

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

63° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 LUGLIO 1990

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Determinazione degli atti amministrativi
da adottarsi nella forma del decreto del
Presidente della Repubblica» (2017)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 4 e <i>passim</i>
GALEOTTI (PCI)	6
MAZZOLA (DC)	6
PONTONE (MSI-DN)	6, 7
STERPA, ministro per i rapporti con il Parlamento	5
TOSSI BRUTTI (PCI)	6, 7

I lavori hanno inizio alle ore 17,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica» (2017)

(Discussione e rinvio)

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», sul quale riferirò io stesso alla Commissione.

Il disegno di legge in discussione non rappresenta una novità nella nostra vicenda parlamentare e istituzionale poichè già nella scorsa legislatura il Governo aveva presentato un provvedimento sulla stessa materia, anche se aveva una struttura profondamente diversa: trasferiva all'autorità amministrativa la firma presidenziale in atti riguardanti lo *status* delle persone; conferiva per il resto una delega al Governo, con criteri piuttosto generali, riferendosi ad atti di alta amministrazione.

Nel disegno di legge oggi in esame, presentato nel dicembre dello scorso anno, l'impostazione è stata modificata: non è più prevista una delega, ma vengono enumerati gli atti di competenza che richiedono la firma del Presidente, mentre per tutti gli altri vi sarebbe una distribuzione tra il Presidente del Consiglio e il Ministro competente sulla base di un criterio che ritengo accettabile, cioè in relazione al fatto che, in base all'ordinamento vigente, quel Ministro o il Presidente del Consiglio sarebbe competente per la proposta al Capo dello Stato.

Secondo alcuni, si tratta in fondo (e questo può giustificare anche il fatto che ci sia stato assegnato in sede deliberante) di una integrazione della legge sulla Presidenza del Consiglio. In quell'occasione sarebbe stato opportuno affrontare già questo tema in relazione proprio alla controfirma da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro proponente degli atti del Capo dello Stato, secondo il dettato dell'articolo 5, comma 1, lettera *d*), della suddetta legge, che su questo punto corrispondeva, almeno in parte, al dettato del vecchio decreto Zanardelli, che ha disciplinato per tanti anni questa materia, in relazione alle competenze del Consiglio dei Ministri.

Ci si potrebbe domandare come mai si è pensato solo dopo molto tempo dall'inizio della nostra esperienza costituzionale di realizzare una tale modifica di qualcosa di più che una prassi. In realtà, ciò è dovuto al fatto che per molti anni il problema non è stato colto; praticamente è soprattutto a partire dal 1988 che la letteratura ha cominciato ad occuparsi specificamente di questo fenomeno di «ipertrofia» degli atti amministrativi sottoposti alla firma del Presidente. Come vi è stato un ritardo per la legge sulla Presidenza del Consiglio, così vi è stato un ritardo, soprattutto della cultura giuridica, nel prendere atto di una

realtà costituzionale di cui invece avevano preso rapidamente coscienza gli operatori giuridici francesi dopo la formazione della IV Repubblica: in Francia, già dalla Costituente del 1946, si prese chiaramente coscienza del fatto che il Capo dello Stato non era più il capo del potere esecutivo, e da questo (nonostante qualche presa di posizione dottrinale che ha avuto riflessi pure da noi, anche con autori illustri, che però non hanno più sostenuto negli stessi termini le loro posizioni o le hanno addirittura abbandonate) si traevano le conseguenze trasferendo la firma di molti atti al Presidente del Consiglio dei ministri. Mentre in altri paesi è avvenuto questo - e ho citato l'esempio francese perchè è il più vicino - da noi vi è stato un subingresso del Presidente della Repubblica in tutti i poteri di firma precedentemente spettanti al monarca. E tutto questo è avvenuto non solo limitatamente agli interventi del re, che si potevano ritenere collegati ad un intero sistema (peraltro modificabile) di controllo, per cui ad esempio gli atti di controllo della Corte dei conti venivano riferiti immediatamente agli atti del Capo dello Stato, ma addirittura è stato esteso in modo assolutamente abnorme.

La legislazione successiva al 1948 ha continuato a rivestire (salvo qualche eccezione, che poi vedremo) della forma del decreto presidenziale tutta una serie di atti che in realtà avevano natura dicasteriale o che al massimo potevano essere riferiti a poteri del Presidente del Consiglio.

Il Motzo, insieme ad alcuni suoi collaboratori, ha pubblicato un libro sulle competenze amministrative del Presidente della Repubblica, libro che è stato poi aggiornato e riportato nel primo volume del trattato di diritto amministrativo del Santaniello, in cui è contenuta anche una monografia sull'amministrazione centrale dello Stato. Secondo il Motzo, la proliferazione degli atti sottoposti alla firma del Presidente della Repubblica - in numero sproporzionato, devo dire, basti ricordare talune particolari competenze in materia di interesse commerciale come, ad esempio, il riconoscimento delle denominazioni di origine controllata dei vini - sarebbe avvenuta per effetto di una sorta di «convenzione legislativa». È evidente che la figura del Capo dello Stato non è in alcun modo assimilabile, quanto a poteri, a quella del monarca. Questa differenza non deve emergere solo per alcuni atti (in materia di sicurezza, per esempio), ma deve sostanziarsi anche per quanto riguarda talune competenze amministrative, già spettanti al sovrano.

È pur vero che la veste di decreto del Presidente della Repubblica attribuita a taluni atti potrebbe rispondere ad altre finalità, come quella di controllo e di garanzia, ma proprio per tale ragione non si può ridurre a mera *routine* gli atti emanati dal Presidente della Repubblica. Per questo è necessario uno snellimento delle attribuzioni presidenziali in ordine ad alcuni provvedimenti amministrativi che attengono a materie settoriali. La funzione di controllo e di garanzia per gli atti che rivestono un rilievo sostanziale verrebbe in tal modo valorizzata. L'80 per cento degli atti firmati dal Presidente della Repubblica è di mera *routine*, ed anche se la responsabilità di questi atti è del Presidente del Consiglio o del Ministro competente, la presenza della firma del Capo dello Stato su un provvedimento crea una responsabilità - agli occhi del cittadino - per così dire «allo stato diffuso».

Non appaiono peraltro soddisfacenti le teorizzazioni giuridiche in ordine ad una possibile delega di firma da parte del Capo dello Stato al Segretario generale della Presidenza della Repubblica. È una questione estremamente delicata e rischia di coinvolgere la supplenza, come talvolta è avvenuto in passato su alcuni singoli atti del Presidente del Senato.

Non c'è dubbio che esistono dei margini di opinabilità in materia. Dove sono i limiti? Per esempio, nel disegno di legge presentato nella passata legislatura venivano emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica i provvedimenti relativi anche alla nomina di ufficiali generali, mentre nel provvedimento attuale vengono compresi solo gli ufficiali con grado non inferiore a generale di divisione. In questo caso era forse preferibile la dicitura del vecchio testo. Si potrebbe discutere ogni singolo punto, ogni dettaglio di questo provvedimento e potrebbero essere quindi presentati numerosi emendamenti, ma vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che non tutti gli atti di cui all'articolo 87 della Costituzione sono di natura presidenziale. Un criterio potrebbe essere dunque quello di sottoporre alla firma del Capo dello Stato gli atti che si ricollegano alla norma costituzionale e vedere come procedere per quanto riguarda gli altri.

In linea di massima dovrebbero essere sicuramente sottoposti alla firma del Capo dello Stato gli atti che si ricollegano strettamente a quelli previsti dall'articolo 87 della Costituzione, salvo poi valutare il distanziarsi di altri tipi, quindi dare un giudizio su quali atti possono essere ricompresi in questo elenco che attribuisce al Presidente della Repubblica la firma di una serie di decreti e quali invece, distanziandosene, più chiaramente si pongono al di fuori della sfera attinente alla Presidenza.

Pertanto, occorre fare i conti con la Costituzione anzitutto, ma anche con la forma di Governo vigente, per effetto della quale una serie di atti sono sottoposti alla firma del Capo dello Stato a fini non tanto di controllo o di garanzia, quanto di informazione; ad esempio, gli atti di nomina di rappresentanti dello Stato italiano presso altri Stati in alcuni casi comportano anche il riconoscimento di un nuovo Stato, quindi, attraverso tali atti, il Capo dello Stato viene a conoscenza di questo e soprattutto in qualche modo è immesso nel circuito che comporta il riconoscimento di altre soggettività statali.

Inoltre, bisogna considerare il rapporto con la legge n. 400 del 1988. Ciò non significa che, sia pure a distanza di due anni, in base ad una valutazione più compiuta, non si possano apportare modifiche a tale legge, però, nei limiti in cui questo è possibile, bisogna stare attenti a non introdurre modifiche insufficientemente motivate o argomentate rispetto a quello che prescrive la legge stessa. In particolare, l'aspetto più delicato su cui richiamo l'attenzione, è il collegamento con le deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Si tratta di vedere se deve essere mantenuta la norma prevista al comma 1, lettera d), dell'articolo 5, che appunto reca la rubrica: «Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri». Si dice infatti che il Presidente del Consiglio controfirma gli atti di promulgazione delle leggi, nonchè ogni atto per il quale è intervenuta una deliberazione del Consiglio dei Ministri, riproducendo una norma dal decreto Zanardelli. Questo, a mio avviso, è un aspetto su

cui occorre fare una riflessione, tenendo conto per il resto che la Costituzione, nell'attribuire alcune competenze al Capo dello Stato, talvolta le indica con riferimento ad un singolo intervento (ad esempio, come Presidente del Consiglio supremo di difesa, Capo delle Forze armate, e così via). Ma questo può avere un significato pregnante ai fini di quel giudizio di collegamento o di distanziamento di tutta una serie di atti rispetto all'intervento del Presidente della Repubblica.

Infine - e mi avvio alla conclusione - ritengo che in sostanza non vi sia neanche il timore di ridurre l'area di intervento della Corte dei conti perchè potremmo dire che addirittura viene mantenuto il controllo della Corte anche quando gli atti passano al Presidente del Consiglio o al Ministro competente, non solo quando la legge prescrive questi controlli, come oggi quando si tratta di atti del Capo dello Stato, perchè vi è tutta una serie di interventi del Presidente della Repubblica fatti in base a prassi o aspetti dell'amministrazione che non trovano un preciso riscontro nella lettera della legislazione. Allora si potrebbe anche parlare di quelli che attualmente vi vengono sottoposti se proprio si vuole coprire del tutto l'area del controllo che allo stato attuale viene svolto dalla Corte dei conti.

Molte delle osservazioni espresse da alcuni autori riguardano la delegificazione, che potrebbe aggravare ulteriormente la situazione, con una potestà regolamentare estesa del potere esecutivo, con atti che dovrebbero essere firmati dal Presidente della Repubblica in base all'articolo 87 della Costituzione, trattandosi di regolamenti che stanno in luogo di norme legislative attuali; credo che da questa prospettiva semmai esca ancor più confermata la necessità di ridurre in altri campi l'intervento di firma del Capo dello Stato.

Esamineremo poi altri problemi, come quello della firma concorrente di un Ministro, nonchè altre questioni relative a singoli aspetti per quel che riguarda i riflessi sulla pubblicazione di taluni atti. Comunque, ritengo che, tutto sommato, sia alquanto difficile sul piano dell'impostazione costituzionalistica e anche della funzionalità pratica degli istituti contestare il buon fondamento, la positività del disegno di legge, che - ripeto - è stato presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel dicembre 1989 ma che in realtà, tenendo conto dell'elaborazione avvenuta nella precedente legislatura, si può far risalire ad un precedente periodo.

Dichiaro aperta la discussione generale.

STERPA, *ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, dopo una esposizione così approfondita e ricca di riferimenti giuridici, culturali e storici, resta ben poco da aggiungere. Nell'introduzione del relatore sono state ampiamente esposte le motivazioni del disegno di legge.

Per quanto riguarda l'opportunità o meno di procedere eventualmente ad una modificazione della legge n. 400 del 1988, secondo quanto rilevato dallo stesso relatore, il Governo si rimette alle valutazioni della Commissione, riservandosi di presentare un solo emendamento all'articolo 1, lettera cc), con cui si propone di inserire, in aggiunta a quelle già previste, anche le onorificenze al merito civile così come dettato dalla legge del 20 giugno 1956, n. 658.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, come procediamo con la nomina dei magistrati, viste le osservazioni fatte dalla Corte dei conti a questo proposito?

PRESIDENTE. Mi riservavo di riprendere la questione al momento di discutere gli atti del Consiglio superiore della magistratura. Come è noto, in proposito si è aperto un dibattito sulle seguenti alternative: se siano atti da emanarsi dal Capo dello Stato in qualità di Presidente del Consiglio superiore, ovvero se debbano assumere la forma del decreto ministeriale. In taluni casi lo stesso Consiglio ha adottato quest'ultimo criterio, almeno negli ultimi tempi. La Corte dei conti ritiene che le nomine dei magistrati, senza limitazioni, siano di competenza del Presidente della Repubblica. Quindi non ritiene opportuna la limitazione fino a consigliere di Cassazione, come riportato nella lettera f) dell'articolo 1.

GALEOTTI. Signor Presidente, concordo con lei quando afferma la necessità di rivedere la normativa in materia.

Il provvedimento al nostro esame, rispetto a quello presentato nella scorsa legislatura, ha indubbiamente il merito di avere abbandonato l'ipotesi di un conferimento di delega legislativa al Governo per ridurre le competenze amministrative presidenziali. Inoltre indica e ridimensiona la categoria degli atti soggetti alla firma del Presidente della Repubblica. Quest'ultima esigenza era particolarmente sentita, perchè in effetti tale categoria era diventata troppo ampia. In linea di massima dunque concordiamo con il testo al nostro esame. Ora si tratta di approfondire meglio alcuni punti, alla luce dei pareri espressi dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato. È opportuna una riflessione anche sul parere della Commissione giustizia, che concorda con quello della Corte dei conti sulla nomina dei magistrati (adozione con atto del Capo dello Stato dei provvedimenti di nomina di tutti i magistrati, non soltanto di alcuni).

Fatte queste brevi osservazioni, non ritengo di dover aggiungere altro a quanto hanno affermato il Presidente ed il Ministro e penso che si possa procedere senza indugi nell'approvazione del disegno di legge.

MAZZOLA. Anche noi conveniamo con le osservazioni del Presidente. Ritengo che una più accurata delimitazione degli atti sottoposti alla firma del Presidente della Repubblica dia maggior valore ai restanti atti che continueranno a rivestire questa forma.

Ci riserviamo di esprimere il parere su eventuali emendamenti che venissero presentati nel corso della discussione.

Preannuncio il parere favorevole del nostro Gruppo all'emendamento del ministro Sterpa, se troverà il consenso anche degli altri colleghi.

Sono convinto che è possibile giungere in tempi brevi all'approvazione del provvedimento in esame.

PONTONE. Signor Presidente, la sua relazione è stata molto precisa ed approfondita. Bisogna però convenire che, data l'importanza del

provvedimento, forse una breve riflessione sarà opportuna. Non dimentichiamo inoltre il parere espresso dalla Commissione giustizia, che è importantissimo.

Mi riservo quindi di esprimere un'opinione più approfondita nel corso del dibattito, dopo l'eventuale presentazione degli emendamenti.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, desidero annunciare, da parte del mio Gruppo, la presentazione di un emendamento all'articolo 1, lettera f), laddove recita: «nomina dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e degli avvocati dello Stato con qualifica non inferiore a consiglieri di Cassazione o equiparata». La Corte dei conti infatti osserva che, ai sensi dell'articolo 107, comma 3, della Costituzione i magistrati si distinguono fra di loro soltanto per diversità di funzioni.

Quindi, potrebbe apparire disarmonico, quasi a voler riproporre una distinzione per gradi e gerarchie, introdurre una differenziazione per quanto riguarda i provvedimenti di nomina dei magistrati, per cui talvolta potrebbero essere del Presidente della Repubblica e talvolta del Ministro di grazia e giustizia. Pertanto, riteniamo più armonico con il disegno costituzionale e con il principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura che la nomina dei magistrati avvenga sempre mediante atto del Presidente della Repubblica. Ci sembra che questo non dia adito ad alcun equivoco e che venga incontro ad una serie di obiezioni, le uniche di una certa rilevanza, che sono state sollevate in relazione al disegno di legge.

Quindi, preannuncio la presentazione da parte del mio Gruppo di un emendamento in tal senso all'articolo 1, lettera f), che del resto si muove nella stessa direzione del parere espresso dalla Commissione giustizia.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17, 45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA