

LA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO NELLE ULTIME TRE LEGISLATURE*

di Erik Longo

“We are like sailors who on the open sea must reconstruct their ship but are never able to start afresh from the bottom. Where a beam is taken away a new one must at once be put there, and for this the rest of the ship is used as support. In this way, by using the old beams and driftwood the ship can be shaped entirely anew, but only by gradual reconstruction”.

Otto Neurath

Sommario: 1. *Introduzione*; 2. *Il ritardo nell'attuazione dell'art. 95, comma 3*; 3. *L'uso degli atti aventi forza di legge per definire la struttura dei governi*; 4. *Le modifiche alla disciplina dell'organizzazione realizzate durante la XIV legislatura*; 5. *Le modifiche alla organizzazione del governo realizzata durante la XV legislatura*; 6. *Le modifiche alla organizzazione del governo realizzate durante la XVI legislatura*; 7. *Quali conseguenze hanno prodotto le continue modifiche alla organizzazione del governo?*; 8. *Un problema più profondo alla radice delle continue riforme*; 9. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Lo scopo di questo scritto è duplice: offrire un quadro sintetico delle modifiche legislative che hanno interessato il numero e le attribuzioni dei ministri a partire dalla XIV legislatura e esprimere alcune considerazioni sui problemi collegati alle relazioni tra gli organi di vertice dell'esecutivo conseguenti agli atti legislativi che esamineremo. La prima parte, perciò, sarà dedicata alla descrizione delle modifiche legislative più importanti realizzate negli ultimi dieci anni, mentre la seconda parte conterrà alcuni giudizi sintetici sul metodo e sugli effetti di queste riforme.

2. Il ritardo nell'attuazione dell'art. 95, comma 3

Una indagine che riguarda l'organizzazione del governo deve per forza di cose tenere in considerazione l'origine, la finalità e le vicende legate alle disposizioni costituzionali e, al contempo, cercare di comprendere in che modo le leggi e la prassi attuativa abbiano adattato alla realtà concreta degli esecutivi quei principi e quelle regole presenti nella Costituzione.

Per non rubare spazio alla parte descrittiva ed alle considerazioni che intendiamo svolgere riassumeremo queste osservazioni preliminari partendo da un dato storico: per molti anni le funzioni, l'attività, la struttura e l'organizzazione dell'organo che la Costituzione all'art. 92 chiama “Governo della Repubblica” sono state disciplinate da norme “redatte in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni”¹, segno secondo alcuni autori non da una imprudenza, ma della lungimiranza che ebbero i Costituenti, i quali attraverso questa

* Articolo in corso di pubblicazione in “Il governo forte”, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, EUM, 2009.

¹ Cfr. L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 676.

tipologia di disposizioni intese garantire nel modo più ampio possibile la capacità dei partiti di esprimere il governo secondo il metodo democratico². Per tanto tempo è stata base di queste ragioni che all'incompletezza della Costituzione non ha fatto seguito alcun provvedimento del legislatore.

L'inattività del Parlamento, dunque, ha permesso che rimanessero inattuate per molti anni le riserve contenute nell'art. 95, comma 3, Cost. relativamente all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, al numero, alle attribuzioni e all'organizzazione dei ministeri³.

Per colmare interamente il vuoto legato alla disciplina costituzionale sull'organizzazione del governo il legislatore ha impiegato più di quaranta anni, con un processo di aggiustamenti della disciplina complessiva che ancora oggi non è terminato⁴. Durante tutti questi anni, infatti, gli esecutivi italiani si sono formati senza precise disposizioni di legge che ne disciplinassero la struttura⁵, attraverso il recupero delle poche regole predisposte nel periodo statutario in grado di sopravvivere nel nuovo ambiente repubblicano descritto nella Costituzione. Dopo l'approvazione della Costituzione i governi repubblicani sono stati modellati sulla base del sistema di gabinetto di origine napoleonica, nel quale una serie di cariche ministeriali poste a capo di una amministrazione burocratica settoriale erano connesse tra loro non secondo una linea gerarchica, ma attraverso il coordinamento di un capo di gabinetto che assumeva le funzioni di primo ministro⁶.

² È noto che la caratteristica essenziale delle disposizioni sul governo è la loro duttilità e la capacità di adattamento della forma di governo parlamentare italiana alle esigenze concrete del sistema politico. Esse sarebbero il frutto della lungimiranza dei costituenti, che riuscirono a mediare tra modelli che prefiguravano la prevalenza dell'organo collegiale o la prevalenza dell'organo monocratico e lasciare alla politica la decisione circa l'assetto dei poteri monocratici e collegiali. A tale proposito è molto interessante lo spunto che si può trarre da L. Arcidiacono, *Ordinamento e organizzazione del governo*, in *Associazione Italiana Dei Costituzionalisti, Annuario 2001*, Padova, CEDAM, 2002, p. 17 il quale analizza la capacità delle regole della politica di integrare le disposizioni costituzionali. Secondo questo autore tale capacità trova giustificazione nel fatto che le regole della politica traggono fondamento dal principio democratico. Su tali aspetti v. anche l'ampia ricostruzione condotta da G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1981, pp. 84 e ss.

³ V. per tale aspetti la ricostruzione di L. Paladini, *Governo italiano*, cit., pp. 675 e ss.; S. Bartole, *Governo Italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1991, pp. 634 e ss.; J. Buccisano, *Premesse per uno studio sul presidente del consiglio dei ministri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1972, pp. 31 e ss.; G. Pitruzzella, *Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, 1986. Oggi tali temi sono stati ripresi da E. Catelani, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, pp. 1840 e ss.

⁴ La riserva di legge aveva creato in passato dubbi interpretativi che erano stati risolti dalla dottrina e dalla Corte costituzionale. A tale proposito E. Catelani, *Gli atti di organizzazione dei ministeri: la crisi della riforma?*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 263 e ss.

⁵ V. a tale proposito le considerazioni che svolge C. Di Andrea, *Il nuovo ordinamento del governo in Italia*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 2002, p. 15 e ss.

⁶ Schema, questo, previsto tanto dal R.D. 25 agosto 1876, n. 3286 (cd. Decreto Depretis) quanto dagli interventi legislativi successivi, come il R.D. 14 novembre 1901, n. 466, adottato quando era in carica il governo Zanardelli, che riaffermava il primato del Presidente del Consiglio sull'intero Gabinetto e stabiliva al contempo il principio della collegialità dell'azione governativa e del coordinamento tra i ministeri. Cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, X ed., Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 274 e ss. e G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 127 e ss., S. Merlini, *Appunti sulle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 1999. In tale contesto, come ha rilevato R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 360 si formarono alcune regolarità di funzionamento dell'organo governo, tra le quali vi era la notevole espansione del principio di autonomia dei singoli ministri, dalla quale era derivata la specifica ricostruzione degli esecutivi come governi "a direzione plurima dissociata" o meglio "governi per ministeri". Sul governo "a direzione plurima dissociata" v. E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in Ristuccia, S. (a cura di), *L'istituzione governo, analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 49.

3. L'uso degli atti aventi forza di legge per definire la struttura dei governi

Alla luce di quanto abbiamo detto si può comprendere come mai l'approvazione del d. lgs. n. 300/1999, l'atto che finalmente definisce l'organizzazione del governo secondo il dettato dell'art. 95, ult. comma, Cost. sia stata salutata dalla dottrina come il raggiungimento di un risultato storico per lo stato italiano⁷ e come l'apertura di una nuova fase per il nostro sistema di governo: finalmente venivano introdotte regole certe in un settore nevralgico del diritto costituzionale nel quale - come abbiamo già ricordato - valevano norme di più vario genere risalenti addirittura al XIX Secolo. Nell'idea dei redattori, le nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo avrebbero assecondato il cambiamento di immagine dei governi italiani provocato dalle riforme elettorali ed avrebbero permesso che la "certezza" del diritto prevalesse sulle "incertezze" della politica⁸.

Attuando il dettato costituzionale, infatti, le norme del decreto delegato avrebbero riportato nell'orizzonte del potere legislativo un settore nel quale valevano solo le oramai poco chiare regole formate da un diverso sistema politico. Suscitava qualche dubbio l'uso di una fonte diversa dalla legge formale, anche se la scelta di impiegare il decreto legislativo rappresentava il raggiungimento di un importante risultato in termini costituzionali, perché era lo stesso governo a darsi un nuovo ordinamento dei propri organi nella cornice del rinnovamento dell'intera macchina amministrativa statale⁹. Attraverso questo nuovo modello ministeriale, inoltre, si cercava di assecondare la nuova distribuzione dei poteri tra stato e regioni, come pure la distinzione tra politica ed amministrazione introdotta a partire dal 1993 con la riforma della dirigenza pubblica¹⁰.

La misura dell'importanza assunta dall'approvazione del decreto n. 300/1999 si può comprendere se si presta attenzione allo sviluppo che hanno avuto gli studi sull'esecutivo durante questi anni¹¹.

In questo senso, può essere utile rileggere un passaggio della nota voce "Governo italiano" scritta da L. Paladin per la Enciclopedia del diritto quasi quarante anni fa nella quale sono descritti i presupposti di metodo necessari per studiare una istituzione così complessa come il governo italiano.

Nel celebre saggio, il costituzionalista partiva appunto dalla constatazione che già abbiamo ricordato, secondo cui i rapporti tra gli organi costituzionali formanti il governo erano disciplinati principalmente da regole non scritte, giuridiche ed extragiuridiche frutto di

⁷ Un risultato arrivato dopo una serie di tentativi non arrivati a termine. V. la ricostruzione compiuta da G. Tarli Barbieri, *Fonti del diritto e riforma dei ministeri*, in *Osservatorio Sulle Fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 69 e ss. e da Di Andrea, *Il nuovo ordinamento del governo in Italia*, cit., pp. 21 e ss. Per queste indicazioni v. anche la ricca ricostruzione di A. Pajno, L. Torchia, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in *La Riforma Del Governo*, a cura di A. Pajno, L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2000, che offrono una lettura dettagliata del percorso di approvazione di queste norme.

⁸ Ciò era identificabile anche leggendo il tenore della delega conferita dall'art. 12, comma 1, lett. f) della legge n. 59/1997 in cui si legge che il governo deve "procedere alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri, tenuto conto delle esigenze derivanti dall'appartenenza dello Stato all'Unione europea, dei conferimenti di cui agli articoli 3 e seguenti e dei principi e dei criteri direttivi indicati dall'articolo 4 e dal presente articolo, in ogni caso riducendone il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura".

⁹ L'idea di fondo dei decreti delegati del 1999 era quella di realizzare un maggiore accorpamento delle strutture ministeriali e di rendere omogenee le funzioni di indirizzo politico svolte dai ministri. A ciò si aggiungeva il ridimensionamento dell'intera struttura governativa e la nuova veste che assumeva la Presidenza del Consiglio (d. lgs. n. 303/1999), la quale veniva spogliata di tutte quelle funzioni ministeriali che nel tempo aveva assunto. L'intento di queste ultime norme era quello di creare una struttura agile, in grado di supportare il Presidente del Consiglio esaltandone la funzione di coordinamento e di indirizzo. C. D'Orta, *La riforma della presidenza del consiglio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pp. 5 e ss.

¹⁰ V. L. Arcidiacono, *Ordinamento e organizzazione del governo*, cit., pp. 52 e ss.

¹¹ Un esame sintetico degli orientamenti relativi all'organo governo espressi dalla dottrina dopo l'approvazione della Costituzione si può trovare in R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 356 e ss.

interpretazioni stratificate di regole antiche. L'Autore sottolineava, inoltre, che per il «concorso ed intreccio di fonti del diritto e di fatti che non sono normativi» l'ordinamento del governo rappresenterebbe una sorta di «zona di confine tra il diritto costituzionale e la storia o la scienza o la sociologia politica»¹², e continua affermando che il lavoro dei giuristi sarebbe perciò limitato a comprendere quali e quanti siano «i rapporti che il legislatore ordinario avrebbe dovuto assoggettare a regole precise, per colmare le lacune o per migliorare la funzionalità del sistema costituzionale, ed in quali casi, viceversa, allo stesso sistema non convenisse quello stato più fluido ed elastico, nel quale si trova attualmente quasi tutto l'ordinamento del Governo»¹³. È significativo che Paladin arrivasse addirittura a mettere in dubbio la capacità dei giuristi «puri» di comprendere fino in fondo l'ordinamento del governo¹⁴, pronosticando una contaminazione tra studi pubblicistici e politologici che ci appare non ancora del tutto realizzata.

Le parole del giurista, pur riferite ad una realtà politica ed istituzionale molto diversa da quella odierna, sono un buon punto di partenza per chi intende leggere e analizzare la disciplina sull'organizzazione del governo, soprattutto per chi voglia collocare questi cambiamenti entro il tema più ampio dello sviluppo della nostra forma di governo. Pertanto quello che tenteremo di comprendere è il legame tra tali regole e i processi politici in corso o, per essere più espliciti, il modo in cui queste regole influenzano il quadro delle relazioni tra gli attori principali del sistema costituzionale.

Al fine di sviluppare queste indicazioni, lo scritto procederà secondo la seguente scansione: dapprima offriremo un quadro sintetico dello sviluppo che ha subito la disciplina relativa alla organizzazione del governo durante le ultime tre legislature; quindi svolgeremo alcune considerazioni che tentano di approfondire i principali profili critici delle riforme e le loro implicazioni con gli elementi che compongono la nozione di forma di governo.

4. Le modifiche alla disciplina dell'organizzazione realizzate durante la XIV legislatura

A causa dell'iniziale rinvio di quanto previsto nel d. lgs. n. 300/1999, il primo atto che spettò al neonato governo Berlusconi fu l'adeguamento della propria struttura alle nuove previsioni che imponevano un governo meno numeroso con funzioni per ciascun ministero. Se è vero però che mediante la riduzione del numero dei ministeri¹⁵, e la riorganizzazione delle competenze degli stessi, queste norme portavano una semplificazione impensabile alla struttura dei pletorici governi italiani, è altrettanto evidente che esse costringevano i partiti politici della maggioranza a ridimensionare le proprie aspirazioni e a fare i conti con una nuova geografia delle attribuzioni ministeriali.

Nonostante le semplificazioni e l'obiettivo di creare strutture ministeriali più funzionali rispetto all'attività dei governi, nella vita concreta queste disposizioni produssero una serie di problemi non poco rilevanti. Ma è pur vero che già i fatti accaduti alla fine della XIII legislatura avevano mostrato chiari segnali delle difficoltà che si incontrano nella definizione

¹² L. Paladin, *op. cit.*, p. 678.

¹³ L. Paladin, *op. cit.*, p. 679. Il paragrafo si chiudeva con una frase che dimostra tutta la difficoltà a trattare questo difficile tema: «Al di là di questi ambiti, cessa il contributo dei giuristi e resta illimitata l'autonomia dei soggetti politici».

¹⁴ L. Paladin, *op. cit.*, p. 678 e 679.

¹⁵ L'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevedeva, nella sua formulazione originaria i nomi oltre che il numero dei ministeri a decorrere dalla successiva legislatura: «1) Ministero degli affari esteri; 2) Ministero dell'interno; 3) Ministero della giustizia; 4) Ministero della difesa; 5) Ministero dell'economia e delle finanze; 6) Ministero delle attività produttive; 7) Ministero delle politiche agricole e forestali; 8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; 9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 10) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; 11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; 12) Ministero per i beni e le attività culturali».

della disciplina dell'ordinamento del governo e i problemi che sorgono soprattutto quando si sceglie di operare aggiustamenti di un impianto legislativo complesso come quello costituito sia dalla legge n. 400/1988 sia dai decreti legislativi approvati nel 1999 anziché operare una riforma complessiva degli stessi. A poco, infatti, aveva giovato l'ulteriore innovazione legislativa del 2001 con la quale il legislatore al termine della XIII legislatura aveva modificato la legge n. 400/1988, introducendo per alcuni ministeri accanto ai sottosegretari di stato la figura del "viceministro"¹⁶, una nuova carica che nell'idea originaria avrebbe dovuto permettere un maggiore equilibrio nella composizione del governo, così come previsto dalle norme del d. lgs. n. 300/1999¹⁷.

Ma forse l'elemento di maggiore confusione è legato al mancato completamento della riforma avviata. La maggioranza di centro-sinistra - e, più precisamente, il governo Amato - lasciava infatti in eredità al successivo governo la messa a punto delle norme di grado secondario che dovevano completare la riforma e il compito di mettere materialmente in moto il processo di accorpamento delle strutture ministeriali¹⁸.

Per questo motivo, al fine di ottemperare alla necessità di attuare la riforma e adeguare l'ordinamento del governo alle esigenze della maggioranza politica, il neonato governo Berlusconi II¹⁹, già durante la prima riunione del governo e ancor prima di ottenere la fiducia, approvò il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, con cui apportava modifiche al d. lgs. n. 300/1999 e introduceva misure di "ritaglio" delle funzioni e la separazione di strutture che la precedente riforma aveva accorpato. Questo decreto-legge - non esente da critiche sul piano dell'uso del potere normativo del governo²⁰ - ricostituiva il Ministero delle comunicazioni, con conseguente modifica delle funzioni del Ministero delle attività produttive e dell'Agenzia per le normative e i controlli tecnici²¹, e il Ministero della Sanità (rinominato Ministero della

¹⁶ La l. n. 81/2001 inseriva accanto ai ministri senza portafoglio e ai sottosegretari una figura anomala (per il nostro ordinamento) di sottosegretari dotati di una delega cd. "pasante", chiamati "vice-ministri". Nell'intento del legislatore, questa nuova tipologia di sottosegretari sarebbe stata chiamata a coadiuvare l'opera dei ministri a fronte delle maggiori responsabilità, individuali e collettive, attribuite ai membri del Consiglio dei ministri nella nuova e più compatta dimensione. Ai vice-ministri, come prevede il comma 3°, art. 10, della legge n. 400/1988, modificato dalla l. n. 81/2001, possono essere conferite «deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali». Non è un caso, perciò che questa novità - interessante nell'ottica della razionalizzazione del potere ministeriale - non ha avuto una grande rilevanza sulla struttura del governo. I "vice" sono stati esclusi, infatti, dal circuito della responsabilità politica: i poteri di indirizzo politico non possono essere trasferiti dal ministro a queste nuove figure, le quali, dunque, hanno un limitato potere di incisione sulle questioni relative al governo; oltretutto non possono partecipare - salvo che per invito, come anche i sottosegretari - alle riunioni del Consiglio dei ministri. A. Ruggeri, *Viceministri di nome e di fatto, ovvero sia al di fuori della Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 528, sottolinea che nonostante l'obbligatorio passaggio consiliare per la nomina e il carattere "politico" delle attività che i vice sono chiamati a svolgere non vi sono elementi per ritenere che la sola introduzione di questa nuova figura abbia modificato la titolarità del potere di indirizzo politico dei ministri.

¹⁷ Le quali, nella riorganizzazione del governo, dimenticavano di menzionare gli organi non necessari come i ministri senza portafoglio nominati dal Presidente del Consiglio (art. 9 l. n. 400/1988) e gli stessi sottosegretari di stato. V. a tale proposito C. Di Andrea, *Il nuovo ordinamento del governo in Italia*, cit., pp. 26 e ss. la quale sottolinea - forse in modo troppo ampio - quanto questa norma fosse stata approvata l'indomani della mancata approvazione della legge costituzionale che modificava l'art. 95 Cost., che però introduceva una nuova figura di ministro che aveva una competenza per un settore e non per un complesso di settori.

¹⁸ L'articolo 2 del d.lgs. n. 300/1999 prevedeva, infatti, che il nuovo volto dei ministeri sarebbe dovuto entrare in vigore a partire dalla nomina del governo successivo a quello in carica al momento dell'approvazione del decreto delegato.

¹⁹ Alla data della nomina il secondo governo Berlusconi era composto da 84 membri: 14 ministri, 9 ministri senza portafoglio, 6 viceministri e 55 sottosegretari.

²⁰ Vedi a tal proposito A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 449 e ss.

²¹ Fatte salve le competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

salute), mediante la modifica della denominazione e delle funzioni del Ministero del lavoro, della sanità e delle politiche sociali, rinominato Ministero del lavoro e delle politiche sociali²².

Perciò, prima ancora che la riforma potesse entrare in vigore, dunque, un nuovo intervento normativo per adeguare le norme del d. lgs. n. 300/1999 alle esigenze politiche²³ della nuova maggioranza e in particolare per consentire la partecipazione di tutte le forze politiche di maggioranza alla determinazione dell'indirizzo politico che si sarebbe tentato di sviluppare durante i mesi successivi²⁴.

Tuttavia, l'instabilità del quadro normativo non cessò nei mesi successivi. A poco tempo dalla prima e repentina modifica, seguì un'ulteriore legge (l. 6 luglio 2002, n. 137) che rimetteva in discussione alcuni dei capisaldi della riforma del 1999. Nonostante il nuovo provvedimento fosse stato adottato con decreto legislativo anche in questo caso la tecnica impiegata era quasi al limite della legittimità costituzionale, poichè era delegata al governo non l'emanazione di nuovi decreti legislativi in materia di organizzazione del governo, ma era solo prolungata la delega conferita più di cinque anni prima con l'art. 11 della legge n. 59/1997, attraverso l'espedito dell'approvazione di decreti legislativi correttivi o modificativi.

L'oggetto principale della delega era ancora una volta la riorganizzazione e l'articolazione delle competenze dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche se erano state aggiunte deleghe che avevano a tema il settore dei beni culturali ed altri ambiti specifici. La legge prevedeva, infatti, l'emanazione - entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge - di uno o più decreti legislativi correttivi o modificativi di provvedimenti già emanati ai sensi della l. 59/1997²⁵ e diretti anzitutto a riorganizzare l'articolazione e le competenze dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 11, comma 1, lettera a), della L. 59/1997)²⁶.

²² Non sfuggiva alla modifica neanche la l. n. 400/1988, per la parte in cui aveva inciso la l. n. 81/2001, cioè relativamente al ruolo dei vice ministri e alle loro attribuzioni, alla disciplina relativa agli incarichi di diretta collaborazione dei ministri, dei vice ministri, dei sottosegretari. L'articolo 12 modifica parzialmente l'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, a sua volta modificato dall'articolo 1 della legge 26 marzo 2001, n. 81. La modifica, nell'intento del governo, vorrebbe rendere più elastica la definizione dei compiti dei viceministri, disancorandola da un'obbligatoria connessione alle intere competenze di uno o più dipartimenti dei Ministeri, permettendo così l'attribuzione al viceministro di una delega inerente materie omogenee appartenenti a più dipartimenti, ma non esaurenti la competenza di questi ultimi.

²³ Uno sguardo alle dinamiche interne alla maggioranza politica lascia comprendere che l'alto numero di nomine aveva una giustificazione solo politica e alcuna ragione collegata alla razionalizzazione della struttura governativa. Tale scelta esprimeva, inoltre, la distanza intercorsa tra gli intendimenti del leader della coalizione e le "imposizioni" degli altri partiti che formavano la coalizione. Alcuni commentatori hanno sottolineato che questo atto dimostra la natura duplice del secondo esecutivo guidato da Berlusconi: in parte governo del leader e in parte governo di coalizione. Cfr. A. D'Andrea, *La guida dei governi in Italia nel tempo della legge elettorale maggioritaria*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. 2, Napoli, Jovene, 2004.

²⁴ Per la verità non è solo il numero e le attribuzioni dei ministri con portafogli che anticipava le scelte in termini di indirizzo politico, ma anche le nomine e le deleghe conferite ai ministri senza portafogli. Nel 2001, infatti, sono comparsi il ministro per l'attuazione del programma di governo, il ministro per gli italiani nel mondo e il ministro per l'innovazione e la tecnologia. Il contenuto delle deleghe conferite a questi ministri lasciavano subito intendere che il governo Berlusconi II avesse individuato nuove aree di policy e contemporaneamente avviato la costruzione di un percorso definito per monitorare l'attuazione indirizzo politico.

²⁵ Anche per l'individuazione dei principi e dei criteri direttivi di delega, la legge in esame richiama quelli già previsti dalla L. 59/1997. Si trattava di principi molto numerosi, primi tra i quali la revisione del riparto delle competenze dei ministeri - con riduzione del numero complessivo -, l'eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali sia all'interno di ciascuna amministrazione sia tra di esse, la riorganizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo con le regioni, la distinzione tra funzioni di *staff* e di *line*, e la definizione della disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del ministro (quali gli uffici legislativi, di gabinetto, di segreteria), intesa ad evitare lo svolgimento, da parte di questi ultimi, di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali.

²⁶ La delega comprendeva anche il compito di: riordinare gli enti pubblici nazionali operanti nei settori diversi dall'assistenza e dalla previdenza, le istituzioni di diritto privato e le società per azioni, controllate dallo Stato, che

In attuazione della l. 137/2002 sono stati emanati ben nove decreti legislativi “correttivi” del d. lgs. 300/1999²⁷.

Come se non bastasse, però, dopo l’ulteriore scadenza dei termini previsti da quest’ultima (23 gennaio 2004), una nuova legge²⁸, 27 luglio 2004, n. 186, ha stabilito una nuova riapertura degli stessi²⁹.

Ai decreti legislativi, approvati in attuazione di queste due ulteriori “estensioni” della delega³⁰ hanno fatto seguito i relativi regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri (adottati ai sensi dell’art. 17, comma 4-bis, della legge 400/88), che hanno individuato analiticamente le funzioni dei dipartimenti e delle direzioni generali³¹.

5. Le modifiche alla organizzazione del governo realizzata durante la XV legislatura

In maniera speculare a quanto era avvenuto durante la fase di formazione del secondo governo Berlusconi anche il secondo governo Prodi ha fatto ricorso ad un decreto-legge - deliberato ancora una volta durante la prima riunione del Consiglio dei ministri - per adattare la struttura del governo alle indicazioni provenienti dalla maggioranza politica di centro-sinistra vincitrice della competizione elettorale del 2006³².

Pertanto il giorno successivo al giuramento il decreto-legge n. 181/2006 dispose un aumento da 14 a 18 del numero dei ministeri con portafogli. Quest’ultimo decreto

operano nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale (art. 11, co. 1, lett. b), della L. 59/1997); ridefinire e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche (art. 11, co. 1, lett. c), della L. 59/1997); razionalizzare gli interventi per la promozione e il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica e gli organismi operanti nel settore (art. 11, co. 1, lett. d), della L. 59/1997).

²⁷ Focalizzati essenzialmente sulle seguenti amministrazioni: ambiente, attività produttive, beni culturali, comunicazioni, economia, infrastrutture, interno e welfare. V. i Decreti legislativi: 6 dicembre 2002, n. 287; 3 luglio 2003, n. 173; 3 settembre 2003, n. 257; 30 ottobre 2003, n. 317; 8 gennaio 2004, n. 1; 8 gennaio 2004, n. 3; 8 gennaio 2004, n. 15; 22 gennaio 2004, n. 34; 21 gennaio 2004, n. 38.

²⁸ Attraverso una operazione al limite della legalità costituzionale. Su tale punto v. le considerazioni svolte da: M. Rutolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, testo provvisorio della relazione presentata al seminario “La delega legislativa” il 24 ottobre 2008 presso la Corte costituzionale; G. Tarli, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, testo provvisorio della relazione presentata al seminario “La delega legislativa” il 24 ottobre 2008 presso la Corte costituzionale; P. Milazzo, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 109 e ss. In generale su questo argomento v. M. Cartabia, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Cocozza, S. Staiano, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 65 -101.

²⁹ In particolare l’art. 2, comma 1, ha delegato il Governo ad adottare, entro il termine del 31 dicembre 2005, uno o più d. lgs. integrativi e correttivi del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (riforma dell’organizzazione del Governo), ma anche dei d. lgs. relativi all’ordinamento del Ministero per i beni culturali, alla fondazione “La Biennale di Venezia”, alla fondazione “La Triennale di Milano”, al Ministero della difesa ed al d. lgs. di riforma strutturale delle Forze armate.

³⁰ Che hanno rimodulato le funzioni dei dicasteri, individuando il modello organizzativo (con specificazione del numero massimo di dipartimenti o direzioni generali),

³¹ Mentre l’ulteriore specificazione dei compiti dei singoli uffici dirigenziali e l’assegnazione delle relative risorse è rimessa al successivo decreto ministeriale.

³² Occorre tenere in conto che a differenza dei precedenti governi, quello in carica durante la XV legislatura si caratterizza per una procedura di nomina diversa dal precedente. Con il d.P.R. 17 maggio 2006 il Presidente Napolitano ha infatti nominato i Ministri (con e senza portafoglio). Contestualmente con singoli decreti ha provveduto alla nomina del Presidente del Consiglio, dei vice Presidenti del Consiglio e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il giorno successivo, dopo l’adozione del decreto-legge n. 181/2006 il Presidente della Repubblica ha proceduto alla nomina dei quattro nuovi ministri precedentemente entrati a far parte del governo come Ministri senza portafoglio. Una ricostruzione molto dettagliata di questi passaggi si trova in E. Raffiotta, *La prassi nell’organizzazione del Governo*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di T. Giupponi, A. Barbera, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 111 e ss.

”rivoluzionava” alcune delle scelte fondamentali prese negli anni precedenti, tra cui la separazione di alcune amministrazioni già unificate nel 1999³³ ed inoltre prevedeva lo «scorporo» di funzioni proprie di ministeri preesistenti che venivano assegnate a ministeri precedentemente unificati sotto una medesima denominazione³⁴. La legge di conversione, infine, per dare coerenza ordinamentale alle modifiche introdotte, attribuiva al Governo una delega (da esercitare entro due anni dalla conversione in legge del decreto) che lo abilitava a realizzare eventuali modifiche delle norme approvate per disciplinare la struttura del governo³⁵.

L’ulteriore cambiamento nel numero e nelle funzioni dei ministeri dicasteriali e nei poteri dei ministeri senza portafogli ha inciso soprattutto in due settori nevralgici della vita governativa: le competenze in materia economica e le competenze nel campo delle politiche sociali³⁶.

Per quanto riguarda la prima categoria di competenze, le due novità più rilevanti sono state: il riordino del Ministero delle attività produttive - che assumeva la denominazione di Ministero dello Sviluppo economico - e lo spostamento della segreteria tecnica del CIPE dal Ministero dell’economia alla Presidenza del Consiglio.

Il nuovo Ministero dello Sviluppo economico assumeva, infatti, un maggiore potere sulle «politiche di coesione», prima distribuite tra Ministero dell’economia e Ministero delle attività produttive, ma era spogliato di alcune importanti competenze: in materia di turismo, trasferite al Ministero dei beni e delle attività culturali e in materia di generi alimentari trasformati industrialmente, affidate al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in materia di commercio con l’estero, trasferite ad un Ministero creato *ad hoc* e denominato “Ministero del commercio internazionale”.

Ma certamente la novità più rilevante può essere rintracciata nel trasferimento della segreteria tecnica del CIPE in capo alla Presidenza del Consiglio. Con questa previsione si intendeva dotare lo stesso Presidente di un potere di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale³⁷.

Il secondo settore su cui le norme del decreto-legge del 2006 hanno inciso maggiormente è quello delle politiche sociali, dove si è assistito ad un nuovo scorporo delle competenze prima attribuite a soli due ministeri (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute)³⁸. In questo settore l’effetto delle operazioni di “disgregazione” ministeriale è stato ancora maggiore, poiché oltre a ricomparire il Ministero del lavoro e della previdenza

³³ Come le funzioni in materia di infrastrutture e trasporti e di quelle in materia di istruzione, università e ricerca

³⁴ Inoltre, il decreto modifica parzialmente la fisionomia delle attuali articolazioni del governo e ristrutturata le attribuzioni della Presidenza del Consiglio, in funzione del conferimento di deleghe a sette ministri senza portafoglio. Infine, è sottoposta a revisione la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e sono introdotte alcune disposizioni di attuazione sotto il profilo organizzativo e del personale. Su tale punto v. la completa descrizione delle novità contenuta in C. Martini, *La «nuova» riforma dei ministeri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2006, pp. 551 e ss.

³⁵ Particolarmente critica con la via seguita dalla maggioranza di centro-sinistra e dal governo Prodi in tema di organizzazione del governo è E. Catelani, *Gli atti di organizzazione dei Ministeri: la crisi della riforma?*, cit., pp. 270 e ss.

³⁶ A queste si aggiungono anche le rilevanti novità concernenti l’attribuzione del potere di iniziativa legislativa in materia di «allocazione» (rectius individuazione) delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, sottraendo la relativa competenza attribuita dalla l. n. 131/2003 cd. legge “La Loggia” al Ministero dell’interno. V. su questo C. Martini, *La «nuova» riforma dei ministeri*, cit., 552.

³⁷ La maggioranza di centro-sinistra aveva essenzialmente tradotto gli indirizzi già espressi nel programma elettorale, secondo i quali il riequilibrio delle competenze all’interno della compagine governativa sarebbero state realizzate in campo economico mediante due metodi: da un lato, la concentrazione in un unico ministero delle funzioni necessarie a sostenere la competitività del sistema produttivo e, dall’altro, un ruolo più rilevante nella programmazione strategica del Presidente del Consiglio attraverso il coordinamento orizzontale in campo economico tra le amministrazioni statali. Cfr. C. Martini, *Il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8/2008, pp. 844 e ss.

³⁸ Competenze che nel decreto legislativo n. 300/1999, erano state concentrate nel solo Ministero del Lavoro.

sociale venne istituito il nuovo Ministero della solidarietà sociale al quale spettavano competenze in materia di politiche sociali e di assistenza³⁹.

Senza anticipare quanto diremo più avanti, bisogna notare in questa sede che la riorganizzazione delle politiche comprese nel settore del welfare è certamente un emblema delle difficoltà che emergono nel momento in cui si procede a tracciare la geografia delle competenze ministeriali durante la fase di formazione della compagine governativa⁴⁰; un momento, questo, nel quale le tradizionali e numerose richieste dei partiti della maggioranza si fanno più condizionanti, come è accaduto dopo le elezioni del 2006, e nel quale la particolare situazione verificatasi al Senato (sostanziale pareggio tra le forze politiche di centro-destra e centro-sinistra in competizione) ha favorito l'allargamento dello spazio di contrattazione e, conseguentemente, l'aumento del potere di interferenza governativa dei partiti minori sull'intera coalizione⁴¹.

A causa della debolezza strutturale della maggioranza non è stato possibile arrivare, durante i pochi mesi di vita del governo, all'approvazione di un nuovo decreto legislativo sul numero e le attribuzioni dei ministeri⁴². Tuttavia, poco prima che si aprisse la crisi che portò alle dimissioni del governo e alla successiva chiusura anticipata della legislatura, per contenere i costi di gestione collegati alle strutture dell'amministrazione centrale⁴³ e per rendere più omogenea ed efficace l'azione di governo, nella legge finanziaria per il 2008 venne inserita una norma che imponeva di tornare indietro alle norme originarie del d. lgs. n. 300/1999⁴⁴; l'obbligo valeva - similmente a quanto era stato già previsto in precedenza - solo a partire dai governi in carica dalle legislature successive alla XV. In un comma successivo a quello citato si prevedeva, oltretutto, che a decorrere dalla reviviscenza del testo originario del d. lgs. n. 300/1999, sarebbero state abrogate tutte le disposizioni non compatibili con la riduzione del numero dei ministeri, ivi comprese quelle recate dal d.l. n. 217/2001 e dal d.l. n. 181/2006, con le quali era stato modificato lo stesso d. lgs. n. 300/1999.

³⁹ Sono conferite deleghe a due ministri senza portafogli in tema di politiche per la famiglia e di politiche giovanili. A giudizio di molti, questa distribuzione di competenze rappresenta certamente il prodotto peggiore del processo di frammentazione delle competenze in materia sociale, che nel decreto-legislativo n. 300/1999 erano state raggruppate in unico ministero per garantire anche l'esercizio delle nuove competenze amministrative attribuite alle regioni con il decreto-legislativo n. 112/1998

⁴⁰ Già da molto tempo la dottrina si interroga sul modo in cui si distribuiscono le spoglie ministeriali in sistemi polarizzati come quello italiano. Su questo aspetto si v. l'analisi di L. Verzichelli, *La distribuzione delle spoglie ministeriali. Proposte per l'analisi comparata, con una indagine sul caso italiano*, in *Quaderni di scienza politica*, 1/2001, pp. 84 e ss.

⁴¹ Il governo Prodi II è nato all'indomani della sofferta vittoria alle elezioni dell'aprile 2006 della coalizione di centro-sinistra dell'Unione. Si tratta di un governo connotato da una maggioranza relativamente solida alla Camera ma assolutamente esigua al Senato della Repubblica. Dati sulla distribuzione delle spoglie ministeriali in occasione della formazione del secondo governo Prodi sono reperibili nel Rapporto sul governo italiano curato dal CIRCAP e pubblicato con il titolo "*Nota del 24 Gennaio 2008: L'esperienza del Governo Prodi II: primi rilevamenti*", in <http://www.gips.unisi.it/circap/rapporto-governo>.

⁴² Per la verità la decisione di non usare la delega conferita nel 2006 era dovuta ad una precisa decisione maturata in seno alla maggioranza governativa, come dimostra G. Tarli, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., p. 14, il quale ricorda che il governo si era formalmente impegnato a non attuare la delega seguendo pure le indicazioni di un ordine del giorno votato in parlamento.

⁴³ V. a tale proposito quanto emerge all'interno del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2006 approvato dalle Sezioni Unite della Corte dei Conti il 27 giugno 2007.

⁴⁴ La nuova disposizione inserita nella legge finanziaria così recitava: "A partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministri è stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione". Cfr. art. 1, comma 376, legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Le nuove norme, dunque, producevano una complicazione del tessuto normativo formatosi a partire dal 1999 e lasciavano intatte alcune disposizioni del d.l. n. 181/2006, nel testo convertito dalla legge n. 233/2006, relative alle competenze che nel testo del decreto-legge erano state sottratte ad alcuni ministeri e trasferite alla Presidenza del Consiglio⁴⁵. Come si può facilmente notare dalla lettura della disposizione⁴⁶, sono state apportate innovazioni con un linguaggio che lascia amplissimi margini interpretativi⁴⁷, tanto riguardo alle denominazioni e alle attribuzioni dei ministeri, quanto riguardo alle abrogazioni implicite che si realizzerebbero⁴⁸. Inoltre, le norme della finanziaria non prevedevano le modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri e non stabilivano nulla in ordine ai modi e ai tempi del conseguente trasferimento sia delle risorse strumentali e finanziarie sia del personale da un ministero all'altro, salvo l'espressa menzione del divieto che dal riordino delle competenze e dall'accorpamento delle strutture non sarebbero potute derivare maggiori spese⁴⁹.

6. Le modifiche alla organizzazione del governo realizzate durante la XVI legislatura

Il nostro percorso ricostruttivo termina con lo studio delle norme relative all'organizzazione del governo introdotte nella legislatura in corso. La storia della XVI legislatura è molto simile a quella delle precedenti. Non mancano le differenze legate al contesto politico in cui le nuove norme sono state approvate. La semplificazione degli schieramenti in competizione e la decisa vittoria elettorale della coalizione di centro-destra durante le elezioni politiche del 2008 hanno consentito infatti che alla Camera e al Senato si formasse una maggioranza parlamentare più forte e omogenea della precedente. Perciò, il nuovo contesto politico venutosi a creare in seguito alla chiusura anticipata della precedente legislatura ha certamente giovato sul procedimento di formazione del governo ed ha permesso di evitare il ricorso ad un decreto-legge per adeguare il numero dei ministeri subito dopo il giuramento del governo.

Per la prima volta dal 2001, dunque, il meccanismo della formazione del governo non ha compreso il mutamento immediato del numero e delle attribuzioni dei ministri durante la prima riunione del governo attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

⁴⁵ Cfr. art. 1, comma 377, legge 24 dicembre 2007, n. 244. Si tratta principalmente dell'attribuzione alla Presidenza della funzione di segreteria del CIPE, delle competenze in materia di sport, di semplificazione e del potere del Presidente di nominare Ministri senza portafogli per esercitare funzioni ad esso spettanti in base alla legge. Per una disamina completa delle funzioni non intaccate dalle norme della legge finanziaria v.

⁴⁶ Cfr. nota n. 42.

⁴⁷ Una disamina puntuale delle novità e dei problemi legati alle norme approvate è stata già effettuata da G. D'Auria, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8/2008, pp. 831 e ss.

⁴⁸ A questo si può aggiungere anche l'ulteriore considerazione che il comma 376 dell'art. 1 della legge finanziaria fa rivivere il testo originario di una norma (art. 2 del d.lgs. n. 300/1999) che in realtà non era mai stata applicata in questa versione, stante l'emanazione del d.l. n. 181/2001 all'avvio della XIV legislatura.

⁴⁹ Nelle osservazioni compiute nella *Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008*, approvata dalle Sezioni riunite presso la stessa Corte il 26 giugno 2008 si legge che «il ripristino della situazione organizzativa dei Ministeri risultante dal d.lgs. 300/1999 (e, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal d.lgs. 303/1999) non considerava, peraltro, una serie di altre trasformazioni che da allora si sono verificate nella struttura dei Ministeri (ad esempio, con il passaggio da un'organizzazione per Dipartimenti ad un'organizzazione per Direzioni generali, o viceversa; con la creazione di nuovi uffici dirigenziali generali e di altri uffici, o con la ristrutturazione degli uffici preesistenti) e nell'attribuzione, nella sottrazione o nella modificazione – spesso in relazione al processo di trasferimento di funzioni al sistema delle autonomie – delle loro competenze».

La congiuntura tra la decisione del Presidente Napolitano di ritenere vincolanti le pur carenti norme della legge finanziaria per il 2008 e la solidità politica della maggioranza ha certamente agevolato il rispetto delle nuove disposizioni che imponevano il numero massimo di ministri con dicastero; questi due elementi, infatti, hanno permesso di arrivare alla presentazione immediata della lista dei ministri al Presidente della Repubblica, senza il ricorso al meccanismo della accettazione con riserva dell'incaricato⁵⁰.

Nonostante queste rilevanti novità, il ricorso a norme di manutenzione dell'assetto organizzativo del governo era quasi inevitabile. Per regolarizzare le modifiche intervenute nella compagine di governo e adattare l'art. 2 del decreto legislativo n. 300/1999 alle nuove denominazioni contenute nel d.P.R. del 7 maggio 2008, con il quale sono stati nominati 12 ministri con portafogli e 9 ministri senza portafogli⁵¹, il governo ha approvato nella seduta del 12 maggio 2008 un decreto-legge (n. 85/2008⁵²) contenente, oltre alla nuova denominazione dei ministeri, una ricognizione delle competenze della Presidenza del Consiglio e delle altre norme di tipo organizzativo. Il decreto-legge ha disposto una serie di norme attuative della riforma introdotta dalla legge finanziaria per il 2008, la quale - come si è visto - non dettava disposizioni relative alle modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri, né in ordine ai modi e ai tempi del conseguente trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e del personale da un ministero all'altro.

Il testo della legge di conversione (l. n. 121/2008), poi, oltre a precisare la spettanza delle attribuzioni ministeriali, è intervenuto per disciplinare i correlativi trasferimenti di risorse e per definire alcuni ulteriori aspetti applicativi. Il comma 8 dell'articolo 1 detta le modalità per una immediata ricognizione, in via amministrativa, delle strutture ministeriali trasferite, delegandola ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati⁵³.

7. Quali conseguenze hanno prodotto le continue modifiche alla organizzazione del governo?

La ricognizione svolta rappresenta il punto di partenza di alcune considerazioni più generali circa gli effetti complessivi che ha l'organizzazione del governo e per comprendere alcune delle tendenze politiche di fondo che riguardano i rapporti tra il Presidente del Consiglio ed i ministri.

In calce a questo scritto abbiamo inserito una citazione tratta da una delle metafore più note di Otto Neurath, usata dal pensatore di origine austriaca per descrivere il compito degli scienziati moderni i quali, secondo la sua visione, sarebbero simili a marinai costretti a cambiare diverse parti della loro nave in alto mare. Questa idea del ricostruire in condizioni avverse ci appare molto efficace per descrivere il cammino di modifica delle attribuzioni del governo a partire dal 1999.

I continui cambiamenti intervenuti nell'organizzazione del governo ad opera dello stesso esecutivo sono molto vicini al tentativo compiuto dai marinai descritti da Neurath, intenti a ricostruire la nave in mare aperto, cioè lontano da un porto di approdo che, fuor di metafora,

⁵⁰ S Merlino, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2008, p. 610.

⁵¹ La circostanza è confermata dal fatto che il d.P.R. riporta in premessa soltanto le norme della finanziaria per il 2008 e non le norme che questa fa rivivere, cioè quelle contenute nel decreto legislativo n. 300/1999 che evidentemente avevano bisogno di una modifica espressa da parte del legislatore. Il d.P.R. è contenuto nella GU n. 108 del 9 maggio 2008.

⁵² Convertito nella l. 14 luglio 2008, n. 121, in GU n. 114 del 16 Maggio 2008.

⁵³ Una norma analoga a quella appena esaminata era contenuta pure nel d.l. 181/2006 (v. art. 1, comma 10).

potrebbe essere rappresentato da una modifica della Carta costituzionale in grado di completare il passaggio del nostro ordinamento alla forma di democrazia maggioritaria adottata dopo le due riforme delle leggi elettorali.

La lunga lista di riforme nell'organizzazione del governo - di cui abbiamo dato conto - realizzate attraverso l'uso di atti aventi forza di legge è un segno evidente degli squilibri e degli affanni del modello di democrazia maggioritaria introdotta nel nostro paese ed è, inoltre, dimostrazione dell'esistenza di una rottura dell'equilibrio nelle «regole di comportamento dei poteri presidenziali e delle funzioni governative che nel corso del tempo si erano stabilizzate e venivano considerate come implicite nella Costituzione⁵⁴». Abbiamo assistito, infatti, all'instaurazione di una prassi ai limiti della incostituzionalità⁵⁵, tuttavia quasi mai giudicata negativamente da entrambi gli schieramenti politici, i quali anzi - come dimostrato - hanno sfruttato l'"allentamento" di questa disciplina per adeguare l'organizzazione dei governi alla conformazione della maggioranza parlamentare.

Seppur giustificata dalle regole della politica, la modifica di tali norme ha prodotto conseguenze che rischiano di non tenere in debito conto le esigenze per le quali era stata prevista la riserva di legge dell'art. 95, comma 3⁵⁶. Per un verso, infatti, il cambiamento repentino delle norme sul governo ha generato un indebolimento dei vertici della dirigenza statale, costretti a vivere in una organizzazione ministeriale in continuo cambiamento; per altro verso, questa prassi ha di fatto impedito all'opposizione di «impostare la propria azione di controllo e di contrapposizione democratica⁵⁷» nei confronti della maggioranza.

Per quanto riguarda il primo profilo gli effetti negativi di queste prassi sono difficilmente identificabili in maniera sintetica, giacché si dispiegano su piani differenti. Appare innegabile che l'effetto combinato della riforma della dirigenza e della nuova organizzazione ministeriale ha, ad esempio, aumentato i poteri di nomina e di controllo di cui sono titolari i vertici politici ed ha finito per indebolire la dirigenza pubblica.

Inoltre, nel tentativo di conferire alla Presidenza del Consiglio maggiori poteri di coordinamento sono state duplicate alcune strutture⁵⁸.

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo - ossia quello relativo alla possibilità per l'opposizione di esercitare i propri poteri di controllo - è facile rilevare che attraverso l'allargamento dell'area di auto-organizzazione del governo si sia arrivati ad un risultato paradossale in termini di regole politiche, poiché oggi è innegabile che la maggioranza e

⁵⁴ Cfr. E. Catelani, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1842.

⁵⁵ V. a questo proposito i rilievi di A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di Id., Macerata, EUM, 2006, p. 52, il quale nel momento in cui ricorda i possibili effetti negativi che potrebbero derivare dalla mancata conversione di questi atti, afferma anche che la «funzione di questo atto è quella di consacrare l'accordo tra i partiti della coalizione e tale funzione (il suo "plusvalore") prevale anche sulla precarietà formale dell'atto». Su tale punto si è soffermato anche A. Celotto, *Decreto-legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in *L'emergenza infinita*, cit., Macerata, EUM, 2006, p. 78.

⁵⁶ In questo senso ci sentiamo di aderire alla tesi espressa da Arcidiacono, *Ordinamento e organizzazione del governo*, cit., p. 34, secondo il quale «quella previsione interesserebbe (...) un versante di garanzia interno e un altro esterno all'Esecutivo. Con il primo verrebbero assicurati al Governo i percorsi attraverso cui realizzare l'unità di indirizzo politico e quella di indirizzo amministrativo. Con il secondo si consentirebbe di conoscere dall'esterno i punti del percorso dell'azione governativa, così che, soprattutto l'opposizione possa essere messa nelle condizioni migliori di esercitare l'azione di controllo e di promozione dell'accertamento della responsabilità governativa innanzi all'Assemblea e alla Comunità».

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Come nel caso di quelle deputate al processo di adeguamento della disciplina comunitaria, sul quale v. i rilievi di M. Savino, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2005, pp. 435 e ss.

l'opposizione non si affrontano più su un terreno fatto di regole condivise⁵⁹. E se a questo si aggiunge l'indebolimento della sede parlamentare prodotto dall'uso eccessivo del decreto-legge⁶⁰, si comprende bene che tale sistema stia producendo una sorta di "confinamento" delle opposizioni, impossibilitate a giocare un vero ruolo di soggetto alternativo alla maggioranza che ha vinto le elezioni⁶¹.

In situazioni di questo tipo, in cui vi sono quasi esclusivamente regole politiche ad integrazione del dettato costituzionale, il percorso attraverso cui si realizza l'indirizzo politico e amministrativo è definito dalle forze della maggioranza in modo provvisorio e incerto o, meglio, in modo estraneo dalla logica dell'alternanza⁶². Non è un caso, perciò, che la nomina dei ministri e la definizione del programma di governo siano gli aspetti più controversi di questa stagione politica. Queste due attività, inoltre, rimangono fondamentalmente legate all'interesse dei partiti componenti la coalizione vincente che pur di ottenere la soddisfazione delle loro aspettative accettano la limitazione delle prerogative del Parlamento⁶³.

8. Un problema più profondo alla radice delle continue riforme

A ben vedere, il continuo moto di riforma dell'ordinamento del governo cela anche un problema strutturale più profondo che non riguarda il mero profilo della organizzazione del governo, e suggerisce una lettura più approfondita dei decreti approvati in questi dieci anni.

Questi ripetuti cambiamenti sarebbero riconducibili alla reciproca interazione di elementi, di diversa natura ma comunque legati al sistema politico, che spingono verso una ridefinizione dei ruoli del Presidente del Consiglio e dei ministri.

La continua modifica della forma che assume il governo cela l'esistenza di una "contropinta" politica dei partiti di maggioranza, per i quali - in un governo di coalizione - essere rappresentati all'interno del governo è divenuto essenziale al fine di prendere parte alla determinazione dell'indirizzo politico. La modifica, ad ogni nomina di un nuovo governo, del numero e delle attribuzioni dei ministeri è divenuta, dunque, una sorta di espediente che i partiti, o gruppi più ristretti al loro interno, usano per controllare e limitare il potere presidenziale in momenti particolari della vita degli esecutivi.

È, infatti, innegabile che dopo le riforme elettorali il Presidente del Consiglio ha acquisito poteri senza precedenti rispetto alla fase politica anteriore alle riforme elettorali. Egli, come è facile notare, ha maggiore autonomia nella conclusione del patto di coalizione e nella formazione del governo, nella gestione della crisi di governo⁶⁴, nella definizione del

⁵⁹ La tentazione che invece contraddistingue questi anni è, come ha indicato G. Tarli Barbieri, *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1/2004, p. 136, quella di una costante delegittimazione politica delle coalizioni di maggioranza e di opposizione.

⁶⁰ Sul tema vedi ancora i contributi presenti nel volume *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Eum Macerata, 2006. Per i dati aggiornati si rinvia alla documentazione fornita dalla sezione "Fonti statali" della rivista "Osservatorio sulle fonti on line" visitabile al sito www.osservatoriosullefonti.it

⁶¹ I costituenti, come ricordato da Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 677, prevedendo la riserva di legge in materia di organizzazione intendevano conferire alla opposizione «visibilità ed efficacia di azione nella comunità e nelle istituzioni rappresentative, attraverso l'opportunità di seguire i passaggi dell'azione del Governo e gli interventi degli organi che ne fanno parte, così da impostare la propria azione di controllo e di contrapposizione democratica».

⁶² Questo rilievo era già stato espresso dalla dottrina nel vigore del sistema elettorale precedente. «La democrazia maggioritaria impone di ripensare il sistema di governo in termini di status della maggioranza e di status dell'opposizione. I due statuti sono in tensione dialettica, nel senso che nei rispettivi ruoli istituzionali governo e maggioranza da un lato e opposizione dall'altro devono mirare al medesimo scopo: proporre e realizzare progetti di governo per il popolo nella logica dell'alternanza». Cfr. A. Morrone, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *il Mulino*, 4/2003, p. 641.

⁶³ In questo senso v. Merlini, *Nuove prassi nella formazione del governo*, cit., p. 608.

⁶⁴ La crisi del secondo governo guidato dall'on. Prodi, ad esempio si può considerare come una crisi parlamentare che ha attuato con esattezza le previsioni dell'art. 94 Cost. Addirittura il comportamento del Presidente del Consiglio in quella

programma di governo e nella gestione dello stesso⁶⁵, nella definizione delle linee portanti della politica economica, nella definizione delle linee organizzative dell'esecutivo, ecc.. L'insieme di queste novità è di solito ricondotta alle modifiche subite dalla nostra forma di governo in seguito al cambiamento del sistema elettorale ed alla introduzione di meccanismi che attribuivano una sorta di legittimazione popolare diretta in capo al Presidente del Consiglio.

Tutto ciò è innegabile, ma è altrettanto vero che la serie di vicende analizzate rappresentano un segno in controtendenza rispetto alla dinamica politico-governativa innestata dal riconoscimento di un potere maggiore al Presidente del Consiglio⁶⁶. In questo senso, la logica degli interventi sulla struttura degli esecutivi dimostra il tentativo dei partiti (e dunque dei propri leaders) di conquistare una visibilità politica autonoma all'interno del governo⁶⁷ e infine l'esigenza di adeguare le regole del patto di coalizione preelettorale ai risultati delle elezioni stesse⁶⁸.

Nella sostanza, attraverso queste continue variazioni del numero dei ministeri, si cerca di introdurre un bilanciamento nei (e dei) poteri rappresentati all'interno della coalizione e specialmente tra i partiti e il leader⁶⁹.

Una conferma di quanto detto viene dall'osservazione degli effetti delle riforme dei decreti del 1999, le quali tendono a rendere più complessa l'attività di indirizzo del Presidente del Consiglio⁷⁰ e contemporaneamente ad indebolire il ruolo del Consiglio dei ministri. In tale situazione diventa sempre più raro che i conflitti di competenza tra i ministri siano risolti tramite il ricorso alla decisione collegiale, per l'impotenza di un organo pletorico formato da un numero eccessivo di componenti⁷¹. Non stupisce, allora, che a causa della difficoltà del consiglio dei ministri di fungere da luogo di sintesi delle diverse istanze (combinata alla

circostanza ha dimostrato che egli fosse in condizioni di "pretendere" una verifica della fiducia alla Camera ed al Senato. Su questo aspetti v. V. Lippolis, *La crisi del secondo governo Prodi*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2008, pp. 375 e ss. Un'analisi acuta delle prassi relative alle crisi ed alle formazioni dei governi è contenuta in M. Timiani, *Crisi e formazioni dei governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in *La prassi degli organi costituzionali*, cit., pp. 83 e ss.

⁶⁵ Si veda a tal proposito quanto abbiamo sostenuto in E. Longo, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in www.osservatoriosullefonti.it, no. 1/2009.

⁶⁶ Il tema legato all'assunzione di maggiori poteri da parte del Presidente del Consiglio dopo le riforme elettorali è molto vasto e affrontato da tanti autori da angolazioni diverse. Su questi aspetti v. i recenti lavori di R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., spec. pp. 393 e ss. e G. Ferrara, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2004, pp. 89 e ss.

⁶⁷ Un dato che può corroborare quanto stiamo affermando è dato dalla partecipazione ai governi dei maggiori leaders dei partiti della coalizione. Questo dato è presente in tutti e quattro gli esecutivi presi in considerazione (Berlusconi II e III, Prodi II e Berlusconi IV).

⁶⁸ Per certi versi questi fenomeni avrebbero l'effetto di depotenziare il ruolo del capo della coalizione, lasciando intendere che i partiti non rinunciano - neanche apparentemente - ad una verifica ex post dei risultati elettorali. Su tali aspetti v. A. D'Andrea, *La guida dei governi in Italia nel tempo della legge elettorale maggioritaria*, cit., pp. 723 e ss.; Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit.

⁶⁹ Addirittura si può affermare che questo bilanciamento sia stato accentuato dalla riforma elettorale ultima, che seppur menzionando solo di rado la coalizione conferma alla prova dei fatti che questo istituto rimane una delle determinanti del sistema politico italiano. *Contra* v. D. Balduzzi, M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2005, pp. 5181 e ss. che ritengono invece il fenomeno coalizione meno accentuato nella legge elettorale proporzionale introdotta nel 2005. Gli effetti favorevoli prodotti dalle nuove leggi elettorali sui governi di coalizione sono evidenziati da C. Fusaro, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2008, pp. 359 e ss.

⁷⁰ E. Catelani, *Gli atti di organizzazione dei ministeri...*, cit., p. 272

⁷¹ Ragionando di queste situazioni vengono alla memoria alcune considerazioni di N. Matteucci, *Intervento*, in *Processo allo stato*, Firenze, Sansoni, 1971, pp. 172 e ss nelle quali l'autore metteva in guardia contro le degenerazioni del nostro sistema politico affermando che "più il potere di decisione è diffuso, più esso diventa un potere di indecisione: quando il potere è di tutti in realtà non è di nessuno".

“vivacità” dei singoli ministri che vogliono dare visibilità alla formazione politica di cui sono espressione) possa derivare anche il rischio di una nuova “ministerializzazione” dell’esecutivo.

In questo senso appare utile l’idea di ricondurre le vicende analizzate ad una sorta di “contropinta” politica (dei partiti) all’interno del sistema di governo che tende a limitare tanto il potere assunto dal Presidente dopo le riforme elettorali maggioritarie del 1993 quanto il potere dell’organo collegiale dell’esecutivo⁷². In altri termini nel processo di riforma dell’organizzazione del governo, espressione di una logica opposta a quella avviata con le riforme elettorali, si intravede il rischio di un tipo di degenerazione già riscontrata nel nostro modello costituzionale di governo parlamentare, cioè il governo “a direzione plurima dissociata”, un sistema basato su politiche di coalizione in cui ciascun partito appare in grado di rivendicare la propria autonomia per i ministeri controllati⁷³. Come abbiamo rilevato, infatti, quando si allentano le maglie dell’organizzazione aumenta il rischio di interferenze tra i ministri e quindi la conflittualità tra di essi. È in queste condizioni che muta il ruolo del Presidente (da capo della coalizione ad arbitro di controversie interne al governo, come è accaduto durante il Prodi II) e perde potere anche il Consiglio dei Ministri, perché per risolvere questi conflitti il Presidente stesso ricorrerà a soluzioni alternative che produrranno una mortificazione della sede collegiale, naturalmente deputata alla soluzione dei conflitti tra ministri⁷⁴.

9. Conclusioni

L’analisi delle evoluzioni che ha subito l’organizzazione del governo consente di fissare, a questo punto, alcune osservazioni conclusive.

Una prima considerazione è che la materia dell’organizzazione del governo costituisce una delle meno idonee a subire irrigidimenti di natura formale. In questo campo sarebbe consigliata l’adozione di una disciplina più flessibile che lasci (esplicitamente) molto più spazio a fonti consuetudinarie o a fonti regolamentari interne⁷⁵. Irrigidire in tale modo la struttura e l’organizzazione del governo ha generato problemi più gravi di quanti abbia contribuito a risolvere; le continue riforme sono un esempio di come si sia cercato nella organizzazione un mezzo per garantire surrettiziamente la coesione delle forze di maggioranza, mentre fino a quel momento le forze politiche avevano disciplinato «i rapporti politici, pur a livello istituzionale, in modo informale, non rigido, riservandosi la possibilità di mutamenti anche continui, resi possibili proprio dalla mancanza di particolari procedure che potessero rendere meno “libero” il gioco delle forze in campo»⁷⁶.

Strettamente connessa a quest’ultimo passaggio è la seconda considerazione.

L’azione del governo è di solito lo specchio fedele delle condizioni politiche delle forze di maggioranza; nessuna disciplina organizzativa potrà mai sostituire il vincolo di coesione di

⁷² Quella indicata si potrebbe anche chiamare, mutuando una espressione tratta da G. Ferrara, *La posizione attuale del governo nell’ordinamento costituzionale e le proposte di riforma*, cit., p. 104, una “logica dei poteri concorrenti”.

⁷³ S. Fabbrini, S. Vassallo, S. Ceccanti, *Il Governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁷⁴ In questi ultimi anni il Consiglio dei ministri sarebbe divenuto un organo incapace di «esprimere iniziative o di elaborare indirizzi propri, posto che le più qualificanti scelte governative vengono in esso “imposte” a seguito di decisioni assunte in luoghi esterni dove si svolge l’attività politica della maggioranza (...) ovvero da articolazioni dello stesso Consiglio dei ministri». Cfr. D’Andrea, *Art. 92*, cit., p. 1780-1781. L’attribuzione del potere di convocare e di presiedere le riunioni del CIPE da parte del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio o da parte di un ministro senza portafogli è in linea con il tentativo di decentrare il potere di indirizzo affidato al Consiglio dei ministri.

⁷⁵ Pur se questo implica un’apprezzabile lesione alla certezza delle regole: sul punto v. quanto ha affermato E. Cheli, *Intervento*, in *Il processo allo stato*, cit., pp. 186 e 187.

⁷⁶ Cfr. L. Ventura, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 6.

queste forze. Perciò, ogni riforma “tecnica” che cerchi di imporre un’idea “giusta” su come debbano essere strutturati gli esecutivi ma che prescindendo dalla considerazione del sistema dei partiti e dalla situazione sociale in cui si trovi il nostro paese riuscirà difficilmente a risolvere i problemi che affliggono l’esecutivo⁷⁷. Il continuo moto di cambiamenti⁷⁸ testimonia, infatti, che i partiti devono poter contare sulla garanzia circa la libera applicazione di alcune regole (sia durante la fase di formazione degli esecutivi sia durante la vita degli stessi) che sono oggi nelle mani degli esecutivi stessi, e che rappresentano uno strumento assolutamente necessario per la loro azione.

La forma dei governi, dunque, non è mai un elemento neutro, che non influenza la vita degli esecutivi, ma è simile ad una tela su cui verrà dipinto un quadro. Essa detta le dimensioni e incide sulla scelta dei materiali per il disegno, ma mai potrà guidare la mano dell’artista.

⁷⁷ G. Pitruzzella, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, p. 327 ha ricordato che anche un “eccesso di rigidità della disciplina costituzionale può fungere da ostacolo alla evoluzione della vita politica sopprimendo esigenze fondamentali della società”.

⁷⁸ Di cui si ha una testimonianza in questi giorni per via dell’annuncio del Presidente del Consiglio di voler nominare un nuovo ministro della Sanità e per la nomina di un nuovo ministro senza portafogli con delega al turismo. V. *La Repubblica* 9 maggio 2009, p. 10.