

(N. 1688)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(SEGGNI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORO)

e col Ministro del Tesoro

(MEDICI)

NELLA SEDUTA DEL 5 OTTOBRE 1956

Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica
e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che abbiamo l'onore di presentarvi è inteso a dare attuazione all'articolo 95, ultimo comma, della Costituzione, riguardante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

Esso, in pari tempo, mira a dettare le disposizioni essenziali sulle attribuzioni ed il funzionamento degli organi del Governo, compiutamente svolgendo la disciplina di tali materie secondo i principi ed entro i limiti segnati dalla Costituzione.

Nella formulazione del progetto sono stati ampiamente utilizzati i lavori preparatori che risalgono alla precedente legislatura: in ispe-

cie il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati nel 1952, la chiara relazione elaborata dalla 1^a Commissione della Camera e gli ulteriori studi compiuti in sede di riforma della pubblica Amministrazione.

In armonia con l'intendimento del Governo di sottoporre al Parlamento una disciplina organica e completa della materia, il testo precedente non solo è stato completato nella parte relativa all'organizzazione dei Ministeri, ma accuratamente riveduto nelle singole disposizioni, tenendo presenti i più recenti indirizzi della dottrina pubblicistica e l'evoluzione della prassi parlamentare e di governo.

Questa sintesi di studi, di indagini e di esperienze viene sottoposta al sapiente vaglio del

Senato della Repubblica che, già investito di alcune specifiche iniziative nel campo dell'organizzazione ministeriale, avrà modo di approfondire e vagliare tutti gli aspetti, sia generali che particolari, del complesso problema.

Il disegno di legge si articola in quattro distinte parti, armonicamente connesse tra loro, che nel corso di questa relazione verranno ampiamente illustrate: le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Consiglio dei Ministri e dei Ministri; il potere normativo del Governo; l'ordinamento della Presidenza del Consiglio; l'organizzazione ministeriale in senso proprio. Chiudono il progetto alcune disposizioni finali e transitorie.

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ED I MINISTRI.

1. — Lo Statuto Albertino non faceva menzione del Consiglio dei Ministri, le cui attribuzioni vennero disciplinate dapprima con il regio decreto 21 dicembre 1860, n. 1122, quindi con i regi decreti 27 marzo 1867, n. 2239, 18 ottobre 1867, n. 13664, 25 agosto 1876, n. 3289, ed infine con il decreto 14 novembre 1901, n. 466, tuttora in vigore. Numerose disposizioni successive hanno poi previsto in determinati procedimenti l'intervento del Consiglio dei Ministri.

Poichè la Costituzione prevede espressamente detto organo (Titolo III, Sezione I), si rende indispensabile determinarne le attribuzioni in via legislativa.

Dal punto di vista sostanziale, la disciplina comporta il riordinamento di dette attribuzioni, nel quadro dei principi costituzionali, attraverso l'aggiornamento e la semplificazione delle norme in vigore.

A ciò provvede l'articolo 1 del disegno di legge, del quale va sottolineata la parte innovativa:

a) fra gli argomenti da sottoporre al Consiglio dei Ministri sono comprese le comunicazioni che il Governo debba fare alle Camere sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare o di altra iniziativa a norma della Costituzione (articolo 1, n. 2).

La posizione da assumere rispetto alle suddette proposte investe infatti l'intero Governo e non già i soli Ministri competenti per materia: i quali, nei rapporti con le Camere, più che come titolari delle rispettive amministrazioni, agiscono come portatori del punto di vista collegialmente e solidalmente fissato dal Gabinetto. D'altra parte, la mancata adozione di una concorde linea di condotta potrebbe dar luogo ad interventi difformi, che lascerebbero non bene definito l'atteggiamento del Governo rispetto a quelle iniziative, rendendo meno efficiente l'azione dei singoli Ministri. Opportunamente quindi la norma viene a codificare la prassi già instaurata in tali sensi.

b) l'intervento del Consiglio dei Ministri per l'esame delle questioni di merito riguardanti leggi regionali, che il Governo ha facoltà di promuovere davanti alle Camere, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione o degli statuti regionali speciali, è sembrato necessario in relazione al contenuto indubbiamente politico di tali questioni. Accanto ad esse, per ragioni di completezza, si è ritenuto di menzionare le questioni di legittimità costituzionale, per la cui proposizione già la legge 11 marzo 1953, n. 87, (art. 31) richiede la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Analoghe considerazioni di ordine politico rendono giustificato l'intervento del Consiglio dei Ministri per i provvedimenti relativi allo scioglimento di Assemblee e di Consigli regionali (art. 1, n. 9).

c) circa le nomine, demandate dalle norme vigenti al Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il progetto ha evitato di riprodurre l'indicazione casistica contenuta nel decreto del 1901, trattandosi di materia che trova più opportuna sede nei singoli ordinamenti.

In particolare, per le nomine a direttore generale o qualifiche equiparate, la deliberazione del Consiglio dei Ministri è prevista in via generale dall'articolo 29 del decreto-legge 11 gennaio 1956, n. 16, sull'ordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato. D'altra parte, non solo ai vari casi contemplati nel decreto del 1901 ed interamente regolati *ex novo* nei rispettivi ordinamenti, ma anche agli

altri che sono stati aggiunti da successive disposizioni di legge, è implicito il richiamo nella generica disposizione dell'articolo 1, n. 10, del progetto. Questa è formulata in modo da coprire tutte le ipotesi, anche di provvedimenti o affari diversi dalle nomine, per le quali la deliberazione del Consiglio dei Ministri sia comunque richiesta.

Per quanto riguarda la convocazione dell'organo collegiale, la direzione delle discussioni e la fissazione dell'ordine del giorno, le disposizioni dell'articolo 2 del disegno riproducono sostanzialmente quelle degli articoli 3, 4 e 5 del decreto del 1901. Ciò va detto anche per la facoltà demandata al Presidente di sottoporre al Consiglio, ove lo ritenga opportuno, qualunque affare anche diverso da quelli indicati dall'articolo 1, ovvero non iscritto all'ordine del giorno.

2. — La figura del Presidente del Consiglio dei ministri, introdotta sin dagli inizi della applicazione dello Statuto Albertino dalla consuetudine costituzionale insieme con il Governo di Gabinetto, ha trovato espressa enunciazione nei citati decreti del 1860, 1867, 1876 e del 1901.

Durante il regime fascista, alla figura giuridica del Presidente del Consiglio venne a sovrapporsi quella, radicalmente diversa, del Capo del Governo Primo Ministro, che ebbe la sua definizione nella legge 24 dicembre 1925, n. 2263.

Indipendentemente però dalla particolare concezione di quella legge, direttamente ispirata ai principi dello Stato autoritario, già da tempo e soprattutto dopo la prima guerra mondiale, si era manifestata l'esigenza di dare ai poteri del Presidente del Consiglio una migliore configurazione. Questa esigenza, che procedeva di pari passo con l'accrescimento dei compiti dello Stato moderno, venne solo in parte soddisfatta dalla prassi costituzionale formatasi sotto il regime monarchico.

La Costituzione repubblicana commette espressamente al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del Governo e di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. Di conseguenza

il Presidente del Consiglio non solo partecipa della responsabilità collegiale del Gabinetto, ma assume anche una propria responsabilità, in relazione ai poteri che la Costituzione direttamente gli conferisce.

Si può quindi affermare che il Presidente del Consiglio ha nel Gabinetto una posizione di ben definita preminenza — come venne chiarito nella Relazione dei Costituenti — sul piano di quei poteri direttivi e di coordinamento, che la Costituzione ha voluto assegnargli « per dare unità e stabilità al Governo ».

Svolgendo il concetto costituzionale, il disegno di legge (articolo 3) determina le forme nelle quali si esplicano le peculiari attribuzioni del Presidente del Consiglio. Sulla traccia di quanto già era previsto nel decreto del 1901 (articoli 7, 8 e 9), vengono meglio definiti i poteri di vigilanza del Presidente sull'attività dei singoli Ministri nelle rispettive sfere di competenza soprattutto in ordine alla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, e le sue facoltà d'intervento per moderare (oltrechè stimolare) l'azione dei singoli Ministri nelle iniziative e negli altri atti che comunque impegnino la politica generale del Governo.

È sembrato opportuno riservare al Presidente del Consiglio la facoltà di proporre, insieme con i Ministri competenti, i disegni delle leggi costituzionali. Analoga facoltà spetta naturalmente al Presidente per le leggi concernenti l'amministrazione generale dello Stato e le altre materie attribuite alla sua competenza. Mantenendo poi un principio già sancito dal decreto del 1901, gli si riconosce la facoltà di associarsi ad ogni altro disegno di legge, ove lo ritenga conveniente.

L'articolo 4, secondo comma, prevede la controfirma del Presidente del Consiglio, e del rispettivo Ministro proponente, per le leggi, i decreti aventi valore di legge, i regolamenti e gli altri atti per i quali sia richiesta la deliberazione del Consiglio dei Ministri; la norma dà il necessario rilievo formale alla responsabilità che il Presidente del Consiglio ed i Ministri assumono per tali atti, in base alla Costituzione.

L'articolo 5, primo comma, risolve la dibattuta questione se il decreto di nomina del Presidente del Consiglio debba essere controfir-

mato dal Presidente uscente ovvero da quello che gli succede.

Circa la seconda soluzione, accolta dal progetto, può sembrare contraddittorio che alla formazione dell'atto di nomina cooperi, assumendone la responsabilità, colui che dall'atto stesso ripete la titolarità della carica, il cui esercizio è per di più condizionato alla prestazione del giuramento.

Tuttavia l'altra soluzione, cioè quella di demandare la controfirma al Presidente cessante, si presenta inidonea a coprire tutte le ipotesi possibili, dato che sarebbe pur sempre necessaria la controfirma del nuovo Presidente nei casi di morte o di sopravvenuta incapacità o di rifiuto di controfirma del Presidente uscente.

Le obiezioni d'ordine teorico perdono gran parte del loro valore, se si considera che, anche sotto l'aspetto formale, il provvedimento in questione non risale ad una proposta, ma all'iniziativa del Capo dello Stato.

Per tutto ciò è sembrato preferibile mantenere fermo il principio stabilito dalla legge del 1925, conforme, del resto, alla prassi costituzionale previgente.

3. — Si è ritenuto non necessario consacrare in una norma positiva il principio per cui, nei casi di crisi parlamentare, il Governo dimissionario rimane in carica per gli affari di ordinaria amministrazione fino all'entrata in funzione del nuovo Gabinetto. Trattasi, infatti, di una regola fin troppo ovvia che è connaturata allo stesso meccanismo parlamentare. Neppure si è ritenuto di contemplare le ipotesi di crisi extraparlamentare: esse possono restare più opportunamente affidate, come in passato, alle regole della prassi costituzionale.

4. — Il disegno di legge risolve espressamente la questione dell'*interim* e quella del Vice Presidente del Consiglio e dei Ministri senza portafoglio.

Queste figure ormai da tempo acquisite non trovano impedimento nella Costituzione, la quale, mentre non esclude il temporaneo cumulo di più dicasteri in uno stesso Ministro, non lega neppure la qualità di Ministro alla titolarità di un Dicastero; d'altra parte non è da porre

in dubbio la loro utilità e convenienza in determinate situazioni, sul piano politico e funzionale del Gabinetto.

Ma per un evidente criterio di proporzione, si è ritenuto di stabilire che possono essere nominati Ministri senza portafoglio in numero non superiore a cinque. Nella determinazione di tale limite (sempre modificabile con legge ordinaria, come con legge ordinaria può essere aumentato o diminuito il numero dei Ministri) si è avuto particolare riguardo all'esperienza di governo dell'ultimo decennio ed alle situazioni concrete che possono determinarsi nella composizione di Gabinetti a più larga concentrazione.

L'*interim*, destinato a soddisfare esigenze di equilibrio politico o necessità di carattere contingente, può essere conferito, oltre che ai singoli Ministri, anche al Presidente del Consiglio e può avere per oggetto la direzione di uno o più Dicasteri.

Questa disposizione, rimuovendo ogni dubbio sulla possibilità di affidare l'*interim* al Presidente, si fonda sul concetto che l'attribuzione della titolarità di un Ministero al Presidente del Consiglio, ed ancor più la concentrazione di più Ministeri nel Presidente o in uno stesso Ministro, debba normalmente essere evitata.

Per i casi di assenza o di impedimento del Presidente del Consiglio, le sue funzioni sono provvisoriamente affidate al Vice Presidente, o, in mancanza di questo, ad uno dei Ministri, anche senza portafoglio.

Gli incarichi suddetti vengono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè nelle stesse forme stabilite dalla Costituzione per la nomina dei Ministri.

5. — Oggetto di approfondito esame è stato il problema del coordinamento dell'azione ministeriale. E ciò con particolare riguardo al settore economico-finanziario che è oggi tra i più importanti e delicati dell'azione dello Stato e nel quale simile esigenza è massimamente avvertita. L'alto grado di interdipendenza che caratterizza i fatti economici, anche nelle loro relazioni con il sistema della pubblica finanza e la diretta incidenza della politica economica sul bilancio dello Stato, rendono quanto mai evidente siffatta necessità.

Naturalmente il problema si pone qui in termini che investono l'intera azione del Governo, cioè sul piano politico-costituzionale, e a tale riguardo il disegno non fa che attenersi rigorosamente alla traccia segnata dalla Costituzione, che demanda al Presidente del Consiglio la funzione coordinatrice, scolpendo in questa funzione il profilo essenziale dell'organo.

È stata quindi riconosciuta l'opportunità che il Presidente si avvalga per determinati settori dell'opera di organi collegiali, composti dei Ministri competenti ed eventualmente coadiuvati da esperti.

Sono previsti all'uopo appositi Comitati (articolo 6) da istituirsi con decreto del Presidente del Consiglio ed aventi un duplice compito: a) esaminare preliminarmente questioni di comune competenza; b) dare parere su concrete direttive dell'attività del Governo o su problemi di rilevante importanza, da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

I Comitati sono presieduti dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, da un Ministro anche senza portafoglio. La delega si fonda appunto sul presupposto che trattasi di attribuzioni proprie del Presidente del Consiglio. Il congegno, d'altra parte, non tocca minimamente la figura degli altri Ministri facenti parte dei Comitati, inquantochè tali organi sono destinati ad esplicare una attività sostanzialmente preparatoria, che non invade la competenza nè del Consiglio dei ministri, nè dei titolari dei singoli Dicasteri ed in particolare di quelli finanziari.

Sotto altro aspetto l'opera dei Comitati potrà essere ancor più proficua e concreta, consentendo, per i provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri, una maggiore rapidità nel raggiungimento delle necessarie intese anche all'infuori delle normali vie burocratiche. Tali dirette intese, in quanto nascenti dall'accordo dei Ministri competenti per materia, varranno infatti di per sè a porre in essere il cosiddetto « concerto », in cui si estrinseca la cooperazione interministeriale.

Ogni specificazione di materia è sembrata superflua, dato che essa non avrebbe potuto avere un carattere meramente esemplificativo ed essendo la stessa nozione del coordinamento bastevole a determinare la sfera d'azione dei Comitati che certamente sarà molto vasta. È stata solo fatta espressa menzione del coordi-

namento della politica economico-finanziaria per la maggiore importanza che esso riveste, lasciando al Presidente del Consiglio la facoltà di istituire Comitati anche per altri settori ove si manifesti la necessità. La composizione degli stessi Comitati è rimessa al Presidente del Consiglio, che però dovrà provvedere al riguardo con formale provvedimento: il che varrà a dare una ragionevole stabilità all'organo.

6. — La Costituzione non contempla i Sottosegretari di Stato che non erano previsti neppure dallo Statuto Albertino. È certo, tuttavia, che la loro sopravvivenza non incontra nessun impedimento nel silenzio della Carta costituzionale.

Come è noto, questo istituto ha avuto il suo più tipico svolgimento in Inghilterra ove il Sottosegretariato ha lo specifico compito di rappresentare il Ministro nella Camera di cui questi non sia membro. In Italia i Sottosegretari furono istituiti con la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, le cui norme di attuazione vennero emanate con il regio decreto 1° marzo 1888, n. 5247; ma, avendo i Ministri l'ingresso anche nella Camera di cui non facevano parte e potendo intervenire ad entrambe le Camere, pur quando non fossero membri di alcuna di esse (Ministri extraparlamentari), i Sottosegretari sorsero con un diverso carattere: e cioè per collaborare con il Ministro ad assicurare, in molti casi, una più larga base al Governo, similmente a quanto avviene per i Ministri senza portafoglio.

Tra le varie tendenze delineatesi in materia, il disegno di legge ha preferito orientarsi per una soluzione (articolo 7) la quale non altera, in definitiva, la figura del Sottosegretario di Stato tradizionalmente acquisita al nostro ordinamento, riproducendo la norma della legge 12 febbraio 1888, n. 5195, ribadita dall'articolo 2 del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100. I Sottosegretari di Stato non hanno, cioè, competenza *iure proprio*, ma esercitano le attribuzioni che vengono loro delegate dal Ministro e lo rappresentano in caso di assenza o di impedimento.

Oltre a ciò, i Sottosegretari di Stato possono sostenere la discussione degli atti e le proposte del rispettivo Ministero dinanzi alle Camere. La disposizione risolve implicitamente la que-

stione dell'intervento dei Sottosegretari nelle Camere di cui non sono membri. Come è noto, secondo la citata legge del 1888, che si ricollegava ad un principio stabilito dallo Statuto Albertino (articolo 59), i Sottosegretari di Stato, per intervenire nella Camera di cui non fossero membri, dovevano assumere la veste di Commissari del Governo. Questa figura, che sotto qualche aspetto, traeva origine dalla forma monarchica preparlamentare, non può ritenersi sopravvivenza nell'attuale sistema costituzionale. D'altra parte, l'istituto era già caduto in desuetudine negli ultimi anni ed è stato utilizzato solo per autorizzare gli Alti Commissari o Commissari ad intervenire alle sedute delle Camere di cui non facessero parte.

Una propria fisionomia assume il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, in rapporto alle funzioni, che espressamente gli sono riconosciute, di Segretario del Consiglio dei ministri: funzioni che, attribuite dal regio decreto n. 466 del 1881 ad uno dei Ministri, vennero poi trasferite dalla prassi al Sottosegretario alla Presidenza. È prevista, tuttavia, la possibilità di istituire altri Sottosegretari alla Presidenza, da delegare per determinati compiti o servizi.

I Sottosegretari (che anche nei Ministeri possono essere più d'uno) sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, udito il Consiglio dei ministri (articolo 7, ultimo comma). La norma, che è conforme alla prassi sin qui seguita, richiede il parere del Consiglio dei ministri, per l'evidente rilievo politico del compito di collaborazione demandato ai Sottosegretari in seno al Governo.

7. — Nei riguardi degli Alti Commissariati e Commissariati, il disegno di legge — implicitamente confermando il carattere eccezionale di simili organi, che pur talvolta rispondono a non superabili necessità di carattere contingente — si limita a stabilire che gli Alti Commissari e Commissari intervengono, senza voto deliberativo, alle riunioni del Consiglio dei ministri nelle quali siano trattate questioni di loro competenza. Per il resto sono ad essi applicabili le disposizioni concernenti i Sottosegretari di Stato (articolo 8), e quindi anche la facoltà di sostenere in Parlamento la discus-

sione degli atti e delle proposte relative alle materie di loro competenza.

8. — L'articolo 9 del disegno di legge indica la formula del giuramento prescritto dall'articolo 93 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri. La stessa formula si applica anche ai Sottosegretari di Stato, agli Alti Commissari ed ai Commissari, i quali prestano giuramento innanzi al Presidente del Consiglio dei ministri. Il contenuto della formula è identico a quello stabilito dalla prassi in vigore.

POTERE NORMATIVO DEL GOVERNO.

Secondo i principi sanciti dalla Costituzione, l'attività normativa del Governo si svolge in tre diverse forme: le leggi delegate, i decreti-legge ed i regolamenti.

1. — La delegazione legislativa è compiutamente disciplinata dall'articolo 76 della Costituzione, che l'assoggetta ad una serie di rigorose condizioni (determinazione di principi e criteri direttivi, dell'oggetto della delega e del termine per il suo esercizio). Nessuna norma di dettaglio si è pertanto ravvisata necessaria in questa materia, salva la prescrizione di carattere formale relativa all'indicazione della legge di delega nelle premesse dei decreti emanati in virtù della delega stessa dal Governo.

2. — Quanto ai decreti-legge, il congegno previsto dall'articolo 77 della Costituzione richiede invece alcune disposizioni di carattere meramente complementare riflettenti il momento della presentazione del decreto-legge alle Camere e le forme di pubblicità necessarie per ovvii fini di certezza giuridica:

a) la Costituzione prescrive che i decreti-legge *adottati* dal Governo devono *il giorno stesso* essere presentati per la conversione alle Camere. Si rende necessario precisare che il termine va riferito al giorno della pubblicazione (articolo 11), dal quale giorno decorre pure il termine per la conversione in legge. Prima di questo momento, invero, il decreto-legge non produce alcun effetto giuridico, nè la citata norma costituzionale implica che l'atto deb-

ba essere promulgato e pubblicato nel medesimo giorno in cui sia intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Si dispone inoltre che il decreto-legge deve recare la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge, mentre al ricordato fine di legale conoscenza deve dare immediata notizia della presentazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

b) Del pari necessaria è la notizia dell'avvenuta approvazione da parte delle Camere della legge di conversione.

È da rilevare al riguardo che il termine di sessanta giorni stabilito dal citato articolo 77, secondo comma, riflette unicamente l'attività delle Camere. Esso non incide, quindi, sugli ulteriori atti per il perfezionamento della legge di conversione approvata dal Parlamento (promulgazione e pubblicazione). Ora, può darsi il caso che, specie se l'approvazione delle Camere sia avvenuta a breve distanza di tempo dalla scadenza di detto termine, non sia materialmente possibile far luogo entro lo stesso termine alla pubblicazione della legge. Di fronte a tali ipotesi, l'annuncio dell'avvenuta approvazione vale a rimuovere ogni incertezza sulla conversione del decreto-legge.

La notizia è data dal Ministro di grazia e giustizia sulla *Gazzetta Ufficiale* del giorno successivo a quello in cui gli perviene da parte della Presidenza di una delle Camere la relativa comunicazione (articolo 12).

Analoga formalità è prevista nei riguardi degli emendamenti che in sede di conversione vengono apportati al decreto-legge: ipotesi che riflette logicamente, sia la soppressione di talune delle norme contenute nel decreto-legge, sia le innovazioni introdotte. Essendo infatti il nuovo testo legislativo destinato a sostituire quello originario, è evidente la utilità di assicurarne l'immediata conoscenza, anche prima della sua promulgazione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

c) Ad un'elementare esigenza giuridica risponde poi la notizia, nei modi medesimi già indicati, del rifiuto di conversione del decreto-legge da parte di una delle Camere. È certo infatti che questa espressa manifestazione di volontà opera di per sé la decadenza del decreto-

legge che, nel caso d'inerzia delle Camere, è invece subordinata allo spirare del termine di sessanta giorni.

3. — Più delicato è il problema della disciplina della potestà regolamentare del Governo.

L'articolo 87 della Costituzione, attribuendo genericamente al Capo dello Stato la facoltà di emanare i regolamenti, non lascia sussistere dubbi circa la sopravvivenza della potestà regolamentare; il problema quindi è di stabilire gli esatti confini di tale potere, nelle sue varie manifestazioni, e ciò in armonia con il sistema della Carta Costituzionale e con le enunciazioni espresse in talune norme (articolo 95, ultimo comma; articolo 97).

a) Nessuna questione può sorgere sulla legittimità dei regolamenti di esecuzione, il cui contenuto può essere tanto più ampio quanto maggiore è il grado di generalità della legge cui il regolamento si riferisce. E sotto questo aspetto non può che auspicarsi la più costante osservanza della regola fondamentale per cui la legge deve enunciare i precetti essenziali per la disciplina di una data materia, lasciando al regolamento di esecuzione lo sviluppo particolareggiato delle norme primarie e la determinazione delle modalità di attuazione.

b) Non dà parimenti luogo a dubbi la figura dei regolamenti indipendenti, che costituiscono il naturale svolgimento del potere amministrativo: mediante tali regolamenti l'Amministrazione non fa che autolimitare l'esercizio delle sue facoltà discrezionali, generalizzando in una norma astratta i provvedimenti che essa potrebbe adottare nei singoli casi concreti.

c) Il problema si concentra essenzialmente sui cosiddetti regolamenti di organizzazione, aventi per oggetto l'ordinamento ed il funzionamento dei pubblici uffici, nonché l'ordinamento del personale dipendente.

La disciplina della materia fu ritenuta in origine attribuzione propria del potere esecutivo, in virtù degli articoli 5 e 6 dello Statuto Albertino. Essa subì, tuttavia, nella nostra evoluzione costituzionale, restrizioni ed ampliamenti successivi, ripartendosi in vario modo fra legge e regolamento, sol restando riservata sempre alla legge la necessaria autorizzazione

di spesa. Vanno a tal riguardo principalmente ricordati la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, la legge 11 luglio 1904, n. 372, la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, ed infine la legge 31 gennaio 1926, n. 100.

Un meditato esame del problema ha indotto a ritenere che la Costituzione abbia inteso adottare una soluzione di giusto equilibrio fra le esigenze organizzative della pubblica Amministrazione ed il rispetto del sovrano potere del Parlamento.

La riserva di legge contenuta nel citato articolo 95 della Costituzione va ragionevolmente riferita alla struttura fondamentale dei Ministeri. Questa interpretazione è confortata, da un lato, dalla considerazione che la norma trova sede nella sezione 1^a del titolo III, concernente gli organi costituzionali del Governo; e, dall'altro, dallo stesso termine « Ministeri », che ha un significato più ristretto delle espressioni « Amministrazioni dello Stato » e « Pubblica Amministrazione ». Un significativo accenno al riguardo trovasi del resto anche nei lavori preparatori della Costituzione (seduta plenaria del 24 ottobre 1947, verbali n. 1554 e 1556), ove s'afferma che sfugge alla potestà regolamentare propria dell'esecutivo l'organizzazione del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, trattandosi di organi costituzionali di primaria importanza. Può altresì ritenersi, sebbene la norma non ne faccia alcun cenno, che la riserva di legge cade anche sulla struttura generale degli Uffici e Servizi periferici dell'Amministrazione dello Stato che, sotto più aspetti, assumono la figura di organi esterni, essendo dotati di propri poteri e quindi soggetti di una diretta attività amministrativa; ed abbia altresì per oggetto le norme sullo stato giuridico del personale, sul trattamento economico ed i ruoli organici: costituendo tale materia il necessario riflesso dell'amministrazione considerata nel fondamentale aspetto della sua struttura organizzativa.

È, infine, lo stesso articolo 97 della Costituzione, per cui « i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge », che implicitamente ammette un potere di organizzazione del Governo nell'ambito dei principi segnati dalla legge.

Così intesa la portata del precetto costituzionale, nell'articolo 13 del disegno di legge si è ritenuto di dover contemplare i vari tipi fondamentali di regolamento; purtuttavia, evitando di prendere posizione su un argomento tuttora discusso nella dottrina pubblicistica, si è adottata una formulazione che sostanzialmente riconduce l'intera materia regolamentare nella sfera dell'esecuzione, assumendo quest'ultima nel più ampio significato di attuazione e svolgimento delle norme legislative.

Restano, pertanto, nel campo dell'organizzazione, riservate alla legge la struttura fondamentale dei Ministeri, la loro ripartizione in direzioni generali o in altri servizi centrali alle dirette dipendenze del Ministro, nonché l'organizzazione generale degli uffici periferici e l'istituzione delle aziende autonome dello Stato. Son del pari sottratti alla potestà regolamentare le norme sullo stato giuridico del personale civile e militare, il trattamento economico, i ruoli organici. È appena il caso di aggiungere che la norma del disegno di legge non pone essa stessa una riserva legislativa: ma, sul presupposto del limite già insito nella Costituzione, determina per via di esclusione il contenuto positivo del potere di organizzazione del Governo.

La materia dell'organizzazione degli enti pubblici può ritenersi in gran parte sottratta al potere regolamentare, inquantochè, ove al riguardo non intervenga la legge, o nei limiti da questa lasciati, essa rientra normalmente nell'autonomia che istituzionalmente contraddistingue le persone giuridiche.

Per tali ragioni la norma tace sull'ordinamento degli enti pubblici che la legge del 1926 pur comprendeva nel potere di organizzazione del Governo. È da aggiungere che l'eventuale margine di potere regolamentare in questo specifico campo potrà essere disciplinato in una legge generale sulle persone giuridiche pubbliche.

I regolamenti devono contenere nelle premesse la menzione dell'intervenuto parere del Consiglio di Stato e degli altri organi il cui parere sia richiesto per legge: su questo punto nulla è innovato all'ordinamento in vigore.

ORDINAMENTO
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

1. — La esigenza di dare alla Presidenza del Consiglio un proprio ordinamento amministrativo era stata già avvertita in tempi anteriori alla prima guerra mondiale. Fin d'allora si ebbero, infatti, studi e tentativi per addivenire ad un organico assetto dei servizi della Presidenza, sebbene questa non costituisse altro che un organismo di studio, di informazione e di collaborazione, a disposizione del Presidente: poco più di un Gabinetto e di una Segreteria particolare. Nel 1887 un provvedimento del Governo Crispi istituiva, presso la Presidenza, un modesto ufficio di segretariato; soltanto più tardi, nel 1920, venne creato il Sottosegretario alla Presidenza che acquistò carattere di istituto permanente. Il Sottosegretario divenne, di fatto, il capo dei servizi della Presidenza, le cui attribuzioni, pur senza una precisa disciplina, si andavano progressivamente accrescendo.

Un provvedimento del 1924 trasformò poi l'ufficio di segretariato in un Gabinetto ordinato come quelli ministeriali. Presso la Presidenza continuarono ad essere distaccati funzionari di altre Amministrazioni e venne istituito un esiguo ruolo organico per il personale d'ordine e subalterno. Nei riflessi finanziari, la Presidenza restava priva di un proprio bilancio, continuando le spese a gravare su apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Successivamente, a partire dal luglio del 1944, la vita della Presidenza ebbe un impulso del tutto nuovo. Essa, infatti, si trovò al centro dell'intensa attività legislativa svolta dal Governo nel periodo di transizione costituzionale e della ricostruzione amministrativa, assumendo fin d'allora una concreta funzione di coordinamento che in seguito si è andata rivelando sempre più necessaria.

Si delinearono anche particolari attribuzioni della Presidenza in altre materie. Alla Presidenza furono organicamente collegati i vari Alti Commissariati istituiti negli ultimi anni; di essa entrarono a far parte i servizi del soprappreso Sottosegretariato della stampa, dello spettacolo e del turismo; venne inoltre estesa

la sua sfera di vigilanza nei confronti di numerosi Enti non direttamente riconducibili alla competenza di altre Amministrazioni.

La base organica del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio è costituita dal complesso delle attribuzioni che al Presidente del Consiglio sono conferite dalla Costituzione. La natura stessa di dette attribuzioni determina quindi la fisionomia della Presidenza, che solo in parte può essere assimilata alle amministrazioni attive in senso proprio.

È da rilevare, anzitutto, che alcuni compiti del Presidente del Consiglio, come quelli più strettamente politici ed inerenti, per così dire, alla sua sfera d'azione personale (in special modo i rapporti col Presidente della Repubblica e con le Camere), hanno solo in parte riflessi di ordine organizzativo; ciò nel senso che, se pure in questo campo l'opera del Presidente può richiedere l'ausilio tecnico dei suoi uffici, non è dato di configurare al riguardo un nucleo omogeneo di funzioni. Un carattere ben definito rivestono invece le attribuzioni relative al coordinamento diretto ad assicurare l'unità di indirizzo della pubblica Amministrazione e che assume le sue più salienti specificazioni nel settore dell'attività legislativa ed in quello per l'organizzazione amministrativa. Si inseriscono, infine, nell'orbita della Presidenza alcune funzioni di vera e propria amministrazione attiva, che oltre a presentare anch'esse un lineamento politico, non sono riconducibili alla competenza di un singolo Ministero.

2. — Ciò premesso, gli affari da attribuire alla Presidenza possono raggrupparsi come segue.

Un primo nucleo di materie ha stretta connessione con l'attività del Consiglio dei Ministri, e riflette compiti di notevole importanza e complessità: la revisione degli schemi di legge ministeriali dal punto di vista dell'indirizzo generale del Governo, nonchè la diretta elaborazione degli schemi di iniziativa presidenziale; l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, il perfezionamento dei provvedimenti da esso approvati e la vigilanza sul loro ulteriore corso; il mantenimento dei rapporti con le Camere per quanto concerne il complesso svolgimento dell'attività legislativa; la risoluzione dei conflitti di competenza tra

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i vari Ministeri; l'esame delle questioni di legittimità costituzionale delle leggi dello Stato e della Regione; le direttive fondamentali nel campo della legislazione, e così via.

Si tratta, cioè, di assicurare, al di sopra del coordinamento interno affidato alle singole Amministrazioni e della particolare cooperazione tecnico-giuridica del Ministero della giustizia, quella più generale funzione coordinatrice che si esplica mediante un'attività d'impulso, di orientamento e di controllo, volta a realizzare i fini concreti della politica legislativa del Governo.

Non meno utilmente tale compito può svolgersi sul terreno dell'interpretazione, specie quando si tratti di leggi emanate su iniziativa della Presidenza o attinenti alla amministrazione generale dello Stato.

Altro ben definito gruppo di attribuzioni è costituito dalle questioni riflettenti l'organizzazione dell'Amministrazione statale.

La competenza della Presidenza in questa materia trova la sua più valida base nell'articolo 95 della Costituzione che affida espressamente al Presidente del Consiglio il compito di mantenere l'unità di indirizzo amministrativo; e risponde ad una esigenza già da tempo avvertita ed accentuatasi soprattutto negli ultimi anni.

La recente istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Consiglio Superiore della pubblica amministrazione, quale organo di consulenza del Governo sulle questioni comuni a tutte le Amministrazioni dello Stato in tema di ordinamenti del personale e di organizzazione dei servizi (decreto legislativo 11 gennaio 1956, n. 17), ha contribuito a segnare definitivamente l'indirizzo a cui il disegno di legge si ispira.

Ma le attribuzioni di cui è cenno non sono limitate alle riforme di carattere legislativo. Esse avranno anche un diverso e non meno importante oggetto: cioè quello di assicurare il necessario coordinamento nel campo della organizzazione burocratica e nel funzionamento degli uffici, con particolare riguardo alla distribuzione, alla disciplina ed al più alto rendimento dei servizi e del personale. In altre parole, esiste anche una politica della organizzazione amministrativa; e questa politica deve essere guidata da un organo superministe-

riale, quale è appunto la Presidenza del Consiglio; sì da inquadrarne e contenerne lo svolgimento in un sistema razionale di principi direttivi.

In definitiva alla Presidenza è demandata la supervisione di tutti i problemi inerenti alla pubblica amministrazione, allo scopo di attuare compiutamente quella unità di indirizzo e quel coordinamento delle iniziative ministeriali che costituzionalmente rientrano nella funzione presidenziale.

E ciò da un lato senza assorbire le attribuzioni e le iniziative proprie di ciascun Dicastero, dall'altro lasciando integra la competenza dell'organo preposto all'amministrazione del bilancio per quanto riguarda, nel più alto senso, l'aspetto finanziario delle questioni.

La medesima esigenza si pone, in grado anche maggiore, per i problemi della politica economica la quale, investendo tutti i settori della vita del Paese, richiede più di ogni altra un indirizzo unitario e costante. Ma la funzione presidenziale di coordinamento, sul piano costituzionale, lascia anche qui inalterate le competenze dei singoli Ministeri, quali risultano definite dalle leggi istitutive.

Altre attività si ricollegano alle funzioni di vigilanza demandate al Presidente del Consiglio nei riguardi delle Regioni, sia dalla legge generale sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali (legge 10 febbraio 1953, n. 62), sia dagli Statuti regionali speciali.

3. — Altre attività infine della Presidenza hanno caratteristiche meno spiccate e maggiormente si riaccostano ai compiti dell'amministrazione attiva.

a) Restano affidati alla Presidenza gli affari amministrativi inerenti al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti e all'Avvocatura generale dello Stato e ad altri organismi come l'Istituto centrale di statistica, il Consiglio nazionale delle ricerche, ecc. Alla stessa Presidenza sarà amministrativamente collegato il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

b) Resteranno inoltre affidati alla Presidenza i compiti di vigilanza in ordine a taluni enti istituzionali a carattere nazionale; ma, per soddisfare un'esigenza da più parti rile-

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vata, si è riesaminata la posizione dei singoli enti allo scopo di devolvere, come si dirà a suo luogo, le relative funzioni di controllo ad altre amministrazioni con cui la loro attività istituzionale presenta più stretta attinenza;

c) si è ritenuto di dover mantenere alla Presidenza del Consiglio le attribuzioni in materia di Turismo, Spettacolo e Informazioni previste dalle norme vigenti. Un meditato riesame dell'argomento ha convinto infatti dell'opportunità di ritirare il disegno di legge presentato nel gennaio 1955 al Senato per la istituzione del Ministero del Turismo, dello Spettacolo e dello Sport.

Questa iniziativa rispondeva al concetto di liberare la Presidenza da compiti non pertinenti alle sue peculiari funzioni di coordinamento, che d'altra parte non potrebbero essere convenientemente assolti da altri Ministeri.

Ma pur senza contestare in linea di massima la fondatezza di tale criterio, si è obiettato che, nonostante alcuni innegabili rapporti che intercedono fra i settori dello Spettacolo, del Turismo e dello Sport, la differenziazione delle materie non giustifica la necessità ed utilità del loro inserimento in un apposito nuovo organismo ministeriale.

È prevalsa quindi la considerazione di evitare un eccessivo appesantimento dell'organizzazione centrale dell'Amministrazione dello Stato, e ciò specialmente quando altri due nuovi Dicasteri (Partecipazioni statali e Sanità pubblica) stanno per sorgere, rispondenti entrambi a particolari e qualificate esigenze politico-sociali.

D'altra parte una migliore organizzazione dei servizi attinenti al turismo, allo spettacolo ed alle informazioni potrà essere egualmente realizzata nel quadro attuale, con i mezzi che questo stesso disegno di legge dispone, mentre per quanto riguarda le attività sportive va nettamente riaffermato il principio dell'autonomia del C.O.N.I., salvi i poteri di vigilanza demandati alla Presidenza del Consiglio dalle norme vigenti.

4. — In aderenza ai concetti finora svolti, le attribuzioni della Presidenza sono specificamente enunciate nell'articolo 14 del disegno di legge, mentre l'articolo 15, dando in parte sanzione all'organizzazione già in atto, deter-

mina le branche fondamentali nelle quali si articola la Presidenza del Consiglio (Ufficio studi e legislazione - Ufficio per l'organizzazione amministrativa - Ufficio per gli affari generali e regionali - Ufficio per gli affari economici).

Nella loro stessa denominazione è insita la rispettiva competenza di tali branche, in riferimento ai vari gruppi di materie che sono stati precedentemente enucleati. All'ulteriore specifica ripartizione di servizi si provvederà più convenientemente mediante norme esecutive e di organizzazione.

Si è stabilito che a detti uffici siano preposti, con incarico da conferirsi dal Presidente del Consiglio dei ministri, elementi scelti tra le Magistrature superiori (ordinaria e amministrativa), tra i professori ordinari delle Università e tra i gradi più elevati delle carriere direttive, in modo da utilizzare largamente l'apporto di capacità e di esperienza che elementi qualificati potranno dare alla Presidenza nella direzione delle sue branche fondamentali.

Accanto a tali settori rimangono il Gabinetto e la Segreteria del Presidente, con funzioni analoghe a quelle normalmente assolve dai Gabinetti dei ministri, cioè di collegamento e di collaborazione politico-personale con il Presidente del Consiglio (art. 24).

Già da quanto si è detto è da escludere una organizzazione a tipo strettamente ministeriale, la quale contrasterebbe con la natura stessa dei compiti di coordinamento conferiti alla Presidenza e finirebbe con l'appesantirne e rallentarne l'azione.

Resta quindi confermato il criterio che la Presidenza si avvale di personale proprio e di personale comandato da altre Amministrazioni statali (art. 21, primo comma). Essa, pertanto, mentre avrà una aliquota di personale stabile, potrà nel contempo giovare dell'opera di funzionari specializzati nei singoli rami dell'Amministrazione; il che risponde perfettamente ai bisogni di un organismo destinato a coordinare l'attività di tutti i Ministeri.

Nell'articolo 16, mantenendosi presso la Presidenza del Consiglio per le ragioni già innanzi esposte il Commissariato del Turismo, la Direzione generale dello Spettacolo, il Servizio delle Informazioni e l'Ufficio delle proprietà letteraria, artistica e scientifica, si dispone altresì

che nulla è innovato alle attribuzioni della Presidenza stessa concernenti la vigilanza sul C.O.N.I.

5. — Con l'articolo 17 si istituisce nel bilancio statale lo stato di previsione della spesa della Presidenza; si provvede altresì alla istituzione di una Ragioneria centrale. L'istituzione di un bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio renderà tra l'altro possibile in sede parlamentare, come è stato più volte auspicato, una discussione ed un controllo non limitati soltanto al lato finanziario, ma vivificati ed estesi all'esame delle funzioni della Presidenza come organo di sintesi e di irradiazione di tutte le funzioni dell'Amministrazione statale e della politica generale del Governo.

NUMERO, ATTRIBUZIONI ED ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI.

Nel progetto presentato alla Camera nella passata legislatura l'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione per la parte concernente il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri era rinviata ad una ulteriore disciplina legislativa.

Il Governo attuale, in conformità agli impegni assunti all'atto della sua costituzione, ha ritenuto invece di dover presentare al Parlamento un disegno di legge inteso a regolare compiutamente l'organizzazione del potere esecutivo.

In tale problema sono però nettamente da distinguere due aspetti.

L'attuazione del precetto costituzionale non postula una legge unica e non vieta che in attesa di una disciplina organica sulla struttura del Governo, possano crearsi nuovi Ministeri per riconosciute esigenze, come è dimostrato dalle iniziative in atto concernenti la istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali e della Sanità pubblica.

La Costituzione ha voluto ristabilire il principio della riserva della legge in una materia che era stata sottratta al Parlamento con le leggi 24 dicembre 1925, n. 2263, e 31 gennaio 1926, n. 100; ma non ha imposto altri obblighi o condizioni, nè particolarmente quella di provvedere contestualmente, con una unica legge generale — il che sarebbe stato illogico e con-

trario al processo stesso di evoluzione politico-sociale — per tutto quanto attiene al quadro della organizzazione ministeriale.

Ciò premesso, per quanto riguarda il numero dei Ministeri, si è ritenuto di non variare il sistema vigente, il quale contempla 16 Dicasteri per i servizi fondamentali, che, integrati dalla istituzione dei nuovi Dicasteri delle Partecipazioni statali e della Sanità pubblica, costituiscono indubbiamente un quadro efficiente dell'Amministrazione centrale.

Comunque in tale materia, che implica una valutazione squisitamente politica, il Governo non può che rimettersi alle decisioni sovrane del Parlamento, riconoscendo l'opportunità che all'istituzione, alla soppressione e alla fusione di Ministeri non sia altrimenti provveduto che con legge formale (articolo 18, ultimo comma).

Fermo questo principio, il disegno di legge si propone di tracciare le linee essenziali di una migliore e più funzionale struttura delle Amministrazioni centrali adeguata alle esigenze sociali ed economiche del Paese.

A tale opera di riorganizzazione può oggi procedersi con consapevole chiarezza d'intenti dopo che le tappe fondamentali della riforma amministrativa, tenacemente perseguita da questo e dai precedenti Governi, sono state raggiunte.

Da un lato le leggi delegate, con la determinazione delle sfere di competenza e delle responsabilità dei funzionari e con lo stesso riordinamento delle carriere e dei trattamenti economici; dall'altro le norme sul decentramento istituzionale e gerarchico hanno creato i presupposti obiettivi per il riordinamento delle Amministrazioni centrali.

Talchè oggi sulla base ed in virtù delle attuate riforme il problema della riorganizzazione ministeriale può ritenersi maturo e la sua soddisfacente soluzione costituirà il coronamento dell'opera sin qui svolta per il rinnovamento dell'Amministrazione dello Stato.

Mutuando da quegli stessi precedenti le finalità di una migliore distribuzione delle competenze, di uno snellimento e ammodernamento dei servizi, di un acceleramento del ritmo dell'azione amministrativa, il riordinamento dei Ministeri viene a porsi su di una via già sicuramente collaudata dalle citate riforme e si profila pertanto con aspetti prevalenti di tecnica e di organizzazione, per cui può utilmen-

te soccorrere lo strumento della delega legislativa.

L'oggetto, la durata ed i principi direttivi della delega sono enunciati nell'articolo 19.

La ripartizione delle attribuzioni fra i vari Dicasteri dovrà essere fatta con criteri di omogeneità e per materie e compiti determinati, onde evitare duplicazioni di competenze ed interventi non necessari ed assicurare all'azione amministrativa la maggiore coesione e unità di indirizzo.

Le norme delegate potranno anche disporre la unificazione e la istituzione di direzioni generali e di altri uffici centrali, il trasferimento di determinati servizi da una ad altra amministrazione, nonché la opportuna riorganizzazione degli uffici periferici.

Si tratta in definitiva di togliere dall'organizzazione burocratica « il troppo e il vano », delimitando e armonizzando le competenze generali e speciali, semplificando i servizi e rendendoli idonei al pronto soddisfacimento degli interessi dei cittadini, evitando in particolare che nei diversi settori della pubblica Amministrazione possano operare nella stessa materia organica diversi con differenti e talora contrastanti criteri.

A questo riordinamento degli organi centrali dovrà parallelamente accompagnarsi l'aprestamento sul piano funzionale di nuovi e più agili strumenti sia giuridici che tecnici per corrispondere modernamente ai bisogni della collettività. Esigenza questa che dovrà essere soddisfatta con larghezza di impostazione, mediante la riforma o l'aggiornamento di alcune leggi fondamentali, prima fra tutte la legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, affinché possa evitarsi per l'avvenire ogni disfunzione o carenza degli organi burocratici nel provvedere tempestivamente, in momenti sia ordinari che straordinari, alle molteplici necessità della vita del Paese.

Il riordinamento dei Ministeri, ponendo le basi di una sana e moderna organizzazione e avvalendosi della diretta e responsabile partecipazione dei funzionari nella nuova dinamica del rapporto d'impiego, non potrà mancare di attingere le finalità di rinnovamento che il Governo si propone, facendo in modo che tutta l'attività ministeriale possa efficacemente assolvere i propri compiti e realizzando in pieno

il precetto costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Perché queste finalità siano meglio raggiunte con la partecipazione ed il controllo del Parlamento, l'articolo 20 del disegno di legge prevede che le norme delegate saranno emanate dal Governo previo parere di una Commissione consultiva composta di dieci membri, cinque per ciascuna Camera, nominati dai rispettivi Presidenti.

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Con l'articolo 21 viene conferita una delega al Governo per provvedere alla istituzione e revisione dei ruoli organici della Presidenza ed alla disciplina delle relative carriere e dei comandi. Poiché la delega legislativa comprende anche le ulteriori norme necessarie — oltre quelle più propriamente regolamentari — per l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, sarà possibile in tal modo provvedere ad un congruo riordinamento degli Uffici e Servizi di cui all'articolo 16, come già accennato nel corso di questa relazione.

La delega, pur nel necessario rispetto dell'articolo 76 della Costituzione, è concepita in termini tali da lasciare un ampio margine alla regolamentazione della materia, come la particolare natura di essa richiede, in relazione alle varie situazioni concrete da risolvere.

L'inquadramento del personale nella prima attuazione delle norme avrà luogo con equo riguardo alle situazioni precostituite in mancanza di un organico assetto dei servizi della Presidenza, ma anche con opportune limitazioni riguardanti i posti da conferire ed i minimi di anzianità e di grado.

In previsione del costituendo Comitato di Ministri per il coordinamento economico-finanziario e ad evitare carenze di funzionamento in questo importante settore, l'articolo 22 prevede che il C.I.R. continuerà ad esercitare le proprie attribuzioni fino a quando detto nuovo organo non venga istituito.

Con l'articolo 23 si provvede, per le ragioni già dianzi esposte, a devolvere ai singoli Ministeri prevalentemente competenti per materia il controllo su taluni Enti ora sottoposti alla

vigilanza della Presidenza del Consiglio. Si dispone inoltre il trasferimento presso il Ministero di grazia e giustizia della Commissione interministeriale per la formazione degli atti di morte o di nascita non redatti o andati smarriti o distrutti per eventi bellici; nonchè il trasferimento al Ministero della difesa delle Commissioni per il riconoscimento delle qualifiche dei partigiani e per le relative ricompense.

L'ultimo articolo abroga espressamente, per le parti ancora in vigore le precedenti leggi di carattere costituzionale che disponevano nel-

le materie regolate dal presente disegno di legge e che sono comunque superate dal nuovo ordinamento dello Stato.

Onorevoli Senatori,

sicuri di avere fedelmente interpretato i dettami della Costituzione, Vi raccomandiamo con piena fiducia l'approvazione di questo disegno di legge che, assicurando la funzionalità del Governo e rendendone maggiormente operante la responsabilità verso le Camere, porta un decisivo contributo al consolidamento delle nostre istituzioni democratiche e parlamentari.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I.

DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E DEI MINISTRI

Art. 1.

Sono sottoposti al Consiglio dei ministri:

- 1) i disegni di legge da presentarsi al Parlamento e le proposte di ritirare quelli già presentati;
- 2) le comunicazioni che il Governo debba fare alle Camere su proposta di legge d'iniziativa parlamentare o di altra iniziativa a norma della Costituzione;
- 3) i decreti-legge emanati a norma dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, gli altri decreti aventi valore di legge ed i regolamenti;
- 4) le proposte di Trattati internazionali;
- 5) i conflitti di competenza fra i diversi Ministeri;
- 6) i provvedimenti da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, ove il Ministro competente non intenda conformarsi a tale parere;

7) le richieste motivate di registrazione con riserva alla Corte dei conti;

8) le questioni di legittimità costituzionale e quelle di merito riguardanti leggi regionali, da promuovere ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e degli Statuti regionali speciali;

9) i provvedimenti relativi allo scioglimento di Assemblee e Consigli regionali;

10) gli altri provvedimenti o affari per i quali sia richiesta la deliberazione del Consiglio dei ministri.

Art. 2.

Il Presidente del Consiglio dei ministri convoca il Consiglio dei ministri e ne dirige le discussioni. Stabilisce l'ordine del giorno delle riunioni e può sottoporre al Consiglio, ove lo ritenga opportuno, qualunque affare, anche diverso da quelli indicati nell'articolo 1, o non iscritto all'ordine del giorno.

I verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri sono sottoscritti dal Presidente e dal Segretario.

Art. 3.

Il Presidente del Consiglio vigila affinché l'attività dei Ministri, nella sfera delle rispettive competenze e responsabilità, sia conforme all'indirizzo generale politico e amministrativo del Governo.

A tale scopo:

riceve preventiva comunicazione, oltre che dei provvedimenti che ciascun Ministro intende sottoporre al Consiglio dei ministri, delle iniziative, delle pubbliche dichiarazioni e degli altri atti dei Ministri, che possano impegnare la politica generale del Governo; può sospendere il corso, richiedere schiarimenti e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri;

può richiedere ai Ministri informazioni sull'andamento degli affari di rispettiva competenza e sollecitare i provvedimenti di concreta attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, spettanti alla competenza di ciascun Ministro.

Il Ministro degli affari esteri conferisce con il Presidente del Consiglio sulle questioni che impegnano la politica del Governo nei suoi rapporti con i Governi esteri.

Art. 4.

Il Presidente del Consiglio presenta al Parlamento, unitamente con i Ministri competenti, ove occorra, i disegni di legge costituzionali, i disegni di legge concernenti l'Amministrazione generale dello Stato e le altre materie di sua competenza, nonché quelli cui ritenga conveniente associarsi.

Il Presidente del Consiglio controfirma, insieme con il Ministro proponente, le leggi, i decreti aventi valore di legge, i regolamenti e gli altri atti per i quali sia richiesta la deliberazione del Consiglio dei ministri.

Art. 5.

Il decreto di nomina del Presidente del Consiglio è da lui controfirmato.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, possono essere nominati Ministri senza portafoglio in numero non superiore a cinque. Nelle stesse forme può essere attribuita ad un Ministro anche senza portafoglio la carica di Vice Presidente del Consiglio.

Al Presidente del Consiglio ed ai Ministri può essere conferito, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Pre-

sidente del Consiglio, l'incarico di reggere *ad interim* uno o più Dicasteri.

In caso di assenza o impedimento del Presidente del Consiglio, le sue funzioni sono provvisoriamente affidate al Vice Presidente, o, in mancanza di esso, ad uno dei Ministri anche senza portafoglio, nelle stesse forme stabilite dal precedente comma.

Art. 6.

Per agevolare il coordinamento della politica del Governo in materia economico-finanziaria od in altre materie, possono essere istituiti con decreto del Presidente del Consiglio, particolari Comitati di Ministri, col compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su concrete direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri.

I Comitati suddetti sono presieduti dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, da un Ministro, anche senza portafoglio, che gli riferisce sullo svolgimento dei lavori; essi possono consultare di volta in volta esperti forniti di particolare competenza.

Art. 7.

Ciascun Ministro può essere coadiuvato da uno o più Sottosegretari di Stato, che esercitano nel rispettivo Dicastero le attribuzioni ad essi delegate dal Ministro e lo rappresentano in caso di assenza o d'impedimento.

Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio è Segretario del Consiglio dei ministri. Possono essere nominati altri Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio e delegati per determinati compiti o servizi.

I Sottosegretari di Stato sono autorizzati a sostenere dinanzi alle Camere la discussione degli atti e delle proposte riguardanti il rispettivo Dicastero.

La nomina dei Sottosegretari di Stato è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei ministri.

Art. 8.

Qualora presso la Presidenza del Consiglio o presso i Ministeri vengano istituiti Alti Commissariati o Commissariati, gli Alti Commissari e i Commissari intervengono, senza voto deliberativo, alle riunioni del Consiglio dei ministri nelle quali siano trattate questioni di loro competenza.

Si applicano per il resto, le disposizioni concernenti i Sottosegretari di Stato.

Art. 9.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri prestano il giuramento prescritto dall'articolo 93 della Costituzione con la seguente formula:

« Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le altre leggi dello Stato e di esercitare le mie funzioni nell'interesse supremo della Nazione ».

I Sottosegretari di Stato, gli Alti Commissari ed i Commissari, prima di assumere le loro funzioni, prestano giuramento dinanzi al Presidente del Consiglio dei ministri con la formula stabilita dal comma precedente.

CAPO II.

DEL POTERE NORMATIVO
DEL GOVERNO

Art. 10.

I decreti emanati dal Governo in base a delega legislativa, a norma dell'articolo 76 della Costituzione, debbono indicare nelle premesse la legge di delegazione.

Art. 11.

I decreti-legge debbono contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge ed essere presentati ad

una delle due Camere nello stesso giorno della loro pubblicazione.

Dell'avvenuta presentazione è data immediata notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 12.

La conversione in legge o il rifiuto di conversione del decreto-legge è comunicato immediatamente dalla Presidenza della rispettiva Camera al Ministro per la grazia e giustizia, il quale ne dà notizia nella *Gazzetta Ufficiale* entro il giorno successivo a quello in cui gli perviene la comunicazione.

Nel caso di conversione in legge con emendamenti, è altresì comunicato al Ministro per la grazia e giustizia il testo degli emendamenti approvati, dei quali è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi del precedente comma.

Art. 13.

Il Governo emana i regolamenti per la esecuzione delle leggi, compresa la disciplina:

1) dell'uso dei poteri discrezionali attribuiti all'Amministrazione dello Stato;

2) dell'ordinamento e del funzionamento dei servizi e uffici statali, riservate alla legge la determinazione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, la loro ripartizione in Direzioni generali o in altri uffici centrali alle dirette dipendenze del Ministro, nonché l'organizzazione generale degli uffici e servizi periferici e la istituzione delle aziende autonome dello Stato;

3) dell'ordinamento del personale dipendente dallo Stato, riservate alla legge le norme sullo stato giuridico del personale civile e militare, sul trattamento economico e sui ruoli organici.

I regolamenti debbono contenere nelle premesse la menzione dell'intervenuto parere del Consiglio di Stato e degli altri organi il cui parere sia richiesto per legge.

CAPO III.

ORDINAMENTO
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Art. 14.

La Presidenza del Consiglio dei ministri mantiene l'unità di indirizzo dei Ministeri e assicura l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri; coordina l'attività del Governo in materia legislativa; cura il mantenimento delle relazioni del Governo con gli altri organi costituzionali; sovrintende all'Amministrazione dello Stato, alla sua organizzazione ed ai relativi ordinamenti; stabilisce le direttive generali per quanto riguarda il controllo sugli enti pubblici e l'approvazione dei loro ordinamenti; provvede al mantenimento dei rapporti con gli organi ausiliari del Governo; attua i servizi relativi allo spettacolo ed alle informazioni; esercita le altre attribuzioni che le sono demandate dalla legge.

Art. 15.

Sono istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri i seguenti Uffici:

1. - Ufficio studi e legislazione;
2. - Ufficio per l'organizzazione amministrativa;
3. - Ufficio per gli affari generali e regionali;
4. - Ufficio per gli affari economici.

I capi degli Uffici anzidetti sono scelti tra magistrati appartenenti alle Magistrature superiori, tra professori ordinari delle Università e tra funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a Direttore generale. Essi sono incaricati delle relative funzioni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

I capi degli Uffici indicati ai numeri 1 e 2 fanno parte di diritto del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione.

Art. 16.

Sono mantenuti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con le rispettive attribuzioni, il Commissariato del turismo, la Direzione Generale dello Spettacolo, il Servizio delle Informazioni e l'Ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica.

Nulla è innovato alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri nei riguardi del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

Art. 17.

Nel bilancio dello Stato è istituito lo stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Presso la Presidenza del Consiglio è istituita la Ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro.

CAPO IV.

NUMERO - ATTRIBUZIONI
ED ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Art. 18.

Fanno parte dell'Amministrazione centrale dello Stato, con le rispettive attribuzioni previste dalle norme vigenti, i seguenti Ministeri:

- Ministero degli affari esteri;
- Ministero dell'interno;
- Ministero di grazia e giustizia;
- Ministero del bilancio;
- Ministero delle finanze;
- Ministero del tesoro;
- Ministero della difesa;
- Ministero della pubblica istruzione;
- Ministero dei lavori pubblici;
- Ministero dell'agricoltura e delle foreste;
- Ministero dei trasporti;

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;

Ministero dell'industria e del commercio;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

Ministero del commercio con l'estero;

Ministero della marina mercantile.

L'istituzione, la soppressione o la fusione di Ministeri sono stabilite con legge, salvo quanto disposto dall'articolo 19.

Art. 19.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme necessarie per il riordinamento dei Ministeri in attuazione dell'articolo 95, comma terzo, della Costituzione.

La ripartizione delle attribuzioni fra i vari Dicasteri dovrà essere fatta con criteri di omogeneità e per materie e compiti determinati, al fine di evitare duplicazioni di competenze ed interventi non necessari, e di assicurare all'azione amministrativa la maggiore coesione ed unità d'indirizzo.

Gli Uffici dovranno essere ordinati in modo che il loro funzionamento risulti pienamente adeguato alle esigenze economiche e sociali della collettività ed all'efficace adempimento dei rispettivi compiti e servizi.

Le norme delegate potranno disporre la unificazione e la istituzione di Direzioni generali e di altri Uffici centrali, il trasferimento di determinati servizi da una ad altra Amministrazione, nonché la opportuna riorganizzazione degli Uffici periferici.

Art. 20.

Le norme di cui all'articolo precedente saranno emanate con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti, previo parere di una Commissione parlamentare composta di dieci membri, cinque per ciascuna Camera, nominati dai rispettivi Presidenti.

CAPO V.

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 21.

La Presidenza del Consiglio dei ministri si avvale di personale proprio e di personale comandato da altre Amministrazioni dello Stato.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le ulteriori norme necessarie per l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, per la istituzione dei ruoli organici e per il riordinamento di quelli esistenti nonché per la disciplina delle relative carriere e dei comandi, in relazione alle attribuzioni ed alle effettive esigenze degli Uffici previsti dagli articoli 15 e 16.

Con le stesse norme sarà regolato, nella prima attuazione degli organici, l'inquadramento del personale di ruolo delle Amministrazioni dello Stato, in servizio da almeno un anno presso la Presidenza del Consiglio dei ministri alla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, mediante concorso per titoli, anche del personale di ruolo in servizio presso altre Amministrazioni dello Stato. Tale inquadramento non potrà avvenire complessivamente per più della metà dei posti di ciascun grado e nello stesso grado posseduto, ovvero in quello immediatamente superiore, semprechè siasi maturata l'anzianità prescritta per l'avanzamento.

Art. 22.

Fino a quando non venga istituito, ai sensi dell'articolo 6, il Comitato di ministri per il coordinamento in materia economico-finanziaria, il Comitato interministeriale per la ricostruzione continuerà ad esercitare le proprie attribuzioni.

Art. 23.

Le attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nei riguardi dei sotto-indicati enti pubblici, associazioni e fondazioni, sono devolute:

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a) al Ministero dell'interno per l'Unione italiana ciechi, l'Associazione nazionale ex internati, l'Associazione nazionale reduci dalla prigionia dall'internamento e dalla guerra di Liberazione, l'Associazione nazionale fra le famiglie italiane dei Martiri per la libertà della Patria, l'Associazione nazionale fra sinistrati e danneggiati di guerra, l'Associazione nazionale profughi dall'Africa, la Fondazione « Pro Juventute », la Fondazione Solidarietà nazionale pro-partigiani e vittime della lotta di Liberazione, il Consiglio nazionale delle donne italiane;

b) al Ministero della difesa, per l'Istituto del Nastro Azzurro fra combattenti decorati al valor militare, l'Associazione nazionale veterani e reduci garibaldini;

c) al Ministero della pubblica istruzione, per l'Istituto Enciclopedia Italiana, l'Esposizione Quadriennale di Roma, l'Esposizione Triennale di Milano, la Fondazione « Giorgio Cini »;

d) al Ministero dei lavori pubblici, per l'Ente edilizio fra mutilati e invalidi di guerra;

e) al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'Istituto arti e mestieri per gli orfani dei lavoratori morti in guerra « F. Roosevelt ».

La Commissione interministeriale per la formazione degli atti di morte e di nascita non redatti o andati smarriti o distrutti per eventi bellici è trasferita al Ministero di grazia e giustizia.

Le Commissioni per il riconoscimento delle qualifiche dei partigiani e per le ricompense sono trasferite al Ministero della difesa.

Art. 24.

Restano ferme le disposizioni vigenti relative alla composizione del Gabinetto e della Segreteria del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Art. 25.

Sono abrogate, per le parti ancora in vigore, la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, sui Sottosegretari di Stato; il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri; la legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; la legge 4 settembre 1940, n. 1547, ed ogni altra disposizione contraria od incompatibile con quelle della presente legge.