I PRINCIPALI ATTI NORMATIVI CONSEGUENTI LA RIFORMA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

di *Orlando Roselli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nuova disciplina dell'autonomia finanziaria e della contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. – 2.1. La prima applicazione di tale disciplina per il bilancio e la gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000. – 3. L'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. – 3.1. Il rapido susseguirsi di quattro d.p.c.m. – 3.2. L'ampia articolazione delle strutture della Presidenza del Consiglio. – 3.2.1. Il rilevante ruolo politico-amministrativo del Segretario generale. – 3.2.2. La possibile 'ricaduta' sul sistema normativo della riforma delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. – 3.2.2.1. *Segue*: Il 'filtro' del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) nello svolgimento dell'attività normativa del Governo – 4. La messa a confronto di alcuni decreti relativi all'autonomia organizzativa dipartimentale. – 5. La sempre più ampia tipologia dei d.p.c.m. – 6. I ricorsi costituzionali della Corte dei conti contro la nuova tipologia di d.p.c.m.

1. *Premessa*

Come noto, il d.lgs. n. 303/1999 si pone l'obiettivo di potenziare gli strumenti d'indirizzo politico del Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso il conferimento di un peculiare potere normativo in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio, che si accompagna alla previsione del trasferimento delle funzioni di amministrazione attiva agli apparati ministeriali o comunque di vertice, così come si vanno a configurare con la parallela riforma del d.lgs. n. 300/1999.

La peculiarità del potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia organizzativa, contabile e di bilancio consiste nella non applicabilità della disciplina di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 e di quella di cui all'art. 3, commi 1°, 2° e 3°, l. n. 20/1994, anche se poi, per i d.p.c.m. relativi agli ultimi due ambiti materiali (contabile e di bilancio) è espressamen-

te prevista la possibilità di richiedere il parere sia del Consiglio di Stato che della Corte dei conti.

Sulla specificità di tale potere regolamentare e sulle potenziali conseguenze sul piano istituzionale (a Costituzione invariata), negli equilibri di governo, mi sono già soffermato nel precedente *Osservatorio* [1]. Si tratta ora di valutare in che misura i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati in virtù delle previsioni contenute in questa riforma vanno ad incidere (o possono potenzialmente incidere) [2] negli equilibri tra gli organi di governo. Si tratta, come vedremo, di provvedimenti che potenziano la Presidenza del Consiglio dei Ministri come «cabina di regia» dell'esecutivo, ma gli esiti di un tale impianto riformatore sono legati al contesto politico, al suo corrispondere al rafforzamento del ruolo di *leadership* del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al momento, assistiamo ad un fenomeno ambivalente sul piano istituzionale: la crisi della forma di governo parlamentare, lo stesso mutare del contesto internazionale, il forte indebolimento del sistema dei partiti, premono per un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e, al suo interno, di un ridislocamento delle funzioni non nel senso della collegialità, come avvenuto nei primi quaranta anni di entrata in vigore della Costituzione, ma di un premierato. A tale linea di tendenza, corrisponde, peraltro, un sistema politico che appare incapace di evolversi in tal senso, che vede aumentata e non ridimensionata la propria frammentazione (che la crisi del modello partitico riproduce, con ancor più forza del passato, anche all'interno delle stesse formazioni politiche). Ancora: la crisi della forma di governo, della c.d. 'centralità del Parlamento', del ruolo stesso della legge, sono altrettante ragioni

---

[1] O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 45 ss. Sul parallelo d.lgs. n. 300/1999, di riforma dei Ministeri v., nello stesso volume, G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, 69 ss. Sulla riforma sia della Presidenza del Consiglio che dei Ministeri v., A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Il Mulino, Bologna, 2000 ed i contributi apparsi sul n. 9 del 2000 del Giornale di diritto amministrativo, in particolare, ai nostri fini, quello di C. NOTARMUZI, *Strutture generali, autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 854 ss. Per una riflessione sugli «atti di autoorganizzazione degli organi costituzionali», v., M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. e soc.*, 435 ss., in part., 449 ss. e, con particolare attenzione proprio alla riforma della Presidenza del consiglio, in questo stesso *volume*, M.C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna.*

[2] Il condizionale è d'obbligo, perché non è mai eccessivo sottolineare che l'effettivo ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri è poi dato dal combinarsi della nuova disciplina con le dinamiche del sottostante sistema politico che, come sappiamo, attraversa un lungo e tutt'altro che lineare periodo di transizione.

che spingono al rafforzamento del potere esecutivo, ma la crisi nelle complesse società contemporanee non investe solo questo o quel modello di forma di governo, ma anche la sua stessa nozione, perché la determinazione degli indirizzi politici non passa ormai più solo attraverso gli organi di vertice del sistema politico. Anche per queste ragioni il rafforzamento del potere esecutivo appare al tempo stesso necessario ma non sufficiente (almeno nella misura in cui non è collocato all'interno di una riflessione sul mutare della determinazione dei processi politici, che sono sempre più il prodotto di circuiti ed ambiti esterni a quelli tradizionali).

Al momento, sembra che si stia costruendo un'appariscente (e, forse, potente) macchina da corsa (una più efficiente Presidenza del Consiglio), senza avere a disposizione un pilota (il Presidente del Consiglio dei Ministri) capace di guidarla opportunamente (perché il sistema politico non ha creato ancora le relative condizioni). Di più, lo stesso circuito automobilistico (fuori di metafora: lo stesso sistema di determinazione degli indirizzi politici) è sempre più percorso da altri protagonisti capaci di influire sulla condotta delle mille gare che si giocano in contemporanea (nei mille ambiti in cui si articola la complessa società contemporanea).

Esaminando i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che seguono si va a descrivere la costruzione di questo «strumento di guida». Lasciamo ai politologi ed ai costituzionalisti che si occuperanno in seguito di questa riforma l'analisi dell'impatto avuto sui singoli governi, alla luce delle dinamiche assunte dall'evoluzione del sistema politico. L'impressione, ma saranno appunto altri a confermarla o smentirla, è che né il Presidente del Consiglio D'Alema, che ha emanato i primi d.p.c.m. tra quelli che qui analizziamo, né il Presidente del Consiglio Amato, abbiano avuto il tempo necessario per potersi avvalere significativamente delle potenzialità della riforma avviata con il d.lgs. n. 303/1999. Sarà interessante vedere se la prossima XIV legislatura, che dovrebbe vedere tra l'altro l'attuazione della riforma dei Ministeri, offrirà le condizioni politiche-istituzionali per un effettivo rafforzamento del ruolo di indirizzo e di coordinamento politico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. *La nuova disciplina dell'autonomia finanziaria e della contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

È innanzitutto necessario rilevare che il d.p.c.m. 23 dicembre 1999, relativo alla *Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri* è stato pubblicato, come gli altri rilevanti d.p.c.m. ema-

nati in forza delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 303/1999, nella *Gazzetta Ufficiale*, il che conferma l'esistenza comunque di un obbligo di tale pubblicazione degli atti normativi di rilievo politico-istituzionale, nonostante la mancanza di un'esplicita previsione contenuta nel d.lgs. n. 303/1999 [3].

Significativo è poi che su tale decreto sia stato richiesto sia il parere del Consiglio di Stato che quello della Corte dei conti [4], ancorché l'art. 9, c. 7°, d.lgs. n. 303/1999, lo contempli come solo facoltativo, non rientrando un siffatto regolamento in quelli disciplinati dall'art. 17, l. n. 400/1988. Tale scelta appare quantomai opportuna, perché con questo regolamento si attua un delicato processo di delegificazione della disciplina sulla contabilità generale dello Stato in materia di bilancio e di gestione del patrimonio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esiste, infatti, un evidente interesse istituzionale a che la disciplina che ne risulta sia ispirata, il più possibile, a quei princìpi di trasparenza che sono indispensabili per rendere effettivo lo stesso controllo parlamentare e, più in generale, politico.

Peraltro, sorprende, data l'altissima professionalità dei magistrati del Consiglio di Stato, la stringatezza del relativo parere [5], quasi a voler adempiere ad un dovere più formale che sostanziale; quasi come si ritenesse inopportuno entrare nel merito delle scelte operate nel decreto. Sembra di assistere ad una sorta di *self-restraint* del Consiglio di Stato nell'esprimere un parere che entri nel merito dell'adeguatezza del modello di autonomia finanziaria e contabile che si va a costruire, proprio perché la *ratio* del d.lgs. n. 303/1999 che legittima il regolamento è quella del riconoscimento al Presidente del Consiglio dei Ministri della facoltà di costruirsi, «nell'ambito dei princìpi generali della contabilità pubblica», il tipo di autonomia finanziaria e contabile ritenuto politicamente più opportuno.

Così, a fronte di un complesso regolamento di ben 42 articoli, il sintetico parere del Consiglio di Stato (nove pagine scarse, di cui circa la metà danno solo menzione delle norme), ricordato che siamo in presenza di «un particolare tipo di regolamento» [6] (che questo rappresenta un «atto dovuto del Presidente del Consiglio dei Ministri» e che è, «quanto al suo impianto generale», «chiaro e coerente») [7], si limita, soprattutto, a contestare la troppo

---

[3] Sul punto O. Roselli, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, cit., 61 ss.

[4] Ma non il suo «visto» di legittimità: si veda oltre, il par. 5.

[5] Si tratta del parere 6 dicembre 1999, n. 249 della Sezione consultiva per gli atti normativi.

[6] «Al quale, appunto per espressa previsione non è applicabile la disciplina di cui all'art. 17, l. n. 400/1988» (*ibidem*, 5).

[7] Rispetto ai «criteri di classificazione della spesa di bilancio statale» e alla «finalità di garantire una autonomia organizzativa e finanziaria alla Presidenza del Consiglio» (*ibidem*, 5).

estesa previsione della «trattativa privata» [8], a fronte di un «principio generale nel nostro ordinamento» che «è quello della gara». Sono rilievi che la Presidenza del consiglio tiene in considerazione, come quando recepisce nel regolamento la raccomandazione che, «ove la trattativa privata risulti determinata dall'urgenza, ciò risulti con idonea motivazione nel decreto di approvazione e che comunque tale decreto dia conto motivatamente delle ragioni del ricorso alla trattativa privata» [9]. Per il resto, il Consiglio di Stato formula undici osservazioni [10] che appaiono per lo più di non grande rilievo. Da notare, peraltro, che il Presidente del Consiglio li ha quasi tutti accolti [11], anche se, a differenza di quello sull'uso eccessivo della trattativa privata [12], sono stati sempre prospettati come meri suggerimenti o rilievi formali.

Senza entrare nel merito delle singole norme del d.p.c.m., appare peraltro evidente che il regolamento è costruito intorno a due esigenze. Da un lato, quella di costruire l'azione della Presidenza (e, quindi, la gestione della spesa) attraverso la configurazione di «funzioni obiettivo», strategie finalistiche, logiche dipartimentali e interdipartimentali, «centri di costo» funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Dall'altro, quella di costruire meccanismi di spesa il più possibile trasparenti e definiti, in un contesto di azione di governo che per espletarsi ha comunque bisogno di essere 'fluida', di por-

---

[8] Che è possibile, nelle previsioni regolamentari applicare quando non è utilizzabile, tra l'altro, la relativa disciplina comunitaria (*ibidem*, 7).

[9] *Ibidem*, 7. Così, nel regolamento si legge ora che le circostanze d'urgenza che impongono la «procedura "negoziata"» , «devono essere indicate con idonea motivazione nelle premesse del contratto o nel decreto di approvazione dello stesso» [art. 35, c. 1°, lett. *e*), ult. periodo].

[10] Puntigliosamente ma schematicamente indicate: si veda, *ibidem*, 7 ss.

[11] Se si escludono quelli di carattere meramente formale contenuti al punto 11. Forse, si poteva fare più attenzione al rilievo n. 7 (che auspica una «specificazione» dell'art. 24, c. 3°, in quanto «sembrerebbe che le cessioni a titolo gratuito siano consentite alle persone giuridiche»). Peraltro, grazie alle osservazioni del Consiglio di Stato, il regolamento adottato prevede, ad esempio, che l'obbligo dei diversi dipartimenti della Presidenza di comunicare, «entro il 30 aprile, tutti gli elementi relativi agli obiettivi da conseguire nonché i fabbisogni finanziari …» sia esteso a favore non solo dell'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza, ma anche al Segretario generale, che si configura, come vedremo, nell'organizzazione delle strutture generali, come il soggetto forte della Presidenza stessa (art. 3, c. 3°). Altra previsione normativa di un qualche rilievo, prevista nel regolamento grazie alle osservazioni del Consiglio di Stato, è quella contenuta nell'art. 6, c. 3°, in forza del quale «Nella nota preliminare che illustra le previsioni complessive del bilancio pluriennale, devono essere motivate le eventuali variazioni rispetto alle previsioni contenute nel precedente bilancio pluriennale».

[12] Considerato questo illegittimo essendo in contrasto con quanto previsto dal richiamo del d.lgs. n. 303/1999 ai prirncìpi in materia di contabilità dello Stato.

re in essere non solo (e, forse, potrebbe dirsi non tanto) atti amministrativi, quanto concrete azioni di governo.

Da qui, la previsione di «centri di spesa» [13] e la «progressiva introduzione della contabilità economica ed analitica per centri di costo» [14]; la necessità di esplicitare «programmi» ed «obiettivi» [15]; di disporre, per almeno alcuni profili relativi ai «fabbisogni finanziari», di una «contabilità analitica» [16]; la ripartizione del bilancio di previsione «in unità previsionali di base» [17]. Come sopra accennato, «Le spese, che complessivamente non possono superare le entrate, sono riaggregate per funzioni obiettivo …» [18]; inoltre, «Le spese strumentali comuni a più centri di responsabilità della Presidenza possono essere gestite da un unico centro di responsabilità e di spesa» [19].

Dettagliate e puntuali sono le norme che riguardano profili della gestione finanziaria e contabile da cui dipende la possibilità di un controllo e di una verifica sulla gestione del denaro pubblico, come la disciplina relativa al «rendiconto finanziario» [20]; la tenuta delle «scritture finanziarie» [21]; gli adempimenti del cassiere (e del suo vice) [22] e le verifiche sulla loro gestione [23]; la

---

[13] Art. 3, c. 2°.

[14] Art. 4, c. 1°.

[15] Art. 3, commi 2° e 3°.

[16] Art. 3, c. 3°.

[17] «Che costituiscono l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di ciascun centro di responsabilità amministrativa» (art. 4, c. 2°).

[18] Art. 4, c. 4°.

[19] Art. 4, c. 6°, prima parte.

[20] Art. 10. «In particolare, nel rendiconto finanziario devono risultare»: «le previsioni iniziali»; «le variazioni intercorse durante l'esercizio finanziario … nel rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio»; «le previsioni definitive»; «le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse e rimaste da riscuotere»; «le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate e rimaste da pagare»; «la gestione dei residui passivi degli esercizi precedenti»; «le somme incassate sul conto corrente di tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo di bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui»; «il conto totale dei residui attivi e passivi che si rinviano all'esercizio successivo»; «le eventuali economie di gestione»; «i residui perenti». Inoltre, «Dal rendiconto deve risultare l'ammontare globale dell'eventuale avanzo finanziario».

[21] Art. 14. «Le scritture finanziarie relative alla gestione del bilancio devono consentire di rilevare per ciascun capitolo, sia per la competenza, sia per i residui, la situazione degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa a fronte dei relativi stanziamenti, nonché la situazione delle somme riscosse e pagate e di quelle rimaste da riscuotere e da pagare». Lo stesso art. 14 prevede poi tre tipi di partitari diversi ed un «giornale cronologico sia per le reversali che per gli ordini di pagamento emessi …».

[22] Art. 17.

[23] Art. 18.

previsione delle «fasi della spesa», con la disciplina della relativa «assunzione degli impegni» e della «liquidazione e ordinazione» [24]; la tenuta dell' «inventario e la classificazione dei beni», la disciplina della «messa fuori uso, alienazione e permuta dei beni mobili» e della «contabilità degli oggetti di consumo» nonché la relativa disciplina e vigilanza sull'attività dei consegnatari» [25].

Non manca una norma sulla delicata (e, talora, difficoltosa) verifica della «congruità dei prezzi» [26] ed una sulla disciplina dei collaudi e delle verifiche [27].

2.1. *La prima applicazione di tale disciplina per il bilancio e la gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000*

Con il d.p.c.m. 30 dicembre 1999, viene approvato il «bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000 e relativo bilancio», che, oltre che pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, viene trasmesso ai Presidenti delle Camere [28].

Parte integrante del decreto è, altresì, la «*Nota preliminare al bilancio di previsione per l'anno 2000 della Presidenza del Consiglio dei Ministri*».

È interessante rilevare come si ribadisca che il riconoscimento di «una specifica autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria» della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresenti il riflesso delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio, ed è funzionalizzata a potenziarne le autonome competenze di impulso, indirizzo e coordinamento, avvicinando la configurazione dell'apparato di supporto a quella di pertinenza degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale» [29].

La nota preliminare tiene a sottolineare come «l'intero processo della decisione di bilancio si è ispirato a princìpi di assoluta trasparenza, sia nella determinazione dell'ammontare del fondo per il funzionamento, avvenuta con

---

[24] Rispettiv. artt. 19, 20 e 21.

[25] Rispettiv. artt. 23, 24, 25, 22 e 27.

[26] Art. 38.

[27] Art. 39.

[28] Trasmissione comunque imposta dall'art. 8, c. 3°, d.lgs. n. 303/1999.

[29] *Nota preliminare al bilancio di previsione per l'anno 2000 della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Gazzetta Ufficiale*, suppl. ord., 31 gennaio 2000, n. 24, 15, dove si richiama espressamente la relazione al d.d.l. di delega che darà origine al d.lgs. n. 303/1999. (Successivamente all'invio all'editore di questo lavoro è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il d.p.c.m. 1° dicembre 2000 per la gestione finanziaria 2001).

il concerto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sia nella enucleazione delle singole appostazioni», sia pure tenendo conto per questo profilo delle esigenze dettate dalla fase di transizione dal vecchio al nuovo modello di assetto finanziario e contabile della Presidenza del Consiglio [30]. «In effetti», l'anno 2000 «dovrebbe segnare per l'apparato amministrativo della Presidenza il momento di svolta per la verifica 'sul campo' dell'efficacia del nuovo impianto normativo» [31].

Si tratta «di avviare un processo di 'riconversione' in senso menageriale delle strutture amministrative». «In definitiva, la caratteristica cruciale (e caratterizzante) dell'organizzazione amministrativa della Presidenza riformata sta nel riuscire a mettere in sinergia due profili: la strutturalità di alcune funzioni di carattere permanente e la capacità di risposta immediata all'impulso che viene dall'indirizzo politico del Premier, impulso che investe simultaneamente le funzioni di elaborazione ed analisi delle strutture più strettamente legate al ciclo di coordinamento normativo ed amministrativo e all'analisi dei fenomeni economico-sociali» [32].

Per quanto riguarda la «struttura del bilancio previsionale» essa si ispira a princìpi già elaborati nella legislazione del 1997 [33].

Sono stati così individuati 9 centri di responsabilità «con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione di bilancio in relazione ai compiti istituzionali»: si tratta del Segretariato generale e di 8 «strutture generali affidate alla responsabilità dei ministri senza portafoglio o dei sottosegretari di Stato», denominate Conferenza Stato-Regioni, Rapporti con il Parlamento, Politiche comunitarie, Riforme istituzionali, Funzione pubblica, Affari regionali, Pari opportunità, Informazione ed editoria [34].

---

[30] Per le le singole appostazioni, infatti, «si è fatto inizialmente riferimento, data la ristrettezza dei tempi di attuazione, ai dati del bilancio assestati per l'anno 1999 concernenti le sole funzioni destinate a permanere nell'ambito delle attribuzioni presidenziali» (*ibidem*, 15/16).

[31] «Di cui l'autonomia contabile costituisce certamente un tratto non secondario essendo evidente, nell'ottica legislativa, il carattere di strumentalità che essa riveste rispetto alla finalità di rafforzare il ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento spettante al Presidente del Consiglio» (*ibidem*, 16).

[32] *Ibidem*, 16.

[33] Si tratta della l. n. 94/1997, «*Modifiche alla l. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato*» e del d.lgs. n. 279/1997 «*Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di Tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato*» (*ibidem*, 16).

[34] Si veda, *ibidem*, 18 ss., il dettagliato bilancio di previsione, con un articolato di molte decine di voci di spesa.

Le risorse messe a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono considerevoli, anche perché gravano ancora su di essa funzioni di amministrazione attiva: si tratta di ben, per il 2000, 1.627 miliardi di cui peraltro solo circa il 38%, pari a 619 miliardi riguardano il fondo per il funzionamento della Presidenza (essendo gli altri, per 979 miliardi destinati all'editoria e 29 al funzionamento della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, dell'ARAN e del Formez) [35].

3. *L'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Come noto, l'art. 7, d.lgs. n. 303/1999, riconosce autonomia organizzativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, autonomia che si manifesta, in primo luogo, con il potere (dovere) del Presidente di individuare, «con propri decreti», sia «le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale», che di determinare «le strutture della cui attività si avvalgono i Ministri o Sottosegretari da lui delegati». Detti decreti debbono indicare «il numero massimo degli uffici in cui si articola ogni Dipartimento e dei servizi in cui si articola ciascun ufficio», mentre poi, alla loro «organizzazione interna … provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, il Segretario generale ovvero il Ministro o Sottosegretario delegato» [36].

3.1. *Il rapido susseguirsi di quattro d.p.c.m.*

Al riconoscimento dell'autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene data sostanza con il d.p.c.m. 15 aprile 2000 [37], rela-

---

[35] *Ibidem*, 16.

[36] Questo nei primi tre commi dell'art. 7, che non esauriscono peraltro le previsioni in materia di autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio. Così, ad esempio, nel comma successivo, si prevede la possibilità di istituire, sempre con decreto del Presidente, «apposite strutture di missione, la cui durata temporanea è specificata dall'atto istitutivo», «per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi». Sui poteri normativi riconosciuti espressamente dal d.lgs. n. 303/1999, mi sia, peraltro, consentito di rinviare al già citato *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in part. 55 ss.

[37] Per un commento su tale decreto si veda F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio: il modello organizzativo*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, cit., 119 ss.

tivo all'*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cioè otto mesi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 303/1999. Il periodo che si è reso necessario per l'elaborazione del decreto, indubbiamente particolarmente complesso, risulta così nettamente superiore di quello previsto dallo stesso d.lgs., di tre mesi dalla sua entrata in vigore [38].

Ma una volta avviata la riforma, attraverso questi particolari regolamenti si realizza [come testimoniano il d.p.c.m. 23 maggio 2000 [39] e quello del 4 agosto 2000 (che va a sostituire integralmente il primo decreto [40] di metà aprile) ed il d.p.c.m. 12 settembre 2000 [41], che va a modificare lo stesso decreto

---

[38] Art. 11, c. 3°, d.lgs. n. 303/1999. Del resto, non si tratta dell'unica violazione di termini (peraltro meramente ordinatori), dato che, ad oggi (fine ottobre 2000), non risulta ancora adottato il t.u. di riordino delle «disposizioni di legge» sulla Presidenza del Consiglio, che avrebbe dovuto essere adottato entro sei mesi dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 303/1999, ai sensi del suo art. 11, c. 9 (sul punto, O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, cit., 62 ss.).

[39] *Modificazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 aprile 2000 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Con tale d.p.c.m., costituito di un solo articolo si va a modificare il solo c. 3° dell'art. 2: in sostanza si prevede che tra le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, equiparate a quelle generali, vi è, altresì, «l'ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare», mentre nel testo precedente si parla di «ufficio di segreteria del Presidente», rimanendo poi invariata la rimanente parte del comma.

[40] Di cui riproduce il titolo *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri* e gran parte delle norme.

[41] D.p.c.m. 12 settembre 2000, *Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio di Ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, che riformula il primo comma nel modo seguente: «I Ministri senza portafoglio, il Sottosegretario alla Presidenza ed i Sottosegretari presso la Presidenza si avvalgono di uffici di diretta collaborazione. La composizione di detti uffici, con riferimento ai Ministri e Sottosegretari nominati successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, è disciplinata dal presente articolo. All'adozione di una composizione diversa da quest'ultima si provvede, nei limiti delle risorse di bilancio, con decreti del Presidente, su proposta del Ministro o Sottosegretario interessato, ai sensi dell'art. 7, c. 7°, del decreto legislativo. Detti decreti cessano di avere efficacia con la cessazione dell'incarico di Governo». Rispetto alla precedente formulazione, vi è una minore enfasi sulla possibilità di modificare la struttura tipo di detti uffici ma, all'opposto, una formulazione del limite di bilancio che sembrerebbe, essendo meno puntuale, parzialmente più elastica, oltre alla previsione della cessazione di detti decreti, non «dalla data del giuramento del nuovo Governo», ma dalla «cessazione dell'incarico» del precedente. Questa nuova formulazione appare come una raffinatezza costituzionale, operata con un decreto adottato da un Presidente del Consiglio che, come noto, è un costituzionalista: il nuovo Governo si costituisce (e, quindi, subentra al vecchio) con i decreti del Presidente della Repubblica di nomina del Presidente del Consiglio (che li controfirma) e dei Ministri, ma l'assunzione delle funzioni è subordinata al giuramento (che, non a caso, avviene subito dopo: sul punto v. P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ediz. aggiornata, Giappichelli, Torino, 2000, 280).

di agosto] un sistema normativo capace di offrire gli strumenti per un rapido adeguamento alle esigenze di organizzazione della Presidenza [42].

In effetti, la struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio delineata con il decreto dei primi di agosto del 2000 è sostanzialmente la stessa di quella delineata ad aprile. Si differenza, oltre che per aver confermato la modifica apportata con il d.p.c.m. di maggio [43], per un qualche ridimensionamento del ruolo dichiarato di coordinamento del Segretario generale [44], dovuto, peraltro, forse al fatto che si ritiene comunque implicito rispetto alle proprie rilevanti funzioni [45].

Lo 'snellimento' delle puntuali previsioni di coordinamento, sia del Segretario generale che dello stesso Presidente del Consiglio, sembra così rispondere all'esigenza di non irrigidire in schemi normativi funzioni che sono di per sé dinamiche [46].

Anche nel preambolo del nuovo d.p.c.m. 4 agosto 2000 [47], viene ricordato che questa riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri «non riguarda le strutture … destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni o a costituirsi in agenzie, ai sensi dell'art. 10, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, per le quali, in attesa della data prevista per il trasferimento, ovvero della costituzione dell'agenzia, resta intanto ferma l'attuale organizzazione». Così, sino a che la Presidenza del Consiglio dei Ministri non si sarà liberata delle funzioni di amministrazione attiva, avremo logiche burocratiche tradizionali che continueranno a convivere con l'emergente modello menageriale, tutto proteso alla determinazione di pressoché esclusivi indirizzi politici.

Tutta da comprendere è la formulazione del c. 1° dell'art. 34 del d.p.c.m. di agosto [48]. Come noto, l'art. 11, d.lgs. n. 303/1999 condiziona il permane-

---

[42] Da notare che, per nessuno di questi regolamenti, è stato richiesto il non più obbligatorio parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

[43] Si veda la nt. 39.

[44] Si veda il successivo par. 2.2.1.

[45] Tant'è che nel nuovo testo viene meno anche l'espressa previsione di moduli di coordinamento del Presidente del Consiglio, ai fini di un razionale utilizzo «dei propri uffici di diretta collaborazione e delle strutture del Segretariato generale», coordinamento che ovviamente rimane nei poteri del Presidente del Consiglio.

[46] Non rilevantissima appare anche la riscrittura dell'originario art. 18, relativo all' *Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato*, il cui contenuto risulta ridefinito in uno degli ultimi articoli del decreto di agosto, il n. 33, relativo al *Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato*.

[47] Così come nel preambolo del d.p.c.m. 15 aprile 2000.

[48] Sostanzialmente analogo al c. 1° dell'art. 35, d.p.c.m. 15 aprile 2000.

re in vigore della vecchia disciplina in materia di organizzazione delle strutture generali della Presidenza, all'entrata in vigore dei d.p.c.m. emanati in forza dell'art. 7 del d.lgs. stesso. Ma poi, l'art. 34 del d.p.c.m. in esame, premesso che l'organizzazione delle strutture generali della Presidenza, così come da esso definite, «resta applicabile sino alla emanazione dei decreti di organizzazione interna di cui all'art. 4, c. 1°» [49], subordina all'emanazione di questi ultimi, «l'abrogazione, disposta dall'art. 11 del decreto legislativo, delle norme di legge, di regolamento o di decreto del Presidente che costituiscono le fonti dell'organizzazione attuale della struttura stessa».

Tralasciando i problemi legati alla creazione di una sorta di 'catena dell'abrogazione' (per cui il potere abrogante viene trasferito ad una ulteriore fonte), la norma sembra peraltro formulata inpropriamente: è da immaginare, infatti, che già con il d.p.c.m. in esame si siano create condizioni di incompatibilità con la vecchia disciplina da delegificare o sostituire. Non rimane quindi che interpretarla nel senso che, fermo restando l'abrogazione, ai sensi dell'applicazione immediata dell'art. 11, d.lgs. n. 303/1999, della normativa previgente al d.p.c.m. incompatibile con esso, il totale venir meno di detta disciplina avverrà in conseguenza dell'adozione dei regolamenti interni delle singole strutture della Presidenza, ai sensi dell'art. 4, c. 1°.

3.2. *L'ampia articolazione delle strutture della Presidenza del Consiglio*

Del resto, la radicale trasformazione di un apparato politico – amministrativo così complesso, che deve, tra l'altro, continuare la propria articolata attività nel corso della sua stessa evoluzione, richiede tempi e forme specifiche.

Il quadro che si ricava dalla lettura del d.p.c.m. 4 agosto 2000 è quello di un apparato articolatissimo: suddiviso in strutture generali incaricate di svolgere, «per aree funzionali omogenee», i compiti d'indirizzo politico-amministrativo spettanti al Presidente del Consiglio dei Ministri [50]; strutture generali di supporto [51]; strutture «equiparate a quelle generali».

Così, se ai sensi del d.lgs. n. 303/1999 i Dipartimenti necessari sono solo

---

[49] Cioè di provvedimenti di competenza del Segretario generale, dei Ministri o Sottosegretari interessati.

[50] Funzioni che sono, come ricorda l'art. 2, c. 1°, del d.p.c.m. in esame, quelle elencate nell'art. 2, c. 2°, d.lgs. n. 303/1999.

[51] «Adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio, ai sensi dell'art. 7, c. 1°» del d.lgs. n. 303/1999 (art. 2, c. 2°, d.p.c.m. 4 agosto 1999).

3 [52] e vi si parla solo della Conferenza Stato-Regione e della Conferenza Stato, città e autonomie locali, con il decreto sull'*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, si configurano ben 12 [53] Dipartimenti che, complessivamente, possono organizzarsi sino ad un massimo di 37 uffici e 106/108 servizi, a cui vanno aggiunti 14 [54] uffici autonomi, articolabili sino a 40 servizi [55].

---

[52] Si tratta del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, di quello per gli affari regionali e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

[53] Si tratta, oltre ai tre Dipartimenti necessari, del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, del Dipartimento per la funzione pubblica, del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per le riforme istituzionali, del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, del Dipartimento per gli affari economici, del Dipartimento per gli affari generali e del personale, del Dipartimento del cerimoniale di Stato.

[54] Si tratta, come risulta dall'art. 2 del d.p.c.m. in esame, tra le «strutture generali preposte in maniera organica ed integrata alle aree funzionali omogenee di cui all'art. 2, c. 2°» del d.lgs. n. 303/1999: dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, dell'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato - città ed autonomie locali. Tra le strutture generali «adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio» abbiamo: l'Ufficio del Segretario generale, l'Ufficio bilancio e ragioneria, l'Ufficio dei servizi amministrativi e tecnici, l'Ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica, l'Ufficio del sovrintendente, l'Ufficio per il controllo interno. Vi sono, poi, le quattro «strutture equiparate a quelle generali»: «l'Ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare; l'Ufficio stampa e del portavoce del Presidente; l'Ufficio del consigliere diplomatico; l'Ufficio del Consigliere militare». A questi Uffici va aggiunto quello «per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato» di cui all'art. 33 del d.p.c.m. Il precedente d.p.c.m. del 15 aprile 2000, prevedeva altresì un autonomo Ufficio per l'innovazione tecnologica, che invece è adesso previsto nell'ambito del Dipartimento per gli affari economici.

[55] La potenziale articolazione interna delle strutture generali (il numero degli uffici e dei servizi è da ritenersi come numero massimo) è la seguente:

• per le strutture generali preposte in materia organica ed integrata allo svolgimento delle attività connesse alle aree funzionali della Presidenza:

Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri:..... 2 servizi;
Dip. per i rapporti con il Parlamento:..... 3 uffici, 8 servizi;
Dip. per il coordinamento delle politiche comunitarie: 4 uffici, 13 servizi (dal Dip. dipende il nucleo speciale della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie);
Dip. per gli affari regionali:..... 3 uffici, 11 servizi;
Dip. per gli affari economici:..... 2 uffici e 2 Comitati, tutti necessari;
Dip. per gli affari giuridici e legislativi ..... 3 uffici, 9 servizi;
Dip. per il coordinamento amministrativo ..... 2 uffici, 6 servizi;
Dip. per le pari opportunità..... 2 uffici, 5 servizi (presso il Dip. opera la segreteria della commissione per le pari opportunità);

Certamente, da meri dati quantitativi non è possibile dedurre compiutamente il peso politico-amministrativo delle singole strutture, ma certo il fatto che, ad esempio, il Dipartimento per la funzione pubblica si configura in dimensioni che non conoscono pari all'interno della Presidenza del Consiglio, potendosi articolare sino ad un massimo di 7 uffici, a loro volta organizzabili sino a 26 servizi (a cui si aggiungono i due ulteriori servizi dell'incluso Ispettorato per la funzione pubblica) [56], testimonia del rilievo che si attribuisce alla riforma della pubblica amministrazione.

È immaginabile che, da ora in poi, a seconda del mutare delle priorità nell'avvicendarsi dei Governi e del mutare dei loro programmi, assisteremo a modifiche della struttura della Presidenza ed al mutare dell'organizzazione interna delle sue strutture. Il modello organizzativo e normativo costruito con questo d.p.c.m. consente una sorta di elastica struttura «ad organetto» che si può estendere o concentrare, senza particolari impedimenti procedurali, aumentando (sino al massimo previsto dal decreto) o diminuendo il numero degli uffici o dei servizi delle strutture generali, anche con semplice provvedimento del Segretario generale o del Ministro o Sottosegretario responsabile.

Viceversa, nonostante la non chiara disposizione dell'art. 11, d.lgs. n.

Dip. per l'informazione e l'editoria ..... 3 uffici, 9 servizi;
Dip. della funzione pubblica ..... 7 uffici, 26 servizi + 2 (v. sopra nel testo);
Dip. per le riforme istituzionali ..... 1 ufficio, 3 servizi;
Ufficio segreteria Conferenza Stato/Regioni..... 6 servizi (ed una segreteria tecnica ed ulteriori dirigenti sino ad un massimo di 5);
Ufficio di Segreteria Conferenza Stato/città e autonomie locali 2 servizi.

• Per le strutture generali di supporto alle attività della Presidenza, queste possono arrivare ad articolarsi in:

Ufficio del Segretario generale ..... 6 servizi (v., peraltro, art. 22, c. 3°);
Dip. degli affari generali e del personale ..... 4 uffici, 10 servizi;
Ufficio bilancio e ragioneria ..... 4 servizi;.
Ufficio dei servizi amministrativi e tecnici..... 5 servizi;
Ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica .. 8 servizi;
Dip. del cerimoniale di Stato..... 3 uffici (necessari) e 6 servizi;
Ufficio del sovrintendente ..... 3 servizi;
Ufficio per il controllo interno ..... 2 servizi.

• Sono previste articolazioni interne anche per le seguenti strutture equiparate a quelle generali:

Ufficio del Consigliere militare: al suo interno opera il «servizio per il coordinamento della produzione di armamento» di cui alla l. n. 185/1990;
Ufficio stampa e del portavoce del Presidente..... 2 servizi.

[56] Si veda l'art. 20 del d.p.c.m. 4 agosto 2000.

303/1999 e, soprattutto, dell'art. 34, d.p.c.m. 4 agosto 2000, la soppressione (e, naturalmente, la previsione di una nuova) struttura generale, non può che ricondursi alle dirette decisioni del Presidente del Consiglio (che provvederà con proprio decreto).

In ogni caso, appare evidente la possibilità di modificare la struttura della Presidenza del Consiglio con rapidità, secondo la stessa sensibilità programmatica ed istituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri. Lo si è visto anche in questa fase d'avvio, anche se, in questo caso, forse, le modifiche apportate attengono ad una sorta di assestamento da primo impianto della riforma. Resta il fatto che il primo d.p.c.m., quello del 15 aprile 2000, è del Presidente D'Alema, mentre gli altri sono del nuovo Presidente Amato. Ne risultano così modificata la (potenziale) struttura del Dipartimento economico (che passa dalla originaria previsione di 4 uffici e 9 servizi, a quella di 2 uffici e due comitati); del Dipartimento per le pari opportunità (che passa da 3 uffici e 9 servizi a, rispettivamente, 2 e 5); del Dipartimento per le riforme istituzionali (che passa da 2 a 1 ufficio, rimanendo invariata la potenziale articolazione in 5 servizi); del Dipartimento per gli affari generali e del personale (che passa da 5 a 4 uffici e da 13 a 10 servizi); dell'Ufficio per il controllo interno (da 3 a 2 servizi).

Ovviamente, in questa sede non ci interessa valutare le ragioni politiche ed organizzative di tali ravvicinate modifiche, quanto il fatto che queste testimoniano che si è costruito un sistema normativo-organizzativo che consente tecnicamente rapidi adattamenti della struttura della Presidenza alle esigenze di indirizzo politico del suo Presidente (fermo restando, non ci stancheremo mai di ricordarlo, che questa è una riforma che si cala in una forma di governo che vede molti altri profili invariati ed un sistema politico in crisi).

È possibile così rapidamente riformare sia l'insieme dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio (con suoi d.p.c.m.), che «provvedere alla ridefinizione interna» di ognuna delle sue strutture, come ha provveduto, tra i primi, proprio il Dipartimento della funzione pubblica[57].

---

[57] Si veda il D.M. 2 ottobre 2000, *Organizzazione e funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Le parole tra virgolette sono nel preambolo.

3.2.1. *Il rilevante ruolo politico-amministrativo del Segretario generale*

Nel d.p.c.m. di agosto sull'ordinamento della Presidenza alcune modifiche riguardano le funzioni di coordinamento del Segretario generale: non ritroviamo infatti due importanti commi (il 3° ed il 4°) dell'art. 7 del decreto di aprile, rimanendo, peraltro, la previsione che «Il Segretario generale convoca e presiede la conferenza dei capi delle strutture generali, ai fini del parere sul progetto di bilancio della Presidenza, secondo le indicazioni del decreto sull'ordinamento finanziario e contabile, *nonché per l'esame di problematiche di carattere generale, a fini di coordinamento*» [58]. Vengono così meno due espresse previsioni di coordinamento [59] che, peraltro, ben potrebbero farsi rientrare in quelle funzioni di coordinamento per l'esame di problematiche di carattere generale, di cui parla la parte finale del comma invece confermato.

Per contro, si potrebbe obiettare che entrambi i d.p.c.m. ora richiamati si caratterizzano per una dettagliata elencazione delle funzioni di ogni struttura della Presidenza, quasi a voler evitare malintesi nell'elencazione dei compiti. Talora l'elencazione delle funzioni appare addirittura eccessiva, attenenendo a meri profili operativi, necessitati rispetto al ruolo di questa o quella struttura. Il venir meno di un riferimento a compiti di coordinamento troppo specifici, potrebbe essere forse legato al timore di un'eccessiva sovraesposizione della figura del Segretario generale, in presenza di una tendenza al rafforzamento delle strutture di sua diretta dipendenza (che si accompagna sia ad un autonomo potere di organizzazione interna, che, per alcuni rilevanti profili, di direttiva [60] e, più in generale, in materia preparatoria dell'attività normativa del Governo) [61].

---

[58] Il corsivo è mio.

[59] L'abrogato d.p.c.m. 15 aprile 2000, prevedeva all'art. 7, c. 3°, che «Ai fini di coordinamento, il Segretario generale convoca periodicamente i capi del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, del Dipartimento per il coordinamento amministrativo e del Dipartimento per gli affari economici, unitamente ai capi di altre strutture eventualmente interessate, al fine di garantire l'uniformità degli interventi necessari per l'esercizio delle attribuzioni del Presidente, nonché per la valutazione dei problemi connessi alla fattibilità delle iniziative legislative del Governo, sotto il profilo della congruità dei mezzi individuati per il conseguimento degli obiettivi programmati e dell'impatto sui cittadini, sui soggetti pubblici e sulle imprese»; il comma successivo dello stesso articolo prevedeva che «Ai fini di coordinamento, il Segretario generale convoca periodicamente i capi del Dipartimento degli affari generali e del personale, dell'ufficio bilancio e ragioneria, dell'ufficio del sovrintendente e dell'ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica per assicurare l'integrazione funzionale delle attività di organizzazione e di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali …».

[60] Si vedano, sia nel d.p.c.m di aprile, che in quello di agosto 2000, gli artt. 4, c. 1° e 3, c. 3°.

[61] Infatti, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è istituito nell'ambito del Segretariato generale (art. 14, d.p.c.m. 4 agosto 2000).

Certamente, al Segretario generale spetta una sorta di «competenza di chiusura», in quanto gli sono assegnate «tutte le strutture non affidate alla responsabilità dei Ministri o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari» [62]. Abbiamo visto, inoltre, il ruolo rilevante che il d.p.c.m. 23 dicembre 1999 conferisce al Segretariato generale in tema di esercizio finanziario e bilancio di previsione [63].

3.2.2. *La possibile 'ricaduta' sul sistema normativo della riforma delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Un sempre più delicato problema è quello che attiene alla «qualità degli atti normativi del governo» [64]. Alla sua risoluzione, sulla scia delle scelte già operate con il d.lgs. n. 303/1999, il d.p.c.m. 4 agosto 2000 dà un significativo contributo con l'assegnazione di dettagliate funzioni al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL); con il conferimento di un ruolo in tal senso anche al Dipartimento per il coordinamento amministrativo; con il risalto dato al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure ed all'Osservatorio sulla semplificazione.

La rilevanza del ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi risulta già dalla scelta operata dal d.lgs. n. 303/1999 di farne una delle strutture generali permanenti della Presidenza del Consiglio. Per le funzioni svolte, il Dipartimento finisce per essere la struttura di coordinamento di tutte le attività normative della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al di là della stessa espressa previsione contenuta nel d.p.c.m.

Tra l'altro, «operano in raccordo funzionale con il Dipartimento» i «settori legislativi affidati a Ministri senza portafoglio» [65] (raccordo che viene esteso al «Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure») [66] e risultano ad esso «subordinati» gli uffici legislativi di tutti i Ministeri [67].

Spetta al Dipartimento, ai sensi dell'art. 16 del d.p.c.m., coordinare e pro-

---

[62] V., art. 3, d.p.c.m. 4 agosto 2000.

[63] Si veda, in primo luogo, l'art. 3 del decreto.

[64] Si veda, sul punto, l'ampio saggio di M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio delle fonti 1999*, cit., 109 ss.

[65] Che, tra l'altro, «integrano il Dipartimento stesso ove l'affidamento venga a cessare», come statuisce lo stesso art. 16, c. 3°, d.p.c.m. 4 agosto 2000.

[66] Art. 16, c. 3°.

[67] Si veda il successivo paragrafo.

muovere «l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo» [68] e curare, in tale ambito, «la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti». Già in queste prime competenze emerge il ruolo del Dipartimento: coordinare, razionalizzare, semplificare, rendere omogenea e chiara l'attività normativa del Governo, ponendo particolare attenzione ai problemi posti dal sistema delle fonti. Esemplare è il richiamo al loro «corretto uso».

Ma tali princìpi sono già evidenziati nel d.lgs. n. 303/1999; nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono solo esposti più analiticamente. Così si richiede al Dipartimento di verificare «la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza» e la fondatezza delle «relazioni» e delle «analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo» e quelle «predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari», nonché di coordinare e promuovere «l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo». Siamo cioè in presenza di un Dipartimento a forte specializzazione che è chiamato altresì ad attuare «la revisione tecnico-formale dei testi normativi» ed a redigere le relative «regole tecniche di redazione»; a formulare «proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente»; ad esprimere «pareri giuridici», svolgere «attività di ricerca e documentazione giuridica» e sovrintendere «al contenzioso», compreso quello di carattere costituzionale.

Al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi spetta poi il sempre più rilevante compito di curare «i rapporti con le autorità amministrative indipendenti relativamente alle questioni riguardanti la normazione» e quello di contribuire a garantire una corretta integrazione del tessuto normativo interno con quello comunitario [69].

---

[68] «Verificandone, sulla base delle indicazioni del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari». Spetta altresì al Dipartimento provvedere «all'istruttoria degli emendamenti, governativi o parlamentari, relativi ai disegni di legge».

[69] Su quest'ultimo punto particolarmente dettagliato è l'art. 16 del d.p.c.m., che dedica al problema un intero comma, il secondo, che stabilisce che il Dipartimento, «ai sensi e con le modalità dell'art. 9, d.p.r. 19 luglio 1989, n. 66»: assiste quello per il coordinamento delle politiche comunitarie «nella fase ascendente del processo di adozione dei regolamenti e delle direttive comunitarie, nonché nelle procedure di infrazione avviate dall'Unione europea» ; «assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme comunitarie sull'assetto interno». Per altro, alla disciplina comunitaria si fa riferimento anche in altra parte dell' art. 16 (al c. 1°, lett. *e*)).

Sempre più importante è poi il tema del «riordino dei testi normativi», che deve vedere la sempre più stretta collaborazione tra il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri [70].

Ma una qualche riflessione merita pure la scelta di costituire, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, che «è la struttura di supporto che opera nel settore dell'attuazione, in via amministrativa, delle politiche di Governo».

La lettura dell'art. 17 del decreto che lo disciplina non rende, peraltro, giustizia della sua potenziale rilevanza, in quanto, stante le attuali dinamiche politico-istituzionali, sembra molto forte la tendenza (o quantomeno la tentazione) dei Governi ad attuare i loro programmi per via amministrativa, aggirando da un lato quei passaggi normativi parlamentari che il sommarsi di politiche di ostruzionismo con la fragilità degli esecutivi rendono sempre meno agevoli, dall'altro i problemi posti dallo stesso uso del potere regolamentare.

3.2.2.1. Segue: *Il 'filtro' del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) nello svolgimento dell'attività normativa del Governo*

Non risulta, a tutt'oggi [71], emanato il d.p.c.m. che, ai sensi dell'art. 5, l. 8 marzo 1999, n. 50, avrebbe dovuto disciplinare «a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali». Al suo posto è stata emanata una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri [72]

---

[70] Si veda l'art. 32 del d.p.c.m. in esame, che tra l'altro stabilisce che «Nell'ambito della Presidenza opera il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, il quale esercita i compiti di cui alla l. 8 marzo 1999, n. 50, in materia di riordino dei testi normativi e di delegificazione e di semplificazione e collabora con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi in materia di analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione, relative agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali».

[71] Inizio novembre 2000.

[72] Come puntualmente rilevato da M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, cit., 122, nt. 50. Si tratta della direttiva del 27 marzo 2000 pubblicata nella *G.U.*, 23 maggio 2000, n. 118. Della stessa M.P.C. Tripaldi, si veda il lavoro, in corso di pubblicazione per i caratteri della casa editrice Giappichelli: *Le procedure legislative e le strutture finalizzate al miglioramento della produzione normativa del Governo*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001. Proprio mentre correggiamo le bozze di questo lavoro è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*

(di cui non si è sentito la necessità di dare la forma del decreto) sull' *Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*.

Tali analisi devono essere «contenute in due distinte relazioni» ed accompagnare «gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti ministeriali o interministeriali» ed essere – ricorda la direttiva – «trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, *ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri*. Per i regolamenti di cui all'art. 17, c. 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione» [73]. Se il DAGL «ritiene carenti o insufficienti» l'analisi tecnico-normativa (ATN) o quella dell'impatto della regolamentazione (AIR), «restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica» e, comunque, segnala tali carenze «al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché al Ministro per la funzione pubblica allorché sia delegato per la riforma della regolazione, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'art. 17, c. 3°, l. 23 agosto 1998, n. 400, prima della sua adozione» [74].

Da queste previsioni emerge il ruolo di *supervisione normativa* che dovrebbe svolgere il DAGL, rispetto, in primo luogo, agli uffici legislativi dei Ministeri. Un ruolo incisivo del Dipartimento potrebbe trasformarlo in un potente strumento d'indirizzo e di supervisione del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività dei Ministeri e rendere la stessa riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri la sede di un effettivo coordinamento politico-amministrativo. Per poter svolgere un tale ruolo istituzionale, rispetto anche ad agguerriti uffici legislativi ministeriali, come quello del dicastero di Grazia e Giustizia, occorre, peraltro che, da un lato, il Dipartimento raggiunga, quanto a qualificazione professionale ed efficienza, un livello di eccellenza e,

---

la Circolare 16 gennaio 2001, n. 1, *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure.

[73] D.p.c.m. 27 marzo 2000, par. I, punto 2. Il corsivo è mio.

[74] *Ibidem*, par. I, punto 5. Il Dipartimento «può individuare alcune categorie di interventi» in cui non sia indispensabile l'AIR (v. par. I, punto 6 e, per le esenzioni su richiesta delle amministrazioni competenti, il punto 7). Il DAGL opera normalmente in stretta collaborazione con il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ritiene, peraltro, in qualche modo «problematici» i rapporti tra il Dipartimento ed il Nucleo, e parla di «duplicità degli organismi responsabili del coordinamento dell'attività normativa», A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 95.

dall'altro, che il Presidente del Consiglio avvii la prassi di non far cadere nel vuoto le segnalazioni sulle inadempienze delle amministrazioni.

4. *La messa a confronto di alcuni decreti relativi all'autonomia organizzativa dipartimentale*

Mettendo a confronto i decreti relativi all'organizzazione interna del Dipartimento per le politiche comunitarie, di quello della funzione pubblica e del Dipartimento per gli affari sociali, vediamo che i primi due sono decreti dei rispettivi ministri, mentre il terzo è un decreto del presidente del consiglio dei ministri [75].

I primi due Dipartimenti sono già espressamente previsti nel decreto 4 agosto 2000 sulle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a differenza del terzo, la cui organizzazione interna (ed esistenza) è invece dovuta a d.p.c.m. [76] precedenti la stessa riforma della Presidenza del Consiglio. Questo spiega il diverso uso della fonte normativa: il d.p.c.m. rappresenta anche una sorta di integrazione di quello del 4 agosto 2000 che, all'art. 2, come noto, individua le strutture generali della Presidenza, 'dimenticandosi', pur continuando ad esistere [77], del Dipartimento per gli affari sociali [78]. Del resto la gestione delle funzioni amministrative del Dipartimento per gli affari sociali sono tra quelle destinate ad essere trasferite, ai sensi dell'art. 45, d.lgs. n. 300/1999, al costituendo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nell'ottica di liberare la Presidenza del Consiglio dei Ministri dalle funzioni meramente esecutive ed operative; pertanto è da immaginare, in un prossimo futuro, il venir meno di una simile struttura.

---

[75] Si vedano rispettivamente, d.m. 19 settembre 2000, *Organizzazione interna del Dipartimento per le politiche comunitarie*; d.m. 2 ottobre 2000, *Organizzazione e funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri*; d.p.c.m. 24 ottobre 2000, *Organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali*. Subito dopo il d.p.c.m. 15 aprile 2000 è stato invece adottato il d.m. 17 aprile 2000 *Organizzazione e funzionamento del Dipartimento per gli affari regionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

[76] Come ricordato nello stesso preambolo del d.p.c.m. Si tratta del d.p.c.m. 13 febbraio 1990, n. 109, come poi modificato dai d.p.c.m. 13 dicembre 1991, n. 444 e 9 maggio 1994, n. 412.

[77] Tant'è che si è provveduto, con d.p.c.m. 8 maggio 2000 alla *Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di solidarietà sociale al Ministro senza portafoglio on. Livia Turco*.

[78] Che non era menzionato neppure nel primo d.p.c.m. sulle strutture generali della Presidenza del Consiglio, quello del 15 aprile 2000.

Che il d.p.c.m. 24 agosto 2000, pur titolato «Organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali», abbia in realtà il compito non di definirne l'organizzazione, ma di precisarne compiti e articolazione di massima interna, come viene fatto nel d.p.c.m. del 4 agosto per le strutture generali ivi previste, lo si deduce dal fatto che si fa poi rinvio al vero e proprio regolamento di organizzazione interna (quello di competenza del Ministro responsabile), come per tutti gli altri Dipartimenti [79]. Viceversa, il decreto ministeriale di organizzazione del Dipartimento per le politiche comunitarie prevede, ai sensi dell'art. 11, c. 3°, d.lgs. n. 303/1999, l'abrogazione di un precedente d.p.c.m., divenuto incompatibile con la nuova disciplina [80].

Si conferma così che con d.p.c.m. si determinano le strutture generali, il loro ruolo ed il numero massimo delle loro articolazioni interne, l'attribuzione di deleghe di funzioni; con decreto dell'autorità di vertice della struttura generale si specificano, in primo luogo, le competenze e la loro distribuzione alle articolazioni interne, puntualmente individuate. I decreti di organizzazione delle strutture dipartimentali vengono emanati «sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative» [81], mentre non risulta alcuna forma di consultazione con i sindacati nell'emanazione del d.p.c.m. del 24 ottobre 2000 sul Dipartimento per gli affari sociali [82].

Da notare che sia il decreto di organizzazione del Dipartimento delle politiche comunitarie che quello del Dipartimento della funzione pubblica hanno determinato l'attivazione massima di articolazioni interne consentita dal d.p.c.m. del 4 agosto 2000. Da notare, in entrambi, la dettagliatissima individuazione delle competenze di Uffici e Servizi; elencazione talora certamente utile per non lasciare indefinite competenze in aree di confine, ma talora eccessivamente puntuali in strutture che dovrebbero comunque operare per obiettivi.

---

[79] L'art. 3, d.p.c.m. 24 ottobre 2000, prevede infatti che «La precedente organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali vige fino alla entrata in vigore del decreto di cui all'art. 2, c. 4°. Dall'entrata in vigore del decreto medesimo cessano di avere efficacia le precedenti norme di organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali. Sono fatti salvi i provvedimenti di costituzione delle Commissioni, dei Comitati e degli altri organi collegiali costituiti presso il Dipartimento medesimo».

[80] Art. 6, c. 1°, del d.m. 19 settembre 2000. Un analogo richiamo, alle previgenti norme di organizzazione da abrogare non viene invece espressamente operato come richiesto dall'art. 11, c. 3°, d.lgs. n. 303/1999, nel d.m. 2 ottobre 2000 relativo al Dipartimento della funzione pubblica.

[81] Come risulta nel preambolo sia del d.m. 19 ottobre 2000, che in quello del 2 ottobre 2000, sopra ricordati.

[82] Il che non si spiega data la previsione dell'art. 7, c. 6°, d.lgs. n. 303/1999, previsione rispettata anche nell'adozione del d.p.c.m. 15 aprile 2000 e 4 agosto 2000.

5. *La sempre più ampia tipologia dei d.p.c.m.*

Da uno spoglio dei numeri della *Gazzetta Ufficiale* dei mesi immediatamente successivi [83] l'adozione del citato primo d.p.c.m. 15 aprile 2000 sulle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta confermata la considerazione [84] che non esiste una figura unitaria di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Semmai, la riforma della Presidenza delineata dal d.lgs. n. 303/1999 ha ulteriormente reso più articolata la tipologia di tali decreti, prevedendo quella ulteriore dei regolamenti di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio della Presidenza non più sottoposti alla disciplina né dell'art. 17, l. n. 400/1988, né dell'art. 3, l. n. 20/1994 [85].

Non solo, se si analizza il contenuto di circa 60 d.p.c.m. emanati dopo il 15 aprile 2000 (ed entro i primi di novembre dello stesso anno), si comprende quanto ancora lontano sia il modello di Presidenza del Consiglio alla quale non siano più attribuiti compiti di amministrazione attiva, che consenta al Presidente del Consiglio di concentrarsi sulle proprie funzioni di direzione politico-amministrativa dell'azione di Governo. Che non si sia neppure a 'metà del guado' di una siffatta riforma lo testimonia ancor più la miriade di atti provvedimentali dei Dipartimenti della Presidenza [86], in una logica da modello ministeriale tradizionale, od il fatto che ad essa facciano capo strutture costituite intorno a progetti *ad hoc*, come l' Ufficio per Roma Capitale e Giubileo 2000 [87].

La varietà di contenuti dei d.p.c.m. è la diretta conseguenza della strati-

---

[83] Lo spoglio delle *Gazzette Ufficiali* ha interessato il periodo 15 aprile – primi giorni di novembre. L'obiettivo non è, peraltro, quello di un puntuale censimento dei d.p.c.m. emanati in questo periodo, ma di una semplice ricognizione, per giunta in un arco di tempo particolarmente circoscritto, per avere una visione d'insieme dell'utilizzo dello strumento del decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel periodo di avvio (e di transizione) della riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[84] Come rilevato, prima ancora della riforma del d.lgs. n. 303/1999, da S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, agg. II, Giuffrè, Milano, 1998, 281 ss.

[85] Si veda O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, cit., 59 ss.

[86] In genere sotto forma di decreto ministeriale e, per il Dipartimento per la protezione civile, di ordinanza.

[87] D'altra parte, solo con la nuova legislatura, ai sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 303/1999, verrà a completamento il trasferimento dalla Presidenza del Consiglio ai Ministeri ed alle costituende Agenzie competenti delle funzioni di amministrazione attiva: si veda O ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, cit., 65, in part. nt. 55.

ficazione di una legislazione che ha attribuito specifici poteri provvedimentali (e talora regolamentari) al Presidente del Consiglio dei Ministri sotto la spinta delle più varie ed eterogenee scelte politiche. Sul piano istituzionale viene da domandarsi se sia possibile una radicale riforma della Presidenza del Consiglio senza una ricognizione di tali competenze ed una loro revisione (inevitabilmente legislativa, non apparendo a tal fine sufficiente il trasferimento delle funzioni amministrative come previsto dall'art. 10, d.lgs. n. 303/1999).

Colpisce così che si debba provvedere con d.p.c.m. per determinare «il differimento … dei termini di presentazione delle dichiarazioni dei redditi …» [88] o di «trasmissione telematica delle dichiarazioni» [89] o di «proroga dei termini per il versamento unificato per le spese degli atti giudiziari» [90]. È poi con d.p.c.m. che si provvede per la dichiarazione (o la proroga o la integrazione) dello stato di emergenza [91]; per la programmazione della consistenza del numero degli obiettori di coscienza [92]; per la ripartizione dello stanziamento del Fondo nazionale per le politiche migratorie [93] o in relazione al «Fondo integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e delle borse di studio» [94]; per l'individuazione dei soggetti abilitati, a determinati fini, a ricevere erogazioni liberali [95]; per l'emanazione

---

[88] Si veda il d.p.c.m. 20 aprile 2000.

[89] Si veda il d.p.c.m. 29 giugno 2000. Tra questi d.p.c.m. il più interessante, perché riguarda anche gli organi costituzionali, è il d.p.c.m. 18 luglio 2000 «Differimento del termine per la presentazione e la trasmissione delle dichiarazioni ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo nonché delle amministrazioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica e degli organi legislativi delle regioni a statuto speciale».

[90] Si veda il d.p.c.m. 30 giugno 2000.

[91] Si vedano i d.p.c.m. 12 maggio 2000; 16 maggio 2000; 19 maggio 2000; 7 luglio 2000; 14 luglio 2000 (sono stati emanati due provvedimenti in tale data); 1° settembre 2000; 12 settembre; 2 ottobre 2000; 16 ottobre 2000; 18 ottobre 2000; 27 ottobre 2000.

[92] Si veda il d.p.c.m. 9 giugno 2000, «Determinazione, per l'anno 2000, della consistenza massima degli obiettori in servizio e degli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione della dispensa e per l'invio in licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo, emanato ai sensi dell'art. 9, l. 8 luglio 1998, n. 230, come integrato dall'art. 2, d.l. 16 settembre 1999, n. 324, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 12 novembre 1999, n. 424».

[93] Si veda il d.p.c.m. 23 giugno 2000, «Ripartizione ai sensi dell'art. 45, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, dello stanziamento del Fondo nazionale per le politiche migratorie per l'anno 2000».

[94] D.p.c.m. 20 aprile 2000.

[95] Si veda il d.p.c.m. 20 giugno 2000, «Individuazione delle fondazioni, associazioni, comitati ed enti di cui all'art. 27, c. 3°, l. 13 maggio 1999, n. 133, per il cui tramite sono effettuate

di statuti [96] o di regolamenti di organizzazione di enti [97]. Ed ancora: con d.p.c.m. si deliberano alcuni tipi di programmi di interventi urgenti a favore delle Regioni e delle province autonome [98]; si individuano alcuni beni immobili del Ministero della difesa soggetti a dismissioni [99]; si dà attuazione a regolamenti comunitari [100]; si individuano rappresentanti nell'ambito di contrattazioni sindacali [101]; si calcolano «aumenti per assegni fissi, indennità e stipendi delle categorie di personale non contrattualizzato» [102]. Ovviamente, essendo il periodo immediatamente successivo al d.p.c.m. 15 aprile 2000, periodo di insediamento di un nuovo Governo (quello di Amato che succede a quello presieduto da D'Alema), numerosissimi sono i d.p.c.m. che, anche facendo seguito al conferimento di incarichi di Governo [103], determinano l'assetto operativo della Presidenza attraverso lo strumento della delega di funzioni [104]. Dei d.p.c.m. relativi alle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri abbiamo già parlato.

Ne esce un quadro non solo estremamente composito sul piano dei contenuti, ma variegato anche sul versante della loro natura (regolamentare o

---

le erogazioni liberali in denaro a favore delle popolazioni colpite da eventi di calamità pubblica o da altri eventi straordinari avvenuti in Stati diversi da quello italiano».

[96] Si veda il d.p.c.m. 26 giugno 2000, «Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 1997, concernente l'emanazione dello statuto dell'Ente di assistenza per il personale dell'Amministrazione penitenziaria».

[97] Si veda il d.p.c.m. 1° agosto 2000, «Approvazione del regolamento di organizzazione dell'Istituto nazionale di statistica».

[98] Si veda il d.p.c.m. 28 luglio 2000, «Approvazione del programma di interventi urgenti della Regione Campania di cui agli artt. 1, c. 2°, e 8, c. 2°, d.l. 11 giugno 1998, n. 180, convertito dalla l. 3 agosto 1998, n. 267» e quelli simili, dello stesso giorno, a favore della regione Calabria, della provincia autonoma di Trento e della Regione Sardegna.

[99] D.p.c.m. 12 settembre 2000, «Inserimento di alcuni beni immobili del Ministero della difesa nel programma di dismissione ai sensi dell'art. 44, c. 1, della l. 23 dicembre 1988, n. 448».

[100] D.p.c.m. 4 agosto 2000, «Sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione di taluni prodotti transgenici sul territorio nazionale, a norma dell'art. 12 del regolamento (CE) n. 258/97».

[101] D.p.c.m. 5 luglio 2000, «Individuazione della delegazione sindacale che partecipa al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo per il quadriennio 2000-2003 per gli aspetti normativi, e per il biennio 2000-2001, per gli aspetti normativi, riguardante il personale della carriera diplomatica».

[102] D.p.c.m. 27 giugno 2000.

[103] Si veda il d.p.c.m. 27 aprile 2000, «Conferimento di incarichi al Ministro dell'interno ed ai Ministri senza portafoglio» o il d.p.c.m. 19 maggio 2000 «Conferimento dell'incarico per le politiche comunitarie al Ministro senza portafoglio on. Prof. Gianni Francesco Mattioli».

[104] Si vedano i d.p.c.m. 27 aprile 2000; 4 maggio 2000; i nove d.p.c.m. datati 8 maggio 2000; i due d.p.c.m. datatti 6 giugno 2000; d.p.c.m. 13 giugno 2000; d.p.c.m. 16 giugno 2000.

provvedimentale) e del ruolo giocato, rispetto ad essi, da parte della Corte dei conti e del Consiglio di Stato.

Così, ovviamente, si continuano ad avere d.p.c.m. che rientrano nella disciplina regolamentare di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 [105] e che prevedono altresì il parere delle Commissioni parlamentari [106]; decreti provvedimentali che vengono sottoposti a registrazione della Corte dei conti (anche in casi in cui, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 303/1999, forse non sarebbe più necessario) [107] e che viceversa non prevedono più il «'visto' di controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, l. 14 gennaio 1994, n. 20» [108].

6. *I ricorsi costituzionali della Corte dei conti contro la nuova tipologia di d.p.c.m.*

Occorre, peraltro, dare notizia della radicale contestazione della Corte dei conti della tipologia dei d.p.c.m. emanati in forza della disciplina dell'art. 9, c. 7°, d.lgs. n. 303/1999. La Corte ha infatti contestato, sollevando conflitto di attribuzione, la stessa previsione di detti decreti, chiedendo alla Corte costituzionale di annullare tale norma e di dichiarare l'inefficacia dei sopraricordati d.p.c.m. 23 dicembre 1999 [109], 4 agosto 2000 e del successivo 12 settembre [110], in quanto non sottoposti al visto della Corte dei conti.

Sostanzialmente identiche le motivazioni: in primo luogo, che «l'elimina-

---

[105] È il caso, ad esempio, del d.p.c.m. 26 giugno 2000, n. 227, «Regolamento recante la fissazione dei limiti di altezza per il personale femminile del Corpo della Guardia di finanza».

[106] Si veda il d.p.c.m. 4 luglio 2000, n. 226, «Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27, l. 23 dicembre 1988, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo».

[107] È il caso dei d.p.c.m. con i quali si delegano funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o si conferiscono incarichi a Ministri (si v. le note 103 e 104).

[108] Si veda l'*Avvertenza* che viene riportata al termine della pubblicazione in *G.U.* al d.p.c.m. 26 maggio 2000, «Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative degli uffici provinciali del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (UU.PP.I.C.A.) da trasferire alle camere di commercio per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite ai sensi dell'art. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112». Si v. anche i due d.p.c.m. relativi ad analoghi trasferimenti a favore delle regioni del 26 maggio 2000, privi di registrazione.

[109] Si veda Corte dei conti, deliberazione n. 39/2000 nell'adunanza del 5 aprile 2000.

[110] Si veda Corte dei conti, deliberazione n. 96/2000 nell'adunanza del 12 ottobre 2000.

zione del controllo preventivo di legittimità non appare conforme al disposto dell'art. 100, c. 2°, Cost., il quale demanda alla Corte dei conti il controllo sugli atti del Governo senza contemplare la possibilità di limitazioni per legge.» Intorno a tale assunto ruotano le altre argomentazioni della Corte, compresa quella di eccesso di delega nell'emanazione dell'art. 9, c. 7°, d.lgs. n. 303/1999 (e, quindi, di violazione dell'art. 76 Cost.) [111] e la contestazione di tali decreti come meri atti regolamentari interni, sia dal punto di vista della loro funzione che del contenuto di molte delle loro norme.

È interessante come, dai ricorsi della Corte dei conti, emerga come assumano concreta rilevanza i modi di risoluzione di alcune problematiche sulla natura dell'organizzazione interna degli organi costituzionali. Così la Corte, ad esempio, afferma con forza la non equiparazione «dell'apparato amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le analoghe strutture della Presidenza della Repubblica, del Senato e della Camera dei deputati», per sostenere che non si possa far derivare, da un'opposta asserita analogia, analoga esclusione dei suoi poteri di controllo. «Al riguardo – sostiene la Corte – deve innanzitutto osservarsi che la disciplina degli anzidetti organi costituzionali è molto diversa da quella contenuta nella legge di delega e nel d.lgs. n. 303/1999. Né d'altro canto, per la Presidenza del Consiglio – nel cui ambito non sono previste forme di autodichia – hanno avuto modo di formarsi quelle vere e proprie consuetudini costituzionali che hanno, tra l'altro, consentito la sottrazione alla giurisdizione contabile dei conti relativi alla gestione finanziaria delle due Camere e della Presidenza della Repubblica …» [112]. La Corte, anzi, giunge a ritenere la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri e quella delle altre Amministrazioni dello Stato «in gran parte comune», come riconfermerebbe (a dire il vero, a nostro avviso, in modo un po' riduttivo) lo stesso d. lgs. 303 del 1999, il quale non opererebbe «un netto distacco, sotto il profilo organizzativo, tra presidenza ed altre amministrazioni» (derivando, tale deduzione, tra l'altro, dalla previsione della «disciplina del ruolo unico dei dirigenti») [113].

---

[111] «Nessun ostacolo si pone poi in relazione alla natura legislativa dell'atto lesivo della sfera delle attribuzioni che la Corte dei conti ritiene propria. Può ricordarsi in proposito che anche di recente, proprio in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte dei conti in sede di controllo, la Corte costituzionale si è pronunciata per l'ammissibilità del ricorso nei confronti di una norma di un decreto legislativo (cfr. cit. sent. n. 457/1999)» (Così entrambe le sopraricordate deliberazioni della Corte dei conti).

[112] Così in entrambi i citati ricorsi della Corte dei conti, che a sostegno della tesi richiamano la sent. n. 129/1981 C. cost.

[113] Ma, sul dibattito in dottrina intorno al potere di organizzazione interna degli organi costituzionali, si veda il già citato saggio di M.C. Grisolia, *La riforma della Presidenza del consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in questo stesso *volume*.

Non entriamo nel merito dei ricorsi, qui a noi interessa rilevare che il conflitto di attribuzione si verifica perché la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri si va a delineare in un contesto costituzionale invariato (che richiederebbe un ripensamento della configurazione dell'Esecutivo e della stessa forma di governo) rendendo stridenti tensioni (comprese quelle relative al ruolo della Corte dei conti) che sono state anche oggetto di infruttuosi tentativi di riforma [114].

[114] Sul problema dei controlli di legittimità contabile si veda, per tutti, M. ALLIEGRO, *Consiglio di Stato, Corte dei conti e Avvocatura dello Stato*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei sisultati*, Giappichelli, Torino, 1998.