

1. Premessa

I rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri hanno ovviamente una dimensione costituzionale e un rilievo politico, ma hanno anche una dimensione amministrativa, perché si svolgono attraverso uffici e procedure, ai quali è dedicato questo contributo. La dimensione amministrativa è importante anche perché costituisce un elemento di continuità: uffici e procedure cambiano lentamente e risentono limitatamente della situazione politica, della composizione partitica dei vari Governi, dei rapporti di forza tra i componenti del Governo.

In una prospettiva amministrativistica, vengono in rilievo innanzitutto le strutture attraverso le quali i rapporti menzionati si svolgono: in primo luogo, la Presidenza del Consiglio e i ministeri. Questo scritto esamina quindi dapprima le funzioni e le risorse della Presidenza, poi i suoi rapporti con i ministeri.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri

La Presidenza del Consiglio svolge molte attività. In primo luogo, essa si occupa della gestione di se stessa, cioè svolge funzioni strumentali, alle quali dedica molte, troppe risorse in termini di personale addetto. Esse, ovviamente, hanno poca rilevanza in ordine ai rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri.

In secondo luogo, essa svolge numerose quanto eterogenee funzioni amministrative – inerenti, tra l'altro, allo sport, alla gioventù, alla famiglia, alla casa, alla protezione civile – le quali non implicano un'attività di coordinamento più intensa di molte altre funzioni, svolte dai ministeri. Anche queste funzioni, quindi, hanno poca rilevanza in ordine ai rapporti tra Presidente e ministri e, in effetti, potrebbero a loro volta essere allocate presso l'uno o l'altro ministero.

In terzo luogo, la Presidenza tiene i rapporti con varie altre istituzioni, come il Parlamento, le istituzioni europee e le autonomie territoriali. Queste funzioni implicano invece un importante ruolo di coordinamento, che rende naturale la loro attribuzione alla Presidenza, che le svolge attraverso importanti dipartimenti.

Infine, la Presidenza fornisce supporto al Presidente del Consiglio per lo svolgimento della sua funzione di direzione e coordinamento dell'attività dei ministri: si tratta della funzione più importante, risultante dalle previsioni dell'articolo 95 ed enfatizzata da quelle della legge n. 400 del 1988. A essa, tuttavia, la Presidenza dedica relativamente poche risorse, nonostante si tratti chiaramente della funzione più importante, come mostrato da diverse previsioni legislative: l'articolo 19 della legge 400 stabilisce che al Segretariato generale spetta, tra l'altro, di «predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo» e di «assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli alti organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'ISTAT»; l'articolo 2 del decreto legislativo n. 303 del 1999 include,

tra le funzioni della Presidenza, la «progettazione delle politiche generali», il «coordinamento dell'attività amministrativa del Governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno» e il «coordinamento di particolari politiche di settore considerate strategiche dal programma di Governo»; l'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 delegava il Governo a legiferare in materia allo scopo, tra l'altro, di definire «le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche» (la delega legislativa, come è noto, per questa parte non è stata esercitata).

Come si vede, il legislatore sente periodicamente il bisogno di riaffermare l'esigenza di valorizzare la Presidenza del Consiglio come strumento per assicurare l'unità di indirizzo e per agevolare la definizione delle politiche pubbliche. Il problema è che la funzione fondamentale, per la quale la Presidenza del Consiglio è prevista dalla Costituzione, non è quella alla quale essa dedica la maggiore attenzione, né quella per la quale essa è meglio attrezzata.

Ciò dipende da varie ragioni. C'è, innanzitutto, un difetto di informazione: la Presidenza del Consiglio non ha accesso diretto ai dati e alle informazioni necessarie per l'elaborazione delle politiche pubbliche e per il coordinamento dell'attività del Governo. Mancano, innanzitutto, i dati e le informazioni in materia di finanza pubblica: a questo riguardo, si fa spesso riferimento ai rapporti tra la Presidenza del Consiglio e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia (RGS), che peraltro è molto meglio attrezzato per valutare i provvedimenti in elaborazione nelle varie materie: e se, a volte, la Ragioneria va al di là del suo ruolo, è perché è in grado di farlo, avendo esperti nei diversi settori di disciplina, proprio quelli che mancano alla Presidenza. Un altro buon esempio è l'Istituto nazionale di statistica: la vigilanza su di esso compete alla Presidenza del Consiglio, ma è delegata a quel corpo separato che è, nel suo ambito, il Dipartimento della funzione pubblica (DFP), sicché non vi è, di fatto, un rapporto diretto tra la Presidenza e il principale produttore di dati statistici italiani.

La ragione principale della difficoltà della Presidenza del Consiglio, nel fornire supporto alla funzione di coordinamento, è peraltro l'assenza di esperti nelle varie politiche pubbliche. L'unica struttura che, nell'ambito della Presidenza, ha esperti nelle varie materie è il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL), che ha una trentina di esperti, spesso provenienti dai vari ministeri, i quali operano un primo esame dei provvedimenti nelle relative materie e assicurano i rapporti con i ministeri stessi. Questo pur esiguo numero di funzionari rappresenta l'unica struttura della Presidenza organizzata "a specchio", in modo da riflettere le competenze delle varie amministrazioni di settore, secondo un modello che in altri ordinamenti caratterizza l'intera organizzazione dell'ufficio del primo ministro. È ovviamente una struttura insufficiente, anche perché si occupa solo dell'attività normativa, mentre il coordinamento delle amministrazioni di settore deve essere svolto anche (o soprattutto, trattandosi del Governo) al livello di attività amministrativa.

Dunque, la Presidenza è attrezzata per l'attività di coordinamento più al livello normativo che al livello amministrativo. Ciò riflette probabilmente l'enfasi eccessiva che l'attività legislativa riceve nell'attività del Governo, dimostrata dal fatto che, per esempio, nelle conferenze stampa che si svolgono alla fine delle riunioni del Consiglio dei ministri (cioè del vertice del potere esecutivo) si parla molto più di provvedimenti legislativi (atti di svolgimento della funzione legislativa) che di decisioni amministrative.

Questo squilibrio ha a sua volta cause complesse, legate tra l'altro all'eccesso di produzione legislativa e all'eccessiva fiducia nella legge come strumento di soluzione dei problemi.

3. I rapporti tra Presidenza del Consiglio e ministeri

I rapporti tra la Presidenza del Consiglio e i ministeri hanno tre caratteristiche che meritano di essere segnalate: essi sono – come appena notato – molto intensi sull'attività normativa, molto deboli su quella amministrativa; sono intensi tra gli uffici di *staff*, deboli tra gli uffici di *line*; sono soggetti a molte regole, scarsamente effettive.

La prima caratteristica riguarda lo squilibrio tra attività normativa e attività amministrativa. La Presidenza svolge un controllo piuttosto attento sull'attività normativa del Governo: ogni atto legislativo proposto da un Ministro è soggetto a una procedura complessa, incentrata sulla Presidenza del Consiglio, che assicura il coinvolgimento di tutti gli altri ministeri (coerentemente con l'idea di coordinamento). Ciò vale anche per i regolamenti di organizzazione dei ministeri, che vengono adottati con delibere del Consiglio dei ministri dopo essere stati sottoposti a un attento controllo da parte del DFP e della RGS: dunque, i ministri non sono padroni dell'organizzazione dei loro ministeri. L'ingerenza della Presidenza riguarda perfino i regolamenti ministeriali, che sono soggetti al controllo del DAGL.

Sulla quotidiana attività amministrativa dei ministeri, invece, la capacità di controllo della Presidenza è molto bassa, tanto che, quando il Presidente del Consiglio vuole avere un ruolo maggiore in una certa materia, spesso se ne appropria, sottraendola temporaneamente al ministero competente: lo strumento utilizzato, in questi casi, è spesso quello della struttura di missione, alla quale vengono attribuite competenze che normalmente spettano ad altre amministrazioni, senza che la Presidenza riesca a incidere sul loro svolgimento. Il già menzionato articolo 8 della legge n. 124 del 2015 conteneva alcuni criteri di delega volti a rafforzare il ruolo di coordinamento del Presidente e della Presidenza del Consiglio rispetto all'attività dei ministri, che peraltro sono già abbastanza ben delineati dalle norme vigenti: il problema non è nelle leggi ma, appunto, nelle strutture amministrative. Peraltro, come già ricordato, per questa parte la delega legislativa in materia di organizzazione amministrativa, attribuita dalla legge 124, non è stata esercitata.

Lo squilibrio in esame è mostrato anche dal concreto funzionamento del pre-Consiglio. Il regolamento del Consiglio dei ministri prevede che esso esamini gli schemi dei provvedimenti (non solo normativi) all'esame della successiva riunione del Consiglio dei ministri, nonché i documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri, e che al pre-Consiglio partecipino i capi di gabinetto o i capi degli uffici legislativi. Di fatto, esso esamina solo schemi di atti normativi e, di conseguenza, vi partecipano solo i capi degli uffici legislativi, mentre la presenza dei capi di gabinetto è estremamente rara.

Si deve osservare anche che, come la Presidenza del Consiglio ha un ruolo molto limitato nelle decisioni amministrative dei Ministri, così – all'inverso – i ministeri hanno spesso un ruolo altrettanto limitato nelle decisioni amministrative del Consiglio dei ministri. L'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, quello che

viene inviato ai gabinetti e agli uffici legislativi, reca sempre l'indicazione di tutti gli atti normativi che saranno oggetto di esame (anche se si tratta, come spesso avviene, di disegni di legge di ratifica di trattati internazionali o di recepimento di direttive europee su temi estremamente settoriali e di nessuna importanza per la maggior parte dei ministeri); tutti i provvedimenti normativi del Governo sono oggetto di attento esame nel pre-Consiglio. L'ordine del giorno, invece, non menziona (e il pre-Consiglio non esamina) le decisioni amministrative, neanche quelle di enorme importanza, come l'approvazione del Piano nazionale della ricerca, la nomina dei vertici delle magistrature amministrative o delle forze armate e perfino la nomina dei sottosegretari di Stato: formalmente la maggior parte dei ministri non sa nemmeno che questi atti saranno discussi in Consiglio dei ministri; spesso effettivamente essi non lo fanno e non arrivano preparati alle riunioni. Tutto ciò, ovviamente, non vuol dire che non vi sia un coordinamento al livello politico, che si svolge nei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri (o tra i loro stretti collaboratori), ma vuol dire che le strutture amministrative sono estranee a questo coordinamento.

La seconda caratteristica menzionata attiene alla differenza tra il ruolo degli uffici di *staff* e quello degli uffici di *line*. Le principali figure alle quali è affidata la funzione di coordinamento, nell'ambito della Presidenza (ed escludendo gli organi politici, non rilevanti ai fini della presente analisi), sono: il Segretario generale, il Capo del DAGL, il Capo dell'Ufficio stampa e il Capo dell'Ufficio del Presidente (da ultimo denominato Capo di Gabinetto). Ognuna di queste figure, ovviamente, dialoga principalmente con le corrispondenti figure nei ministeri (Capi di gabinetto, Capi degli uffici legislativi, Capi uffici stampa) e il ruolo di ciascuna di esse cambia da governo a governo. Il coordinamento si svolge comunque a un livello alto e anche a un livello di figure precarie, perché tutti i soggetti indicati sono appunto capi di uffici di *staff*, destinati a cambiare con il cambio di governo.

Ne deriva anche che la Presidenza del Consiglio non è, come ci si potrebbe aspettare, tutta un grande ufficio di *staff*. Potrebbe esserlo, almeno a leggere l'articolo 95 della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio funzioni di direzione della politica del Governo e coordinamento dell'attività dei Ministri (e non funzioni amministrative settoriali): essa potrebbe essere un grande gabinetto, una struttura preposta a funzioni del tutto diverse da quelle dei ministeri. Questa prospettiva affiora a volte nella legislazione, come nella previsione di un comparto separato di contrattazione collettiva per i dipendenti della Presidenza. Ma essa è smentita non solo dalla titolarità, in capo alla Presidenza, di numerose funzioni settoriali, a cui si è fatto cenno in precedenza, ma anche dal fatto che in essa si ritrova esattamente la stessa distinzione tra uffici di *line* relativamente grandi e uffici di *staff* relativamente piccoli, che vi è nei ministeri.

Tutto ciò dimostra che la Presidenza del Consiglio non si è sviluppata – come sarebbe stato possibile – in modo simile a un organo costituzionale o, comunque, come un'amministrazione diversa dai ministeri. In essa si ritrovano invece personale omogeneo a quello dei ministeri (dai quali esso in gran parte proviene), le stesse logiche proprie dei ministeri e anche qualche distorsione che si ritrova nei ministeri, come quella legata al ruolo eccessivo degli uffici di *staff*.

La terza caratteristica menzionata è data dalla presenza di molte regole, spesso ripetutamente ribadite in atti normativi e circolari, e nonostante ciò caratterizzate da scarsa effettività. Un buon esempio di ciò è dato all'analisi di impatto della regolamentazione, in ordine alla quale a norme di ottima fattura (compreso il

regolamento del 2017) corrisponde un'attuazione del tutto insoddisfacente. Più in generale, la qualità della normazione risente enormemente del mancato rispetto delle norme che regolano i procedimenti normativi nell'ambito del Governo. Un altro buon esempio di ciò è dato dai tempi di trasmissione dei provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri: anche qui siamo in presenza di una prassi che contraddice il Regolamento del Consiglio dei ministri, il quale prevede tempi di trasmissione e di diramazione adeguati a consentire un'analisi approfondita.

Non si tratta di problemi nuovi. In una lettera del 1923, riportata nel recente libro di Guido Melis sullo Stato fascista, il Ministro delle finanze De Stefani scriveva: «nonostante le vive raccomandazioni più volte fatte affinché i provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri mi siano trasmessi in tempo congruo per poterne fare accurato esame, continuano a pervenire a questo Ministero, solo uno o due giorni prima della convocazione del Consiglio e talvolta anche poche ore innanzi, atti che richiedono studio ponderato e laborioso». Oggi si dovrebbe aggiungere che spesso è proprio il Ministero dell'Economia a inviare i provvedimenti con grande ritardo, ma evidentemente i problemi dei processi normativi hanno radici profonde.

Come le precedenti due caratteristiche, anche quest'ultima riflette un problema più generale del sistema amministrativo, dato dal difetto di effettività delle norme, ovviamente legato all'inflazione normativa e a sua volta foriero di ulteriori disfunzioni, per risolvere le quali occorrerebbe produrre meno norme e sforzarsi di applicare quelle vigenti.