

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2017

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 1989

Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi
nella forma del decreto del Presidente della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. - Da tempo viene avvertita l'esigenza di ridimensionare la vasta categoria di atti amministrativi che vengono sottoposti alla firma del Presidente della Repubblica, nell'ambito di una generale competenza esecutivo-amministrativa che, in realtà, la Costituzione repubblicana, a differenza del precedente ordinamento statutario, non prevede affatto.

Invero, secondo l'opinione della quasi totalità della dottrina ormai comunemente accolta, il Presidente della Repubblica non può dirsi, a differenza del sovrano, capo del potere esecutivo.

Ma ciò non ha finora comportato una parallela rivalutazione del problema delle sue competenze amministrative.

Anzi, a parte l'automatico trasferimento al Presidente della Repubblica delle competenze amministrative già spettanti al sovrano secondo l'ordinamento statutario, si è proceduto alla individuazione di ulteriori competenze amministrative presidenziali con atti di normazione primaria e secondaria. Nè mancano casi in cui l'esercizio di attività amministrative da parte del Presidente della Repubblica avviene al di fuori di esplicite posizioni legislative o comunque normative.

Appare, quindi, indilazionabile uno snellimento dei compiti presidenziali in ordine ai provvedimenti amministrativi, specialmente di quelli che attengono a materie settoriali, di mero rilievo ministeriale, per i quali appaiono pienamente giustificate perplessità e riserve

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

circa il coinvolgimento del Presidente della Repubblica.

Basta ricordare talune particolari competenze in materia di interesse economico, commerciale ed urbanistico come, ad esempio, il riconoscimento delle denominazioni di origine «controllata» o «controllata e garantita» dei vini e la delimitazione delle rispettive zone di produzione (art. 4, terzo comma, del decreto legislativo 12 luglio 1963, n. 930, emanato in virtù della legge di delega 3 febbraio 1963, n. 116); o la progettazione di massima ed esecutiva delle opere di interesse statale, nell'ipotesi in cui non si realizzi l'intesa con le amministrazioni locali (art. 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Il Governo, nel corso della passata legislatura, aveva presentato, per l'approvazione, alle Camere, un disegno di legge (atto Camera n. 4482) relativo alla determinazione degli atti da adottare nella forma del decreto del Presidente della Repubblica; il disegno di legge, tendente ad una razionalizzazione della materia, al fine del mantenimento della forma del decreto presidenziale per i soli atti collegabili al ruolo del Presidente della Repubblica in base alla Costituzione, non venne approvato per l'anticipato scioglimento delle Camere.

Tale disegno di legge prevedeva l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, di una serie di atti amministrativi che attualmente vengono emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica e tra i quali:

a) autorizzazione all'acquisto di immobili e all'accettazione di donazioni, eredità e legati dalle persone giuridiche;

b) accettazione di lasciti e donazioni in favore dello Stato;

c) conferimento della cittadinanza ai sensi della legge 21 aprile 1983, n. 123;

d) cambiamenti e aggiunte di cognome;

e) stato giuridico, avanzamento e trattamento economico del personale militare di ogni arma, corpo o servizio, con esclusione dei provvedimenti di nomina degli ufficiali al grado iniziale e di cessazione dalla carriera, nonchè dei provvedimenti relativi agli ufficiali generali e dei gradi corrispondenti e assimilati;

f) nomina, decadenza dalla nomina, cessazione dall'ufficio dei notai;

g) istituzione e soppressione degli archivi notarili;

h) istituzione di licei artistici, istituti e scuole d'arte, istituti tecnici;

i) ripartizione, assegnazione, trasferimento di posti di tecnico laureato nelle università;

l) approvazione e modificazione degli statuti delle università.

Lo stesso disegno di legge conferiva una delega legislativa al Governo per l'ulteriore riduzione delle competenze amministrative presidenziali e in particolare, per «individuare gli atti amministrativi per i quali l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica non sia prescritta da norme costituzionali, non costituisca esercizio di poteri discrezionali particolarmente rilevanti da parte del Ministro competente, non risulti necessaria in relazione alla natura e all'importanza delle determinazioni amministrative assunte con il tipo di atto».

Anche in questa legislatura era stato predisposto uno schema di disegno di legge, che ricalcava quello n. 4482 (atto Camera) della precedente legislatura.

In ordine alla delega legislativa, era però puntualizzato che dovevano essere individuati gli atti amministrativi per i quali l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica:

a) non è imposta dalla Costituzione o da norme costituzionali;

b) non è imposta dalla riferibilità degli atti stessi alla collettività nazionale;

c) non è resa necessaria in relazione a ritenute esigenze costituzionali di garanzia e di controllo.

Quest'ultimo schema di disegno di legge, pur diramato in data 3 maggio 1989 a tutti i Ministeri, non è stato però inserito all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri poichè, nel frattempo, sono emerse alcune perplessità sull'impostazione seguita e, in particolare modo, sul criterio secondo il quale il trasferimento di alcune competenze amministrative del Presidente della Repubblica veniva previsto come immediatamente operativo, mentre per altre non individuate competenze lo stesso Governo veniva autorizzato a provvedere, in forza di delega legislativa.

Tale ripartizione non appare, in effetti, giustificata da reali esigenze operative, ben potendo il legislatore stabilire con immediatezza tutti gli atti in materia amministrativa che debbono rimanere attribuiti alla competenza del Presidente della Repubblica.

Appare in realtà preferibile l'individuazione diretta di questi ultimi atti, anzichè l'indicazione di alcuni di essi da trasferire immediatamente alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro interessato, rinviando così ad altra sede il completamento della elencazione degli atti stessi.

È stato, pertanto, predisposto l'unito disegno di legge, contenente (art. 1) l'immediata individuazione degli atti che continueranno ad essere emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, prevedendosi per tutti gli altri, non espressamente indicati, l'emanazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, a seconda delle competenze a formulare la proposta sulla base della normativa attualmente vigente. Detti atti, ove proposti da più Ministri, dovranno essere emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2).

In particolare l'articolo 1, oltre a richiamare gli atti espressamente previsti dalla Costituzione o da norme costituzionali e quelli relativi all'organizzazione e al personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, elenca gli atti che continueranno ad essere emanati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente. Trattasi di atti che si ritengono riferiti alla collettività nazionale o posti in relazione a ritenute esigenze costituzionali di garanzia e di controllo, ovvero ricollegabili alle funzioni espressamente attribuite al Presidente della Repubblica dall'ordinamento costituzionale.

Nei confronti degli altri atti, da emanarsi con decreto del Presidente del Consiglio o con decreto ministeriale, naturalmente è mantenuto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (art. 3); come pure il parere del Consiglio di Stato quando richiesto. Inoltre è richiesta la deliberazione del Consiglio dei ministri allorchè, nei casi in cui è prescritto il parere del Consiglio di Stato, l'Amministrazione

non intenda uniformarsi al parere stesso (art. 4).

A tal riguardo, sono stati richiesti i pareri del Consiglio di Stato (in adunanza generale) e della Corte dei conti (a sezioni riunite), in osservanza del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, che prescrive il preventivo parere dei due alti consessi sui provvedimenti legislativi che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Nel caso di specie, il parere riguardava gli articoli 3 e 4 dello schema di disegno di legge, che confermano, in sostanza, le venti disposizioni in materia di controllo e di attività consultiva dei predetti consessi.

Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti hanno espresso parere favorevole sullo schema di cui trattasi, suggerendo anche alcune modifiche all'articolato.

Una prima osservazione della Corte dei conti concerne l'utilità dell'avverbio «tassativamente» già inserito nell'articolo 1 (ove si parlava di «atti tassativamente previsti dalla Costituzione o da norme costituzionali»). Tale osservazione può essere condivisa, ma proprio per evitare equivoci è bene usare il termine «espressamente».

Entrambi i consessi hanno poi espresso l'avviso che tutti i componenti (e non soltanto i presidenti di sezione) della commissione tributaria centrale dovrebbero continuare ad essere nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Anche tale suggerimento si ritiene di dover accogliere, in considerazione del fatto che i componenti della predetta commissione svolgono una funzione giurisdizionale di grado superiore.

La Corte dei conti ha suggerito, altresì, di mantenere la forma del decreto del Presidente della Repubblica per la nomina di tutti i magistrati ordinari, amministrativi, militari e degli avvocati dello Stato (anzichè limitarla alla nomina dei magistrati ed avvocati dello Stato con qualifica non inferiore a consigliere di Cassazione o equiparata). Non si è ritenuto di accogliere tale suggerimento, in quanto i provvedimenti riguardanti il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, appartenente alle qualifiche iniziali o intermedie della carriera, possono essere firmati dalle autorità competenti in materia quali espressioni

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne del vertice dello Stato (anzichè dal Presidente della Repubblica), senza che ciò possa incidere in negativo sulla posizione istituzionale della magistratura.

In realtà, si tratta solo di sottoscrivere il provvedimento conclusivo, scaturente da un complesso *iter* procedimentale, garantito dagli organi collegiali di autogoverno delle diverse magistrature.

Per il personale con qualifica non inferiore a consigliere di Cassazione o equiparata, i relativi provvedimenti continueranno ad essere sottoposti alla firma del Presidente della Repubblica, in considerazione dell'alto livello delle funzioni espletate in rapporto all'ordinamento giuridico e senza che ciò possa incidere, in alcun modo, sul principio costituzionale, secondo cui i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni (articolo 107, terzo comma, della

Costituzione). Anzi, la diversità dell'autorità emanante è proprio in funzione della diversità delle funzioni esercitate.

Il Consiglio di Stato, per ultimo, ha segnalato l'opportunità che restino attribuiti al Presidente della Repubblica gli atti previsti dall'articolo 81, commi terzo e quarto del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (concernenti le opere pubbliche di interesse statale, sulle quali non sia stata raggiunta l'intesa con le Regioni interessate).

Anche per tali atti si ritiene che possa essere mantenuto il previsto trasferimento di competenza al Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione delle funzioni di controllo che già la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale espressione dello Stato nella sua unità, direttamente o attraverso i Commissari del Governo, esercita nei confronti delle Regioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

- a) nomina dei Sottosegretari di Stato;
- b) nomina dei commissari straordinari del Governo;
- c) nomina del presidente e del segretario generale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
- d) nomina del governatore della Banca d'Italia;
- e) nomina alla presidenza di enti, istituti e aziende a carattere nazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- f) nomina dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e degli avvocati dello Stato con qualifica non inferiore a consiglieri di Cassazione o equiparata;
- g) nomina del presidente, dei presidenti di sezione e dei componenti della commissione tributaria centrale;
- h) nomina dei funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparata;
- i) nomina e destinazione dei commissari del Governo presso le Regioni;
- l) destinazione dei prefetti presso i capoluoghi di provincia;
- m) destinazione degli ambasciatori e dei ministri plenipotenziari presso sedi diplomatiche estere;
- n) nomina degli ufficiali delle Forze armate di grado non inferiore a generale di divisione o equiparato;
- o) nomina del capo di stato maggiore della difesa, del segretario generale della difesa e dei capi di stato maggiore delle tre Forze armate;

- p)* nomina del presidente del Consiglio superiore delle Forze armate;
- q)* nomina del segretario generale del Ministero degli affari esteri;
- r)* nomina del capo della polizia - direttore generale della Pubblica sicurezza;
- s)* nomina del comandante generale dell'Arma dei carabinieri;
- t)* nomina del comandante generale della Guardia di finanza;
- u)* prima nomina degli ufficiali delle Forze armate;
- v)* scioglimento anticipato dei consigli provinciali e comunali e nomina dei relativi commissari;
- z)* concessione della cittadinanza italiana fuori delle ipotesi previste dalla legge 21 aprile 1983, n. 123;
- aa)* decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica;
- bb)* provvedimento di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi;
- cc)* ricompense al valore civile e militare, concessione ai comuni dello stemma e del gonfalone;
- dd)* concessione del titolo di città;
- ee)* atti per i quali la forma del decreto del Presidente della Repubblica sia prevista dalla legge in relazione a procedimenti elettorali o referendari;
- ff)* atti per i quali la forma del decreto del Presidente della Repubblica sia prevista da norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale.

Art. 2.

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

2. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri o comunque sottoposti a deliberazione del Consiglio dei

ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 3.

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

Art. 4.

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

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