generale va sottolineato il carattere fondamentale del provvedimento che — ripeto — introduce una opportuna razionalizzazione in materia, selezionando gli atti da adottarsi nella forma del decreto presidenziale. È inutile ricordare ai colleghi — che ne sono certo a conoscenza — che il problema della forma presidenziale degli atti amministrativi va considerato alla stregua di una questione tralatizia, dal momento che deriva dalla antica forma del decreto reale, a sua volta erede nominale della particolare riserva riconosciuta al sovrano. In tale contesto, senza che si siano mai manifestati il desiderio o la possibilità di valutare la differenza tra forma presidenziale e forma reale dei decreti, nonché la vetustà che caratterizzava la forma del decreto reale, l'ordinamento repubblicano ha ereditato la vecchia nomenclatura trasferendola pedissequamente nell'ambito delle disposizioni normative.

Il disegno di legge in esame, pertanto, limita — in maniera a mio avviso opportuna — l'ambito degli atti da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, e rappresenta il risultato di una collaborazione (si tratta, ovviamente, di una collaborazione che va considerata in senso atipico) tra la presidenza della Repubblica ed il Governo, ove si consideri che tale rapporto di collaborazione è stato preceduto da un'indagine molto seria ed accurata svolta da un

gruppo di docenti, su incarico informale del Presidente della Repubblica avvalorato successivamente dal consenso del Governo; mi riferisco al gruppo di lavoro diretto dal professor Nello Motzo e composto da valorosi giuristi che hanno approfondito la materia, così come è noto ad alcuni colleghi della Commissione.

L'articolo 1 del disegno di legge dispone che il Presidente della Repubblica, oltre agli atti previsti espressamente dalla Costituzione o da norme costituzionali e a quelli relativi all'organizzazione ed al personale del segretariato generale della Presidenza della Repubblica, emana, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro competente, una serie di atti, tra i quali mi limito ad indicare i seguenti: nomina dei sottosegretari di Stato, dei commissari straordinari del Governo, del Presidente e del segretario generale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; approvazione della nomina del governatore della Banca d'Italia; nomina alla presidenza di enti, istituti ed aziende a carattere nazionale, ai sensi dell'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400; nomina e conferimento di incarichi direttivi a magistrati ordinari, amministrativi, militari e ad avvocati dello Stato; nomina del presidente, dei presidenti di sezione e dei componenti della commissione tributaria centrale. L'articolo 1, oltre a tali voci, indica una lunga serie di atti, ai quali non ritengo opportuno riferirmi in modo specifico, rinviandone la cognizione alla lettura del testo del provvedimento.

Desidero svolgere una valutazione conclusiva sull'articolo 1, sottolineando che, una volta introdotte nell'ordinamento le disposizioni in esso contenute, ogni atto amministrativo che avrà forma presidenziale sarà oggetto di un controllo di legittimità in senso lato posto in essere dal Presidente della Repubblica. Si tratta di una prospettiva già pacificamente accolta dalla dottrina, che sarà senz'altro avvalorata dall'eventuale approvazione del disegno di legge in esame, in considerazione del fatto che l'atto del Presidente della Repubblica non è mai un atto dovuto,

per cui comporta l'esercizio di un alto controllo relativo alla legittimità delle deliberazioni assunte da un organo diverso. Resta fermo comunque il dato secondo cui la responsabilità politica e la volizione del merito dell'atto non saranno imputabili al Presidente della Repubblica, il quale, anche nelle ipotesi indicate dal provvedimento, non pone in essere un atto voluto. In definitiva, il Presidente della Repubblica non deve emanare né vuole l'atto, ma si limita a conferire ad esso la forma di decreto presidenziale in virtù di un principio relativo all'alto controllo sulla legittimità degli atti che rappresentano espressione di un pubblico potere.

PIETRO SODDU. Si tratta quindi, di una sorta di timbro.

PRESIDENTE. Sì, onorevole Soddu.

L'articolo 2 stabilisce che gli atti amministrativi diversi da quelli previsti dall'articolo precedente, per i quali alla data di entrata in vigore della legge sia adottata la forma del decreto del Presidente della Repubblica, siano emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta, sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra. Inoltre, gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta di una norma che non richiede una particolare illustrazione.

L'articolo 3 stabilisce che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti permane anche nei confronti di tutti gli atti amministrativi di cui all'articolo 2. Si tratta di una disposizione che avrebbe anche potuto essere non introdotta, ove si consideri la previsione di un controllo generale da parte della Corte dei conti sugli atti amministrativi del Governo.

L'articolo 4, infine, stabilisce che per gli atti amministrativi di cui all'articolo 2 resta fermo il previo parere del Consi-

glio di Stato, ove richiesto dalle norme vigenti alla data dell'entrata in vigore della legge.

Sulla base delle considerazioni espresse, raccomando ai colleghi la definitiva approvazione del disegno di legge, al quale va riconosciuto il merito di introdurre l'auspicata chiarezza in una materia tanto delicata.

GIOVANNI FERRARA. Nel ringraziare il presidente Labriola per la puntuale ed organica relazione, dichiaro di condividere le valutazioni positive espresse sul merito del provvedimento in esame.

In realtà, tutti avvertiamo l'esigenza di introdurre maggiore chiarezza in riferimento ad una materia tanto delicata e complessa. Pertanto, condividiamo positivamente il provvedimento in discussione, cui va il merito di definire un quadro certo dell'imputazione formale degli atti amministrativi.

Avverto tuttavia una perplessità, che desidero far presente al presidente Labriola — appellandomi alla sua abituale cortesia affinché ci vengano fornite adeguate delucidazioni. Nella lettera *r*) dell'articolo 1, infatti, si specifica che, tra l'altro, il Presidente della Repubblica emana l'atto di nomina del segretario generale del ministero degli affari esteri. Pur rendendomi conto delle ragioni di collegamento tra tale dicastero e la presidenza della Repubblica, mi domando perché mai si richieda la forma del decreto presidenziale per la nomina del segretario generale del Ministero degli affari esteri e non anche per la nomina dei segretari generali degli altri ministeri.

GIORGIO CARDETTI. Debbo rilevare che la disposizione di cui alla lettera *e*) dell'articolo 1, che si riferisce alla concessione del titolo di città, può porsi in contrasto, benché priva di effetti giuridici, con quanto previsto dalla legge n. 142 di riforma delle autonomie locali.

CARLO TASSI. Mi dichiaro favorevole al disegno di legge, rilevando che quello di città costituisce un titolo meramente onorifico.

PIETRO SODDU. Concordo con la relazione svolta dal Presidente, rilevando però che il provvedimento non prende in considerazione la nomina dei magistrati, quando oltretutto il Presidente della Repubblica è anche Presidente del Consiglio superiore della magistratura.

PRESIDENTE. La previsione contenuta nella lettera *h*) dell'articolo 1 si estende anche alla nomina dei magistrati, poiché questi ultimi debbono essere necessariamente considerati dirigenti. L'onorevole Cardetti ha ragione sul piano sostanziale, ma il conferimento del titolo di città è un'antica prerogativa di carattere nominale, che non comporta conseguenze giuridiche.

VINCENZO SORICE, *Sottosegretario di stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo raccomanda l'approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 1.

1. Il Presidente della Repubblica, oltre gli atti previsti espressamente dalla Costituzione o da norme costituzionali e quelli relativi all'organizzazione e al personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, emana i seguenti altri atti, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente:

a) nomina dei Sottosegretari di Stato;

b) nomina dei commissari straordinari del Governo;

c) nomina del presidente e del segretario generale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

d) approvazione della nomina del governatore della Banca d'Italia;

e) nomina alla presidenza di enti, istituti e aziende a carattere nazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

f) nomina e conferimento di incarichi direttivi a magistrati ordinari, amministrativi, militari e ad avvocati dello Stato;

g) nomina del presidente, dei presidenti di sezione e dei componenti della commissione tributaria centrale;

h) nomina dei funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparata;

i) nomina e destinazione dei commissari del Governo presso le regioni;

l) destinazione dei prefetti presso i capoluoghi di provincia;

m) destinazione degli ambasciatori e dei ministri plenipotenziari presso sedi diplomatiche estere e conferimento delle funzioni di capo di rappresentanza diplomatica;

n) nomina degli ufficiali delle Forze armate di grado non inferiore a generale di brigata o equiparato;

o) nomina del capo di stato maggiore della difesa, del segretario generale della difesa e dei capi di stato maggiore delle tre Forze armate;

p) nomina del presidente del Consiglio superiore delle Forze armate;

q) nomina dei comandanti delle regioni militari, dei dipartimenti militari marittimi, delle regioni aeree e dei comandanti di corpo d'armata e di squadra navale;

r) nomina del segretario generale del Ministero degli affari esteri;

s) nomina del capo della polizia — direttore generale della Pubblica sicurezza;

t) nomina del comandante generale dell'Arma dei carabinieri;

u) nomina del comandante generale della Guardia di finanza;

v) prima nomina degli ufficiali delle Forze armate;

z) scioglimento anticipato dei consigli provinciali e comunali e nomina dei relativi commissari;

aa) concessione della cittadinanza italiana;

bb) decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica;

cc) provvedimento di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi;

dd) conferimento di ricompense al valore e al merito civile e militare e concessione di bandiere, stemmi, gonfaloni e insegne, nei casi in cui la forma del decreto del Presidente della Repubblica sia prevista dalla legge;

ee) concessione del titolo di città;

ff) atti per i quali la forma del decreto del Presidente della Repubblica sia prevista dalla legge in relazione a procedimenti elettorali o referendari;

gg) atti per i quali la forma del decreto del Presidente della Repubblica sia prevista da norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale;

hh) atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, previsti dall'articolo 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400;

ii) tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri.

2. L'elencazione degli atti di competenza del Presidente della Repubblica, contenuta nel comma 1, è tassativa e non

può essere modificata, integrata, sostituita o abrogata se non in modo espresso.
(È approvato).

ART. 2.

1. Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra.

2. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

(È approvato).

ART. 3.

1. Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti permane anche nei confronti di tutti gli atti amministrativi di cui all'articolo 2.

(È approvato).

ART. 4.

1. Per gli atti amministrativi di cui all'articolo 2 resta fermo il previo parere del Consiglio di Stato ove richiesto dalle norme vigenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

2. Nel caso in cui l'Amministrazione non intenda conformarsi al parere, gli atti amministrativi di cui al comma 1 sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

(È approvato).

Avverto che la votazione del disegno di legge avrà luogo nel prosieguo della seduta.

Discussione del disegno di legge: Modificazione della dotazione organica del personale dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (5056); e della proposta di legge Mastrogiacomo ed altri: Modificazione della dotazione organica del ruolo dei dirigenti amministrativi dell'amministrazione giudiziaria (4372).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Modificazione della dotazione organica del personale dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie », e della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mastrogiacomo, Cavicchioli, Rais, Vazzoler, Rotiroti e Breda: « Modificazione della dotazione organica del ruolo dei dirigenti amministrativi dell'amministrazione giudiziaria ».

Poiché non è stato ancora espresso il prescritto parere dalla V Commissione bilancio, la discussione dei progetti di legge è rinviato ad altra seduta. Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,55, è ripresa alle 11,30.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 5015, recante determinazione degli atti da adottarsi nella forma di decreto del Presidente della Repubblica.

Il provvedimento sarà subito votato per appello nominale.

Votazione nominale.

PRESIDENTE. Indico la votazione nominale sul disegno di legge n. 5015, esaminato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Re-

pubblica » (Approvato dalla I Commissione permanente del Senato) (5015):

Presenti e votanti	26
Maggioranza	14
Hanno votato sì	26
Hanno votato no	0

(La Commissione approva).

Hanno votato sì: Angeloni, Angius, Balestracci, Barbera, Barbieri, Bertoli, Binetti, Cardetti, Caveri, Chiriano, Ciaffi, Ferrara, Forleo, Frasson, Gei, Gitti, Labriola, Mangiapane, Mattarella, Mazzucconi, Novelli, Pacetti, Soddu, Strumendo, Vecchiarelli e Zampieri.

Discussione del disegno di legge: Norme di adeguamento dell'organizzazione delle strutture del Ministero dell'interno per il potenziamento dell'attività antidroga (Approvato dalla I Commissione permanente del Senato) (5214).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme di adeguamento dell'organizzazione delle strutture del Ministero dell'interno per il potenziamento dell'attività antidroga », già approvato dalla I Commissione permanente del Senato nella seduta del 6 novembre 1990.

In assenza del relatore, sul provvedimento in esame riferirò io stesso. Non ho certo bisogno di richiamare all'attenzione della Commissione l'importanza del disegno di legge in discussione, dal momento che nel corso dell'indagine conoscitiva concernente i problemi della grande criminalità organizzata avevamo già avuto occasione di apprezzare l'attività dei dirigenti del servizio centrale antidroga del Ministero dell'interno. Con il provvedimento in esame si intende trasformare tale servizio in direzione centrale nell'ambito del dipartimento della pubblica sicurezza.

Per tali ragioni, raccomando alla Commissione la definitiva approvazione del provvedimento.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

MASSIMO PACETTI. A nome del gruppo comunista, mi dichiaro favorevole al disegno di legge in esame ed esprimo il nostro apprezzamento per le ragioni che hanno indotto il Governo a presentare il provvedimento, ragioni peraltro illustrate in maniera chiara e precisa dal presidente. L'approvazione del testo in discussione rappresenterà senza dubbio un segnale estremamente positivo, dal momento che in un settore così delicato, come quello della criminalità connessa agli stupefacenti sarà finalmente garantita l'istituzionalizzazione di un servizio interforze che finora ha prodotto risultati apprezzabili ed apprezzati. Concludo, pertanto, sottolineando la positività della scelta contenuta nel disegno di legge, volta ad istituire un servizio interforze nel delicato settore della lotta al narcotraffico.

DANIELA MAZZUCONI. Anche il gruppo della democrazia cristiana esprime un giudizio positivo sul provvedimento in esame.

VILDO SPINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo prende atto con soddisfazione dei giudizi positivi espressi sul provvedimento in esame, nonché degli apprezzamenti riferiti all'attività svolta dal servizio competente.

Raccomando, pertanto, l'approvazione del disegno di legge, il cui fondamentale obiettivo è di migliorare le condizioni di lotta contro il traffico nazionale ed internazionale degli stupefacenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Passiamo all'esame degli articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 1.

(Direzione centrale per i servizi antidroga).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, la Direzione centrale per i servizi antidroga.

2. Il Servizio centrale antidroga, istituito dall'articolo 35, secondo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, è soppresso ed i relativi compiti ed attribuzioni sono conferiti alla Direzione centrale di cui al comma 1, nella quale confluiscono altresì il personale, le strutture, le dotazioni e i mezzi finanziari del Servizio stesso.

(È approvato).

ART. 2.

(Organizzazione interna della Direzione centrale).

1. Alla determinazione del numero e delle competenze dei servizi e delle divisioni in cui si articola la Direzione centrale per i servizi antidroga si provvede con le modalità e procedure indicate nell'articolo 5, settimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. Alla preposizione ed assegnazione ai servizi e alle divisioni di cui al comma 1 di personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato e di personale appartenente alle altre forze di Polizia e alle altre Amministrazioni dello Stato si provvede secondo principi di competenza tecnico-professionale e con l'obiettivo di realizzare nei confronti dei titolari degli uffici predetti di pari livello una sostanziale parità ed equiordinazione di funzioni, anche mediante il ricorso al criterio della rotazione degli incarichi.

3. Con le modalità e procedure indicate nel comma 1 si provvede alla preposizione ed assegnazione ai servizi e divisioni della Direzione centrale per i servizi antidroga del personale di cui al comma 2.

(È approvato).

Il disegno di legge sarà subito votato per appello nominale.

Votazione nominale.

PRESIDENTE. Indico la votazione nominale sul disegno di legge n. 5214, esaminato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico i risultati della votazione:

Disegno di legge: « Norme di adeguamento dell'organizzazione delle strutture del ministero dell'interno per il potenziamento dell'attività antidroga » *(Approvato dalla I Commissione permanente del Senato)* (5214):

Presenti e votanti	26
Maggioranza	14
Hanno votato sì	26
Hanno votato no	0

(La Commissione approva).

Hanno votato sì: Angeloni, Angius, Balestracci, Barbera, Barbieri, Bertoli, Binetti, Cardetti, Caveri, Chiriano, Ciaffi, Ferrara, Forleo, Frasson, Gei, Gitti, Labriola, Mangiapane, Mattarella, Mazzucconi, Novelli, Pacetti, Soddu, Strumendo, Vecchiarelli e Zampieri.

La seduta termina alle 11,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 31 gennaio 1991.