

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI TRA ATTUAZIONE
DELL'INDIRIZZO POLITICO E FUNZIONI DI COORDINAMENTO*

ROBERTO CHIEPPA**

Abstract

The essay deals with the role of the Italian Presidency of the Council of Ministers between implementation of political direction and coordination functions. The topic is approached from both a historical-temporal and a systematic point of view.

Suggerimento di citazione

R. CHIEPPA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno dal titolo *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità* svoltosi a Roma il 18 ottobre 2021.

** Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, già Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla *Rivista*.

Ringrazio gli organizzatori e l'Università per l'invito.

Io sono chiamato a svolgere una relazione sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento. Io penso che il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri vada trattato da un punto di vista sia storico-temporale sia sistematico.

Sotto il profilo storico temporale, ricordare velocemente qual è stato il percorso che ha portato all'attuale Presidenza del Consiglio dei Ministri mette in risalto come alcune delle questioni di cui si dibatte oggi erano questioni di cui si dibatteva anche ante Costituzione. Già al tempo, ci si interrogava sull'opportunità di dotare il Presidente del Consiglio dei Ministri di una struttura a suo supporto, su quale tipo di struttura dovesse essere, e sul rapporto tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i vari Ministeri. La cornice di tutto questo ovviamente era il rapporto tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa.

Nell'Italia pre-costituzionale i decreti che trattarono quest'argomento furono diversi e senza dilungarsi in una compiuta ricostruzione storica, può essere utile ricordare che sin dal 1867 il decreto Ricasoli, quasi subito abrogato, rimetteva a un regolamento l'organizzazione della Presidenza; che poi nel 1876, il decreto Depretis affidò alla Presidenza e al Presidente il ruolo di mantenere l'unità dell'intero indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri e di curare l'adempimento degli impegni presi dal governo. Il Presidente del Consiglio poteva anche sospendere la proposta di decreto avanzata da un Ministro per la "firma reale" e "richiedere schiarimenti e deferirne l'esame al Consiglio dei Ministri".

Quindi, questo forse già allora era un primo passo avanti verso una trasformazione del Presidente e della Presidenza del Consiglio dei Ministri verso un ruolo di "regista" dell'indirizzo politico. Il deferimento in ultima istanza al Consiglio dei Ministri, qualcosa che compare oltre cent'anni fa nel decreto Depretis, è di grande attualità, perché abbiamo visto come nella definizione della *governance* del PNRR, alla fine l'ultima istanza, sia per superare i dissensi, sia per esercitare rinnovati e ampliati poteri sostitutivi, è proprio la devoluzione delle questioni al Consiglio dei Ministri, come avviene in via ordinaria in relazione ad alcuni esiti della Conferenza di Servizi.

In quegli anni si arenò l'idea, che fu comunque dibattuta, di istituire un vero e proprio Ministero della Presidenza, un super-Ministero a supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri e si adottarono delle soluzioni molto snelle. Nel 1887 il decreto Crispi costituì una segreteria della Presidenza del Consiglio dei Ministri con alcuni ruoli, ma era qualcosa di molto snello. Però si ampliavano quelle funzioni di soluzione dei conflitti. Il decreto Zanardelli del 1901 (che indicava tra le materie da sottoporre al Consiglio dei ministri anche "la risoluzione dei conflitti di competenza fra i diversi Ministeri") un

po' riecheggia quello che oggi può essere devoluto al Consiglio dei Ministri anche in via ordinaria.

Durante il periodo fascista la discussione s'incentrò più che altro sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio, Capo del Governo, ed emersero le ragioni di quella che era l'idea formulata da Depretis, ma ormai naufragata, di questo super-Ministero della Presidenza. Ho fatto cenno a questa ricostruzione storica per evidenziare come già emergeva forse quello che possiamo definire il "dilemma della Presidenza", cioè la tensione tra opposte istanze: da un lato verso l'ampliamento delle funzioni della Presidenza, dall'altro invece a sostegno di uno snellimento, per mantenere quel ruolo di mero "regista" in capo alla Presidenza.

Negli anni immediatamente precedenti all'adozione della nostra carta costituzionale, furono potenziate le funzioni di coordinamento sia in ambito legislativo (è del 1944 l'istituzione dell'Ufficio di studi e legislazione), sia in ambito amministrativo. Calamandrei ha sempre osservato come la nostra Costituzione è – aggiungo giustamente, parca di parole in molti ambiti; sicuramente lo è anche per il Presidente e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, trattati dagli articoli da 92 a 95. Ma è nell'articolo 95 della Costituzione che vi sono i tre commi che più ci interessano. Il governo non è ovviamente completamente libero nei fini, ma svolge una funzione di esecuzione di una volontà più alta che si forma in parlamento e infatti dal parlamento deve avere la fiducia. Nell'articolo 95 sono presenti sia il principio monocratico, quello del Presidente del Consiglio, sia il principio collegiale nella unità di indirizzo politico e di coordinamento dell'attività dei Ministri, sia il principio dell'autonomia ministeriale (il secondo comma ci ricorda che i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri).

L'articolo 95 affida un ruolo anche alla Presidenza, stabilendo che la legge provvede all'ordinamento della Presidenza e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

Quindi, il concetto di coordinamento abbraccia sia una funzione di coordinamento politico che di coordinamento amministrativo, com'era anche emerso, come ho detto, prima della Costituzione, e questa è una novità dell'articolo 95: il fatto cioè non solo di coordinare ma anche di promuovere l'attività dei Ministeri è qualcosa di nuovo, è un potere di stimolo, d'impulso, di sollecitazione che riconosce al Presidente un ruolo qualitativamente diverso rispetto ai Ministri. E forse anche qua riecheggia qualcosa che troviamo nella struttura della *governance* del PNRR, ancora più marcatamente: questa possibilità di impulso da parte del Presidente e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dalla lettura dei lavori preparatori in sede costituente emerge la consapevolezza di chi sosteneva l'importanza di dotare il Presidente del Consiglio dei Ministri di una struttura di supporto che gli consentisse l'esercizio di quel ruolo di coordinamento.

Veniamo ai giorni d'oggi: e all'attuale Presidenza del Consiglio: si è via via costruita questa struttura di supporto, resa autonoma anche dai Ministeri. In fondo era partita da un contesto quasi all'ombra di altre strutture ministeriali: pensate che fino al 1961 la sede era presso il Ministero dell'Interno, dove erano collocati gli uffici della Presidenza. Via via è iniziata a crescere dal punto di vista dimensionale: i dipendenti nel 1960 erano 300 (oggi 300 sono i dirigenti della Presidenza), nel 1980 superavano gli 800, oggi abbiamo più di 3000 dipendenti con oltre 300 dirigenti. Siamo molto lontani dai tempi dei numeri del decreto Crispi che aveva costruito quella struttura molto snella.

L'ordinamento della Presidenza voluto dalla nostra Costituzione nel terzo comma dell'articolo 95 trova luce solo con la legge 400 del 1988 che dettaglia i poteri del governo, le attribuzioni del Presidente del Consiglio, disciplina l'organizzazione delle funzioni della Presidenza creando anche nuove sedi di concertazione istituzionale come la Conferenza Stato-Regioni e nuove figure come quella del Segretario Generale, ruolo da me ricoperto; alla Presidenza è demandato il compito non solo di curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione del coordinamento delle iniziative legislative, ma anche di predisporre elementi necessari alla soluzione di questioni amministrative che riguardano più Ministeri, quindi svolgere quel ruolo di coordinamento amministrativo.

E' una legge che mantiene un'architettura per dipartimenti estesa, che forse non razionalizza fino in fondo il sistema perché non spoglia la Presidenza di alcune funzioni di cui forse si può dubitare che debbano essere proprie della Presidenza. Un disegno più organico è quello del decreto legislativo 303 del 1999, quindi a distanza di 10 anni dalla legge 400, in cui si cerca di potenziare le autonome funzioni di impulso, di promozione, di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri e si dà un'autonomia organizzativa regolamentare e finanziaria, che non è di poco conto ed è finalizzata all'esercizio di quelle funzioni.

E allora qua si oscilla tra questa maggiore e minore flessibilità riconosciuta alla Presidenza per autodeterminare il proprio ordinamento e soprattutto tra il maggiore o minor numero di competenze che vengono via via attribuite alla Presidenza. Il numero di dipartimenti, di strutture di vario tipo (ai dipartimenti, agli uffici, che sono uffici permanenti, si affiancano le strutture di missione che sono temporanee) è variato nel corso del tempo; è variato l'organigramma attuale della Presidenza: a una serie di dipartimenti ed uffici che sono all'interno del segretariato generale se ne sono aggiunti molti altri che sono

sotto autorità politiche, sapendo che tutto questo è tutta una costruzione a geometria variabile che cambia con ogni nuovo governo. Cambia cioè l'istituzione di Ministri senza portafoglio che ovviamente non è delimitata, come sapete, dal legislatore e quindi anche quali degli uffici e dipartimenti della Presidenza restano sotto il Segretariato o sono sottoposti a un'autorità politica cambia ad ogni cambio di governo.

Ci si può chiedere se, rispetto al dilemma iniziale della Presidenza, la legge 400, il decreto legislativo 303 ed i successivi decreti attuativi abbiano trovato la giusta misura delle attribuzioni della Presidenza in modo da renderla effettivamente rispondente alle esigenze di indirizzo e coordinamento delineate dall'articolo 95 della Costituzione e quindi non troppo distante da quel modello e abbiano evitato invece la dispersione di energie e di risorse.

Forse non siamo ancora arrivati a quel modello così razionale a cui si pensava e su cui si era dibattuto. Ho fatto riferimento prima alle strutture di missione temporanee: per esempio all'interno del dipartimento delle Politiche europee c'è una struttura di missione che riguarda il contenzioso relativo alle procedure di infrazione, che è una competenza ordinaria ma che è gestita nelle forme della struttura di missione, quindi nelle forme straordinarie temporanee, da oltre 10 anni.

Allora forse resta attuale quell'esigenza di snellire l'apparato burocratico e gestionale della Presidenza e di restituire al Presidente la vera cabina di regia della politica governativa, come peraltro spesso fatto dal governo Draghi.

In fondo Sandulli affermava che la Costituzione vuole che la Presidenza non venga onerata di compiti e strutture che sono più proprie dei Ministeri. E in questo senso molti degli interventi del legislatore, o anche interventi di rango secondario, sono andati in direzione diversa, nel senso che l'aspirazione di restituire al Presidente del Consiglio un ruolo agile, unificante della politica generale di governo, ne è uscita un po' compromessa e limitata dalla attribuzione di funzioni che forse potrebbero stare altrove presso singoli Ministeri, anziché presso Presidenza, (il Prof. Luciani oggi con noi ha più volte sostenuto questi argomenti).

Ora io non intendo sostenere la necessità di una separazione netta tra tutto quello che è coordinamento e quello che è anche gestione. Sicuramente la Presidenza si dovrebbe organizzare secondo il modello dello staff e questo comporterebbe - come ha sostenuto il Prof. Luciani - il passaggio di molte delle competenze oggi attribuite alla Presidenza, forse di interi dipartimenti, ad altri Ministeri; però penso che in alcuni casi l'attribuzione di alcune competenze gestionali alla Presidenza possa essere funzionale al ruolo attribuito dall'art. 95 della Costituzione. Faccio un esempio: è stato istituito da qualche anno, durante il mio incarico di Segretario Generale, il dipartimento per l'Innovazione tecnologica e la trasformazione digitale, che c'era stato vent'anni fa

e che poi era stato abbandonato come idea. Io penso che quel dipartimento, pur essendo un dipartimento con funzioni di gestione, risponda all'idea di un ruolo di coordinamento della Presidenza in uno degli obiettivi più complicati di questo periodo storico, cioè, la trasformazione digitale e l'innovazione del Paese, perché forse i fatti hanno dimostrato che lasciare queste competenze sparpagliate nei vari ministeri non ha premiato. Quindi, limitato anche ad un determinato periodo storico, tanto più con il PNRR che fa dell'innovazione digitale uno degli architravi del piano, il fatto di avere un nucleo centrale all'interno della Presidenza che guidi questo processo costituisce un fattore positivo. Ora non voglio fare esempi opposti di altri dipartimenti e uffici: se il Prof. Luciani mi consente, rinvio ai suoi scritti, così non ho l'imbarazzo di indicare quali sono gli uffici che attualmente sono sotto la Presidenza e potrebbero invece essere allocati altrove¹.

Rispetto a questo, qual è l'altro snodo che ha riguardato il ruolo della Presidenza durante questi anni?

È quello dei rapporti tra la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare con la Ragioneria Generale dello Stato. Rapporto che a volte è stato conflittuale e che ha posto sempre il dilemma di fino a quanto il ruolo di coordinamento della Presidenza si dovesse spingere rispetto ad un'autonomia nella gestione delle risorse contabili, riconosciuta alla Ragioneria Generale dello Stato, collocata all'interno di un Ministero importante come il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso cui vengono in questo modo concentrate la maggior parte delle risorse informative, rilevanti per le decisioni di spesa rispetto alle quali il Presidente del Consiglio resta tuttavia responsabile ultimo ai sensi dell'art. 95 della Costituzione.

Tra le molte soluzioni proposte nel corso degli anni (dal trasferimento della Ragioneria presso la Presidenza del Consiglio alla limitazione delle funzioni della Ragioneria) è condivisibile quanto sostenuto dal prof. Luciani circa il fatto che sia preferibile rafforzare presso la Presidenza del Consiglio le funzioni di raccolta e valutazione delle informazioni rilevanti per le decisioni di spesa senza intaccare l'attuale ruolo della Ragioneria generale dello Stato (fermo restando che tale ruolo debba restare, come previsto dalla normativa vigente, nell'ambito degli effetti dei vari provvedimenti sulla spesa e sulle finanze pubbliche, senza esorbitare in valutazioni di merito sul contenuto dei provvedimenti "da bollinare" non collegate ai suddetti profili).

In tutto ha assunto rilevanza – è stato forse ricordato poco fa - il modo in cui nei diversi periodi storici i Presidenti del Consiglio hanno interpretato il

¹ M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Riv. trim. di Diritto Amministrativo*, 3/2016.

proprio ruolo, che è cambiato anche a seconda di come sono cambiate le fasi storiche della nostra Repubblica; dalla regola convenzionale secondo cui il Presidente del Consiglio non dovesse essere il Segretario del partito di maggioranza, siamo passati alla svolta bipolare con l'unificazione del ruolo di Presidente del Consiglio e di leader della coalizione vittoriosa, alla formazione di governi tecnici con Presidenti tecnici, per poi tornare a Presidenti del Consiglio mediatori tra i partiti.

Sicuramente il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri negli organismi sovranazionali, primo fra tutti l'Unione Europea, ma anche negli altri organismi sovranazionali, ha contribuito a potenziare quella che nel titolo del convegno viene definita la "verticalizzazione del potere", perché il Presidente del consiglio, come rappresentante del nostro Paese, è stato chiamato in questi anni a fare scelte importanti nelle sedi europee e internazionali.

Va aggiunto che a volte la mediazione è entrata all'interno della Presidenza, con un cambiamento in alcuni governi del ruolo del Sottosegretario della Presidenza del Consiglio: non più braccio esecutivo del Presidente, ma contraltare politico in una logica di mediazione.

Io penso che questo ha indebolito la Presidenza dall'interno, non potendo in alcuni governi, anche recenti, contare sull'unità d'intenti tra Presidente del Consiglio e Sottosegretario, e quindi se non c'è unità all'interno si fa fatica a svolgere quel ruolo all'esterno, come impone l'articolo 95 della Costituzione, a cui in alcuni periodi si sono aggiunte le difficoltà nei rapporti con il MEF e la Ragioneria Generale dello Stato.

Allora, venendo proprio all'attualità penso che oggi l'Italia abbia un'occasione formidabile in primo luogo per rimettere la Presidenza del Consiglio dei Ministri sui corretti binari dell'art. 95 della Costituzione. Perché dico che abbiamo quest'occasione? Per una serie di ragioni: perché il Presidente del Consiglio dei Ministri è Mario Draghi, che non è un politico ma non è neanche un vero tecnico, soprattutto non è un mediatore, è un Presidente del Consiglio che all'esito dell'attività di coordinamento fa la sintesi, decide, assumendosi la responsabilità di mantenere l'unità di indirizzo politico oltre che amministrativo. Perché il ruolo di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio è tornato ad essere quello naturale di primo collaboratore del Presidente, ma anche perché questo coincide con un'unità d'intenti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che forse non era mai stata registrata negli ultimi decenni.

Ecco perché abbiamo questa occasione storica; poi a questo si aggiunge che l'Unione Europea, che ha faticato a gestire in maniera unitaria la gestione sanitaria della pandemia, ha recuperato un ruolo primario con il *next generation EU*, con i piani nazionali di ripresa e resilienza.

Io penso che il PNRR costituisca il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso dei prossimi anni, quel ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato e che forse non è stato attuato in modo pieno. Le attuali cabine di regia politiche-amministrative sono un esempio; il rafforzamento dei meccanismi di superamento dei dissensi e di esercizio dei poteri sostitutivi che sono disciplinati per il PNRR dal d.l. n. 77 del 2021 costituiscono un altro esempio; e costituisce un altro esempio ancora quest'impulso continuo all'attività dei Ministri che si svolge sia nelle cabine di regia ordinarie sia nella cabina di regia delineata sempre dalla *governance* del PNRR dal d.l. n. 77 per l'attuazione del piano. In più c'è un ruolo di monitoraggio incardinato alla Presidenza anche autonomo rispetto a quello del Ministero dell'Economie e delle Finanze; quindi c'è l'occasione di utilizzare in via sperimentale per il PNRR un qualcosa che forse è una delle soluzioni che erano anche state prospettate per dare una soluzione al "conflitto" – se così lo vogliamo chiamare – che a volte c'è stato nel passato tra Presidenza e Ragioneria Generale dello Stato.

Per questo dico che è un'occasione storica.

Quest'occasione va colta e sarebbe un errore pensare di coglierla limitandosi a delineare i meccanismi di *governance* del PNRR, che anch'io ho contribuito a scrivere; quello che invece conterà è che questi meccanismi funzionino, che poi i dissensi vengano superati e vengano superati celermente, che i poteri sostitutivi, quando serve, anche se solo come *extrema ratio*, vengano esercitati; perché per superare in concreto i dissensi e far funzionare meccanismi sostitutivi, non basta delinearli sulla carta e scriverli nel miglior modo anche dal punto di vista normativo, ma poi devono essere implementati dal punto di vista pratico. Il meccanismo della conferenza di servizi e del superamento dei dissensi è stato utilizzato nel corso di questi anni ma ha funzionato poco e spesso decine di procedimenti si sono fermati sull'uscio del Consiglio dei Ministri, con procedimenti durati anni solo per decidere se doveva prevalere la posizione dell'Ambiente o dei Beni culturali – per fare gli esempi che più tradizionalmente ricorrono – su decine di progetti peraltro relativi all'energia rinnovabile che attiene alla transizione ecologica, che insieme all'innovazione digitale costituisce un altro dei pilastri del PNRR.

Quindi, se noi siamo in questa situazione per procedimenti *ante* PNRR, se vogliamo raggiungere gli obiettivi del piano, è necessario un cambio di passo; un cambio di passo che parta anche dai dettagli operativi e non solo dalla disciplina astratta che tutti noi siamo bravi a commentare nei convegni e in queste occasioni.

Bisognerà cercare quindi di utilizzare questi anni per rimettere il Paese sui binari dell'ordinarietà e far diventare ordinario quello che si pensa possa essere solo straordinario; cioè le criticità che emergeranno nell'attuazione del

PNRR dovranno essere superate sì grazie ai poteri eccezionali di deroga, poteri sostitutivi messi a disposizione dall'ordinamento, ma dovranno essere utilizzate per trasformare l'ordinamento in modo che non servano più né poteri eccezionali obbligatori né commissari per fare le cose.

E' qui oggi con noi il Prof. Nicola Lupo che è stato chiamato a coordinare proprio quell'unità delineata nella *governance* del PNRR che dovrebbe avere anche lo scopo di trarre dalla straordinarietà del PNRR quegli elementi da poter essere messi a terra ed attuati in via ordinaria, con riforme che poi possano essere utilizzate a regime anche dopo l'attuazione del piano, in modo che l'Italia diventi un paese in cui sono sufficienti le regole ordinarie (magari "dimagrite" e sicuramente semplificate, rispetto alle attuali).

In conclusione, l'auspicio è che anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa trarre da questa esperienza lo spunto per diventare più agile –più "magra" rispetto alla tendenza a creare sempre nuovi dipartimenti e uffici autonomi – e maggiormente corrispondente al disegno della nostra carta costituentente.

La sfida è saper cogliere quest'occasione davvero irripetibile per varie ragioni e penso che tutti noi che abbiamo discusso, lavorato nei vari settori e ci siamo interrogati sul perché l'Italia a volte "non ce la fa" o in passato "non ce l'ha fatta", possiamo essere d'accordo che ora è il momento di dire "ora o mai più!".