LA RIFORMA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: PROBLEMATICHE INERENTI ALLE FONTI DEL DIRITTO

di *Orlando Roselli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e la sua legge delega: dalla categoria dei princìpi e criteri direttivi a quella ulteriore di attuazione di obiettivi. – 3. I caratteri del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio ed i suoi riflessi sulla forma di governo e sul sistema delle fonti. – 4. L'inevitabile espansione dell'area di determinazione dei processi decisionali attraverso atti non normativi. – 5. Il problema del fondamento di un potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri. – 5.1. La duplice configurazione del potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri. – 5.2. Il problema della qualificazione giuridica dei regolamenti presidenziali in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio e di gestione del personale. – 5.3. L'implicito obbligo di pubblicità di (tutti) i d.p.c.m., regolamentari e provvedimentali. – 6. La previsione della redazione di un testo unico sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. – 7. Alcuni ambiti di condivisione di poteri normativi tra Presidenza ed altri soggetti. – 8. Il riordino dei compiti operativi e gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche attraverso forme di delegificazione. – 9. Il complesso rapporto del d.lgs. n. 303/1999 con la l. n. 400/1988. – 10. Il d.lgs. n. 303/1999: la proposizione di una concezione unitaria del sistema delle guarentigie degli organi costituzionali, rapportata ad un'articolazione interna del Governo.

1. *Premessa*

La lettura del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11, l. 15 marzo 1997, n. 59* [1], fa venire in mente un fenomeno tipico della vulcanologia: quando il magma preme incontenibile, se non riesce a trovare uno sfogo nel cratere, si apre co-

[1] Il titolo del relativo schema di decreto legislativo, al momento della trasmissione al Parlamento, faceva espresso riferimento non solo all'art. 11 (e, specificatamente al suo c. 1°, lett. *a*) ma anche al successivo art. 12, quello relativo all'individuazione dei princìpi e criteri direttivi.

munque delle vie di uscita. L'esito è che il vulcano non esplode, ma il nuovo equilibrio raggiunto è instabile, temporaneo.

Qualcosa di analogo sembra avvenire in relazione alla nostra forma di governo: questa richiederebbe una profonda riforma, che per essere tale dovrebbe essere anche di carattere costituzionale. Ma il sistema politico-istituzionale, nell'incapacità di operare una siffatta revisione, produce solo dei correttivi normativi parziali, certamente necessari ma altrettanto certamente insufficienti a ripensare in modo adeguato i processi di determinazione degli indirizzi politici nazionali.

Riforme come quella sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri a Costituzione invariata producono, peraltro, come vedremo, effetti di rilievo anche sul piano costituzionale.

Non a caso, la *Relazione illustrativa*, che ha accompagnato lo schema di decreto legislativo sottoposto dal Governo alla competente commissione bicamerale, premesso che la riforma risponde all'esigenza di «disegnare una Presidenza moderna e coerente con il ruolo costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio», sottolinea che «questo ruolo va *riletto* e *ridefinito* alla luce dei grandi cambiamenti istituzionali» intervenuti negli ultimi anni [2].

Rilettura e ridefinizione di un ruolo costituzionale che si vuole ottenere attraverso un decreto legislativo.

Del resto, come viene rilevato [3], nella stessa relazione che accompagna il disegno di legge delega viene detto espressamente che l'obiettivo è quello di creare «una autonomia … assimilabile a quella fruita da organi costituzionali o a rilevanza costituzionale».

---

[2] Il corsivo nel testo è nostro. La *Relazione illustrativa* fa espresso riferimento ai cambiamenti intervenuti sia nel «sistema politico, con le profonde modificazioni del sistema elettorale e del ruolo dei partiti e delle coalizioni, sia per quanto riguarda più strettamente il sistema di governo, in ragione del processo di integrazione europea e del processo di decentramento di funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali». «La riforma della Presidenza del Consiglio non è, dunque, la riforma di un apparato, bensì una parte essenziale della modernizzazione del sistema di governo nel suo complesso …». Detta relazione è stata trasmessa alla Camera dei Deputati dal Ministero per i rapporti con il Parlamento il 9 giugno 1999 ed è consultabile in Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della l. 15 maggio 1997, n. 59, *Decreto legislativo recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» (lavori preparatori per il parere)*, Servizio Prerogative e Immunità, settembre 1999.

[3] Da F. Battini, *La Presidenza del Consiglio dei ministri alla vigilia della riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 207 ss.

2. *Il rapporto tra il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e la sua legge delega: dalla categoria dei princìpi e criteri direttivi a quella ulteriore di attuazione di obiettivi*

Come noto, l'art. 11, c. 1°, lett. *a*), l. n. 59/1997, conferiva il potere al Governo di emanare, entro il 31 gennaio 1999 [4], decreti legislativi diretti a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo» [5].

Il successivo articolo, prevede, al c. 1°, i princìpi e criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi nell'emanazione di tali decreti legislativi. Si tratta di «princìpi generali» che debbono essere desunti in via interpretativa e di «princìpi e criteri direttivi» esplicitamente definiti. I primi sono quelli propri della l. n. 400/1988, della l. n. 241/1990 e del d.lgs. n. 29/1993 (in quanto, peraltro, logicamente, compatibili con quelli espressamente elencati) [6]. I secondi si configurano, in una misura consistente, come individuazione di obiettivi da raggiungere [7]: beninteso, questo è implicito nel concetto di «cri-

---

[4] Il termine inizialmente previsto era quello di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

[5] Sulla riforma dei Ministeri si v. il contributo di G. Tarli Barbieri in questo *volume*.

[6] L'individuazione dei princìpi e criteri direttivi tramite rinvio ad altri testi legislativi è ormai ricorrente. Qui, peraltro, riveste particolare rilievo per i testi legislativi a tal fine utilizzati che vanno sempre più configurandosi (anche in forza delle pronunce del Consiglio di Stato) come testi normativi da cui derivano princìpi pervasivi l'intera pubblica amministrazione: v., O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi,* in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 230 ss. e, sul d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni: A. CORPACI-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1048 ss.

[7] Sotto un'angolatura più generale, vedi, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990 e, soprattutto, sulla tendenza ad un sempre più marcato uso delle deleghe legislative (tale da ridisegnare, nel loro complesso, il rapporto tra Parlamento e Governo) vedi, N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 45 ss., che conclude il proprio saggio ricordando come la dottrina più accorta aveva, già nel passato, colto la tendenza dei governi a potenziare i propri poteri normativi al di là delle stesse previsioni costituzionali (*ivi*, 82, nt. 100, in cui si richiama il saggio di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 464) e ID., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 63 ss.

terio direttivo», ma qui, soprattutto per ciò che attiene la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alcuni di questi, espressi come obiettivi da raggiungere, esaltano e non circoscrivono il grado di autonomia normativa del Governo nell'adozione del decreto legislativo.

Si pensi, ad esempio, alla previsione che nell'attuazione della delega il Governo deve «assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le amministrazioni interessate e potenziare, ai sensi dell'art. 95 Cost., le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, con eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali in determinati settori …».

Le ulteriori specificazioni di questo obiettivo circoscrivono solo in parte l'ampia autonomia, organizzativa e normativa, che viene riconosciuta al Governo dalla legge delega. Infatti, questa determina più l'obiettivo da raggiungere con il decreto legislativo (una Presidenza del Consiglio capace di svolgere le funzioni indicate nell'art. 95, c. 1°, Cost.) piuttosto che i caratteri del suo ordinamento. Questo viene, così, per più profili, rimesso dalla legge delega al decreto legislativo con ampi spazi discrezionali. Peraltro, l'art. 95, c. 3°, stabilisce (sia pure con la previsione di una riserva relativa) che è la legge (cioè il Parlamento e non il Governo) a provvedere «all'ordinamento della Presidenza del Consiglio» e l'art. 72, c. 4°, Cost., nello stabilire che la legge di delegazione deve seguire la «procedura normale di esame e di approvazione diretta delle Camere», sottolinea, unitamente alle statuizioni di esercizio della delega di cui all'art. 76, la necessità che la delegazione legislativa non comporti, sotto alcun profilo, una diminuzione dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento.

L'avvalersi, a tal fine, della delegazione legislativa è, ovviamente, di per sé, costituzionalmente legittimo, ma in questo caso i princìpi e criteri direttivi dovrebbero essere formulati in modo che l'ordinamento della Presidenza del Consiglio risulti poi pienamente conoscibile anche in tutti i suoi aspetti organizzativi, in modo, appunto, da garantire al Parlamento un effettivo esercizio della propria funzione costituzionale di controllo dell'operato del Governo. Vedremo poi, come, sotto questo profilo, sia sul versante organizzativo che su quello dell'esercizio di funzioni normative (o, comunque, paranormative), il d.lgs. n. 303/1999 ponga qualche problema.

3. *I caratteri del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio ed i suoi riflessi sulla forma di governo e sul sistema delle fonti*

A soli undici anni dalla entrata in vigore della l. n. 400/1988 [8], il d.lgs. n. 303/1999 viene a modificare significativi profili dell'organizzazione interna del Governo e della dislocazione dei poteri normativi tra i suoi organi (in particolare, Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri).

Il decreto legislativo, dopo aver ribadito, all'art. 2, c. 1°, le finalità poste dalla legge delega, individua le «autonome» funzioni che il Presidente del Consiglio esercita attraverso la Presidenza: sono tutte, in varia misura, riferite a compiti strategici nella determinazione dell'indirizzo politico, con particolare riferimento alla progettazione di politiche e decisioni sia di rilevanza generale che settoriale (se queste ultime particolarmente qualificanti rispetto alla realizzazione del programma di Governo). Si tratta di funzioni che devono essere esercitate in «forma organica ed integrata», riferibili a compiti di «direzione», determinazione di «rapporti» istituzionali, «progettazione», «coordinamento», «promozione», «comunicazione istituzionale», «verifica», «monitoraggio», indispensabili per determinare «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo» [9].

È facile immaginare che tale configurazione di funzioni rafforzerà (o dovrebbe rafforzare) i poteri di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Processo già, peraltro, avviato con la l. n. 400/1988 [10], ma che con il d.lgs. n. 303/1999 dovrebbe [11] assumere caratteri nuovi e più incisivi.

Questo per due ragioni: in primo luogo perché mentre la riforma del 1988 è accompagnata poi da una successiva e contraddittoria espansione delle fun-

---

[8] Sulle ragioni di un nuovo intervento di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri si sofferma F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 208 ss., che le individua, da un lato, nella necessità di ritrasferire alle competenti Amministrazioni funzioni operative attribuite impropriamente alla Presidenza; dall'altro, con la scelta di conferire «un regime di effettiva autonomia, paragonabile a quella degli organi costituzionali (Camere, Presidenza della Repubblica), o anche, soltanto, a quella di alcune *Authorities*» alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[9] Da qui, come si legge nella *Relazione illustrativa*, la previsione dell'organizzazione degli uffici della Presidenza «come strutture di staff specializzate non nella gestione operativa e amministrativa … e caratterizzate dalla massima flessibilità per gli aspetti organizzativi e funzionali».

[10] Per tutti, A. PREDIERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, XXIV (*ad vocem*), 1 ss., in part. 8 ss. e E. CATELANI, *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 247 ss.

[11] Il condizionale è d'obbligo perché molto dipende dall'evoluzione del sistema politico e dalla sua capacità di esprimere un'effettiva *leadership*.

zioni di amministrazione attiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quella del 1999 si accompagna al trasferimento di consistenti «aree funzionali … non riconducibili alle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente», operando, così, un «riordino dei compiti operativi e gestionali» che va nella direzione del potenziamento delle funzioni direttive (si v. l'art. 10, c. 1°); in secondo luogo, perché le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono ora rese più autonome rispetto alle funzioni dello stesso Consiglio dei Ministri [12].

Nella nostra forma di governo, infatti, sino ad ora, l'organo, da un punto di vista politico-istituzionale prevalente è stato il Consiglio dei Ministri: non a caso la dottrina, nelle aree grigie di indeterminatezza normativa delle competenze interne al Governo ha, nei suoi orientamenti maggioritari, elaborato il principio per cui ogni decisione politicamente rilevante presupponeva l'assenso dell'organo collegiale [13].

Nella lettura dell'art. 95, c. 1°, Cost., per oltre quaranta anni ha prevalso non una interpretazione letterale («Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo …») ma una lettura legata alla Costituzione materiale (prodotta da una diffidenza verso ogni modello anche di solo premierato forte e, soprattutto, dal carattere di coalizione delle compagini governative) [14].

La l. n. 400/1988, che attua con quaranta anni di ritardo la previsione costituzionale di una disciplina legislativa dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è testimonianza dell'avvertita esigenza di un rafforzamento dei poteri normativi dell'Esecutivo ma all'interno di una forma di governo sostanzialmente immutata (anche se già in crisi). Nei poco più di dieci anni che ci separano da questa prima legge è venuto a modificarsi proprio il quadro di riferimento politico-istituzionale: molti dei ben noti mutamenti intercorsi spingono per un rafforzamento delle funzioni di direzione della politica generale del Governo da parte del Presidente del Consiglio dei

---

[12] Così, sostanzialmente, abbiamo visto, anche F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 208 ss.

[13] Per un'ampia ricostruzione degli orientamenti dottrinari in materia, v., per tutti, G. PETRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, in part. il cap. III, 167 ss. e, ID., *Artt. 92-93*, in *Comm. Cost.*, Zanichelli-Il Foro it., Bologna-Roma, 1994, 109 ss.

[14] Il che, peraltro, non ha impedito ad una dottrina attenta, anche in tempi lontani, di denunciare la «debolezza operativa del ruolo costituzionale del presidente del consiglio» (E. SPAGNA MUSSO, *Introduzione. Premesse di una ricerca sulla presidenza del consiglio*), in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza del consiglio*, Cedam, Padova, 1979, 12.

Ministri. Ecco perché il d.lgs. n. 303/1999 ha la possibilità di incidere, al di là delle stesse previsioni normative, nel rafforzamento di tali funzioni, più di quanto sia stato possibile alla comunque innovativa l. n. 400/1988 (che pur ha previsto formalmente «un potere di direttiva a carattere autonomo» [15] a favore del Presidente del Consiglio).

Dovremmo, quindi, assistere ad una espansione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri: ma la portata di questa espansione (ed il contenuto più propriamente normativo di tali direttive) è legata proprio alla possibilità che l'evoluzione del sistema politico-istituzionale (al momento, a Costituzione invariata) consenta di esprimere al Presidente del Consiglio gli indirizzi di sintesi delle politiche governative. Tra l'altro, il suo rafforzamento si accompagna a quello dei Ministeri (che saranno ridotti di numero e quindi anch'essi politicamente potenziati) [16] ed a quello del complessivo sistema delle autonomie locali. Dirigere, coordinare, progettare (e l'utilizzo del necessario armamentario politico-amministrativo e normativo) presuppone un potere decisorio la cui effettività è tutta da verificare.

4. *L'inevitabile espansione dell'area di determinazione dei processi decisionali attraverso atti non normativi*

Basta scorrere le funzioni di indirizzo politico del Presidente del Consiglio dei Ministri elencate all'art. 2, c. 2°, del d.lgs. in esame, per comprendere come una parte sempre più ampia di queste si determinino sempre di più attraverso atti non normativi, o, comunque, tradizionalmente considerati non normativi [17]. Le funzioni, ad esempio, di promozione, coordinamento, monitoraggio, il complessivo sistema di relazioni (interne al Governo, con le istituzioni europee, con il sistema delle autonomie) non necessitano sempre di discipline normative, talora neppure sotto il profilo procedurale del loro esercizio. La complessità dei circuiti decisionali tipica degli ordinamenti pluralistici sembra richiedere, per i processi di sintesi politica, il riconoscimento di sfere di autonomia che si manifestano, ta-

---

[15] Vedi, E. CATELANI, *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interoganiche*, cit., 257, che richiama l'art. 5, c. 2°, soprattutto lett. *a*), *e*), *h*) (*ivi*, 256 ss.).

[16] Vedi il d.lgs. n. 300/1999.

[17] Vedi, E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche,* Giappichelli, Torino, 1999, in part., 95 ss. Invece, sulla complessa figura dell'(degli) Atto(i) normativi, vedi, per tutti, G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998.

lora, attraverso una molteplicità di atti politici più che con la predisposizione di previsioni normative [18]. Questo pone delicati problemi intorno alla sfuggente sindacabilità giurisdizionale di questi particolari atti, che si accompagna ad una sempre maggiore difficoltà di sindacabilità politica da parte dello stesso Parlamento.

Forse, stiamo assistendo alla trasformazione, nelle società complesse, di modi di produzione di parti sempre più ampie dell'ordinamento non attraverso la previsione di fonti normative ma la predisposizione di *sedi deputate a produrre sequenze decisionali*. Questo avviene al di fuori del circuito tradizionale di governo (si pensi alle c.d. Autorità indipendenti), ma anche all'interno di tale circuito.

Così, ritornando alla specificazione delle funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui al ricordato art. 2, c. 2°, d.lgs. n. 303/1999, è da domandarsi se alcune di esse configurino sempre effettivi poteri normativi. Più di un compito di direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri trova, infatti, il proprio limite nell'ambito di autonomia e competenza (che non viene modificato dal d.lgs.) dei soggetti che il Presidente è chiamato a dirigere e/o coordinare e, quindi, può incontrare difficoltà ad esprimersi anche attraverso semplici direttive [19].

Molte funzioni, quindi, produrranno non norme ma atti politici e, in alcuni casi, promuoveranno atti politici complessi (cioè decisioni frutto del

---

[18] Storicamente, il mutare dei processi di sintesi politica è indicativo di un'«evoluzione costituzionale» (E. CHELI, *Atto politico e forme d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, V).

[19] I poteri di direttiva e più propriamente normativi del Presidente del Consiglio dei Ministri vanno individuati in relazione ad ogni singola competenza. Per es., per l'attività di promozione e coordinamento dell'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione ed integrazione dell'Italia all'Unione europea (art. 3, c. 1°), questa non può certo ignorare i problemi posti dalla nostra forma di Stato regionale; la complessiva attività di coordinamento del Governo «in materia di rapporti con il sistema delle autonomie» deve determinarsi nel rispetto delle autonomie stesse (costituzionalmente garantite e potenziate dall'impianto, ispirato al principio di sussidiarietà, della l. n. 59/1997). È tutto questo così vero che il decreto legislativo sente la necessità di puntualizzare che «restano ferme le attribuzioni regionali in materia di attuazione delle norme comunitarie e in materia di relazioni con le istituzioni comunitarie» (art. 3, c. 3°) e contempla, in materia di rapporti del Presidente del Consiglio con il sistema delle autonomie, il ruolo deliberativo di «appositi organi a composizione mista» (art. 4, c. 2°) e, al contempo, ben si guarda dal ridimensionare funzione e struttura della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nonostante la costituzione di un Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio (art. 4, c. 3°).

Al contempo, è anche vero che competenze come quelle relative alla «promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni» (art. 2, c. 2°, lett. *i*) potrebbero, viceversa, prestarsi a configurare interventi normativi (o, comunque, direttivi) particolarmente incisivi.

consenso dei soggetti coordinati), probabilmente anche in ambiti che sarebbe viceversa necessario stabilizzare attraverso previsioni normative. Stante l'attuale sistema politico e l'attuale forma di governo è presumibile che alcune sedi deputate a svolgere forme di coordinamento tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli altri soggetti istituzionali subiscano la tendenza a trasformarsi in organi di amministrazione attiva [20] più che di regolazione, attraverso atti dalla incerta qualificazione giuridica.

Il fatto è che nell'evoluzione del sistema sociale e dell'ordinamento giuridico convivono spinte anche in parte contrapposte: ad esempio, l'esigenza di rendere flessibili ed agili i processi decisionali e il rafforzamento di una organizzazione sociale «in rete» [21], con la necessaria individuazione delle competenze e responsabilità, il sistema delle garanzie ed il principio di legalità (che, nell'attuale evoluzione del sistema delle fonti assume contorni sempre più sfumati, indefiniti, fragili).

La riforma della Presidenza del Consiglio (e quella dei Ministeri) pur necessaria, incontra, affermavo all'inizio, il limite di calarsi in una forma di governo costituzionalmente invariata: ma, aggiungo, che neppure una revisione costituzionale che si limitasse a ridefinire i soli rapporti e le sole competenze tra Parlamento e Governo (e tra i suoi organi interni), senza interrogarsi su che cosa si debba intendere oggi per forma di governo, potrebbe dare soluzioni esaustive. Una molteplicità di processi decisionali sono, infatti, ormai solo in parte determinati dal tradizionale circuito politico: e lo si comprende chiaramente leggendo, ad esempio, alcune ricerche sulle politiche economiche del Governo [22] (ma analoghe considerazioni possono essere svolte per molteplici altri ambiti materiali).

A vari livelli dell'ordinamento giuridico si assiste così ad una 'tensione' nello strutturarsi dei processi decisionali, con una tendenza molto forte a sostituire le regole del sistema delle fonti con quelle, di ordine politico o materiale, deducibili dal raggiungimento di obiettivi (tra l'altro, con la conse-

---

[20] Fenomeno che si è prodotto, come noto, nel caso di più di un comitato interministeriale: si v., per tutti, D. SORACE (a cura di), *I comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991.

[21] Di tale processo e della sua influenza sul sistema delle fonti ha parlato anche di recente il presidente del CNEL al Seminario, *Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo (istruttoria normativa e analisi di impatto, attuazione del programma di riordino e legge quadro in tema di fonti normative, accesso alle norme attraverso Internet)*, promosso dal Comitato per la legislazione della CAMERA DEI DEPUTATI.

[22] Vedi V. ATRIPALDI-G. GAROFALO-C. GNESUTTA-P.F. LOTITO (a cura di), *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura,* Cedam, Padova, 1998.

guente «fuga dal regolamento» [23] o, come sempre più ricorrente nella legislazione delegata, con la indicazione dell'obiettivo da raggiungere più che dei princìpi e criteri direttivi).

5. *Il problema del fondamento di un potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri*

Il d.lgs. n. 303/1999 pone la questione del fondamento (e dell'ampiezza) di un potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla legittimità di un tale conferimento non dovrebbero sussistere problemi: perché se è vero che il fondamento del potere regolamentare del Governo è consustanziale all'esercizio della propria funzione ed è riconosciuto, in diversa misura, al Consiglio dei Ministri ed ai Ministri, non si vede la ragione perché non dovrebbe poterlo esercitare il Presidente del Consiglio nell'esercizio delle proprie «autonome» competenze.

La passata perplessità di alcuni su tale conferimento sembra essere legata ad una lettura, storicamente datata, del ruolo del Presidente come *primus inter pares* della compagine governativa. Ma l'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo, fortemente avvertita a livello politico-istituzionale, preme per una lettura dell'art. 95 Cost. che potenzi il ruolo del Presidente del Consiglio nei confronti degli altri organi di Governo. La l. n. 400/1988 ed il d.lgs. n. 303/1999 rappresentano la base legislativa su cui si fonda attualmente, non senza incertezze, un, in parte atipico, potere regolamentare dell'organo esponenziale del Governo, che vede comunque accrescersi gli atti qualificabili come propri e che assumono, quindi, la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri [24].

Ovviamente, va poi valutata, caso per caso, la natura del d.p.c.m. (se regolamentare, atto amministrativo generale, atto di alta amministrazione). Tra l'altro, a riprova della non unitarietà della categoria, la l. n. 400/1988, all'art. 4, c. 4°, prevede che il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, che è

---

[23] Per una aggiornata disamina del fenomeno v., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 241 ss.

[24] Sulla figura del d.p.c.m. si veda, per tutti, M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 155 ss.; S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, 1998, agg. II, 281 ss.

deliberato da quest'ultimo (ed è, quindi, un regolamento governativo) sia adottato con d.p.c.m. e non con decreto del Presidente della Repubblica [25]: una scelta di questo tipo sembra voler sottolineare l'autonomia organizzativa del Governo in quanto organo costituzionale.

5.1. *La duplice configurazione del potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri*

Come viene ricordato in uno dei non molti saggi sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, la non espressa previsione nell'art. 17, l. n. 400/1988 della figura dei regolamenti presidenziali, aveva posto il problema della loro legittimità, superato dalla dottrina più accorta assimilandoli ai regolamenti ministeriali [26]. Veniva così fatto salvo il principio di legalità ed il rispetto delle procedure di adozione dei regolamenti di cui all'art. 17, c. 4° [27], e, al tempo stesso, se ne ammetteva implicitamente la forma del d.p.c.m. [28] anziché del d.p.r. Ma l'esito di un simile processo ricostruttivo del fondamento del potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, sembra rivelarsi, anche alla luce dell'attuale spinta al rafforzamento dei poteri e del ruolo presidenziale, inadeguato e fuorviante. Innanzitutto, perché il parallelismo tra il fondamento del potere regolamentare presidenziale e quello ministeriale potrebbe indurre a ritenere che anche il primo, come necessariamente lo è il secondo, sia subordinato a quello del Consiglio dei Ministri. Ma configurare i due poteri normativi, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dei Ministri, in un qualche rapporto gerarchico sarebbe incoerente con le previsioni dell'art. 95 Cost. [29]: non avrebbe senso comune subordinare il potere regolamentare del Presidente a quello del Consiglio che è chiamato a dirigere ed a ricondurre ad unità d'indirizzo politico-amministrativo. Né sarebbe compatibile con la vigente forma di governo una gerarchia delle fonti inversa, stante il particolare rilievo che viene attribuito al principio di collegialità.

---

[25] Vedi il d.p.c.m. 10 novembre 1993, *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri* e, su di esso, S. MERLINI-G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, 477 ss.

[26] M.C. GRISOLIA, *Osservazioni*, cit., 156 e 173, nt. 2.

[27] *Ibidem*, 156.

[28] Dato, appunto, il parallelismo con i regolamenti ministeriali, emanati, come noto, con d.m.

[29] Peraltro, sulle controverse interpretazioni di alcuni fondamentali profili dell'art. 95 Cost., v., per tutti, P. CIARLO, *Art. 95*, in *Comm. Cost.,* cit., 321 ss., in part. 333 ss.

Il rapporto tra i due poteri normativi può semmai essere regolato attraverso il principio di competenza [30]: al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta un potere regolamentare compatibile con le proprie funzioni di direzione e responsabilità della politica generale del Governo, di perseguimento della relativa unità di indirizzo politico e amministrativo, di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, che gli conferisce l'art. 95, c. 1°, Cost. e che il d.lgs. n. 303/1999 specifica all'art. 2, c. 2°; al Consiglio dei Ministri spetta il restante potere normativo.

In altre parole, al Presidente del Consiglio dovrebbe competere un potere normativo espresso prevalentemente attraverso la determinazione di princìpi, al fine di consentire che l'azione di governo, sul versante normativo, sia il prodotto dei due poteri regolamentari concorrenti. Naturalmente, non è pensabile una rigida, astratta, ripartizione di competenze: la linea di demarcazione tra i due poteri è mobile perché dipende dallo specifico peso politico del Presidente del Consiglio, la cui entità emerge proprio nel presiedere il Consiglio dei Ministri (e, quindi, nella possibilità di condizionarne contenuto ed esercizio dei poteri normativi) [31]. Né sembrano molto praticabili forme di giuridicizzazione di eventuali conflitti nell'esercizio dei rispettivi poteri normativi: su profili rilevanti potrebbero condurre alla crisi del Governo.

Comunque, il d.lgs. n. 303/1999 risolve senza ombra di dubbio il problema della sussistenza di un potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri: lo fa quando, dopo aver previsto, in capo ad esso, un ampio potere di decretazione in materia di autonomia organizzativa (art. 7), contabile e di bilancio (art. 8), nonché di gestione del personale della Presidenza (art. 9), prevede che per detti decreti non è applicabile «la disciplina di cui all'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400» [32]. Quindi, a contrario, ciò significa che vi sono d.p.c.m. che necessitano dell'*iter* procedurale richiesto per i re-

---

[30] Ovviamente, molto dipende dalle scelte operate dal legislatore in materia di disciplina della Presidenza del Consiglio e del conferimento di poteri normativi: qui ci riferiamo al problema della individuazione di un criterio, costituzionalmente corretto, di ripartizione dei poteri normativi tra Presidenza del Consiglio e Consiglio dei Ministri in quell'area «grigia», di indeterminatezza, che non di rado si produce quando si configurano poteri normativi di organi politici chiamati a concorrere nella determinazione di una medesima disciplina. Non è, ovviamente, mai troppo sottolineare come poi il concreto relazionarsi tra gli organi politici dipende da fattori difficilmente prevedibili *a priori*: del resto, nessuna ricostruzione teorica può certo presumere di avere forza prescrittiva ma solo provare a descrivere alcune possibili linee di tendenza e la loro maggiore o minore corrispondenza con il dettato costituzionale.

[31] Ovviamente, nel rispetto del conferimento legislativo delle competenze ai singoli organi del Governo.

[32] Né, per tali decreti è applicabile l'art. 3, c. 1°, 2° e 3°, l. 14 gennaio 1994, n. 20 sul controllo della Corte dei conti.

golamenti da detto articolo: debbono, cioè, «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» (art. 17, c. 4° della l. n. 400/1988).

Ma, al contempo, questo significa che i decreti di cui agli artt. 7, 8 e 9, del d.lgs. n. 303/1999 in esame, possono avere carattere regolamentare, possono cioè avere contenuto normativo. Anzi, in alcuni casi sembra addirittura previsto un contenuto necessariamente normativo dei decreti, prevedendo, ad esempio, che essi debbano porre una «disciplina» [33], oppure che debbano prevedere «limiti» e «modalità» di applicazione di discipline [34]. Il potere regolamentare si configura in modo così ampio da contemplare, nel delicato settore dell'autonomia contabile e di bilancio, la previsione di veri e propri regolamenti di delegificazione che non sono sottoposti alla disciplina dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 [35]. Né può sfuggire che più di un decreto previsto negli articoli richiamati configura regolamenti di organizzazione, anche se ad essi non sempre è riservata dal d.lgs. n. 303/1999 tutta la disciplina secondaria, volendo favorire, pur nella previsione di alcuni profili permanenti nell'organizzazione della Presidenza [36], il massimo di flessibilità del-

---

[33] Così, l'art. 7, c. 4°, ult. cpv., prevede che «sentiti il Comitato nazionale per la bioetica e gli altri organi collegiali che operano presso la Presidenza, il Presidente, con propri decreti, ne disciplina le strutture di supporto».

[34] Così, l'art. 7, c. 6°, prevede che «le disposizioni che disciplinano i poteri e le responsabilità dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alla valutazione dei risultati, si applicano alla Presidenza nei limiti e con le modalità da definirsi con decreto del Presidente …».

[35] L'art. 8, c. 1°, dopo aver previsto un'ampia autonomia nella gestione delle spese della Presidenza, prevede che «con propri decreti il Presidente stabilisce, in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese. I decreti, nell'ambito dei principi generali della contabilità pubblica, tengono conto delle peculiari esigenze di funzionalità della Presidenza». A lavoro inoltrato per la pubblicazione è stato pubblicato (*G.U.* suppl. ord. n. 24 del 31 gennaio 2000) il d.p.c.m. 23 dicembre 1999, *Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. È interessante notare che è stato comunque richiesto, come risulta dal preambolo del d.p.c.m., il parere sia del Consiglio di Stato che della Corte dei conti. Nella stessa *G.U.* è pubblicato il d.p.c.m. 30 dicembre 1999, *Approvazione del bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000 e relativo bilancio*. Successivamente (*G.U.* del 21 aprile 2000, n. 94) è stato pubblicato il d.p.c.m. 15 aprile 2000 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglo dei Ministri*).

[36] Il decreto legislativo prevede, tra l'altro, alcuni Dipartimenti permanenti: quello per una responsabile partecipazione del nostro Paese all'Unione europea (art. 3); per gli affari regionali (art. 4); per gli affari giuridici e legislativi (art. 6). Né detti Dipartimenti sono le sole strutture permanenti obbligatoriamente previste nell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei

le strutture amministrative consentendo un potere organizzativo interno al Segretario generale od al Ministro o Sottosegretario delegato[37].

Non solo, ma è la previsione di una sfera di autonomia che porta con sé il conferimento di un potere normativo che può magari manifestarsi con tutti gli strumenti che sono in possesso del soggetto a cui questa è riconosciuta. Starà così al Presidente stabilire con quale forma fissare i «criteri e i limiti» nella nomina «di consulenti o esperti … per speciali esigenze», anche se appare evidente che il d.lgs. n. 303/1999 marca una generale preferenza nell'uso del decreto per i provvedimenti presidenziali[38].

Ministri: si pensi all'espresso richiamo al «Comitato nazionale per la bioetica».

Significativo è poi il richiamo (quasi a voler sottolineare l'importanza di una almeno indiretta partecipazione del sistema delle autonomie agli apparati di supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri) alle «segreterie della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali» di cui resta invariata l'«attuale posizione funzionale e strutturale» (art. 4). Segreterie che si presume abbiano maturato una particolare sensibilità alle esigenze delle autonomie territoriali e che, immagino, potranno trasmetterla all'«apposito Dipartimento per gli affari regionali»: in questo senso sembra andare il richiamo espresso a tali segreterie contenuto nel parere sullo schema del decreto legislativo approvato dalla *Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della l. 15 marzo 1997, n. 59* (Atti bicamerale, XIII leg., seduta 21 luglio 1999, 207).

[37] È il caso dei decreti di cui all'art. 7, c. 1° e 2°, che configurano il potere del Presidente di individuare «le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale» e di determinare «le strutture della cui attività si avvalgono i Ministri o i Sottosegretari da lui delegati». «Alla organizzazione interna delle strutture medesime provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, il Segretario generale ovvero il Ministro o Sottosegretario delegato» (art. 7, c. 3°, ult. parte).

[38] Si veda quanto rilevato, nel corso del dibattito parlamentare nella competente Commissione bicamerale, dal suo Presidente V. Cerulli Irelli e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio F. Bassanini (Commissione Bicamerale, XIII leg., seduta 6 luglio 1999, rispettiv. 175 e 176).

Il dibattito in tale sede non appare, peraltro, nel complesso particolarmente articolato, si veda, Commissione bicamerale, XIII leg., seduta 6 luglio 1999, 164/177; seduta 8 luglio 1999, 135; seduta 14 luglio 1999, 312/313; seduta 20 luglio 1999, 132/137 nonché all. 1, *Proposta di parere depositata dal relatore on. Vincenzo Cerulli Irelli*, 138/140 e all. 2 *Emendamenti*, 141/145; seduta 21 luglio 1999, 199/201 e all. 1, *Parere approvato,* 206/208.

Il non particolare approfondimento del dibattito, nonostante sia introdotto da una rivendicazione del ruolo della Commissione da parte del suo Presidente, può farsi risalire forse a due concause. La prima è che sull'impianto della riforma vi è un consenso diffuso tra le forze politiche: questo testimonia quanto più volte sottolineato: che sulla lettura dell'art. 95 Cost. è maturato un orientamento favorevole (coerentemente, del resto, con la lettera dell'articolo) ad una valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'altra ragione è che, pur previsione preziosa, la costituzione di una commissione bicamerale *ad hoc*, relativa all'attuazione di una riforma amministrativa come quella che si vuole realizzare con le c.d. leggi Bassanini, non è tale da consentire sempre un recupero della centralità del Parlamento data la molte-

Ovviamente, non tutti i decreti previsti negli artt. 7, 8 e 9 richiamati hanno carattere regolamentare ma alcuni hanno solo contenuto provvedimentale. Nondimeno, anche questi ultimi rivestono un particolare rilievo istituzionale, in quanto tendono a rafforzare il ruolo e l'incisività dell'azione del Presidente del Consiglio: si pensi, ad esempio, ai decreti in tema di gestione del personale, che configurano, tra l'altro, una forma di (parziale) *spoil system* [39].

5.2. Il problema della qualificazione giuridica dei regolamenti presidenziali in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio e di gestione del personale

L'avere previsto, per la disciplina organizzativa, contabile e di bilancio e per la gestione del personale della Presidenza un'autonomia normativa per il Presidente del Consiglio al di fuori della disciplina sia dell'art. 17, l. n. 400/1988 che dell'art. 3 (nei suoi primi tre commi) della l. n. 20/1994, pone non lievi quesiti sulla natura dei relativi d.p.c.m. a contenuto regolamentare.

Conviene, quindi, ragionare ricostruendo i vari esiti di una simile scelta.

Innanzitutto, non si può non rilevare che con tale conferimento e l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 17, l. n. 400/1988 si esclude in radice una possibile deliberazione del Consiglio dei Ministri in tali materie. Con il venir meno del visto della Corte dei conti si pone detti regolamenti al di fuori del controllo preventivo di legittimità della magistratura contabile, proprio come gli atti aventi forza di legge del Governo. Da questa coincidenza non è possibi-

---

plicità delle materie delegate, specie là dove i princìpi e criteri direttivi più che delimitare la delega individuano obiettivi che lasciano un'ampia discrezionalità al Governo.

[39] Per i decreti a contenuto provvedimentale si v. la previsone secondo la quale «In materia di reclutamento del personale di ruolo, il Presidente, con proprio decreto, può istituire, in misura non superiore al 20 per cento dei posti disponibili, una riserva di posti per l'inquadramento selettivo …» (art. 9, c. 3°); che il Presidente può, «con proprio decreto», stabilire «il contingente del personale di prestito …» (art. 9, c. 5°) e stabilire «il trattamento economico del Segretario generale e dei vicesegretari generali, nonché i compensi da corrispondere ai consulenti, agli esperti, al personale estraneo alla pubblica amministrazione». Rilevante, sul piano istituzionale, è la norma che prevede che «Al giuramento di un nuovo Governo, cessano di avere effetto i decreti di utilizzazione del personale estraneo e del personale di prestito addetto ai gabinetti e segreterie delle autorità pubbliche» e quella secondo la quale «Il restante personale di prestito è restituito entro sei mesi alle amministrazioni di appartenenza, salva proroga del comando o conferma del ruolo disposte sulla base di specifica e motivata richiesta dei dirigenti preposti alle strutture della Presidenza» (art. 9, c. 5°, ult. parte).

Evidente natura provvedimentale ha pure il decreto di determinazione delle «risorse da trasferire» di cui all'art. 10, c. 2° (volto a rendere possibile il riordino dei compiti operativi e gestionali della Presidenza).

le trarre soverchie indicazioni sulla natura di detti decreti, ma un qualche significato simbolico, in parallelo con le argomentazioni (condivise dalla Corte costituzionale) che hanno indotto a non prevedere più per gli atti aventi forza di legge il visto della Corte dei conti, in quanto fonti primarie prodotte da un organo costituzionale, da qualcuno potrebbe essere prospettato.

L'autonomia contabile e di bilancio riconosciuta alla Presidenza del Consiglio ricorda quella degli organi costituzionali (e, probabilmente, è superiore a quella riconosciuta alla Presidenza della Repubblica). Basta pensare che i decreti del Presidente del Consiglio adottati sulla base della semplice «coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale» e «nell'ambito dei – soli – princìpi generali della contabilità pubblica» determinano «la struttura dei bilanci e la disciplina delle spese» della presidenza del Consiglio, così come «i bilanci preventivi, annuale e pluriennale, e il rendiconto della gestione finanziaria della Presidenza» prevedono solo l'obbligo della comunicazione ai Presidenti delle Camere (art. 8, c. 1° e 2°) [40].

In sintesi, sembra che l'operazione politico-istituzionale perseguita sia quella di configurare i particolari decreti di cui agli artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/1999 (sia quelli a contenuto regolamentare che quelli a contenuto provvedimentale) come manifestazioni di autonomia (quella della Presidenza del Consiglio) di un'articolazione interna di un organo costituzionale. Ponendo così un parallelismo con i regolamenti di organizzazione della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica, parallelismo che configurerebbe per il Presidente del Consiglio dei Ministri un particolare rilievo istituzionale (costituzionale) rispetto agli altri organi del Governo.

Questo, peraltro, in presenza di un progetto parallelo di revisione dell'art. 95 Cost. che, se approvato, configurerebbe una sorta di Ministri di primo livello (di particolare peso politico) [41], a capo di Dicasteri ridotti di numero dalla riforma del d.lgs. n. 300/1999.

---

[40] Curiosa è la previsione dell'art. 9, c. 7°, ult. parte, che afferma che «Il Presidente può richiedere il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti» per questi decreti: o l'affermazione è pleonastica, essendo superflua, oppure significa che la non espressa possibilità di richiedere detti pareri per i decreti di cui agli artt. 7 e 9 esclude comunque tale possibilità. Essendo la seconda ipotesi palesemente irragionevole (non si vede perché il Presidente del Consiglio non potrebbe decidere di avvalersi degli organi ausiliari del Governo, tra l'altro proprio ora che è stata istituita una nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi) l'avere previsto espressamente tale eventualità per i decreti in tema di autonomia contabile e di bilancio sottolinea la delicatezza istituzionale dell'aver consentito un'adozione dei relativi regolamenti al di fuori della procedura prevista nell'art. 17, l. n. 400/1988. Tant'è che poi, come abbiamo visto (vedi nota 35), il Governo ha ritenuto opportuno, per il d.p.c.m. 23 dicembre 1999, richiedere il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

[41] Camera dei deputati, XIII leg., atto n. 6136, presentato il 15 giugno 1999: «1. L'articolo

5.3. *L'implicito obbligo di pubblicità di (tutti) i d.p.c.m., regolamentari e provvedimentali*

Un problema delicato, che pongono i d.p.c.m. di cui agli artt. 7, 8 e 9, è quello relativo alla loro pubblicità. Abbiamo visto che, per essi, non è applicabile il procedimento di cui all'art. 17, l. n. 400/1988, che sarebbe stato invece, nel silenzio del d.lgs. n. 300/1999, necessario per adottare i d.p.c.m. a contenuto regolamentare. Come noto, tale procedura prevede, tra l'altro, l'obbligatoria pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* sia dei regolamenti governativi che di quelli ministeriali ed interministeriali e, per analogia, di quelli del Presidente del Consiglio dei Ministri [42] (art. 17, c. 4°, l. n. 400/1988).

Sulle forme di pubblicità dei suddetti d.p.c.m. , invece, il d.lgs. n. 300/1999 non pone alcuna espressa indicazione: nondimeno, non dovrebbero esservi dubbi sul permanere dell'obbligo di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* certamente per i d.p.c.m. a contenuto regolamentare e, in linea di principio, anche per quelli a contenuto provvedimentale.

In primo luogo, si può forse far derivare tale obbligo dalla sussistenza di un principio generale dell'ordinamento giuridico che richiede che il soggetto che adotta un atto normativo od un atto provvedimentale di rilevanza generale debba assumere l'onere di forme adeguate di pubblicità collettiva anche laddove non espressamente previste.

Non è questa la sede per dimostrare la sussistenza nel nostro ordinamento di un tale principio, ma mi sembra chiaramente connaturato con quello democratico e con quello della trasparenza degli atti della pubblica amministrazione. Tale principio ha ispirato la redazione del d.p.r. n. 1092/1985, che è un testo unico la cui *ratio* è quella di estendere il sistema di pubblicità degli atti della Repubblica, pur essendo soltanto 'autorizzato' (perché, evidentemente, un tale principio e criterio direttivo si è ritenuto implicito nell'ordinamento giuridico). Né mancano leggi che si premurano di prevedere l'obbligo di pubblicazione di atti di pubbliche amministrazioni, anche quando caratterizzate da autonomia costituzionalmente protetta [43]. Di recente,

---

95, comma 2, della Costituzione è sostituito dal seguente: "I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri. Sono, altresì, responsabili individualmente degli indirizzi e degli atti che adottano nell'esercizio dei poteri di coordinamento e dei poteri di direzione politica e amministrativa dei ministeri ovvero delle specifiche strutture ministeriali a cui sono preposti. Sono comunque responsabili davanti al Parlamento dell'attività complessiva delle strutture ministeriali a cui sono preposti"».

[42] V., peraltro, quanto stabilito dall'art. 15, c. 1°, lett. *d*), d.p.r. n. 1092/1985.

[43] Si v., ad es., l'art. 6, c. 11°, l. n. 168/1989, che prevede l'obbligo di pubblicare i regolamenti (quantomeno quelli sottoposti al controllo ministeriale) delle Università nel *Bollettino Uf-*

molte Università si sono dotate di propri *Bollettini Ufficiali*[44].

In linea generale, tutti i provvedimenti del Governo (e delle sue articolazioni interne) la cui conoscibilità sia indispensabile per consentire al Parlamento di svolgere le proprie funzioni costituzionali di indirizzo e controllo sull'attività dell'esecutivo dovrebbero, a mio avviso, trovare pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (e nella *Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*). A tal fine può essere di ausilio una interpretazione estensiva dell'art. 15, c. 1°, lett. *d*), d.p.r. n. 1985/1092, che menziona espressamente i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri[45]. Certo, non si può non rilevare l'esistenza di una certa tendenza ad una 'fuga dalla pubblicazione' di atti che incidono in modo rilevante sull'organizzazione ed il funzionamento degli organi governativi, pertanto sarebbe stato opportuna una espressa previsione in tal senso[46].

6. *La previsione della redazione di un testo unico sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

L'art. 11, c. 9°, stabilisce che «entro sei mesi dall'entrata in vigore» del d.lgs. n. 303/1999, «la Presidenza provvede a riordinare in un testo unico le disposizioni di legge relative al proprio ordinamento. Il testo unico è aggiornato al termine dei processi di trasferimento delle funzioni della Presidenza ad amministrazioni ministeriali».

Non si può qui non rilevare che tale conferimento è stato fatto al Presidente del Consiglio e non al Consiglio dei Ministri. Anche questo appare sin-

---

ficiale del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica. Tale previsione ha dato origine ad una vicenda interessante: trovando difficoltà il Ministero a pubblicare regolarmente il proprio bollettino, si è finito per pubblicare detti regolamenti, compreso gli Statuti delle Università, direttamente nella *Gazzetta ufficiale* (v., O. Roselli, *Le fonti normative delle Università (una prima ricognizione)*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 282 ss.

[44] *Ibidem*, 283.

[45] In detto articolo si prevede, infatti, che debbano essere ripubblicati anche nella *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*, tra l'altro, «… gli altri decreti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di Comitati di ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo».

[46] Anche per disciplinare le modalità di pubblicazione di detti d.p.c.m., come ad esempio, la previsione di un'apposita numerazione. La pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dei d.p.c.m. ricordati alla nota 35 rappresenta un positivo precedente nei confronti dei futuri decreti in tali materie.

tomatico di quanto forti siano le spinte politico-istituzionali per una rilettura delle norme costituzionali sulle funzioni del Governo nel senso del rafforzamento dei poteri presidenziali a scapito di quelli collegiali.

In uno dei primissimi commenti, tale testo unico è considerato come meramente ricognitivo, «privo di possibilità innovative» [47]. Viene detto che «Sembra, infatti, da escludere che il testo unico possa avere effetti innovativi, fosse anche per effettuare quei coordinamenti normativi che la riunificazione delle norme in un unico testo dovesse rendere indispensabili. In questo caso, infatti, non è stata conferita dal legislatore un'apposita delega, né, ovviamente, essa avrebbe potuto essere contenuta in un decreto legislativo, che è già il prodotto dell'esercizio di un potere legislativo delegato» [48].

Peraltro, va considerato che è da prevedere che si tratterà di un testo unico misto [49], comprensivo di norme primarie ma anche di norme regolamentari poste, come abbiamo visto, dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, per cui non si comprende come, per queste ultime, in sede di sua redazione non si possa provvedere anche ad una loro modifica.

Dalla redazione del testo unico ed ancor più dai suoi successivi aggiornamenti, apparirà evidente come la maggior parte della disciplina sui profili organizzativi e di gestione del personale, per non parlare, ovviamente, dei profili attinenti l'autonomia contabile e di bilancio, sarà il prodotto di un potere normativo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Su tale testo unico, sempre secondo uno dei primi commenti al d.lgs. in esame «dovrebbe comunque essere acquisito, ai sensi dell'art. 17, c. 25°, l. n. 127/1997, il parere» della nuova sezione consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato [50] (parere, peraltro, forse non necessario se dovesse configurarsi come meramente compilatorio, privo di qualsivoglia effetto innovativo). A questo punto c'è da domandarsi se l'organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo, il cui parere non è più necessario proprio

---

[47] O. Forlenza, *Nella «missione istituzionale» di Palazzo Chigi il coordinamento dell'azione politica di Governo*, in *Il Sole-24 Ore*, «Guide al diritto», 18 settembre 1999, n. 36, 34. Altro commento al d.lgs. n. 303/1999, uscito mentre correggo le bozze di questo lavoro, è quello di C. D'Orta, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 5 ss.

[48] *Ibidem*, 34, che continua osservando: «Né la riconduzione delle norme sulla Presidenza del Consiglio a testo unico sembra essere considerata, o comunque sembra possa avvalersi, di quanto previsto dall'art. 7, l. n. 50/1999, in tema di testi unici e loro procedimento di adozione».

[49] Altrimenti, dato che una parte rilevante dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio è il prodotto di norme secondarie del Presidente, il quadro normativo delineato dal t.u. sarebbe quanto mai parziale. Anche se, in questi casi, secondo una parte della dottrina, sarebbe opportuno emanare distinti testi unici.

[50] *Ibidem,* 34.

per i d.p.c.m. di cui agli artt. 7, 8 e 9, non potrebbe trovare, in caso di inoltro da parte del Governo del t.u., il modo di fare sentire la propria opinione anche su di essi.

Tra l'altro, le limitazioni al ruolo di quest'organo appaiono contraddittorie con la scelta recente di istituire una nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato, proprio per gli atti normativi.

7. *Alcuni ambiti di condivisione di poteri normativi tra Presidenza ed altri soggetti*

Abbiamo visto quanto incisivi siano i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri nella gestione del personale, rimane, peraltro, come ovvio, uno spazio riservato alla contrattazione collettiva[51], alla quale compete anche una parte della normativa relativa al rapporto di lavoro che non sarà priva di conseguenze nell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra l'altro, alla contrattazione collettiva compete «*anche*» la « *definizione del comparto di contrattazione per la Presidenza*»[52].

Ad «appositi protocolli d'intesa tra Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e Segretariato generale della Presidenza» del Consiglio dei Minsitri compete, poi, «la collocazione e l'organizzazione dell'Ufficio di supporto alla Cancelleria dell'Ordine al merito della Repubblica e dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo della difesa»[53].

8. *Il riordino dei compiti operativi e gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche attraverso forme di delegificazione*

Come già ricordato, l'art. 10, d.lgs. n. 303/1999, prevede un radicale trasferimento delle funzioni d'amministrazione attiva, sinora attribuite alla Presidenza, «in quanto non riconducibili alle autonome funzioni di impulso indirizzo e coordinamento del Presidente», a favore dei Ministeri competenti come risultano dalla relativa riforma (i Ministeri interessati sono quelli dell'industria, commercio e artigianato; per gli affari esteri; del tesoro, bilancio

---

[51] Espressamente previsto dall'art. 9, c. 4°, d.lgs. n. 303/1999.

[52] *Ibidem*. Il corsivo è mio.

[53] Art. 10, c. 10°, d.lgs. n. 303/1999.

e programmazione economica; dei lavori pubblici; per i beni e le attività culturali; dell'interno[54]; del lavoro, della salute e delle politiche sociali; delle infrastrutture e dei trasporti).

Il trasferimento delle funzioni amministrative (con quello parallelo di risorse e personale) avviene secondo una articolata scansione temporale, data la complessità dell'operazione, l'esigenza di non creare disservizi nel passaggio delle funzioni, i tempi della parallela riforma dei Ministeri[55].

In un caso, relativo al trasferimento dei «compiti attribuiti all'Ufficio nazionale del servizio civile dalla legge 8 luglio 1998, n. 230» e di quelli «relativi al servizio sostitutivo di quello di leva previsti dall'art. 46 della legge 27 dicembre 1997, n. 449», si prevede la costituzione di un'apposita «Agenzia per il servizio civile»[56], il cui statuto è adottato con un regolamento di delegificazione senza che, peraltro, sia espressamente richiamata la disciplina legislativa di riferimento con le relative «norme generali regolatrici della materia» di cui parla l'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988[57]. Le norme che vengono delegificate si presume essere quelle relative ai profili organizzativi della le-

---

[54] A cui sono trasferiti, «con le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane, i compiti svolti dagli uffici dei commissari di Governo nelle regioni» (art. 10, c. 3°).

[55] Così, «… le amministrazioni destinatarie dei compiti e delle strutture trasferite … ne assumono la responsabilità a decorrere dalla entrata in vigore del presente decreto quando si tratti di strutture in atto affidate a Ministri con portafoglio mediante delega al Presidente del Consiglio. In caso diverso, l'assunzione di responsabilità decorre dalla individuazione, mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio, delle risorse da trasferire» (art. 10, c. 2°). I trasferimenti a favore dei Ministeri dell'interno, di quello del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché di quello delle infrastrutture e dei trasporti decorrono «dalla data di inizio» della prossima legislatura (art. 10, c. 3°, 4° e 5°).

Inoltre, a decorrere dalla data di inizio della prossima legislatura «o dalla diversa data indicata in sede di riordino dei Ministeri, sono rispettivamente trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane: all'Agenzia per la protezione civile, di cui agli articoli 79 e seguenti del decreto legislativo sul riordino dei Ministeri, le funzioni e i compiti attribuite al Dipartimento della protezione civile della Presidenza, nonché, nell'ambito del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, al Servizio sismico nazionale; all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, di cui all'art. 38 del predetto decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri, le funzioni residue attribuite al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza, fermo restando quanto previsto dall'art. 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

[56] Istituita «nelle forme di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo sul riordino dei Ministeri» (art. 10, c. 7°).

[57] «Lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 7 è adottato con regolamento da emanarsi entro sessanta giorni, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Gli organi dell'Ufficio nazionale per il servizio civile operano sino alla data di nomina degli organi previsti dallo statuto dell'Agenzia» (art. 10, c. 9°).

gislazione, richiamata all'art. 10, c. 7°, concernente i servizi che l'Agenzia va a sostituire, per cui la delegificazione diventa lo strumento attraverso il quale si vuole gestire il passaggio della nascita (e della operatività) di un soggetto che subentra ad un altro (che si estingue) nelle medesime funzioni ma alla luce del nuovo modello organizzativo. Quante delle precedenti «norme generali regolatrici della materia» possano ragionevolmente essere fatte proprie dal regolamento delegificante non è dato bene capire. Lo spazio di autonomia normativa del Governo nell'adozione dello statuto di detta Agenzia appare, pertanto, particolarmente ampio.

9. *Il complesso rapporto del d.lgs. n. 303/1999 con la l. n. 400/1988*

L'art. 12 d.lgs. n. 303/1999 inizia con lo stabilire che «restano ferme, se non modificate o abrogate dal presente decreto, le disposizioni della legge 23 agosto 1988, n. 400 …»: se ne deduce che, dal combinato disposto del d.lgs. del 1999, con ciò che resta della legge del 1988, deriva la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il ruolo ed i poteri del Presidente.

Il sistema complessivo è, peraltro, il prodotto di due testi normativi che non esprimono del tutto la stessa logica istituzionale. Certamente, entrambi operano un rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma la legge del 1988 non determina uno spostamento dei poteri dal Consiglio dei Ministri al Presidente del Consiglio, perché non è in discussione la prevalenza del principio di collegialità; con il d.lgs. del 1999 si opera, direi con determinazione e non senza qualche forzatura, per determinare un tale effetto.

Del resto, basta leggere le norme della l. n. 400/1988 espressamente abrogate dall'art. 10 del d.lgs. (e sono, inoltre, poi abrogate quelle «incompatibili» con il decreto), per comprendere che non si tratta di un semplice adeguamento della legislazione del 1988.

In tale quadro significativa è l'aggiunta di un quarto comma all'art. 2, l. n. 400/1988, che stabilisce che «l'individuazione degli atti da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri è tassativa … »: evidentemente, l'organo interno del Governo, competente per ogni competenza residuale, chiaramente non ripartita dalla l. n. 400/1988, è ora il Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta, abbiamo visto, di una linea opposta a quella elaborata dalla dottrina maggioritaria in questi ultimi decenni, peraltro coerente con le, sia pur contraddittorie, spinte verso un sistema maggioritario-bipolare.

La costruzione di una supremazia del Presidente del Consiglio sul Consiglio dei Ministri passa certo attraverso l'organizzazione di una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri caratterizzata da una accentuata fles-

sibilità organizzativa, dalla possibilità di disporre di personale adeguato alle proprie esigenze (ed anche, per una sua parte, politicamente affidabile), dalla organizzazione delle «funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo» in «un apposito Dipartimento» [58], ma passa, soprattutto, dalla previsione di un potere regolamentare (negli ambiti rilevantissimi dell'autonomia organizzativa, contabile, di bilancio e di gestione del personale) che non deve essere deliberato dal Consiglio dei Ministri.

È un esito, quello del d.lgs. n. 303/1999, che non è certo incompatibile con il dettato della sez. I, del tit. III della Costituzione, che nell'intestazione fa sì riferimento a «Il Consiglio dei Ministri», ma che poi ben può delineare, nell'evoluzione del sistema politico, un ruolo prevalente per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Ma è, altresì, una riforma che si colloca in quella ormai vasta disciplina che prende avvio dalle c.d. leggi Bassanini che vuole operare riforme di segno sostanzialmente costituzionale a Costituzione invariata. Il che significa, tra l'altro, operare per singoli tasselli, in tempi diversi, senza la certezza che il mosaico si completi o, peggio, non confligga con nuove spinte di segno contrario.

Ripeto: si tratta di riforme necessarie ma forse, per riprendere l'immagine iniziale, il vulcano (la forma di governo) ha bisogno di correttivi ben più radicali (costituzionali) per non implodere.

10. *Il d.lgs. n. 303/1999: la proposizione di una concezione unitaria del sistema delle guarentigie degli organi costituzionali, rapportata ad un'articolazione interna del Governo*

Appare evidente che si è voluto operare per dotare la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un grado di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile paragonabile a quella di un organo costituzionale [59].

Sembra che si sia voluto riconoscere, a questo organo interno del Governo, un grado di autonomia analogo a quello del Parlamento, della Corte costituzionale e addirittura superiore, per i sopra ricordati profili, a quello della Presidenza della Repubblica, quasi come se, intorno al pur tutt'altro che pacifico te-

---

[58] Vedi l'art. 6, d.lgs. n. 303/1999. Su tale Dipartimento v., in questo v*olume*, il saggio di M.C. Tripaldi.

[59] V., C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Bari, 1997.

ma della definizione di organo costituzionale [60], la riflessione scientifica non fosse, in materia, di alcun ausilio.

Con la scelta così operata, sembra quasi che si sia voluto sostenere, da un lato, che tutti gli organi costituzionali hanno un regime comune delle guarentigie; dall'altro, che anche il Presidente del Consiglio dei Ministri meriti la qualifica di organo costituzionale (e, a questo punto, anche il Consiglio dei Ministri ed i singoli Ministri).

Sul primo punto, la dottrina prevalente tende ad escludere che possa configurarsi un regime comune delle guarentigie [61]. Del resto, non possiamo che constatare che, storicamente, un determinato tipo di guarentigie è stato riconosciuto agli organi costituzionali diversi dal Governo, proprio in funzione di garanzia dai condizionamenti (soprattutto) dell'Esecutivo: l'estensione analogica a quest'ultimo (e, per di più, ad un suo organo interno) può sollevare problemi nel corretto funzionamento di una forma di governo che rimane parlamentare (sia pure razionalizzata).

Sul secondo punto, non sono certo mancate le posizioni di chi riteneva che la qualifica di organo costituzionale dovesse essere attribuita ad articolazioni della struttura interna sia del Parlamento che del Governo (ed addirittura della Corte costituzionale) [62]: ma sono posizioni che pur espresse da autorevole dottrina sono state ricordate soprattutto quando si è trattato di riferire sulla non semplice operazione di definizione del concetto di organo costituzionale [63]. Di più, il d.lgs. n. 303/1999 sembra sovraordinare, rispetto al riconoscimento di una sfera di autonomia, il Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto agli altri organi interni del Governo.

Detto questo, la sensazione è che tutto si voglia, con la riforma in esame, fuorché alcuni dei sopra ricordati potenziali effetti, per così dire, collaterali: ma come è possibile vedere tutto ritorna alla riflessione di partenza di questo lavoro: che la materia costituzionale è materia delicata che non si presta agevolmente a manipolazioni surrettizie. Gli esiti di una riforma dagli effetti costituzionali a Costituzione invariata, in ambiti che attengono al cuore del sistema politico-istituzionale possono essere imprevedibili e, nell'inserire elementi materiali nuovi in un contesto formalmente invariato, in caso di crisi, possono rendere ancora più fragile il funzionamento della nostra forma di governo.

---

[60] V., E. Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. giur.*, 1965, sesta serie, vol. XXXVIII, fasc. 1-2, 61 ss.

[61] V. quanto riportato da C. Pappagallo, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, (*ad vocem*), Roma.

[62] Come ricorda E. Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione),* cit., 80 ss.

[63] *Ibidem*, 78 ss.