

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori DENTAMARO, FOLLONI, CALLEGARO,  
CAMO, CIMMINO, COSTA, FIRRARELLO, GUBERT, RONCONI  
e ZANOLETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1997**

---

Modifica degli articoli 97, 99, 100, 103, 111 e 113 della Co-  
stituzione in materia di pubblica amministrazione, organi  
ausiliari, giustizia amministrativa

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il tema della riforma della pubblica amministrazione è un po' l'anello di congiunzione delle due grandi emergenze del Paese: nuovo assetto dello Stato; ingresso dell'Italia in Europa.

Nel contesto delle riforme istituzionali che investono i «rami alti» bisogna considerare questo tema con realismo, guardando cioè al concreto e complessivo funzionamento della macchina pubblica, e con lungimiranza al tempo stesso, pensando cioè all'Amministrazione nel nuovo sistema costituzionale; bisogna allora prendere atto che è proprio la riforma della pubblica amministrazione quella destinata a rendere operativi i principi di efficienza, di snellezza dei processi decisionali, di coinvolgimento dei cittadini nel governo della *res publica*. Il tema, insomma, ha carattere centrale in quanto investe la fase dell'attuazione dei principi e delle scelte sulla forma di Stato e di Governo.

Infatti, ispirazione che può dirsi comune a molte delle scelte cui si stanno orientando le diverse forze politiche è l'intento di rafforzare l'esecutivo con l'obiettivo di un'azione efficiente ed efficace. Ora, un'azione efficiente ed efficace si articola nelle due istanze della rapidità nella formazione delle decisioni e della rapidità nella esecuzione delle stesse, lì dove nel concetto di esecuzione di decisioni politiche, di attuazione di una linea politica, rientra anche la fase dell'assunzione di decisioni amministrative. Ecco, quindi, rispetto ad uno dei principi ispiratori di fondo di molte opzioni sulla nuova forma di Governo, l'essenzialità del tema che riguarda appunto i modi di operare dell'amministrazione pubblica ai vari livelli.

Quanto all'opzione federalista, alla sua base vi è certamente il riconoscimento dell'utilità, anzi della necessità di un'azione di Governo adeguata alle peculiari connotazioni delle singole realtà territoriali, quindi

della opportunità di adottare modelli non unitari ma differenziati di organizzazione cui deve corrispondere una flessibilità di schemi operativi per la gestione.

Quanto alla scelta da tutti condivisa e ormai irreversibile di un ingresso tempestivo e dignitoso nell'Europa di Maastricht, ne è condizione indispensabile una dinamica dei rapporti economici sintonizzata sulle lunghezze d'onda europee ed anzi mondiali; ciò che postula un'azione della pubblica amministrazione regolatrice delle attività d'impresa e degli interessi collegati che sia non già di freno e di ostacolo, come inesorabilmente finisce col diventare una struttura elefantiaca adatta soltanto a controllare formalisticamente, reprimere, sanzionare facendo uso dei tristemente noti «lacci e laccioli»; bensì un'azione d'impulso, di sostegno, di raccordo e di controllo tutto concentrato sul versante sostanzialistico delle ricadute che l'iniziativa economica produce sugli interessi generali.

A monte dei nuovi modi di organizzarsi e di operare della pubblica amministrazione deve affermarsi un diverso modo di concepire contenuto e funzioni dei differenti livelli di fonti normative: le leggi devono essere poche e di principio, riservando tutte le discipline di dettaglio al potere regolamentare.

Questo risultato è perseguito mediante la previsione costituzionale di riserve di regolamento; sono previsti altresì ambiti di riservare, con legge organica, ai provvedimenti amministrativi.

Molti principi generali in tema di pubblica amministrazione sono stati ormai sufficientemente elaborati, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, per ritenere maturo il tempo di costituzionalizzarli: l'articolo 97 è stato quindi riscritto con riferimento non solo all'organizzazione ma anche all'azione amministra-

tiva, richiamando i principi di trasparenza, partecipazione e imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità.

Sono stati altresì costituzionalizzati il diritto di accesso ai documenti anche in corso di procedimento, gli accordi sostitutivi, l'obbligo del termine per i procedimenti, l'obbligo di motivazione delle decisioni discrezionali; si è volutamente impiegato il termine «decisione» per comprendervi anche quelle non formalizzate in provvedimenti autoritativi, ma, ad esempio, in accordi.

Per l'accesso ai pubblici impieghi si è preferito limitare al massimo le possibilità di derogare alla regola del pubblico concorso, prevedendo che la legge può consentire deroghe solo con riferimento a specifiche funzioni e qualifiche.

È stata poi prevista l'istituzione con legge organica di autorità amministrative indipendenti per la regolazione di settori di rilevante interesse nazionale e a garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali.

Con lo stesso intento di individuare fuori dal sistema delle garanzie giurisdizionali un organo di rilievo costituzionale a presidio dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti economici sono state ridisegnate struttura e funzioni del CNEL, prevedendo un numero di trenta componenti e aggiun-

gendo alle attuali funzioni quelle di vigilanza e di difensore civico per la tutela dei diritti economici, d'impresa e sociali.

Infine è stato semplificato e razionalizzato il sistema della giustizia amministrativa, individuando la giurisdizione del giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato) esclusivamente in base al criterio soggettivo, ossia per tutti gli atti e rapporti in cui sia parte una pubblica amministrazione, compresi quelli relativi alla responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari; per l'esercizio dell'azione di responsabilità si è prevista l'istituzione - con legge organica - dell'ufficio del pubblico ministero presso il giudice amministrativo.

La Corte dei conti resta configurata esclusivamente come organo di controllo dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa: tipologia di controllo, questa, difficilmente compatibile con la giurisdizione di responsabilità, come peraltro avvertito dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 1995). In sede di legge organica dovrebbero prevedersi requisiti di formazione professionale per i magistrati contabili più specificamente funzionali a questo tipo di controllo, nonché un'ampia facoltà di opzione per la magistratura amministrativa in favore di quelli attualmente in servizio.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

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

«Art. 97. L'organizzazione e l'azione della pubblica amministrazione sono disciplinate in base alla legge secondo criteri che ne assicurino trasparenza, partecipazione ed imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità.

Con legge organica sono determinati gli ambiti riservati alla potestà regolamentare e ai provvedimenti della pubblica amministrazione.

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

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge può individuare funzioni e qualifiche per le quali sia consentito derogare a tale principio.

La pubblica amministrazione è tenuta a garantire il diritto di accesso agli atti amministrativi e ai documenti anche prima della decisione finale, a favorire la conclusione di accordi sostitutivi di provvedimenti, a definire i procedimenti entro termini brevi e tassativi, a motivare tutte le decisioni discrezionali.

Per la regolazione di settori di rilevante interesse nazionale e a garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, la legge organica istituisce autorità amministrative indipendenti, prevedendo requisiti e modalità di nomina dei soggetti preposti che ne assicurino l'esercizio delle funzioni in condizioni di neutralità e terzietà».

**Art. 2.**

1. L'articolo 99 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 99. - Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi

stabiliti con legge organica, di trenta tra esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in proporzione che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che sono ad esso attribuite dalla legge organica.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Esercita funzioni di vigilanza e di difensore civico a garanzia e per la tutela dei diritti economici, d'impresa e sociali. Ogni iniziativa in materia è deliberata collegialmente e assegnata per l'attuazione a uno o più componenti designati nella stessa deliberazione».

#### Art. 3.

1. L'articolo 100 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 100. - Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza, dell'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Riferisce direttamente alle Camere sui risultati dei controlli eseguiti.

La legge organica assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo, nonché la separazione tra funzioni consultive e funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato».

#### Art. 4.

1. L'articolo 103 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 103. - Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione su tutti gli atti e i rapporti in cui sia parte una pubblica amministrazione.

La legge organica istituisce l'ufficio del pubblico ministero presso il giudice amministrativo per l'esercizio dell'azione di responsabilità patrimoniale nei confronti dei pubblici funzionari e di interventi in difesa della legalità e dei diritti dei cittadini.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate».

#### Art. 5.

1. Al terzo comma dell'articolo 111 della Costituzione, le parole: «e della Corte dei conti» sono soppresse.

#### Art. 6.

1. L'articolo 113 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - Contro gli atti e i comportamenti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale anche cautelare delle situazioni giuridiche soggettive.

La legge organica può disciplinare i giudizi contro la pubblica amministrazione in modo da rendere compatibile l'effettiva tutela delle situazioni giuridiche soggettive con la stabilità di determinate categorie di decisioni, prevedendo il ricorso a strumenti di reintegrazione alternativi all'annullamento degli atti.

La legge disciplina il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, anche mediante l'istituzione di sezioni specializzate ai sensi del terzo comma dell'articolo 102».



