CAMERA DEI DEPUTATI N. 1613

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato TASSI

Disciplina dell'attività di Governo

Presentata il 24 settembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il continuo spettacolo, davvero non commendevole e, per certi versi, addirittura scandaloso, che da sempre stanno dando i Governi della Repubblica in merito all'uso, o meglio all'abuso della decretazione d'urgenza, impone che le attività e le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e degli organi del Governo siano disciplinate con disposizioni di rango costituzionale. Una regolamentazione con legge costituzionale si rende infatti necessaria anche per rispondere alle accuse mosse da più parti, e in particolare proprio da membri dei Governi fin qui succedutisi, contro il Parlamento, il quale da un lato viene inondato di decreti-legge e quindi messo in condizione di non svolgere l'ordinario lavoro legislativo, e dall'altro viene criticato per la sua scarsa funzionalità !

Dal momento che la legge 23 agosto 1988, n. 400, ha già disciplinato l'attività di Governo, si ritiene inutile proporre nuove norme: è sufficiente approvare con legge costituzionale i capi primo e terzo della legge citata, relativi, rispettivamente, agli organi di Governo e alla potestà normativa dell'Esecutivo, aggiungendo solo una doverosa limitazione costituzionale del numero dei ministeri e dei sottosegretari di Stato.

Si raccomanda pertanto, per le ragioni esposte, una rapida approvazione della presente proposta di legge costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

CAPO I.

GLI ORGANI DEL GOVERNO

ART. 1.

(Gli organi del Governo – Formula di giuramento).

1. Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

2. I Ministeri sono i seguenti: Ministero degli affari esteri; dell'interno; di grazia e giustizia; dell'economia; della difesa; della pubblica istruzione; del territorio; delle comunicazioni; del lavoro e della previdenza sociale; della sanità.

3. Il decreto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri è da lui controfirmato, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica con la seguente formula: « Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione ».

ART. 2.

(Attribuzioni del Consiglio dei ministri).

1. Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri.

2. Il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere.

3. Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri:

a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento;

b) i disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già presentati al Parlamento;

c) i decreti aventi valore o forza di legge e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;

d) gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano; gli atti di sua competenza previsti dall'articolo 127 della Costituzione e dagli statuti regionali speciali in ordine alle leggi regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, salvo quanto stabilito dagli statuti speciali per la regione siciliana e per la regione Valle d'Aosta;

e) le direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle;

f) le proposte che il ministro competente formula per disporre il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi;

g) le proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle province autonome;

h) le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i

progetti dei trattati e degli accordi internazionali comunque denominati, di natura politica o militare;

i) gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7 della Costituzione;

l) gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione;

m) i provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, se il ministro competente non intende conformarsi a tale parere;

n) la richiesta motivata di registrazione della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

o) le proposte motivate per lo scioglimento dei consigli regionali;

p) le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

q) gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare.

ART. 3.

(Nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende di competenza dell'amministrazione statale).

1. Le nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale, fatta eccezione per le nomine relative agli enti pubblici creditizi, sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera-

zione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro competente.

2. Resta ferma la vigente disciplina in ordine all'acquisizione del parere, ove previsto, delle competenti Commissioni parlamentari.

ART. 4.

(Convocazione, sedute e regolamento interno del Consiglio dei ministri).

1. Il Consiglio dei ministri è convocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che ne fissa l'ordine del giorno.

2. Il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, designato nel decreto di nomina, è il segretario del Consiglio ed esercita le relative funzioni; cura la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni.

3. Il regolamento interno disciplina gli adempimenti necessari per l'iscrizione delle proposte di iniziativa legislativa e di quelle relative all'attività normativa del Governo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri; i modi di comunicazione dell'ordine del giorno e della relativa documentazione ai partecipanti alle riunioni del Consiglio dei ministri; i modi di verbalizzazione, conservazione e conoscenza delle deliberazioni adottate; le modalità di informazione sui lavori del Consiglio.

4. Il regolamento interno del Consiglio dei ministri è emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 5.

(Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo:

a) comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto;

b) chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera *a)* del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia;

c) sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi;

d) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi, nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge;

e) presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso un ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione;

f) esercita le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Riferisce inoltre periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Segnala altresì, anche su proposta dei ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione:

a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei mini-

stri, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

b) coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

c) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva;

d) concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogniqualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo;

e) adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative;

f) promuove l'azione dei ministri per assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del Governo;

g) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;

h) può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione;

i) può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutte le

competenze dicasteriali interessate ed eventualmente di esperti anche non appartenenti alla pubblica amministrazione.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro:

a) promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie;

b) promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sovraintende all'attività dei commissari del Governo.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge.

ART. 6.

(Consiglio di Gabinetto, Comitati di ministri e Comitati interministeriali).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione, può essere coadiuvato da un comitato, che prende il nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei ministri.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza.

3. I Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono

tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti.

ART. 7.

(Delega per il riordinamento dei Comitati di ministri e dei Comitati interministeriali).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, uno o più decreti legislativi al fine di ridurre e riordinare i comitati di ministri, compresi quelli non istituiti con legge, ed i comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti, ad eccezione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, anche in relazione alle norme, agli strumenti ed alle procedure disciplinate nella presente legge, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenza, anche se ripartiti fra più Ministeri.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Governo procede comunque alla emanazione dei decreti legislativi qualora tale parere non sia espresso entro trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si provvede ad adottare norme regolamentari volte a garantire procedure uniformi in ordine alla convocazione, alla fissazione dell'ordine del giorno, al numero legale, alle decisioni e alle forme di conoscenza delle attività dei Comitati.

ART. 8.

(Vicepresidenti del Consiglio dei ministri).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Ricorrendo questa ipotesi, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età.

2. Quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza di cui al comma 1 spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età.

ART. 9.

(Incarichi di reggenza ad interim*).*

1. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può conferire al Presidente del Consiglio stesso o ad un ministro l'incarico di reggere *ad interim* un Dicastero, con decreto di cui è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 10.

(Sottosegretari di Stato).

1. I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.

2. Prima di assumere le funzioni, i sottosegretari di Stato prestano giura-

mento nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri con la formula di cui all'articolo 1.

3. I sottosegretari di Stato coadiuvano il ministro ed esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. I sottosegretari di Stato possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del ministro e rispondere ad interrogazioni ed interpellanze.

5. A nessun Ministero è assegnato un numero di sottosegretari di Stato superiore a due; un sottosegretario di Stato è destinato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 11.

(Commissari straordinari del Governo).

1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri, o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge.

2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato.

CAPO II.

POTESTÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

ART. 12.

(Decreti legislativi).

1. I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di « decreto legislativo » e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione.

2. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza.

3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo, che deve essere espresso entro trenta giorni.

ART. 13.

(Decreti-legge).

1. I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di « decreto-legge » e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri.

2. Il Governo non può, mediante decreto-legge:

a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;

b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione;

c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;

d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

3. I decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

4. Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge.

5. Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge.

6. Il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale, purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia fatta immediata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 14.

(Atti aventi valore o forza di legge. Valutazione delle conseguenze finanziarie).

1. Non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i decreti del Presidente della Repubblica, adottati su deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

2. Il Presidente della Corte dei conti, quando ne faccia richiesta la Presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti, trasmette al Parlamento le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere.

ART. 15.

(Regolamenti).

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi;

b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi

forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;

e) l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari.

3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

4. I regolamenti di cui al comma 1 ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di « regolamento », sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.