
XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

42.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 GIUGNO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.
Seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo »:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	1681, 1683, 1689, 1690 1692, 1693, 1695, 1697, 1698
Barbieri Tagliavini Silvia	1688
Bassanini Franco, <i>Referente per il Comitato « Forma di Governo »</i>	1681, 1684 1687, 1690, 1691, 1693, 1694, 1695, 1696, 1697, 1698
Boato Marco	1683, 1690, 1693
Cappiello Agata Alma	1682, 1683, 1684, 1689, 1693, 1696
Covatta Luigi	1682, 1692
Covi Giulio Tullio, <i>Presidente del Comitato « Forma di Governo »</i>	1698, 1690 1692, 1696
Mazzola Francesco	1694, 1698
Tarabini Eugenio	1683, 1686, 1688, 1691, 1694, 1696, 1697
ALLEGATO	1699

La seduta comincia alle 17,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo ».

PRESIDENTE. Diamo inizio ai nostri lavori malgrado la non numerosa presenza dei parlamentari – vedo una partecipazione piuttosto cospicua del gruppo socialista, mentre per il momento non è presente nessun rappresentante del gruppo del PDS – il che probabilmente è dovuto al fatto che sono in corso molte altre riunioni e che oggi il Senato non tiene seduta.

Chiedo al referente se sia stato formulato il nuovo testo dell'articolo 92 sulla base di quanto stabilito dalla Commissione all'inizio della seduta di venerdì scorso.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Il Comitato ristretto si è riservato di elaborare tale testo in una prossima riunione, per cui pensavamo di proseguire oggi nell'esame degli articoli successivi.

PRESIDENTE. Non possiamo quindi riprendere dall'articolo 92.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Avevamo constatato nell'ultima seduta l'insorgere di questioni che potevano comportare anche modifiche nella stesura del testo dell'articolo 92; pensavamo quindi che fosse più opportuno partire dall'articolo 95, che è stato già esaminato, e proseguire nell'esame del testo.

PRESIDENTE. Passiamo dunque all'esame dell'articolo 95-bis del testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo » e dei relativi emendamenti, che, come sempre, saranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Il Comitato ristretto, tenendo conto anche degli elementi emersi dai tre emendamenti presentati, propone alla Commissione, con l'emendamento 95-bis.4, una riformulazione pressoché integrale dell'articolo 95-bis, che riguarda l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo.

Il proposito che già originariamente aveva ispirato il Comitato « Forma di Governo » nella stesura di questo articolo era quello di dare sostanza all'ipotesi di delegificazione, sulla quale si discute da tempo e che è stata inserita nella legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio, ma che si è rivelata non operativa o non sufficientemente operativa.

L'ipotesi che abbiamo delineato con l'emendamento interamente sostitutivo firmato dal referente per il Comitato prevede che sia stabilito come ambito normale di potestà regolamentare del Governo quello delle materie non riservate dalla Costituzione alla legge; che si rinvi alla legge per la determinazione degli aspetti procedurali e formali dell'esercizio della funzione regolamentare (quindi procedimento, pubblicità ed efficacia dei diversi tipi di regolamento); che sia normalmente, affidata alla fonte regolamentare la definizione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge; prevede altresì che la funzione della legge – salvo che nelle materie di riserva assoluta di legge – sia

limitata alla determinazione delle linee fondamentali della disciplina del settore e alla fissazione di principi e criteri direttivi per la normazione regolamentare.

C'è quindi una normale potestà regolamentare del Governo nelle materie non coperte da riserva di legge, nonché la possibilità per il Parlamento di delegificare interi settori, materie o blocchi di materie e in questo caso, in forza della norma costituzionale, la legge, per così dire, retrocede solo alla fissazione delle linee fondamentali della disciplina del settore e dei principi e criteri direttivi per la regolamentazione.

Si mantiene la legittimazione della Corte dei conti a sottoporre in via d'azione alla Corte costituzionale le controversie sulla legittimità del regolamento quando a suo giudizio il regolamento esorbiti rispetto alla funzione, alla competenza che gli è attribuita nel nuovo sistema delle fonti che questo articolo delinea, ossia quando il regolamento concerna materia coperta da riserva di legge ovvero, non concernendo materia coperta da riserva di legge, contrasti con le norme di principio determinate con legge ai sensi della norma che ho ricordato.

Si attribuisce analoga legittimazione ad una frazione peraltro consistente - un quarto - dei componenti di ciascuna Camera; si tratta di una legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale, che naturalmente opera nel senso di investirla del giudizio sulla legittimità del regolamento. Sono stati dunque assorbiti nel testo dell'emendamento interamente sostitutivo predisposto dal Comitato ristretto gli emendamenti Guzzetti 95-bis.3 e Barbieri 95-bis.2.

Quanto all'emendamento Maccanico 95-bis.1, poiché il parere del referente è contrario, esso non è stato recepito nell'emendamento 95-bis.4. Tale emendamento riproduceva una formula contenuta nel testo del disegno di legge sulla riforma del Parlamento approvato nella scorsa legislatura dal Senato e che apparentemente sembrava (questo era nei propositi del presentatore) effettuare una delegificazione più radicale ed ampia. In realtà, il testo di

tale emendamento si presta a molte controversie interpretative perché affermare che « il Governo esercita in via esclusiva la potestà normativa nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge » può significare da un lato che si vuole assegnare una riserva di competenza normativa al Governo sul modello della V Repubblica francese, d'altro che si tratta di una normale attribuzione di potestà regolamentare in queste materie, ferma restando la cosiddetta preferenza di legge. La norma può essere interpretata in un senso o nell'altro e i dubbi interpretativi rischiano di creare una serie di controversie che rendono l'istituto della delegificazione difficilmente applicabile.

Invitiamo pertanto la Commissione ad approvare il nuovo testo dell'articolo 95-bis predisposto dal Comitato ristretto.

LUIGI COVATTA. Non ho obiezioni da muovere in merito al testo formulato dal Comitato ristretto se non in riferimento al terzo comma, che appare superfluo o che comunque potrebbe essere scritto in una forma italiana meno contorta. Personalmente sono più favorevole alla soppressione di tale comma perché il fatto che il Parlamento possa disporre con legge l'abrogazione di norme legislative appare assolutamente ovvio. Inoltre l'ultimo periodo (« La legge determina le linee fondamentali della disciplina del settore e contiene idonei principi e caratteri direttivi ») rischia di far rientrare dalla finestra un eccesso di legiferazione che abbiamo cacciato dalla porta. I primi due commi dell'emendamento, ai quali va aggiunto il quarto comma, sono già sufficienti a delimitare il campo del potere regolamentare del Governo.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Vorrei fare un breve passo indietro e domandare all'onorevole Bassanini il motivo per cui il primo comma dell'articolo 95, già esaminato nella precedente seduta, abbia escluso di assegnare al primo ministro anche il compito di mantenere l'unità dell'indirizzo politico. È vero che la strada che abbiamo imboccata porta ad un accentuato decentramento, che sfiora il federalismo, ma

ritengo che al primo ministro spetti ancora il compito di indirizzo politico.

PRESIDENTE. Senatrice Cappiello, il referente Bassanini può solo fornirle qualche chiarimento perché non possiamo tornare su una decisione già assunta.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Sarei lieta se l'onorevole Bassanini potesse rispondere al mio quesito.

MARCO BOATO. Premesso che in questa sede può essere avanzata qualunque ipotesi di modifica, a me sembra che la norma prevista dal terzo comma dell'emendamento Bassanini 95-bis.4 sia necessaria per dare chiarezza alle disposizioni contenute nei primi due commi. Il problema si porrebbe se si fosse manifestato un disaccordo nel merito, ma ciò non si è verificato; la legge n. 400 ha incontrato grandissime difficoltà di attuazione anche perché, pur attuando per la prima volta una norma costituzionale, è una legge ordinaria e come tale può essere modificata da leggi ordinarie successive.

Il Comitato ristretto ha dunque deciso di inserire direttamente nella Costituzione una chiarificazione quale quella contenuta nel terzo comma, che in qualche modo riprende e definisce meglio il primo comma del testo originario dell'articolo 95-bis (« In queste materie la legge può dettare esclusivamente norme di principio »); invece di fare un riferimento generico a norme di principio si è esplicitata la disposizione con legge dell'abrogazione di norme legislative laddove entrino in vigore i regolamenti del Governo nella stessa materia e si è altresì specificato il compito del Parlamento di definire le linee fondamentali della disciplina di ciascun settore con idonei principi e criteri direttivi. Quest'ultima previsione permette, tra l'altro, un raccordo con il quarto comma secondo il quale la Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla

legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

Se sopprimessimo il terzo comma verrebbe a cadere anche il riferimento al ruolo della Corte dei conti rispetto all'eventuale esorbitanza (per usare un termine atecnico) rispetto alle norme di principio, perché lì è contenuto il riferimento alla legge, che determina le linee fondamentali della disciplina del settore e contiene idonei principi e criteri direttivi.

Laddove non vi siano obiezioni di merito (ma non ne ho sentite, e stiamo quindi discutendo sulla più corretta struttura dall'articolo), mi pare che il terzo comma non sia superfluo, perché sopprimendolo vi sarebbe una minore chiarezza anche dal punto di vista interpretativo e soprattutto nascerebbe una difficoltà di raccordo col quarto comma.

EUGENIO TARABINI. Chiedo scusa se parlo a colleghi molto più preparati di me in quanto hanno seguito finora i lavori della Commissione, ai quali io invece mi accostavo per la prima volta.

Comunque, sul primo comma non ho obiezioni da muovere, mentre con riferimento al secondo vorrei chiedere al referente perché la norma non venga formulata in maniera più semplice, considerato che questo articolo introduce la delegificazione in maniera – mi pare – completa. Penso che potrebbe essere adottata la seguente dizione: « Le norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge sono riservate alla fonte regolamentare ».

Anche con riferimento al terzo comma, mi domando se si possa procedere ad una semplificazione. In sostanza, dal momento in cui entra in vigore la Costituzione, le norme regolamentari, nelle materie che non sono di competenza legislativa, dovrebbero modificare la legge. Da quel momento si trasferirebbe la competenza e dallo stesso momento il Governo, attraverso l'emanazione di regolamenti, potrebbe intervenire in tutte le materie che la legge ha disciplinato, e per le quali evidentemente non sussista, nella Costituzione, una riserva legislativa. Anche questa sarebbe una semplificazione.

Per quanto riguarda l'ultimo comma, che concerne la Corte dei conti, anche se non desidero creare ostacoli, occorre rilevare che il discorso relativo a questo organo è molto complesso e la legittimazione della Corte dei conti in vari campi (quello che affiora ora è uno di questi) richiede, a mio avviso, un approfondimento dei compiti della stessa Corte.

Mi domando però, non per aggirare il problema, se non sia il caso di non inserire affatto il quarto comma, lasciando operare l'articolo 113 dell'attuale Costituzione; mi riferisco alla disapplicazione da parte del giudice ordinario nei confronti del regolamento che violi materia riservata alla legge. Immagino che il professor Bassanini obietterebbe che vi sarebbe un'invadenza di campo da parte del Governo nei confronti del Parlamento e quindi si delineerebbe un conflitto, e la competenza in materia di conflitti è della Corte costituzionale. Tuttavia, questa legittimazione da parte della Corte dei conti a sollevare il conflitto non mi convince affatto.

Il collega Bassanini potrebbe obiettare che in sede di registrazione è la Corte dei conti ad esaminare per prima il regolamento. Ma la soluzione che ho prospettato mi sembra però coerente con un sistema che dura (per questo verso gloriosamente) da 128 anni, ossia dall'entrata in vigore della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865. Oltre tutto in tal modo, indipendentemente dal fatto che la Corte dei conti abbia o meno sollevato il conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, si manterrebbe al cittadino il diritto di reagire contro un regolamento che tratti materie riservate invece alla legge.

Si tratta di considerazioni che sottopongo alla valutazione del referente.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Per quanto riguarda l'articolo 95-bis, sono assolutamente d'accordo con almeno due osservazioni testé svolte. Mi riferisco in primo luogo all'esigenza di semplificazione del comma 2, con le norme di attuazione.

In secondo luogo sono anch'io d'accordo sull'opportunità di mantenere il comma 3,

anche se forse semplificandolo un poco. Mi sembra inoltre molto importante la disposizione finale del comma, per cui: « la legge determina le linee fondamentali della disciplina del settore e contiene idonei principi e criteri direttivi ».

Per quanto riguarda il discorso sulla Corte dei conti, l'onorevole Tarabini ha anticipato una richiesta che avrei avanzato io; dal momento che nell'ambito del Comitato « Garanzie », con il senatore Acquarone, abbiamo iniziato a lavorare e a prevedere eventuali modifiche della struttura della Corte dei conti, toglierei il quarto comma dalla sua attuale collocazione e cercherei di inserirlo in una sede diversa, che potrebbe essere l'articolo 103. Poiché dobbiamo ancora concludere quella riflessione, riterrei opportuno lasciare in sospeso la decisione sul quarto comma dell'articolo 95-bis.

Ripeto che sono d'accordo nell'introdurre quella piccola modifica al comma 2 e mi sembra importante mantenere il comma 3, anche se si può studiare il modo di pervenire ad una sua migliore formulazione.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Vorrei innanzi tutto rispondere al quesito che la senatrice Cappiello mi ha rivolto su un articolo già approvato nella scorsa seduta.

Nel definire gli articoli precedenti, la Commissione ha accolto, anche se con riferimento all'articolo 92 per il momento solo per quanto riguarda i primi quattro commi (oltre alle linee generali dei commi successivi), una consistente riforma che concerne sia la struttura del Governo sia i rapporti tra Governo e Parlamento. Si sottolinea in particolare il ruolo fondamentale del primo ministro, al quale viene conferito, attraverso l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, il mandato di formare il Governo ed anche di essere garante dell'unità di indirizzo politico e dell'omogeneità della struttura del Governo. Il potere più rilevante è quello di nominare e revocare i ministri, previsto dall'articolo 93 del testo del Comitato.

A questo punto, l'articolo 95 delinea esclusivamente la distribuzione delle funzioni tra il primo ministro come Capo del Governo, l'organo collegiale Consiglio dei ministri ed i ministri come responsabili degli atti dei rispettivi dicasteri. Ne deriva che una formulazione come quella che prevede il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico risulta, per così dire, assorbita *a fortiori* nelle disposizioni contenute negli articoli precedenti.

Mi rendo conto che se si legge l'articolo 95 del testo in esame considerato autonomamente e lo si confronta con l'attuale articolo 95, può effettivamente nascere il dubbio prospettato dalla collega Capiello. Se però si inserisce lo stesso articolo nella struttura sistematica di questa parte della Costituzione, nel modo in cui la stiamo delineando, la questione viene sostanzialmente assorbita in quanto già risolta, con una ulteriore sottolineatura, rispetto all'attuale articolo 95, della funzione del primo ministro come titolare della funzione di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e dell'omogeneità della struttura del Governo a questo fine.

Veniamo invece all'articolo 95-bis. Premetto che, a mio avviso, alcune correzioni al testo sono molto opportune: mi riferisco, in particolare, a quelle che l'onorevole Tarabini proponeva al comma 2, il quale stabilisce che la determinazione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge è riservata alla fonte regolamentare. Mi sembra invece che altre osservazioni mettano in discussione un impianto che è il frutto di una soluzione, diciamo così, mediana rispetto al modello francese, il quale comporta l'attribuzione al Parlamento di una competenza legislativa limitata a certe materie, che eventualmente sarebbero quelle coperte da riserva di legge. Debbo peraltro osservare che se in contrasto con l'orientamento del Comitato si dovesse adottare questa soluzione, dovremmo riconsiderare l'elenco delle materie coperte da riserva di legge, perché il costituente non ha pensato questa riserva nell'ottica di una ripartizione di competenze legislative tra Parlamento e Governo, ma nel quadro della garanzia fornita dalla

legge ai diritti od agli interessi dei cittadini, ovvero alle parti politiche nell'ambito del sistema istituzionale.

Il Comitato non ha ritenuto di adottare la soluzione francese, ma, come dicevo, una strada mediana tra un sistema in cui la delegificazione è rimessa a decisioni adottate caso per caso dal Parlamento e sempre revocabili e modificabili, anche implicitamente, attraverso l'adozione di nuove leggi disciplinanti la materia già delegificata (questo, in fondo, è l'orientamento che la legge n. 400 del 1988 ha finito per seguire anche se non era questa l'intenzione del legislatore), ed appunto il sistema francese.

Quella strada mediana si determina innanzi tutto nell'identificazione di due campi riservati rispettivamente alla competenza regolamentare del Governo ed a quella legislativa del Parlamento: il primo comprende le norme di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge senza che, a questo punto, sia necessaria una specifica attribuzione. Infatti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 95-bis, semplificato secondo la proposta dell'onorevole Tarabini (che non ne modifica la sostanza), l'adozione di norme di attuazione costituisce comunque un campo in cui si esercita la competenza normativa dell'esecutivo. Nell'altro campo si inseriscono invece le materie interamente riservate alla legge, ossia coperte da riserva assoluta di legge. Questi sono i due campi riservati rispettivamente alla competenza del Governo e del Parlamento.

Per le materie che si collocano, per così dire, nel mezzo, il Comitato propone che vi sia un'indicazione di principio con la quale si stabilisce che esse rientrano nella potestà regolamentare del Governo, la quale si esercita una volta che il legislatore abbia deciso di attivare la delegificazione determinando le linee fondamentali della disciplina del settore ed i principi e criteri direttivi. A questo punto nella competenza della legge rientra soltanto l'indicazione di quelle linee fondamentali e di quei principi e criteri direttivi ai fini della delegificazione. Non è inoltre possibile una rilegificazione che vada oltre questa indicazione,

mentre l'intervento della Corte costituzionale viene attivato con un procedimento che attribuisce la legittimazione ad agire alla Corte dei conti e ad una frazione dei membri delle Camere (sia pure ampia, pari ad un quarto dei componenti) al fine di evitare possibili « invasioni di campo », ossia di garantire tutti tempestivamente del rispetto delle delimitazioni di competenze.

Ciò naturalmente non significa che vengano meno le normali garanzie, compresa la disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice, ma il meccanismo previsto consente di procedere tempestivamente e quindi di evitare l'ingresso nel sistema delle fonti di un regolamento che, per esempio, contraddica principi e criteri direttivi. Da qui la correlazione che rilevava l'onorevole Boato tra il riferimento alle norme di principio contenuto nel quarto comma dell'articolo 95-bis e quello, di cui al comma 3, alla legge che determina i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio in un settore della potestà regolamentare.

L'osservazione dell'onorevole Tarabini, secondo il quale siamo di fronte ad un sistema che si protrae gloriosamente da oltre 120 anni, è ovviamente fondata. Noi, però, vogliamo cambiarlo in modo da giungere ad una sostanziale delegificazione, perché esso ci ha portato all'iperlegificazione. La via che indichiamo consente, a nostro avviso, di perseguire l'obiettivo indicato in modo ordinato e permette al Parlamento di compiere questa *actio finium regundorum*, enucleando le linee fondamentali della disciplina di ciascun settore, stabilendo il campo delle poche norme generali che lo disciplinano con la forza della legge e lasciando tutto il resto alla potestà regolamentare. Naturalmente, questa via mediana può essere contestata, sostenendo che ad essa si preferisce un sistema di tipo francese, oppure il mantenimento della tradizione italiana, nella quale è il Parlamento che stabilisce di volta in volta – e può sempre rimettere in discussione – la linea di confine tra la legislazione e quanto invece è rimesso alla potestà regolamentare del Governo.

EUGENIO TARABINI. Il relatore è stato più che esauriente; sono io ad avere difficoltà di comprensione. Innanzi tutto non capisco perché il sistema della disapplicazione dell'atto amministrativo, che ho definito gloriosamente sussistente, sia responsabile dell'iperlegificazione; non lo è affatto. Quella disciplina, che venne introdotta quando il Parlamento sedeva ancora a Torino, è una legge fondamentale, si può dire costituzionale (allora non esisteva una Costituzione rigida); essa è una delle travi su cui si sono retti l'ordinamento giuridico e, in particolare, la funzione giudiziaria e la tutela del cittadino. Mi sembra inoltre che rivesta particolare rilievo anche in relazione ad una vicenda molto significativa, che immagino sia più nota al relatore che a me. Quando infatti si trattò di applicare in Italia i regolamenti comunitari e di decidere in merito al contrasto tra quei regolamenti e le norme dell'ordinamento nazionale, la questione venne affrontata mediante la sollevazione dell'incidente di costituzionalità: era dunque la Corte costituzionale a dichiarare incostituzionale la legge italiana in quanto contrastante con il regolamento comunitario. In seguito, però, la Corte stessa, con una evoluzione giurisprudenziale molto lodevole (e che avevo presente nel momento in cui ho rivolto il mio quesito all'onorevole Bassanini), arrivò a stabilire che il giudice ordinario fosse legittimato a disapplicare la norma interna in contrasto con il regolamento comunitario. Si tratta di un'affermazione, a distanza di anni, del principio fondamentale della legge del 1865. Mi sembrava più semplice che anche in questo caso, di fronte alla novità del regolamento normativo in un campo precedentemente riservato alla legge, così come avvenuto per il contrasto tra legge e regolamento comunitario, fosse competente il giudice ordinario.

È, comunque, la questione della Corte dei conti che non mi piace, perché, anche se non siamo ancora arrivati all'articolo 81 della Costituzione, ho visto che il testo che è stato abbozzato prevede la legittimazione dell'impugnazione da parte della Corte dei conti di una legge per violazione dell'arti-

colo 81. Attraverso una serie di norme, ciascuna indipendente dall'altra, si va a radicare in via definitiva questo punto. A meno che non si proceda come si è fatto per la normativa costituzionale sulle regioni, che è stata lasciata in sospeso per la parte relativa al confine tra la competenza delle regioni e quella degli enti locali. Ci si potrebbe, quindi, riservare di esaminare questa norma dell'articolo 95-bis alla luce dei problemi che si porranno quando dovremo affrontare la questione della Corte dei conti e altri problemi normativi che la chiamano in causa, indipendentemente dal fatto che in quel momento si stia definendo in via principale proprio una competenza della Corte dei conti.

Chiedo scusa al relatore, ai colleghi e al presidente, ma non capisco come in questo articolo si ritrovi la disciplina delineata e cioè l'introduzione di un sistema intermedio tra quello francese, che prevede materie di pura riserva costituzionale, e quello che rimette al Parlamento, abbastanza erraticamente, ciò che è e ciò che non è oggetto di normativa ordinaria da parte del Parlamento stesso. Leggendo il primo comma ho capito che la fonte regolamentare è prevista per tutte le materia che non siano di riserva costituzionale: « Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate alla Costituzione o alla legge ».

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Il nostro sistema delle fonti è ispirato al principio della preferenza della legge, per cui la legge prevale sulla fonte regolamentare.

Il primo comma afferma che il Governo può esercitare la potestà regolamentare nelle materie non riservate alla legge. Quindi, nelle materie non riservate alla legge il Parlamento può legiferare e il Governo può approvare norme regolamentari che hanno una forza ed un valore inferiori a quelli della legge e che naturalmente non possono contraddirla; possono cioè essere *secundum legem* o *praeter legem*, non *contra legem*. Si tratta di un'affermazione di principio. Nelle materie riservate alla legge la potestà regolamentare non è

esercitabile; nelle materie non riservate alla legge il potere regolamentare può essere esercitato in linea di principio, purché non contrasti con norme di legge.

Il secondo comma recita: « Le norme di attuazione di leggi e di atti con forza di legge sono riservate alla fonte regolamentare ». Vi è quindi una riserva di potere del Governo.

Nelle altre materie il Parlamento può disporre con legge, per cui, in via generale, un intero settore viene delegificato e si riserva alla legge, in quel settore, solo la determinazione delle linee fondamentali della disciplina. In questo caso il Parlamento detta anche i principi e i criteri direttivi, perché la delegificazione è fatta attribuendo al Governo il compito di ridecrivere, in relazione a questa nuova divisione di competenze, la disciplina di dettaglio del settore.

In realtà abbiamo due problemi distinti. Il primo, più generale, è quello dell'opportunità o meno che, delineato questo sistema, la Corte costituzionale, oltre che il giudice amministrativo caso per caso, possa essere investita in via preventiva e tempestivamente di un giudizio di legittimità che riguarda sì il regolamento ma anche la legge, perché la Corte costituzionale deve dire se il regolamento è rimasto nel suo ambito di competenza o ha invaso quello della legge. Può anche dire, però, che la legge ha dettato, oltre che le linee fondamentali della disciplina del settore, ben altro per cui è questa che non rispetta la norma costituzionale. Quindi è opportuno che intervenga, se richiesto, un giudizio della Corte costituzionale in via generale o no? La nostra valutazione era affermativa. Chi è legittimato ad attivare il giudizio della Corte costituzionale? Noi abbiamo risolto il problema indicando la Corte dei conti ed un quarto dei componenti di ciascuna Camera. Naturalmente possiamo anche mantenere in sospeso il punto relativo al soggetto legittimato.

Collega Tarabini, lei può dire di non essere d'accordo su entrambe le questioni, cioè di non ritenere opportuno un controllo della Corte costituzionale sostanzialmente

preventivo, oppure può dire di essere d'accordo su questo ma di non esserlo sul fatto che il controllo sia attivato dalla Corte costituzionale. Le due cose sono diverse e a me interesserebbe capire se le sue critiche riguardino una o entrambe le questioni.

EUGENIO TARABINI. Non avrei voluto aggiungere nulla e mi sarei limitato a preannunciare il voto contrario sull'ultimo comma. Il problema, secondo me, riguarda la funzione della Corte dei conti e, più in generale, il sistema dei controlli nella definizione conclusiva del nuovo ordinamento costituzionale. A proposito dell'articolo 81, sono per la legittimazione del Governo, che vorrei fosse responsabile per la spesa, in modo che sia ben chiaro, quando si arriva alle elezioni, chi è il responsabile della spesa (perché finora non lo è stato nessuno).

Il tema dei controlli nella Costituzione è disciplinato in modo non molto chiaro. Infatti, credo sia abbastanza evidente il progressivo processo di autoaffermazione della competenza da parte della Corte dei conti, la quale è riuscita a convincere le sezioni unite della Cassazione, dopo molti tentativi, su un'interpretazione estremamente rafforzativa della sua funzione di controllo.

La disciplina dei controlli nella Costituzione dovrebbe essere radicalmente riveduta. Qui invece la Corte dei conti risulta potenziata nella direzione in cui essa vuole potenziarsi, ma con un punto di partenza che è ancora quello del vecchio ordinamento, perché la Costituzione non ha fatto altro che tradurre in norme costituzionali le competenze che la Corte dei conti aveva in base ad una legge ordinaria. Ciò suscita in me notevoli perplessità.

Quindi, per non creare difficoltà, ostacoli, freni e remore all'approvazione di questa norma, utilizzando una questione abbastanza marginale dal momento che riguarda una disposizione di chiusura, non sarei contrario a decidere di tornare in una fase successiva sull'ultimo comma; diversamente voterei contro.

GIORGIO TULLIO COVI, Presidente del Comitato « Forma di Governo ». Signor presidente, le sempre puntuali e perspicue provocazioni dell'onorevole Tarabini hanno sviluppato in me qualche dubbio riguardo alla chiarezza del terzo comma. Pertanto chiederei talune delucidazioni al relatore.

Nell'articolato si delinea un sistema in base al quale, al primo comma, « il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge ». Il secondo comma recita che « la determinazione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge è riservata alla fonte regolamentare », mentre nel terzo comma pare quasi che si distingua tra materie riservate alla legge, in via tassativa ed esclusiva – il che discenderebbe dall'avverbio « integralmente » – sulle quali la potestà regolamentare non può mai essere esercitata, e materie riservate sempre alla legge dalla Costituzione, sulle quali interviene la potestà regolamentare una volta fissati i principi ed i criteri direttivi.

Se così fosse, mi parrebbe opportuno chiarire la distinzione, ripeto, tra materie integralmente e tassativamente riservate alla legge dalla Costituzione, sulle quali la potestà regolamentare non può intervenire, e materie sulle quali il Parlamento legifera determinando esclusivamente i criteri d'ordine generale. Questa è l'obiezione che sollevo e sulla quale chiedo chiarimenti all'onorevole Bassanini.

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Signor presidente, avverto le stesse perplessità manifestate dal senatore Covi. Il terzo comma, il cui contenuto è risultato più chiaro a seguito della spiegazione del relatore, non è facilmente intelligibile, anzi vi sono dei punti che necessitano di un raccordo. Non so se questo possa essere inserito prima dell'ultimo periodo del terzo comma, relativo alla specificazione che la legge determina le linee fondamentali della disciplina del settore e contiene idonei principi e criteri direttivi, in quanto tale periodo, onorevole Bassanini, credo sia

legato alla previsione dell'abrogazione di norme legislative, in tal modo individuando spazi per i regolamenti (tanto che la legge determinerà le linee fondamentali della disciplina del settore).

Forse dovrebbe essere realizzato un collegamento tra il secondo e il terzo periodo affinché sia chiaro che ci si riferisce a questa particolare fattispecie.

Ritengo corretta la collocazione della competenza della Corte dei conti, individuata nel testo in esame. Dopo aver compiuto un rilevante sforzo per intraprendere la strada della delegificazione – su cui tutti concordiamo, anche se poi si rimane legati alle vecchie abitudini – è necessario introdurre taluni strumenti di garanzia: di qui il riconoscimento della giustezza della collocazione.

Non ritengo che ciò si porrà in contraddizione con quanto verrà definito in ordine al più generale tema dei controlli; se è vero che nei lavori preliminari svolti dal Comitato « Garanzie » si era registrata una tendenza all'alleggerimento dei controlli preventivi – alleggerimento che credo debba essere previsto –, è evidente però che per i regolamenti, i quali sostituiranno le leggi, la competenza circa tale controllo, la non invasione delle materie riservate alla legge, dovrà rimanere. Non mi sembra che ciò costituisca un'anticipazione di un disegno più generale: sì, si entra nella materia, ma da un punto di vista difficilmente contestabile. D'altra parte, bisogna « inventare » un meccanismo che conduca alla pronuncia della Corte costituzionale. In proposito condivido – il che recepisce un emendamento proposto dal nostro gruppo – la previsione che un analogo potere venga riconosciuto ad un quarto dei componenti del Parlamento, quale ulteriore garanzia del rapporto fra Governo e Parlamento.

AGATA ALMA CAPIELLO. Signor presidente, concordo con l'intervento del relatore: evidentemente non vi era una totale rispondenza tra quanto detto e quanto scritto, imputabile forse alla farraginosità.

Nel condividere la *ratio* e l'impostazione dell'articolo 95-bis, sottolineo l'op-

portunità di « pulire », di diversificare il terzo comma pur accettandone il principio ispiratore.

Rimangono intatte invece le mie perplessità sul quarto comma, per quanto anticipato anche nell'ambito del Comitato « Garanzie » in ordine all'articolo 103, al fine di svolgere un lavoro comune. Qualora il relatore non accedesse ad una richiesta di accantonamento, ripeto di semplice accantonamento, chiederei la votazione per parti separate, ferma restando la revisione del terzo comma. Non è che non sia d'accordo, in assoluto, sul controllo preventivo di legittimità di fronte ad una violazione della riserva di legge: mi piacerebbe però che questa ipotesi venisse esaminata e coordinata con il riesame dall'articolo 103, attinente alla Corte dei conti e alle sue competenze.

Questa soluzione potrebbe rappresentare una mediazione, il che non significa voler cassare – desidero dirlo al referente – la previsione del controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti rispetto alle violazioni della riserva di legge. Secondo queste modalità, una volta affrontato l'articolo 103 potrà essere ripresa la parte accantonata per decidere se sia questa la *sedes materiae*. Ciò non solo per sviluppare un coordinamento, sia pur minimo, ma anche per non trovarci imbrigliati in un riesame complessivo dei controlli, in particolare per la Corte dei conti. Poiché la Commissione bicamerale sta lavorando con un numero molto limitato di componenti ed esiste un divario, che secondo me non è assolutamente insanabile, proporrei di soffermarci sulla riscrittura del testo, riservandoci di riprenderne l'esame nel momento in cui sarà stato delineato l'impianto complessivo dei controlli.

PRESIDENTE. A questo punto dobbiamo passare ad una decisione. Innanzitutto, tutta la discussione è avvenuta sul testo del referente, non su quello originario del Comitato, e dobbiamo decidere se proseguire in questo modo. Mi sembra che non ci siano obiezioni e che la discussione prosegua sulla base dell'emendamento 95-bis.4.

Mi sembra altresì che sul primo comma non vi siano obiezioni.

Sul secondo comma vi è una proposta dell'onorevole Tarabini, volta a sostituire la formulazione attuale - « La determinazione delle norme di attuazione... » - con la seguente: « Le norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge sono riservate alla fonte regolamentare ». Siamo tutti d'accordo? È una modifica puramente letterale, direi, non di contenuto giuridico.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Presidente, cosa si intende per « siamo d'accordo »? Il referente non è d'accordo neanche sul primo comma se, per esempio, comportasse la reiezione del terzo. La norma va esaminata nel suo complesso. Per intenderci: il primo comma regge se c'è il terzo, se no è meglio tornare al testo iniziale del Comitato, che prevedeva una competenza legislativa del Parlamento per le norme di principio. Vorrei capire se la domanda « siamo d'accordo? » sia già un voto oppure un approccio.

PRESIDENTE. Onorevole Bassanini, non so quale altra strada ci possa essere se non questa, per capire se siamo d'accordo o no. Come facciamo altrimenti? Possiamo tornare al testo del Comitato e ad esso riferire una serie di emendamenti interamente sostitutivi dei vari commi...

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Presidente...

GIORGIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Rimane l'interrogativo del terzo comma.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il terzo comma, il senatore Covatta ne ha chiesto la soppressione.

Andiamo avanti comma per comma ed io porrò tutti questi problemi all'esame della Commissione.

MARCO BOATO. Presidente, per chiarezza dell'insieme - perché votiamo un articolo diviso in commi ma che ha una sua logica interna -, non sarebbe più opportuno se dopo aver svolto questa discussione ascoltassimo anche la replica del referente?

PRESIDENTE. Mi sembrava che l'avessimo già sentita. Comunque, do la parola all'onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Avevo chiesto la parola, presidente, perché soprattutto il presidente Covi aveva posto una questione che merita un chiarimento. Come i colleghi sanno, siamo di fronte ad un testo costituzionale che prevede che vi siano materie coperte da riserva assoluta o integrale di legge e materie coperte da riserva relativa di legge; per tutte le altre materie, allo stato, vige il principio della preferenza di legge, cioè se il legislatore vuole legifera, se non vuole non legifera. Non c'è, allo stato, una potestà regolamentare garantita al Governo, se non nei casi in cui il Parlamento gliela dà, conferendogli il potere di attuare norme di legge o di dettare norme di legge. Ebbene, tutto questo ha contribuito all'iperlegificazione del nostro ordinamento.

Noi ci troviamo in una situazione particolare, perché abbiamo il potere di proporre modifiche alla seconda parte della Costituzione ma non direttamente alla prima. Quindi, non possiamo rivedere il complesso delle riserve di legge, assolute e relative, operando - come dire - una nuova distribuzione che tenga conto non solo dell'esigenza di garanzia legislativa di alcuni diritti (o rapporti intersoggettivi o rapporti tra i poteri pubblici e i cittadini), ma anche di una ripartizione ottimale di competenze normative tra Parlamento e Governo. Questo, allo stato delle competenze della nostra Commissione, non lo possiamo fare, perché non abbiamo competenza sulla prima parte. Si tratta di un elemento che complica le cose; lo vorrei dire, perché, altrimenti, ci potremmo muovere nettamente sulla strada che il presi-

dente Covi indicava. Ma c'è questa difficoltà che deriva dal mandato che le Camere ci hanno attribuito, che non è pieno ma riguarda solo la seconda parte della Costituzione.

Stante questo, noi avevamo pensato ad una disciplina che, intanto, rimuovesse l'attuale situazione normativa per cui la potestà regolamentare del Governo c'è soltanto quando gli viene, caso per caso, conferita dal Parlamento approvando una legge. Quindi, nel testo si dice che il Governo ha una potestà regolamentare in tutte le materie che non sono riservate dalla Costituzione alla legge. Si dice anche - secondo comma - che le norme di attuazione delle leggi sono riservate alla fonte regolamentare e il Governo non può assegnare questa funzione ad altri soggetti, né il Parlamento può tenerla per sé: è riservata al Governo. Poi, nel terzo comma, si dice che, salvo il caso delle riserve assolute di legge, che non possiamo modificare - « riserva assoluta di legge » è una formula dottrinale, quindi non so quanto la si possa inserire in un testo legislativo, per cui si era ritenuto preferibile usare la formula « nelle materie integralmente riservate alla legge »; però possiamo discuterne -, il Parlamento può con una norma generale, settore per settore, decidere la delegificazione e a questo punto in Costituzione ci sono già le regole che riguardano il tipo di ripartizione di competenza che, una volta delegificata una materia, esiste tra Parlamento e Governo.

Questa è la logica dei primi tre commi, che almeno per essi ha una sua unitarietà.

Il quarto e quinto comma miravano ad attivare un procedimento di controllo preventivo in un caso che - vorrei dire alla senatrice Cappiello - difficilmente rientra nella nostra generale tendenza a ridurre i controlli preventivi, perché siamo nel campo delle fonti normative generali. Il problema è: dobbiamo affidare questo potere alla Corte dei conti? Allora, la mia proposta, presidente, è di valutare se non si possa approvare anche questi ultimi due commi, con l'intesa, da mettere a verbale, che l'attribuzione della legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale

della Corte dei conti venga rivista in sede di coordinamento quando avremo esaminato le norme sulle garanzie. È opportuno in questa materia, che riguarda il confine tra la legge e la potestà regolamentare generale, prevedere una possibile attivazione della Corte costituzionale in via preventiva? Così come sarà opportuna tale attivazione riguardo all'articolo 81, ma magari da parte del Governo e non della Corte dei conti, poi lo vedremo. Però, sulla legittimazione ad agire possiamo avere in questa sede molti dubbi e riservarci di discutere tale questione.

EUGENIO TARABINI. Chiedo scusa, presidente, ma qui il problema - non a caso ho citato l'articolo 81 - è proprio la funzione, il ruolo del Governo, che, da un lato, sembra si voglia esaltare ma, dall'altro, si finisce con il deprimere, perché, per esempio, con questo sistema il Governo non può più chiedere la registrazione con riserva del regolamento.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. La potestà regolamentare viene dilatata moltissimo.

EUGENIO TARABINI. Se stabiliamo il principio che il Governo può emanare norme su tutto meno che sulle materie di riserva costituzionale, allora effettivamente il potere del Governo è molto ampio. Ma se questo principio non c'è - o meglio è grandemente attenuato da quanto è specificato nel testo ma soprattutto nell'illustrazione dello stesso fatta dall'onorevole Bassanini - in sostanza il Parlamento finisce con il delimitare (e, se vuole, in maniera molto decisa) l'estensione del potere regolamentare del Governo. La conseguenza sarebbe che, mentre oggi il Governo ancorché debole ed in balia del Parlamento, ha lo strumento della registrazione con riserva in materie importantissime rispetto a quei « testoni » della Corte dei conti, perché, parliamoci chiaramente, la burocrazia è tale dappertutto, domani non lo potrebbe più fare e dovrebbe sottoporre alla massima sede giurisdizionale la decisione. Non

mi sembra opportuno introdurre con carattere di sistematicità tale giurisdizione.

Si tratta di considerazioni che mi sono permesso di fare e che rimetto alla vostra valutazione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, abbiamo innanzi due ipotesi. La prima è di tornare al testo elaborato dal Comitato, costituito da due soli commi; l'altra di prendere in esame quello redatto dal referente. Mi sembrava che fosse stato raggiunto un accordo generale in favore della seconda ipotesi. Vorrei conoscere quale sia l'orientamento della Commissione dopo i chiarimenti intervenuti.

LUIGI COVATTA. Ritengo che il testo proposto dal Comitato, fatta salva la riserva dell'onorevole Tarabini, che condivide, relativa al controllo della Corte dei conti, sia più netto ed esplicito nell'ampliare il potere regolamentare del Governo e nel delimitare l'intervento del legislatore. Il testo elaborato dal relatore, con le migliori intenzioni, rischia invece di delimitare ulteriormente il potere regolamentare del Governo, che viene sottoposto ad un eventuale intervento legislativo sia pure di principio, organico - sappiamo bene quanto queste parole siano vaghe nel delimitare la pervasività nell'intervento legislativo - nonché ad un giudizio di legittimità promosso dalla Corte dei conti in una forma che rischia di produrre le conseguenze cui accennava l'onorevole Tarabini.

Pertanto, poiché siamo tutti d'accordo nel volere ampliare la potestà regolamentare del Governo, ridurre l'iperlegislazione, rendere più agile il processo di formazione delle norme, se non vogliamo accantonare l'articolo in esame occorre discutere avendo come base il testo proposto dal Comitato. Insisto, tuttavia, per l'accantonamento ed invito il referente a riconsiderare questo articolo alla luce della discussione che si è svolta.

GIULIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo ».* Ho meditato sulla materia e sono giunto a formulare un'ipotesi che potrebbe rendere più

chiara la norma. In sostanza, ritengo che possa essere eliminata la parte centrale del terzo comma che si riferisce alla materia già regolata dalla legge nel momento in cui interviene la normativa che attribuisce il potere di regolamentazione al Governo, per giungere alla seguente nuova formulazione: « Salvo che nelle materie assolutamente riservate alla legge, il Parlamento determina con legge le linee fondamentali della disciplina del settore stabilendo principi e criteri direttivi e il Governo esercita la potestà regolamentare per l'attuazione di detti principi e criteri direttivi ». Quindi, verrebbe eliminata la seguente parte del terzo comma: « il Parlamento può disporre con legge l'abrogazione di norme legislative dalla data di entrata in vigore di regolamenti del Governo nella medesima materia ».

Esistono, infatti, due ipotesi: o la materia non è riservata dalla Costituzione alla legge, ed allora il Governo può direttamente intervenire a mezzo di regolamento anche contro la legge in vigore modificandola, ovvero la materia è riservata dalla Costituzione alla legge; in quest'ultimo caso si può trattare o di una riserva assoluta, sulla quale il Governo non potrà mai intervenire, ovvero di una riserva relativa, nel qual caso il Parlamento può legiferare esclusivamente per principi di ordine generale demandando al Governo la regolamentazione.

Se il referente è d'accordo con la formulazione da me proposta, potrebbero essere risolti alcuni dei problemi sollevati nel corso della discussione.

Quanto alla questione relativa alla Corte dei Conti, ritengo opportuno mantenere la normativa prevista, anche se comprendo le obiezioni avanzate dall'onorevole Tarabini. L'esclusiva riserva al contenzioso giudiziario normale ed all'attuale regolamentazione di rinvio da parte del giudice ordinario alla Corte costituzionale, affinché stabilisca se vi sia stata violazione della riserva legislativa, mi sembra comporti un eccessivo rinvio nel tempo della risoluzione dei dubbi che potrebbero sorgere, essendo invece preferibile che le questioni vengano definite in via preliminare.

La Corte dei conti è stata opportunamente scelta e non vedo quale altro organo potrebbe intervenire, posto che è proprio la Corte dei conti a dover apporre il visto quando un provvedimento, sia esso legge o regolamento, viene emanato.

Qualora la proposta da me avanzata venisse accolta, sarei favorevole a proseguire la discussione e contrario alla proposta di accantonamento.

MARCO BOATO. Se il referente è d'accordo, mi dichiaro anch'io favorevole alla formulazione proposta dal senatore Covi, soprattutto perché rende più chiaro il comma, superando alcune delle obiezioni sollevate ed espungendo dalla Costituzione la questione relativa all'abrogazione, che aveva soprattutto il sapore di norma transitoria piuttosto che di norma a regime. L'abrogazione è la logica conseguenza del trasferimento di una serie di materie dalla riserva di legge alla possibilità regolamentare del Governo e della necessità di delegificare le norme precedenti quando interviene il potere regolamentare.

Sono contrario all'accantonamento per motivi di economia dei lavori. Se fossimo in sede referente, ogni proposta di questo tenore andrebbe attentamente valutata perché comporta problemi di coordinamento. Abbiamo però la fortuna di stare ancora compiendo un lavoro istruttorio, che successivamente dovremo valutare e rivedere nel complesso quando avremo acquisito i poteri referenti, cioè dopo il 7 agosto.

Non avendo la preoccupazione di deliberare su materie rispetto alle quali poi la Commissione non potrebbe più esprimersi, ma avendo invece l'obbligo di rivedere il complesso delle norme ed essendo agevolati dall'aver un testo rispetto al quale stabilire la compatibilità, l'organicità e la necessità di un eventuale intervento su singole questioni inerenti a diversi articoli, mi parrebbe opportuno procedere.

PRESIDENTE. Il senatore Covi ha presentato, dunque, il seguente subemendamento:

Sostituire il terzo comma dell'emendamento 95-bis.4 del referente con il seguente:

Nelle materie non coperte da assoluta riserva di legge, il Parlamento determina con legge le linee fondamentali della disciplina del settore stabilendo principi e criteri direttivi nel rispetto dei quali il Governo esercita la potestà regolamentare.

In conclusione, il primo comma dell'emendamento 95-bis.4 dal referente è accolto dalla Commissione senza modificazioni.

Per quanto riguarda il secondo comma viene accolta la formulazione: « Le norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge sono riservate alla fonte regolamentare », proposta dell'onorevole Tarabini.

Relativamente al terzo comma vi è il subemendamento presentato dal senatore Covi, di cui ho appena dato lettura e sul quale mi pare vi sia un accordo unanime.

Se non ci sono obiezioni, rimane stabilito che i primi tre commi dell'emendamento del referente 95-bis.4, interamente sostitutivo dell'articolo 95-bis del testo del Comitato, sono approvati nella formulazione che ho indicato.

(Così rimane stabilito).

Sul quarto comma vi è una proposta della senatrice Cappiello di non esaminarlo in questa sede ma nel momento in cui ci occuperemo della parte relativa alle norme di garanzia. Il relatore accetta tale proposta?

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Personalmente ritengo che si dovrebbe approvare il quarto e il quinto comma, restando inteso che, una volta esaminata la parte relativa alle norme di garanzia, potremo in sede di coordinamento modificare il soggetto legittimato ad investire la Corte costituzionale del giudizio di legittimità.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Ma in questo modo si verrebbe già a predeterminare la revisione da parte della Corte dei conti *(Commenti)*.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi prego di non fare conversazione.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Ho detto una cosa diversa. Ritengo - la mia opinione potrà anche essere messa in minoranza - che sia coesistente alla definizione dell'istituto la previsione di un possibile controllo preventivo di legittimità, di competenza della Corte costituzionale. Il fatto che il controllo debba essere attivato dalla Corte dei conti o da un altro organo è questione che potrà essere risolta in altra sede.

In conclusione, credo che si possa approvare questo comma restando inteso che al posto della Corte dei conti, in relazione a quanto verrà deciso in sede di esame della parte sulle norme di garanzia, potremo prevedere il Consiglio di Stato o un nuovo organismo, un *General accounting office* italiano, un *Audit office* italiano. Stiamo parlando di potestà regolamentare generale che verrà a sostituire gran parte dell'attuale normativa legislativa, per cui, a mio avviso, non è opportuno lasciare la decisione ai singoli tribunali amministrativi regionali, che magari adotteranno decisioni tra loro contrastanti, prima di arrivare alla fine ad avere un unico orientamento giurisprudenziale. Ciò infatti determinerà soltanto confusione ed incertezza del diritto.

FRANCESCO MAZZOLA. Nel condividere la considerazione testé fatta dal relatore, ritengo che per la compiutezza del disegno contenuto nell'articolo 95-bis sia necessario prevedere l'eventuale attivazione della Corte costituzionale perché esprima un suo giudizio. Quale dovrà poi essere il soggetto che attivi la Corte è una questione che potrà essere affrontata in un momento successivo.

Indicare adesso la Corte dei conti non significa, sulla base di quanto ha detto il referente, predeterminare una soluzione esclusiva ma una possibile soluzione, che potrà essere eventualmente modificata a seguito delle risultanze del lavoro svolto dal Comitato « Garanzie ». Con questa impostazione, che si richiama esattamente a quanto detto dal referente, onorevole Bassanini, dichiaro di essere favorevole.

EUGENIO TARABINI. Dichiaro di votare contro il quarto comma dell'articolo 95-bis e ne spiego le ragioni. Vorrei fosse chiaro che se noi non dicessimo nulla, la competenza della Corte dei conti rimarrebbe in tutto il suo valore in base all'ordinamento attuale; non dimentichiamo che si tratta di atti amministrativi, forse più estesi e più generali ma pur sempre atti amministrativi. Pertanto, quand'anche non decidessimo nulla, la competenza alla registrazione da parte della Corte dei conti permanerebbe.

Mentre oggi il Governo ha una posizione di ben altro rilievo nei confronti della registrazione degli atti da parte della Corte dei conti, con l'introduzione del quarto comma si potrebbe provocare un conflitto di competenze tra il potere legislativo e quello amministrativo, che non ritengo valga la pena configurare, anche per non attribuire alla Corte una funzione che siamo lontani dal definire.

Di fronte a qualsiasi atto amministrativo illegittimo anche oggi si potrebbe sostenere che l'organo amministrativo dal quale promana tale atto, in contrasto con la legge, abbia usurpato una funzione non sua. Si potrebbe sostenere che c'è un conflitto tra il potere legislativo e quello amministrativo, anche se in realtà ciò non avviene in quanto esiste il potere di disapplicare l'atto amministrativo che discende dall'ordinamento giuridico vigente.

In questo modo si introdurrebbe una vistosissima eccezione che ha molto più significato con riferimento ad elementi e valori di ben altra portata (Governo, Corte dei conti) rispetto alla materia sulla quale adesso ci stiamo intrattenendo.

Nel corso di un precedente intervento avevo suggerito di approvare il comma così come formulato con la riserva di riesaminarlo nel momento in cui avessimo affrontato l'insieme dei problemi. Dal momento che ciò non è possibile dichiaro di votare contro il quarto comma, così come voterò contro l'ultimo emendamento proposto, in quanto non ritengo opportuno che il Parlamento intervenga su atti amministrativi.

PRESIDENTE. Ricordo che sul quarto comma l'onorevole Mazzola ha dichiarato il proprio voto favorevole, contrariamente a quanto ha testé fatto l'onorevole Tarabini.

Pongo in votazione il quarto comma.

(È approvato).

Passiamo ora al quinto comma che, ricordo, è del seguente tenore: « Analogo potere è riconosciuto ad un quarto dei componenti di ciascuna Camera ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Resta inteso, così come ha sottolineato il referente, onorevole Bassanini, che ritorneremo sull'argomento nel momento in cui affronteremo il tema delle garanzie.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Pur essendo stati presentati emendamenti in ordine all'articolo 96, abbiamo ritenuto che la materia dei reati ministeriali rientrasse nelle competenze non del nostro Comitato bensì del Comitato « Garanzie » e per questa ragione non abbiamo formulato alcuna proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che l'esame dell'articolo 96 è demandata al Comitato « Garanzie ».

(Così rimane stabilito).

Passiamo allora all'articolo 97 del testo del Comitato, che sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, insieme agli emendamenti relativi.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Sull'articolo 97 abbiamo ritenuto di accettare in parte, riformulandolo, un emendamento del collega Boato, che faceva riferimento al diritto di accesso agli atti e procedimenti dell'amministrazione. Tuttavia, non ci sembrava opportuno configurare in Costituzione un diritto soggettivo illimitato ri-

guardo a tale accesso, che avrebbe potuto creare problemi di organizzazione dell'amministrazione, oltre che ledere interessi legittimi e diritti soggettivi.

Pertanto, la formulazione che proporremo rinvia alla legge il compito di assicurare il diritto all'accesso agli atti e procedimenti dell'amministrazione disciplinandone forme e limiti. Ricordo che in proposito vi è una riserva di legge (legge n. 241 del 1990). In questo modo si dà rilievo costituzionale, come chiedeva il collega Boato, al principio dell'accesso senza stabilirlo con un diritto soggettivo privo di limiti.

Per il resto abbiamo espresso parere contrario sull'emendamento Guerzoni 97.3 che recita: « Il Parlamento determina gli indirizzi dell'amministrazione ed il Governo ne fissa gli obiettivi ». Abbiamo ritenuto che rientrasse nelle competenze del Governo anche la determinazione degli indirizzi dell'attività dell'amministrazione, salvo naturalmente quanto venga definito con legge nell'ambito della competenza legislativa.

La formulazione dell'emendamento Guerzoni 97.4, che recita: « I funzionari rispondono delle loro responsabilità », non ci è parsa particolarmente perspicua, ma soprattutto ci sembra già contenuta nell'attuale testo dell'articolo 97 della Costituzione.

L'emendamento Nania 97.1, a nostro avviso, per omogeneità di materia, dovrebbe essere esaminato anch'esso dal Comitato « Garanzie », analogamente a quanto dovrebbe avvenire per il successivo articolo 98.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento 97.5 formulato dal referente, onorevole Bassanini, che propone di aggiungere dopo il primo comma il seguente: « La legge assicura il diritto all'accesso agli atti e procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme e i limiti ». L'attuale primo comma dell'articolo 97 recita: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ». Tale comma

verrebbe sostituito dal seguente: « I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge in modo che siano assicurate l'imparzialità e l'efficienza dell'amministrazione. La legge assicura il diritto all'accesso agli atti e ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme e i limiti ».

Rimangono naturalmente inalterati il secondo e il terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione: « 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, salvo i casi stabiliti dalla legge ».

GIULIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Credo che, per una miglior formulazione dell'articolo 97 della Costituzione, l'espressione « La legge assicura il diritto all'accesso agli atti ed ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme ed i limiti » dovrebbe essere collocata al termine dell'articolo, perché il secondo ed il terzo comma attengono all'organizzazione interna dell'amministrazione pubblica, mentre il comma proposto dal referente riguarda la sua proiezione esterna. Lo collocherei quindi al termine, se il relatore è d'accordo.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Il titolo della Sezione II della Costituzione è « La pubblica amministrazione » e l'articolo 97 riguarda l'organizzazione degli uffici della pubblica amministrazione; condivido quindi la proposta di collocare l'emendamento 97.5 del referente come quarto comma dell'articolo 97. Nei primi tre, infatti, si fa riferimento all'organizzazione degli uffici, alle loro competenze e all'accesso tramite pubblico concorso; nell'ultimo si dovrebbe far riferimento all'accesso agli atti ed ai procedimenti.

EUGENIO TARABINI. Vorrei rivolgere due quesiti al referente e ai componenti il Comitato. In primo luogo, con riferimento

al primo comma, vorrei sapere se, prevedendo « regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge » anziché « disposizioni di legge » (secondo le quali sono organizzati i pubblici uffici nell'attuale testo della Costituzione) si sia inteso innovare, e in tal caso vorrei sapere in che cosa e come. In secondo luogo, pur non avendo presente il testo della legge n. 241 del 1990, posso essere d'accordo che si affermi in una norma costituzionale che « la legge assicura il diritto all'accesso agli atti », ma non vorrei che l'espressione « ai procedimenti dell'amministrazione » potesse consentire un diritto all'intervento nei procedimenti medesimi. È chiaro, invece, che la norma fa riferimento alla conoscenza degli atti e dei procedimenti.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Per quanto riguarda la prima osservazione del collega Tarabini, rilevo che la formula attuale dell'articolo 97 della Costituzione « secondo disposizioni di legge » ha dato luogo – come l'onorevole Tarabini sa benissimo – a discussioni interpretative lunghissime per stabilire che tipo di riserva di legge si venga a delineare. Noi abbiamo inteso risolvere comunque il problema limitando la riserva di legge alla sola indicazione dei principi, nel senso che al Comitato è sembrato rispondesse ai nostri orientamenti generali di riforme istituzionali la possibilità di garantire al Governo, e in genere agli organismi politici di direzione del ramo esecutivo, una notevole autonomia nella determinazione e nella scelta delle soluzioni organizzative più confacenti alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla legge. Sotto questo profilo, ci è sembrata più idonea la formulazione « sulla base di principi stabiliti dalla legge »: si afferma chiaramente che in questa materia la legge stabilisce dei principi. È chiaro, invece, che la formula costituzionale « secondo disposizioni di legge », senza prescrivere in materia una riserva assoluta, tuttavia lascia il legislatore arbitro di definire anche nel dettaglio l'organizzazione amministrativa.

EUGENIO TARABINI. Ha innescato un profluvio di legghine.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Nei limiti in cui la norma costituzionale può valere a definire l'oggetto della legislazione, siamo favorevoli a prevedere che in questa materia si debbono soltanto fissare dei principi mentre il resto rientra nella competenza del potere esecutivo. Il primo comma dell'articolo 97 redatto dal Comitato introduce inoltre l'obiettivo dell'efficienza della pubblica amministrazione, che attualmente non esiste nel testo costituzionale: vi è soltanto la formula del « buon andamento », su cui si è discettato a lungo senza mai arrivare a conclusioni univoche.

Per quanto riguarda il comma di cui all'emendamento 97.5, che il presidente Covi suggerisce di collocare al termine dell'articolo 97, vorrei sottolineare che siamo di fronte ad una disposizione che, prevedendo che il diritto all'accesso agli atti ed ai procedimenti sia assicurato dalla legge, che ne disciplina forme e limiti, in realtà rimette al legislatore la definizione specifica dei casi, delle forme e delle limitazioni per l'esercizio di questo diritto. Non comporta, perciò, rispetto all'attuale disciplina di cui alla legge n. 241 del 1990, alcuna modifica; eleva soltanto l'impianto complessivo di tale legge, che stabilisce appunto i casi e le forme in cui è previsto l'accesso agli atti e anche - in alcuni casi - l'intervento nel procedimento, rimettendoli alle decisioni da assumere in forma di legge. Naturalmente, può essere ritenuto opportuno o meno dare rilievo costituzionale a questo istituto: noi abbiamo ritenuto la proposta del collega Boato utile e opportuna, però entro questi limiti e con questa disciplina.

PRESIDENTE. Nessuno chiedendo di parlare, si intendono approvate le proposte del Comitato sull'articolo 97, intendendosi il comma aggiuntivo di cui all'emendamento 97.5 spostato al termine del medesimo articolo. Se non vi sono obiezioni rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 98. Il Comitato propone che l'esame di questo articolo sia affidato al Comitato « Garanzie ».

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. La norma più rilevante è quella che riguarda la limitazione al diritto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari e i funzionari di polizia. È materia di cui si sta già occupando il Comitato « Garanzie ».

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che l'esame di tale articolo sia affidato al Comitato « Garanzie ».

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 99. Anche in questo caso si propone che la Commissione ne rinvi l'esame ad altro Comitato, senza specificare quale.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Non proponiamo espressamente il rinvio al Comitato « Garanzie » perché forse, presidente, la questione investe l'ufficio di presidenza. Allo stato, infatti, non è risultato chiaramente dalle carte a quale Comitato questa materia debba essere attribuita. Se venisse affidata al Comitato « Forma di Governo », quest'ultimo, non essendosene mai occupato, dovrebbe riunirsi come Comitato, non come Comitato ristretto, e formulare una proposta, cosa che potremo fare se l'ufficio di presidenza della Commissione riterrà che la materia sia di nostra competenza; spetterà poi al presidente convocare una riunione.

Non ci sembrava utile valutare sulla base di un unico emendamento, perché prima bisogna definire a chi spetti l'esame dell'articolo, poi quest'ultimo deve essere esaminato dal Comitato competente giungendo alla definizione di un testo; a quel punto vedremo quale emendamenti i colleghi riterranno di dover formulare.

PRESIDENTE. Restiamo d'accordo che sottoporremo la questione all'ufficio di presidenza.

Personalmente ritengo che la materia relativa al CNEL dovrebbe essere affrontata avendo davanti il quadro complessivo delle riforme; a quel punto potremo riunire l'ufficio di presidenza ed assegnare l'esame dell'articolo ad un Comitato.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 104, per il quale il relatore propone che l'esame sia affidato al Comitato « Garanzie ».

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Si tratta del Consiglio superiore della magistratura!

PRESIDENTE. A maggior ragione!

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 135, riguardante la Corte costituzionale, per il quale si propone che l'esame sia affidato al Comitato « Garanzie ».

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Dubitiamo che l'articolo 138 sia di competenza della Commissione, ma in ogni caso, se lo fosse, dovrebbe essere esaminato dal Comitato « Garanzie ».

PRESIDENTE. Mi sembra che questo articolo, che riguarda la revisione della Costituzione, sia espressamente escluso dalla legge che fissa i poteri della Commissione bicamerale e debba essere lasciato nell'attuale formulazione.

FRANCESCO MAZZOLA. La legge prevede la modifica *una tantum* della Costituzione, quindi ha escluso la modifica dell'articolo 138; ha innovato solo per questa volta.

PRESIDENTE. Dunque, l'articolo 138 della Costituzione non rientra nelle competenze della nostra Commissione e qualsiasi riferimento ad esso deve scomparire dai nostri documenti di lavoro.

Conclusa la parte relativa al governo, sempre nell'ambito del Comitato « Forma di Governo » restano da esaminare gli articoli 77, 79, 80, 81, 82, 82-bis, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 e 90.

Il seguito della discussione è rinviato a martedì 6 luglio alle 17,30.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 30 giugno 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

ARTICOLO 95-bis.

(Testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo »).

Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge. In queste materie la legge può dettare esclusivamente norme di principio.

La Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

Emendamenti presentati all'articolo 95-bis del testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo ».

Sostituire l'articolo 95-bis della proposta del Comitato con il seguente:

Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge. L'esercizio della funzione regolamentare è disciplinato da una legge che determina il procedimento la pubblicità e l'efficacia dei diversi tipi di regolamento.

La determinazione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge è riservata alla fonte regolamentare.

Salvo che nelle materie integralmente riservate alla legge, il Parlamento può disporre con legge l'abrogazione di norme legislative dalla data dell'entrata in vigore di regolamenti del Governo nella medesima materia. La legge determina le linee fondamentali della disciplina del settore e contiene idonei principi e criteri direttivi.

La Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

Analogo potere è riconosciuto ad un quarto dei componenti di ciascuna Camera.

95-bis. 4.

Il referente.

Sostituire l'articolo 95-bis della proposta del Comitato con il seguente:

L'esercizio della funzione regolamentare da parte del Governo dei ministri è disciplinato da una legge organica, che determina il procedimento la pubblicità e l'efficacia dei diversi tipi di regolamento.

La determinazione delle norme di attuazione e di integrazione delle leggi e degli atti con forza di legge è riservata alla fonte regolamentare.

Salvo che nelle materie integralmente riservate alla legge, il Parlamento può disporre con legge organica l'abrogazione di norme legislative dell'entrata in vigore di regolamenti del Governo nella medesima materia. La legge organica individua le disposizioni che possono esser abrogate, determina le linee fondamentali della disciplina del settore o contiene idonei principi e criteri direttivi.

95-bis. 3.

Guzzetti, Svevo, Soddu, D'Onofrio.

All'articolo 95-bis della proposta del Comitato sostituire il primo comma con il seguente:

Il Governo esercita in via esclusiva la potestà normativa nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge.

95-bis. 1.

Maccanico.

All'articolo 95-bis della proposta del Comitato aggiungere il seguente comma:

Analogo potere è riconosciuto a un quarto dei componenti di ciascuna Camera.

95-bis. 2.

Barbieri, Salvi, Bassanini, Tossi Brutti.

ARTICOLO 97 (primo comma).

(Testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo »).

I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità e l'efficienza dell'amministrazione.

Emendamenti presentati all'articolo 97 del testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo ».

Sopprimere l'articolo 97 della proposta del Comitato (primo comma).

97. 2.

Boato.

All'articolo 97 della proposta del Comitato, dopo il primo comma, aggiungere il seguente:

La legge assicura il diritto all'accesso agli atti ed ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme ed i limiti.

97. 5.

Il referente.

All'articolo 97 della Costituzione, dopo il primo comma, aggiungere il seguente:

Il Parlamento determina gli indirizzi dell'amministrazione ed il Governo ne fissa gli obiettivi.

97. 3.

Guerzoni.

All'articolo 97 della Costituzione, secondo comma, sostituire le parole e le responsabilità proprie dei funzionali con le seguenti I funzionari rispondono delle loro responsabilità.

97. 4.

Guerzoni.

All'articolo 97 della Costituzione, aggiungere il seguente comma:

Con legge sono stabilite severe pene detentive contro i responsabili di illeciti arricchimenti, contro gli amministratori ed i burocrati che impediscano o intralcino l'esecuzione di opere e di servizi pubblici, contro chi impedisca o dolosamente rallenti le procedure burocratiche.

97. 1.

Nania, Misserville, Pontone.

